



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 kwietnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Czubik

SSN Maria Szczepaniec

w sprawie z odwołania J. M.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr [...] z dnia 20 stycznia 2023 r.
w przedmiocie pozostawienia bez rozpoznania zgłoszenia na wolne stanowisko
asesorskie

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 16 kwietnia 2024 r.

oddala odwołanie.

Paweł Czubik Marek Dobrowolski Maria Szczepaniec

[SOP]

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS lub Rada) uchwałą Nr [...] z 20 stycznia 2023 r. pozostawiła bez rozpatrzenia zgłoszenia na wolne stanowisko asesorskie. Na podstawie art. 57ac § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm., dalej: „p.u.s.p.”)

w zw. z art. 29 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492, dalej: „p.u.s.a.”), KRS nie uwzględniła zastrzeżenia J. M. (dalej: „skarżący” lub „odwołujący się”) od pozostawienia bez rozpatrzenia jego zgłoszenia na wolne stanowisko asesorskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...] (dalej: „WSA w [...]").

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że skarżący zgłosił swoją kandydaturę na wolne stanowisko asesorskie w WSA w [...], ogłoszonego dnia 1 marca 2022 r. w Monitorze Polskim z 2022 r., poz. 325. W dniu 1 czerwca 2022 r. Prezes WSA w [...], z uwagi na nieuzupełnienie przez uczestnika postępowania braków formalnych zgłoszenia, pozostawił je bez rozpatrzenia. Rada uchwałą nr [...] z 12 października 2022 r. uwzględniła zastrzeżenie uczestnika postępowania od rozstrzygnięcia Prezesa Sądu uznając, że istnieją wątpliwości co do prawidłowości wykonania obowiązku doręczenia wezwania do uzupełnienia braków zgłoszenia i awizowania tej przesyłki przez placówkę pocztową właściwą dla adresu uczestnika postępowania. W dniu 24 listopada 2022 r. Prezes WSA w [...] ponownie pozostawił zgłoszenie uczestnika bez rozpoznania, tym razem wskazując na niespełnienie przez uczestnika postępowania wymogu, określonego w art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a. - tj. wymogu pozostawania przez okres 6 lat w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego. Zdaniem Prezesa WSA w [...] nie było podstaw prawnych, aby do okresu wymaganego w art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a. 6 lat pozostawania w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego zaliczać okres odbywania studiów doktoranckich, które są okresem kształcenia się a nie stosowania lub tworzenia prawa administracyjnego.

Skarżący pismem z 6 grudnia 2022 r. złożył zastrzeżenie od powyższej decyzji i wskazał, że okres odbywania studiów doktoranckich, nie dłuższy niż 4 lata, wlicza się do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze oraz przedstawił argumentację w tym zakresie. Prezes WSA w [...] stwierdził, że nie ma podstaw do uwzględnienia zastrzeżenia uczestnika postępowania i na podstawie art. 57ac § 3 p.u.s.p. w zw. z art. 29 § 1 pkt 4 p.u.s.a. pismem z 22 grudnia 2022 r. przekazał je KRS.

Zespół członków KRS na posiedzeniu w dniu 20 stycznia 2023 r. jednogłośnie (3 głosy „za”) przyjął stanowisko w przedmiocie rekomendacji Radzie nieuwzględnienia zastrzeżenia skarżącego od pozostawienia bez rozpatrzenia jego zgłoszenia na wolne stanowisko asesorskie w WSA w [...] Zespół w pełni podzielił stanowisko Prezesa WSA w [...] i uznał, że skarżący nie spełnił przesłanki, określonej w art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a. Zdaniem zespołu okres odbywania studiów doktoranckich nie zalicza się do stażu, który warunkuje możliwość ubiegania się o stanowisko asesorskie w wojewódzkim sądzie administracyjnym.

