



Sygn. akt III KRS 26/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 listopada 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący)

SSN Bogusław Cudowski

SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania R.S.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 22 czerwca 2016 r. w przedmiocie nieprzedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w [...], ogłoszonym w Monitorze Polskim [...],

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 7 listopada 2016 r.,

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

UZASADNIENIE

Na stanowisko sędziowskie w Sądzie Rejonowym w [...], ogłoszone w Monitorze Polskim [...], zgłosiło się troje kandydatów. Krajowa Rada Sądownictwa uchwałą z 3 listopada 2015 r. postanowiła nie przedstawić żadnego z nich Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia

urzędu sędziego. Odwołanie wniósł tylko R.S. starszy referendarz sądowy. Kandydat ukończył studia prawnicze w 1998 r. W 2001 r. złożył egzamin sędziowski z wynikiem dobrym i został mianowany asesorem sądowym w Sądzie Rejonowym w [...] na dwa lata. Obowiązki sędziowskie powierzono mu ponownie na kolejny okres. Negatywne oceny sędziów wizytatorów do spraw rodzinnych oraz do spraw karnych zdecydowały o rozwiązaniu stosunku służbowego z końcem sierpnia 2004 r. Zastrzeżenia dotyczyły jakości orzecznictwa i znajomości prawa. Od października 2004 r. kandydat został referendarzem sądowym w Sądzie Rejonowym w [...], a od kwietnia 2015 r. był starszym referendarzem sądowym. Był przewodniczącym wydziału ksiąg wieczystych. Praca i kwalifikacje kandydata zostały ocenione pozytywnie przez sędziego wizytatora, który poparł jego starania o powołanie na stanowisko sędziego sądu rejonowego, twierdząc, że przemawiają za tym cechy charakteru oraz wiedza prawnicza zdobywana podczas wykonywania przez wiele lat obowiązków referendarza sądowego. Kolegium Sądu Okręgowego w [...] jednogłośnie zaopiniowało kandydaturę. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Okręgowego w [...] 9 października 2015 r. udzieliło kandydatowi poparcia 58 głosami przy 3 głosach przeciw.

Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że pozytywna opinia za okres zatrudnienia na stanowisku referendarza nie wystarcza do wystąpienia z wnioskiem o powołanie kandydata, gdyż jego praca została oceniona negatywnie, gdy wykonywał obowiązki orzecznicze jako asesor sądowy. Oceny tej nie zmienia pozytywna opinia Kolegium oraz wysokie poparcie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Okręgu Sądu Okręgowego. Kandydat nie spełnia kryteriów wyboru w wystarczającym stopniu. W sytuacji negatywnej oceny pracy kandydata w przeszłości na stanowisku asesora koniecznym było wykazanie, że aktualnie nie wystąpią stwierdzone w przeszłości uchybienia. W głosowaniu członków Rady R.S. nie otrzymał głosów „za”.

W odwołaniu kandydat zarzucił niezgodność uchwały z prawem. W szczególności przypisanie decydującego znaczenia opiniom sporządzonym za okres asesury. Ocena powinna uwzględniać, że przez jedenaście lat wzorowo wypełniał obowiązki referendarza sądowego. Opinie z tego okresu wskazują na wysoką jakość orzecznictwa oraz terminowość rozpoznawania spraw. Posiada

kwalifikacje i kompetencje do wykonywania zawodu sędziego. Stanowisko takie zostało wyrażone w uchwałach Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w związku z konkursami ogłoszonymi w Monitorze Polskim z 2010 r., oraz w Monitorze Polskim z 2011 r. Skarżący uzyskał jednogłośnie poparcie Zespołu członków Krajowej Rady Sądownictwa i był rekomendowany z pierwszego miejsca z osobą wybraną na posiedzeniu Rady. Pomimo wyboru drugiego z kandydatów, w uzasadnieniu uchwały nr [...] z 8 maja 2012 r. Rada oceniła kandydaturę skarżącego jako bardzo dobrą, posiadającego duże doświadczenie w wymiarze sprawiedliwości, rozległą wiedzę prawniczą, pozytywną ocenę sędziego wizytatora oraz opinie służbowe.