Rada w pełni podzieliła argumentację zespołu i uznała, że skarżący nie wykazuje się wymaganym przepisami prawa sześcioletnim stażem pracy w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego. Okres ten w jego przypadku wynosi 4 lata, 1 miesiąc i 20 dni. Zalicza się do niego: okres pracy w Kancelarii Adwokackiej A. G. w Z. - od dnia 2 lipca do dnia 30 września 2018 r., tj. 2 miesiące i 29 dni; okres pracy na Uniwersytecie Z. - od dnia 1 października 2018 r. do dnia 30 września 2020 r., tj. 2 lata; okres pracy w Kancelarii Adwokackiej A. G. w Z. - od dnia 1 października 2020 r. do dnia 27 lutego 2021 r., tj. 4 miesiące i 27 dni; okres pracy w WSA w [...] - od dnia 1 do 30 czerwca 2021 r., tj. 1 miesiąc; okres pracy w Sądzie Okręgowym w W. - od dnia 1 lipca 2021 r. do dnia 24 listopada 2022 r., tj. 1 rok, 4 miesiące i 24 dni (w tym uwzględniono okres delegowania uczestnika postępowania do pracy w Biurze Krajowej Rady Sądownictwa od dnia 1 października 2021 r. do dnia 30 września 2022 r.).

W ocenie Rady stanowisko skarżącego zaprezentowane w zastrzeżeniu jest błędne. Odbywanie studiów doktoranckich wlicza się do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze, chodzi jednak np. o prawo do urlopu wypoczynkowego, prawo do emerytury, czy nagrody jubileuszowej. Okres odbywania studiów doktoranckich jest okresem kształcenia się a nie stosowania lub tworzenia prawa administracyjnego. W ocenie Rady zasadnie podnosił Prezes WSA w [...], że gdyby taką możliwość dopuścić, to również czas odbywania studiów na poziomie pierwszego lub drugiego stopnia, czy też jednolitych studiów magisterskich należałoby zaliczać do wyżej wskazanego okresu 6 lat. W

ocenę Rady studia doktoranckie są wyłącznie etapem kształcenia i nie mogą być utożsamiane z praktyką stosowania prawa. Z całą pewnością doktorant nie stosuje i nie tworzy prawa administracyjnego, a - jak zauważył sam uczestnik postępowania - prowadzi zajęcia ze studentami, uczestniczy w konferencjach i przygotowuje opracowania oraz publikacje. Jak już podnoszono, dla osób o tego rodzaju doświadczeniu ustawodawca przewidział ścieżkę dojścia do stanowiska asesorskiego w wojewódzkim sądzie administracyjnym, ale pod warunkiem, że uwieńczeniem ich naukowej aktywności jest tytuł profesora lub stopień doktora habilitowanego.

Powyższe okoliczności spowodowały, że w trakcie posiedzenia KRS w dniu 20 stycznia 2023 r. za uwzględnienie zastrzeżenia skarżącego oddano 7 głosów, przy 8 głosach „przeciw” i 3 głosach „wstrzymujących się” (oddano ogółem 18 głosów).

Odwołanie od powyższej uchwały w dniu 10 marca 2023 r. wniósł skarżący, zaskarżając uchwałę w całości i wnosząc o jej uchylenie oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Ponadto, zdaniem skarżącego, z uwagi na okoliczność wystąpienia w sprawie istotnych zagadnień prawnych oraz zajścia potrzeby wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości wniósł on o przyjęcie do rozpoznania odwołania na podstawie art. 398⁹ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c.

Zaskarżonej uchwale odwołujący się zarzucił przede wszystkim naruszenie przepisów prawa materialnego, poprzez ich błędną wykładnię zakładającą, iż:

1) art. 279 ust. 3 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018, poz. 1669 ze zm., dalej: „u.p.w.u.p.s.w.n.”); w zakresie jakim nakazuje on osobie, która uzyskała stopień doktora po ukończeniu studiów doktoranckich zaliczyć okres ich odbywania - nie dłuższy jednak niż 4 lata - do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze, poprzez założenie, że przepis ten nie ma zastosowania przy obliczaniu okresu pracy, o którym mowa w art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a.”;

2) art. 279 ust. 3 u.p.w.u.p.s.w.n. w zakresie jakim przepis ten odnosi się wyłącznie do uprawnień wynikających ze stosunku pracy, poprzez uznanie,

że odnosi się on również uprawnień będących pochodnymi powyższego stosunku jak np. prawa do emerytury, w sytuacji gdy przepisem regulującym okres odbywania studiów doktoranckich w kontekście uprawnień emerytalnych jest art. 7 pkt 9a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2022, poz. 504 ze zm.) na podstawie którego etap ich odbywania *expressis verbis* został uznany jako okres nieskładkowy;

3) art. 6a § 1 pkt 2 *in fine* p.u.s.a., w zakresie jakim określa on warunek formalny pozostawania w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego, poprzez założenie, że przepis ten należy interpretować jako wymóg zatrudnienia (a) wyłącznie w aparacie administracji publicznej oraz (b) wyłącznie na podstawie umowy o pracę.

4) art. 6a § 1 pkt 2 *in fine* p.u.s.a. zakresie jakim odbywanie stacjonarnych studiów doktoranckich w dyscyplinie nauk prawnych z zakresu (w specjalizacji) prawa administracyjnego oraz prowadzenie - w ich ramach - działalności naukowej, której treścią jest stosowanie prawa administracyjnego (z perspektywy badawczej) nie kwalifikuje się w poczet spełnienia wymogu określonego tymże przepisem tj. pozostawania w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego, w sytuacji gdy wymóg ten spełnia praca na stanowiskach badawczo-dydaktycznych (dawniej naukowo-dydaktycznych);

5) art. 60 Konstytucji RP w zakresie jakim gwarantuje on, iż dostęp do służby publicznej odbywa się na jednakowych, obiektywnych i nie arbitralnych zasadach; poprzez odmowę jego zastosowania polegającą na przyjęciu, że art. 6a § 1 pkt 2 *in fine* p.u.s.a. zamyka drogę do stanowiska asesora sądowego osobom, których wymagane ww. przepisem doświadczenie zawodowe w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem prawa administracyjnego nie jest związane wyłącznie ze stosowaniem prawa administracyjnego w operatywnej formie tj. w trybie jakim stosują to prawo organy administracji publicznej (tzw. administracyjne stosowanie prawa);

6) art. 32 Konstytucji RP. w zakresie jakim przepis ten nakazuje jednolite traktowanie przez władze publiczne oraz wprowadza generalny zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny; poprzez wykładnię art. 6a § 1 pkt 2 *in fine* p.u.s.a. zakładającą różnicowanie doświadczenia zawodowego w stosowaniu prawa administracyjnego, tj. wykładnię jednoznacznie faworyzującą administracyjne stosowanie prawa, a przez to dyskryminującą kandydatów posiadających doświadczenie w stosowaniu prawa administracyjnego w innej formie;

7) art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. w zakresie jakim przepis ten określa, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób; poprzez przyjęcie wykładni art. 6a § 1 pkt 2 *in fine* p.u.s.a., zamykającej dostęp do stanowiska asesora sądowego osobom mającym - wymagane tym przepisem - doświadczenie w stosowaniu prawa administracyjnego w formie sądowego stosowania bądź naukowego stosowania prawa (*ergo* w formie innej niż administracyjne stosowanie prawa).

Zaskarżonej uchwale odwołujący się zarzucił również naruszenie przepisów prawa procesowego, których to uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy (kierunek) podjętej uchwały tj. art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 389 ze zm., dalej: „u.KRS”) w zw. z art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.), w zakresie jakim ocena prawna wyrażona w uzasadnieniu wyroków: a) WSA we Wrocławiu z 29 maja 2020 r., sygn. akt IV SAB/Wr 207/19; b) WSA w Poznaniu z 29 stycznia 2015 r. sygn. akt IV SAB/Po 92/14; c) NSA z 25 listopada 2015 r., sygn. akt I OSK 2153/14; na podstawie których uczelnie publiczne zostały uznane za instytucje publiczne, zaś doktoranci oraz inne osoby zatrudnione na stanowiskach nauczycieli akademickich jako podmioty wyposażone we władztwo administracyjne, iż ocena ta

była wiążąca dla organów państwowych *ergo* również dla KRS podczas podejmowania zaskarżonej uchwały.