Sąd Najwyższy wyrokiem z 17 marca 2016 r. uchylił uchwałę Rady z 4 listopada 2015 r. w części dotyczącej odwołującego się R.S. i sprawę w tym zakresie przekazał do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu stwierdził, że kandydat nie może porównywać swojej sytuacji z sytuacją, w jakiej pozostawał ubiegając się o inne stanowisko sędziowskie i zarzucać Radzie, że w poszczególnych postępowaniach dokonała oceny jego osoby na tle pozostałych kandydatów akcentując znaczenie innych kryteriów. Zróżnicowanie kandydata w odrębnych procedurach nominacyjnych nie daje podstaw do stawiania Radzie zarzutu nierównego traktowania uczestników postępowania i naruszenia zasady równego dostępu do służby publicznej (art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji). Taki zarzut może być jednak uzasadniony, jeżeli daną osobę, ocenianą na podstawie materiału pochodzącego z tego samego lub zbliżonego okresu czasu, w jednej procedurze nominacyjnej ocenia się pozytywnie jako kandydata na urząd sędziego, a wybór innego uczestnika postępowania motywuje się jego większymi walorami merytorycznymi, zaś w kolejnym konkursie osobę tę uznaje się za zupełnie nieprzydatną do zawodu sędziego. Powstaje bowiem pytanie o konsekwencję w stosowaniu przez Radę tych samych przecież ustawowych kryteriów oceny wobec uczestnika poszczególnych postępowań konkursowych. Sąd Najwyższy zgodził się ze skarżącym, że materiał został potraktowany przez Radę wybiórczo, co pod znakiem zapytania stawia prawidłowość zastosowania przyjętych kryteriów wyboru. Rada wzięła po uwagę tylko wyniki pracy i opinie o skarżącym, dotyczące zatrudnienia na stanowisku asesora sądowego i to one zadecydowały o postawieniu tezy o nieprzydatności kandydata do pracy sędziowskiej z uwagi na

możliwość popełnienia przez niego tych samych błędów, co w przeszłości. Nie uwzględnia to jednak faktów po rozwiązaniu asesorskiego stosunku pracy i po ponownym zatrudnieniu na stanowisku referendarza sądowego. Rada w ogóle nie rozważyła czy opinie o kandydacie sprzed kilkunastu lat są jeszcze aktualne w świetle wyników pracy i ocen wystawionych za pracę referendarza sądowego. Jest zatrudniony na tym stanowisku od 2004 r. i w tym okresie był wielokrotnie wizytowany, uzyskując bardzo dobre oceny i awansując zawodowo. Jeśli stawia się tezę o możliwości popełnienia przez kandydata tych samych nieprawidłowości w pracy, jakie zarzucono mu w przeszłości, to należy wykazać zasadność tej tezy w świetle aktualnego materiału dowodowego, z przytoczeniem tych ocen sędziów wizytujący kandydatów na przestrzeni jedenastu lat jego pracy referendarskiej i tych opinii przełożonych, które dają podstawy do takich twierdzeń. Nie można bowiem z racji niepowodzeń w początkowym okresie aktywności zawodowej definitywnie przekreślać szans zainteresowanego na odniesienie sukcesu w dalszej pracy i zamykać mu drogi do awansu. Ocena kandydata na stanowisko sędziego nie powinna opierać się na materialne dowodowym dotyczącym jednego tylko i odległego okresu czasu, z pominięciem aktualnych wyników pracy i opinii o uczestniku postępowania. Nie można też abstrahować od poparcia środowiska sędziowskiego, które jest bardzo duże.

Krajowa Rada Sądownictwa uchwałą z 22 czerwca 2016 r. postanowiła nie przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Sądzie Rejonowym w [...] kandydatury R.S. – starszego referendarza sądowego w Sądzie Rejonowym w [...]. Przed uchwałą zespół członków Rady, po rozmowie z kandydatem, rekomendował go na stanowisko sędziego. Przemawiała za tym ocena kwalifikacyjna, doświadczenie zawodowe, opinie służbowe, poparcie środowiska sędziowskiego. Rada nie podzieliła stanowiska zespołu. Uznała, że kandydatura nie zostanie przedstawiona z wnioskiem o powołanie. Ponownie zauważono, że z powodu negatywnej oceny orzecznictwa przestał być asesorem sądowym w 2004 r. Zastrzeżenia sędziów wizytatorów dotyczyły jakości orzecznictwa i słabej znajomości przepisów. Kandydat uzyskał wprawdzie pozytywną ocenę kwalifikacyjną za okres zatrudnienia na stanowisku referendarza sądowego – od 1 października 2004 r., ale jego praca