W oparciu o powyższe, na podstawie art. 398¹ § 1 pkt. 3 oraz § 2 k.p.c., w zw. z art. 44 ust. 1 u.KRS skarżący wniósł o: 1) uchylenie w całości zaskarżonej uchwały i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia KRS; 2) przyjęcie odwołania do rozpoznania na podstawie art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c., tj. ze względu na oczywistą zasadność odwołania - naruszenia zaskarżoną uchwałą wskazanych wcześniej przepisów ustawowych oraz Konstytucji RP. Nadto, z uwagi na okoliczność wystąpienia w sprawie istotnych zagadnień prawnych oraz zajęcia potrzeby wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości skarżący wniósł o przyjęcie do rozpoznania odwołania na podstawie art. 398⁹ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c.

Ponadto zdaniem skarżącego z uwagi na precedensowy charakter sprawy - wątpliwości co do wykładni przepisów prawa będących podstawą zaskarżanej uchwały, na podstawie art. 82 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm., dalej: „u.SN”) wniósł on o odroczenie rozpoznania odwołania i przedstawienie następujących zagadnień prawnych do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego: 1) Czy na podstawie art. 279 ust. 3 u.p.w.u.p.s.w.n. okres odbywania studiów doktoranckich - nie dłuższy niż 4 lata - zaliczany do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze, należy interpretować w ten sposób, że jest to tzw. okres zaliczeniowy - okres doliczany do zakładowego stażu pracy tj. dodawany do okresu faktycznego zatrudnienia (stażu pracy) na danym stanowisku u określonego pracodawcy, ze wszystkimi uprawnieniami wynikającymi z tej ciągłości; 2) Czy wymóg pozostawania w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego, o którym mowa w art. 6a § 1 pkt 2 *in fine* p.u.s.a., należy utożsamiać ze świadczeniem pracy w tychże instytucjach wyłącznie w oparciu o stosunek pracy (umowę o pracę), czy też również w oparciu o innego rodzaju stosunki prawne jak np. stosunek administracyjno-prawny, a więc taki jaki zachodzi m.in. w wypadku pozaetatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych bądź zobowiązaniowy stosunek cywilno-prawny (umowy o świadczenie usług), a więc stosunek zawiązujący się

np. między organem administracji publicznej, a (zewnętrznym) inspektorem danych osobowych na podstawie, którego ten drugi świadczy na rzecz organu usługi prawnicze w zakresie realizacji obowiązków dotyczących ochrony danych osobowych; 3) Czy w sytuacji, gdy studia doktoranckie realizowane były w dyscyplinie nauk prawnych, w zakresie (specjalizacji) prawa administracyjnego, czy etap ich odbywania – wobec *quasi*-pracowniczego statusu doktorantów oraz realizacji przez nich działalności naukowo-dydaktycznej - spełnia wymóg określony w art. 6a § 1 pkt 2 *in fine* p.u.s.a. tj. wymóg pozostawania w instytucji publicznej (uczelni publicznej), na stanowisku (doktoranta) związanym ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego; 4) Czy świadczenie pracy w kancelariach: (a) adwokackich, (b) radcowskich, (c) doradcy podatkowego, (d) rzeczoznawcy patentowego, (e) kancelariach notarialnych lub (f) komorniczych; na stanowiskach wymagające wiedzy prawniczej bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej bądź wykonywanych przez notariusza *a priori* stanowi spełnienie warunku, o którym mowa w art. 6a § 1 pkt 2 *in fine* p.u.s.a. tj. pozostawania w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego, czy też jego spełnienie wymaga dodatkowego przedłożenia umów zawartych z organami administracji publicznej, na podstawie których świadczone były (na ich rzecz) usługi prawnicze, w wymiarze odpowiadającym powyższemu przepisowi.

Jednocześnie skarżący, mając na uwadze liczbę przedstawionych wyżej zagadnień prawnych oraz okoliczność, iż mają istotne znaczenie dla praktyki procesowej zarówno KRS, jaki i dla - rozpoznającego odwołania od uchwał tejże - Sądu Najwyższego, w oparciu o art. 86 § 2 u.SN, wniósł aby skład 7 sędziów Sądu Najwyższego przedstawił powyższe zagadnienia składowi całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

Rada nie złożyła odpowiedzi na przedmiotowe odwołanie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Na zasadach określonych w art. 44 ust. 1 i 2 u.KRS, uczestnik postępowania toczącego się przed Radą ma prawo wnieść odwołanie do Sądu Najwyższego od uchwały podjętej przez KRS w sprawie indywidualnej, do której należy sprawa dotycząca pozostawienia bez rozpatrzenia zgłoszenia na wolne stanowisko sędziowskie lub asesora sądowego. Kognicja Sądu Najwyższego w takiej sprawie ogranicza się jednak do zbadania zgodności zaskarżonej uchwały z prawem, przy odpowiednim stosowaniu przepisów postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej (zob. m.in. wyroki Sądu Najwyższego: z 5 sierpnia 2011 r., III KRS 11/11; z 25 maja 2017 r., III KRS 11/17; z 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17; z 10 stycznia 2019 r., I NO 49/18). Rozwiązanie to służyć ma poszanowaniu równego prawa obywateli polskich korzystających z pełni praw publicznych do dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji RP, zob. wyroki Sądu Najwyższego z 12 maja 2021 r., I NKRS 27/21 oraz I NKRS 42/21).

Przewidziana w art. 44 u.KRS kompetencja kontrolna Sądu Najwyższego stanowi inną niż sądowy wymiar sprawiedliwości, formę realizacji konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Jurysdykcja ta ma zabezpieczać jednostkę przed arbitralnością władzy (wyrok TK z 12 maja 2003 r., SK 38/02, pkt III.4.) zapewniając końcową kontrolę legalności jej działań (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z 9 listopada 2020 r., I NO 82/20 oraz I NO 89/20).

Istota przedmiotowej sprawy sprowadza się do oceny czy KRS zweryfikowała istnienie podstawy do pozostawienia bez rozpatrzenia zgłoszenia skarżącego na wolne stanowisko asesora sądowego w ramach konkursu.

Z treści art. 57 § 1 p.u.s.p. w zw. z art. 29 § 1 p.u.s.a. wynika bowiem, że kandydat aplikujący na wolne stanowisko sędziego lub asesora sądowego powinien spełnić warunki do jego objęcia w chwili zgłoszenia swojej kandydatury. Przepis ten jednoznacznie upoważnia do zgłoszenia tylko takiego kandydata, który spełnia wszelkie warunki do objęcia stanowiska na które występuje. Kandydat musi więc spełniać je w dniu zgłoszenia, co zgodnie z art. 6a § 4 p.u.s.a. podlega kontroli prezesa właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego według stanu na dzień zgłoszenia kandydatury. Zgodnie zaś z brzmieniem art. 57ac § 2 p.u.s.p. w zw. z art. 29 § 1 p.u.s.a. jeżeli kandydaturę zgłosi osoba, która nie spełnia

warunków przewidzianych na wymagane stanowisko dotyczących między innymi określonego stażu lub podejmowanych w ramach jego wykonywania wymaganych czynności, prezes ten pozostawia zgłoszenie bez rozpoznania.