na stanowisku asesora sądowego była oceniana negatywnie przez sędziów wizytatorów. Rada po analizie kwalifikacji i doświadczenia zawodowego oraz pozostałych kryteriów wyboru uznała, że kandydat nie posiada wystarczających predyspozycji do objęcia urzędu sędziego sądu rejonowego. W okresie trzech lata asesury nie wykazał się wiedzą, umiejętnościami oraz predyspozycjami dającymi podstawy do pozytywnej oceny jego starań o powołanie na urząd sędziego. Wprawdzie uzyskał pozytywną ocenę kwalifikacyjną za okres zatrudnienia na stanowisku referendarza sądowego i starszego referendarza sądowego, ale jego praca na stanowisku asesora sądowego została oceniona negatywnie. Obecna opinia dotycząca pracy kandydata nie przekreśla wcześniejszej, negatywnej jego aktywności zawodowej, a brak jest szczególnych okoliczności wskazujących na posiadanie przezeń predyspozycji gwarantujących właściwe sprawowanie urzędu sędziego. Kandydat nie spełnia w wystarczającym stopniu kryteriów wyboru do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu rejonowego.

R.S. zarzucił uchwale naruszenie: 1) art. 33 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa przez dokonanie oceny kandydatury odwołującego się bez dochowania obowiązku wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy oraz bez wnikliwego zbadania materiałów dostępnych Radzie oraz dokonanie oceny w sposób dowolny z pominięciem rzetelnej oceny kwalifikacji skarżącego; 2) naruszenie art. 35 ust. 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa przez dokonanie oceny kandydatury odwołującego się z pominięciem kryteriów o jakich mowa w powołanym przepisie, w szczególności pominięciu korzystnych opinii sporządzonych dla potrzeb postępowań kwalifikacyjnych, pominięciu stanowiska organów samorządu sędziowskiego popierających kandydaturę odwołującego oraz pominięciu oceny kandydatury odwołującego się wyrażonej przez Krajową Radę Sądownictwa w postępowaniach toczących się wcześniej z jego udziałem; 3) naruszenie art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji przez zastosowanie przy opiniowaniu skarżącego różnych kryteriów oceny jego kwalifikacji, prowadzące do ograniczenia dostępu do służby publicznej oraz zasady równego traktowania i w konsekwencji do nieprzedstawienia kandydatury odwołującego się z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego w [...].

Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o oddalenie odwołania z konkluzją, że R.S. nie był kandydatem, który dawałby rękojmię należytego wykonywania zawodu sędziego. Praca odwołującego się z okresu pełnienia asesury została oceniona przez sędziów wizytatorów negatywnie, zaś obecnie, jako starszy referendarz sądowy, pełni on zupełnie inne obowiązki. Błędy merytoryczne, które popełnił przed laty były na tyle istotne, a ich waga tak doniosła, że przesądziły o rozwiązaniu z nim stosunku służbowego. Rada w niniejszej procedurze konkursowej, nie mogła jednoznacznie stwierdzić, że odwołujący się, orzekając jako sędzia, nie popełni błędów, które popełnił wykonując obowiązki asesora sądowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie uzasadnia uchylenie uchwały Rady. Wynika to z reguł procedury. Do postępowania przed Sądem Najwyższym stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (art. 44 ust. 3 ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa). Oznacza to związanie wykładnią prawa przyjętą w poprzednim wyroku Sądu Najwyższego z 17 marca 2016 r. (III KRS 4/16). Nie ma podstaw aby obecny skład wskazał na inną (przeciwną) wykładnię, jako że po ponownym rozpoznaniu sprawy Rada w uchwale nie wprowadziła istotnie nowych elementów faktycznych lub prawnych. Po wtóre związanie wykładnią Sądu Najwyższego odnosi się odpowiednio do Rady (art. 398²⁰ k.p.c.). Zakres uznania po poprzednim orzeczeniu Sądu Najwyższego nie jest zatem dowolny, niezależnie od tego, że systemowo uznanie Rady nie jest nieograniczone i podlega kontroli. Sąd Najwyższy wyraźnie wszak wskazał, że ocena Rady była wybiórcza i nie zmieniło się to w obecnej uchwale.