Sąd Najwyższy przychylił się do stanowiska, że kandydat powinien spełniać wymogi ustawowe dla objęcia stanowiska w chwili zgłoszenia swojej kandydatury (por. wyrok Sądu Najwyższego z 13 lipca 2012 r. III KRS 17/12; wyrok Sądu Najwyższego z 6 lipca 2022 r. I NKRS 30/22). Nie sposób zgodzić się jednak z twierdzeniem skarżącego, że wymóg posiadania odpowiedniego stażu zawodowego realizowanego w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego, określonego w art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a. wypełnia uczestnik studiów doktoranckich, a nawet pracownik naukowo-dydaktyczny uczelni wyższej w stopniu co najmniej doktora nauk prawnych.

Niezależnie od stawianych w odwołaniu licznych zarzutów, Sąd Najwyższy zauważa, że fundamentalną i decydującą o rozstrzygnięciu niniejszej sprawy jest kwestia czy skarżący w ramach swojego zgłoszenia wypełnił ustawowy wymóg „posiadania odpowiedniego stażu zawodowego realizowanego w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego”. Rozstrzygnięcie tej kwestii ma bowiem podstawowe znaczenie dla istoty większości stawianych w niniejszej sprawie zarzutów, które w części odnoszą się do zastosowanych w ich treści analogii w zakresie rozumienia i interpretacji wskazanych w art. 6 § 1 p.u.s.a. pojęć prawnych lub stanowią wyrażoną wprost przez skarżącego polemikę z przewidzianym przez ustawodawcę stanem prawnym w tym względzie. W niniejszej sprawie odwołujący się wielokrotnie bezpośrednio lub pośrednio podnosi zarzut naruszenia art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w sytuacji, w której jego zdaniem spełnia on wymóg pozostawania przez co najmniej 6 lat w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego. Pozostałe zarzuty stanowią jego konsekwencję i pozostają ściśle powiązane z jego istotą.

Zgodnie z przepisem art. 6a § 1 p.u.s.a., do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego może być powołany ten, kto ukończył 30 lat i spełnia wymagania:

1) o których mowa w art. 6 § 1 pkt 1-4 i 6 p.u.s.p., tj. wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej; oraz 2) przez co najmniej cztery lata pozostawał na stanowisku sędziego, prokuratora lub prezesa, wiceprezesa lub radcy Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej albo co najmniej przez cztery lata wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza albo przez sześć lat pozostawał w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego.

Z powyższego przepisu jednoznacznie wynika, że dla powołania na stanowisko asesora w wojewódzkim sądzie administracyjnym konieczne jest kumulatywne spełnienie warunków określonych w punktach 1 i 2. Przedstawiona w niniejszym postępowaniu dokumentacja potwierdza, że rekomendowany kandydat posiada wiedzę z zakresu prawa administracyjnego, co poświadczają: ukończone studia, zainteresowania naukowe, uzyskany przez niego stopień naukowy doktora (na podstawie pracy z zakresu prawa administracyjnego), prowadzenie zajęć dydaktycznych oraz posiadane publikacje z tego zakresu. Wypełnia on zatem przesłankę, o której mowa w przepisie art. 6a § 1 pkt 1 p.u.s.a. Jednakże z treści art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a. wynika również, że osoba ubiegająca się o stanowisko asesora w sądzie administracyjnym musi wykazać pozostawanie przez co najmniej 6 lat w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego. Ustalenie czy uczestnik postępowania spełnia ten ustawowy warunek jest zatem kluczowe w niniejszej sprawie.

Na wstępie należy podkreślić, że przepisy regulujące procedurę powoływania sędziów i asesorów sądowych należą do kategorii prawa publicznego i szczegółowo określają warunki stawiane kandydatom. Oznacza to, że w procesie ich subsumpcji do określonego stanu faktycznego niedozwolona jest swoboda interpretacyjna, która skutkowałaby wykładnią rozszerzającą. Skoro w przepisie art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a. ustawodawca stawia warunek pozostawania na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego, a nie stosowaniem

lub tworzeniem (ogólnie i w szerokim znaczeniu) prawa, to wymóg ten musi być ściśle spełniony.

Dokonując wykładni powołanego art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a., w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, że kluczowe w niniejszej sprawie wyrażenie „stosowanie prawa administracyjnego” łączy się z zajmowaniem stanowisk jako organ administracji publicznej lub stanowisk pracowniczych w urzędach organów administracji publicznej, na których do podstawowego zakresu czynności wchodzi wydawanie aktów administracyjnych, prowadzenie orzecznictwa, podejmowanie czynności materialno-technicznych, kontrola i nadzór (wyrok Sądu Najwyższego z 11 maja 2022 r. I NKRS 115/21; wyrok Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2023 r. I NKRS 85/22).

Również, w literaturze przyjmuje się, że zwrot „pozostawanie na stanowisku związanym ze stosowaniem lub tworzeniem prawa” należy rozumieć jako świadczenie na podstawie umowy o pracę lub innego aktu nawiązującego stosunek pracy lub stosunek służby takiego rodzaju pracy (służby), z którym jest związany obowiązek stosowania lub tworzenia prawa administracyjnego (wykonywania czynności lub zespołu czynności pozostających w związku ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego). Odnosi się on zatem do osób, które z racji obowiązków wynikających z umówionego rodzaju pracy są zobligowane do wykonywania czynności, jakie są związane ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego. Z zakresu tej normy będą wyłączone osoby, które nie mają szczególnego obowiązku stosowania lub tworzenia prawa administracyjnego, wynikającego z zakresu powierzonych czynności, a ich potencjalny udział w tym procesie pozostaje wyłącznie w związku z zatrudnieniem pracownika wyznaczonym przez jego kwalifikacje zawodowe (T. Kuczyński, *Komentarz do art. 6 p.u.s.a.*, w: T. Kuczyński, M. Masternak-Kubiak, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, LEX 2009).

W ocenie Sądu Najwyższego do wskazanych powyżej kategorii uprawnionych do stosowania lub tworzenia prawa administracyjnego niewątpliwie nie należą uczestnicy (doktoranci) studiów doktoranckich, którzy nie posiadają wymaganego statusu pracownika, co potwierdza sam skarżący wskazując na quasi-pracowniczy charakter wykonywania obowiązków doktoranta (np. s. 40-41 odwołania).

Ich obowiązki są bowiem jedynie istotowo podobne do obowiązków wykonywanych przez pracownika - nauczyciela akademickiego (np. asystenta nieposiadającego stopnia doktora). Różnicę tę, jak wskazano, zauważa także skarżący, który usiłuje przedstawić doktoranta jako podmiot mający status odpowiadający pozaetatowemu stanowisku naukowo dydaktycznego na uczelni. Słusznie jednak Rada przyjęła, że okres odbywania studiów doktoranckich, choć wlicza się do okresu pracy, od którego zależą jedynie uprawnienia pracownicze związane ze stażem pracy, takie jak np. prawo do urlopu wypoczynkowego, prawo do emerytury, czy nagrody jubileuszowej (s. 3-4 uchwały KRS), to jednak nie stanowią one wymaganego stażu pracy, który pozwoliłby na uznanie, że uczestnik studiów doktoranckich wypełnia przesłankę posiadania wymaganego stanowiska określonego w art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a.