Rada za decydujący uznaje okres asesury, który ma zamknąć ocenę i awans, bo kolejny okres niekrótkiego zatrudnienia, oceniany pozytywnie, ma być bez znaczenia. Wyrażono przy tym kategoryczne oceny, które sprzeczne są z uprzednim stanowiskiem Sądu Najwyższego. Uzasadniając uchylenie poprzedniej uchwały powiedziano wszak, że negatywna ocena z okresu asesury nie wyklucza awansu zawodowego na wolne stanowisko sędziowskie.

Natomiast Rada powtórnie stwierdza, że kandydat nie spełnia w wystarczającym stopniu kryteriów wyboru bo obecna (pozytywna) opinia nie przekreśla wcześniejszej oceny aktywności zawodowej. Kandydat nie posiada wystarczających predyspozycji do objęcia urzędu sędziego sądu rejonowego. W odpowiedzi na odwołanie stwierdza się nawet, że kandydat nie daje rękojmi należytego wykonywania zawodu sędziego.

W kontekście jednej kandydatury na wolne stanowisko odczytać to można jako wyrażenie oceny, że kandydat ma zamkniętą drogę do urzędu sędziego. Tymczasem Sąd Najwyższy w tej sprawie wyraźnie stwierdził, że nie można z racji niepowodzeń w początkowym okresie aktywności zawodowej definitywnie przekreślać szans zainteresowanego na odniesienie sukcesu w dalszej pracy i zamykać mu drogi do awansu. Ocena kandydata na stanowisko sędziego nie powinna opierać się na materiale dowodowym dotyczącym jednego tylko i odległego okresu czasu, z pominięciem aktualnych wyników pracy i opinii o uczestniku postępowania.

Poprzednio Sąd Najwyższy zwrócił też uwagę na bardzo duże poparcie środowiska sędziowskiego wyrażone w głosowaniach organów samorządu sędziowskiego. Jest ono istotne z punktu widzenia art. 35 ust. 2 ustawy o KRS i dlatego Rada powinna umotywować swoją negatywną decyzją. Należy dodać, że opinia *środowiska* sędziowskiego jest istotnym elementem składającym się na ostateczną ocenę kandydata na stanowisko sędziowskie. Skoro przepis art. 35 ust. 2 ustawy z 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa stanowi o obowiązku uwzględniania określonych kryteriów, to uzasadniona jest teza, że organ powinien liczyć się z tym kryterium, czyli mieć je na względzie, brać pod uwagę (por. wyrok z 27 sierpnia 2014 r., III KRS 35/14).

Nie można stwierdzić, że Rada nie może odwoływać się do ocen wartościujących. Aktualne jest wówczas pytanie czy są wystarczające i uprawnione do przyjmowania kategoriycznych tez o braku „predyspozycji” czy „rękojmi” gwarantujących właściwe sprawowanie urzędu. Chodzi o treść prawa do starania się o zajmowanie urzędu sędziego. Przesłanki negatywne są z reguły określone w ustawie. Normatywne ich określenie i zakotwiczenie w przepisie prawa pozytywnego zawsze wzmacnia treść tego prawa. Rzecz w tym, że nawet

naruszenia prawa (dyscyplinarne, karne, administracyjne) nie zawsze wyłączają sędziów z zawodu i nie uniemożliwiają pełnienia funkcji. Również w odniesieniu do sędziów działają reguły dawności (przedawnienia). Argumentacja ta może wykraczać ponad potrzebę bo wpierv należałoby odpowiedzieć na pytanie czy kandydat w ogóle naruszył normy ustawy przez to, że rozwiązano z nim stosunek asesorskiego zatrudnienia. Ujawnia się tu więc „problem idealnego sędziego” (por. wyrok Sądu Najwyższego z 20 czerwca 2013 r., SNO 8/13), czyli dokonywania ocen na podstawie klauzul generalnych, które wcale nie muszą być lepsze (pewniejsze) od podstawowych przepisów prawa pozytywnego. W sprawie nie twierdzi się, że kandydat nie spełnia warunków formalnych i kwalifikacyjnych. W sprawie natomiast dominuje norma ocenna, osadzona na bardzo kategorycznym stwierdzeniu, że skoro kandydat miał okres gorszej pracy, to nie może już być sędzią, przy czym nie zarzuca się, że obecnie nie jest przygotowany merytorycznie do pełnienia funkcji sędziego. W sprawie zaś Sąd Najwyższy stwierdził, że ocena nie kończy się na okresie asesury.

Z tych przyczyn orzeczono jak w sentencji.

kc