Zdaniem Sądu Najwyższego okres odbywania studiów doktoranckich nie zalicza się do stażu, który warunkuje możliwość ubiegania się o stanowisko asesorskie w wojewódzkim sądzie administracyjnym. Należy podzielić w tym względzie stanowisko Rady, że okres ten jest okresem kształcenia się, a nie stosowania lub tworzenia prawa administracyjnego na pozaetatowym stanowisku naukowo-dydaktycznym. Wskazują na to liczne przepisy zarówno ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2005 r. poz. 1365 ze zm.) obowiązującej w trakcie odbywania przez skarżącego studiów doktoranckich (np. art. 2 pkt 10, art. 6 pkt 4 wskazanej ustawy), jak i ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 742 ze zm.) obowiązującej obecnie (np. art. 11 ust. 1 pkt 4, art. 14 ust. 4, art. 15 ust. 9 wskazanej ustawy). Wykonywanie przez doktoranta obowiązków podobnych do tych, jakie wykonuje nauczyciel akademicki nieposiadający stopnia naukowego doktora, nie uprawnia do twierdzenia, że uczestnik studiów doktoranckich ma podobny do niego status, gdyż w świetle wskazanych przepisów ich wykonywanie odnosi się do kształcenia w wymiarze praktycznym. Nie ma też podstaw do zastosowania wykładni rozszerzającej w tym względzie, tym bardziej, że stanowisko skarżącego stałoby w sprzeczności z wyraźną treścią art. 279 ust. 3 u.p.w.u.p.s.w.n., który jednoznacznie wiąże okres studiów doktoranckich jedynie z uprawnieniami pracowniczymi, a nie ze zmianą ich rzeczywistego charakteru na quasi-pracowniczy

tj. pozaetatowy. Wysuwane przez skarżącego wątpliwości, w tym liczne odwołania do szczegółowych rozwiązań, mają charakter jedynie polemiczny z obowiązującym w Polsce rozwiązaniem prawnym w tym zakresie.

Sąd Najwyższy zauważa jednak, że niezależnie od powyższych rozważań, poważne wątpliwości, co do wypełnienia przez skarżącego przesłanki zawartej w art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a. w niniejszej sprawie, stanowi przyjęcie czy wykonywanie obowiązków naukowo-dydaktycznych na uczelni wyższej, można uznać za „stosowanie lub tworzenie prawa administracyjnego” wymagane na stanowisko asesora w sądzie administracyjnym. Jak wskazano powyżej „stosowanie prawa administracyjnego” łączy się z wydawaniem aktów administracyjnych, prowadzeniem orzecznictwa, podejmowaniem czynności materialno-technicznych, oraz z ich kontrolą i nadzorem (wyrok Sądu Najwyższego z 11 maja 2022 r. I NKRS 115/21; wyrok Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2023 r. I NKRS 85/22).

W literaturze wyraźnie wskazuje się, że przez „stosowanie prawa” należy rozumieć proces decyzyjny podejmowany i prowadzony przez kompetentny organ państwowy (lub inny podmiot wyraźnie upoważniony), kończący się wydaniem wiążącej decyzji o charakterze jednostkowym (indywidualnym i konkretnym). Treścią tej decyzji jest kwalifikacja stanu faktycznego z punktu widzenia kryteriów sformułowanych w jej podstawie normatywnej oraz ustalenie prawnych konsekwencji tej kwalifikacji. W odróżnieniu jednak od np. stosowania prawa cywilnego czy karnego, stosowanie prawa administracyjnego ma miejsce w dwóch typach decyzyjnych: administracyjnym (administracyjno-kierowniczym) oraz sądowym. Oznacza to od strony podmiotowej, że dokonywane jest ono zarówno poprzez podejmowanie decyzji przez organy administracji publicznej, jak i poprzez orzekanie mające za przedmiot kontrolę sądową decyzji administracyjnej i postępowania prowadzącego do jej wydania, dokonywaną przez sądy administracyjne oraz inne sądy w zakresie odnoszenia się przez nie do decyzji administracyjnych (zob. L. Leszczyński, Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego, w: System Prawa Administracyjnego. Wykładnia w prawie administracyjnym, red. R. Hauser, tom. 4, Warszawa 2015, s. 4).

W literaturze przedmiotu zaznacza się więc, że stosowanie prawa administracyjnego może polegać nie tylko na jego kierowniczym, ale również

na sądowym stosowaniu. Pracownicy sądów administracyjnych, w których zakres kompetencji wchodzi samodzielne wykonywanie czynności administracji sądowej oraz sporządzanie projektów orzeczeń sądu lub organu administracji sądowej także podlegają zaliczeniu do stanowisk, na których stosowane jest prawo administracyjne (W. Maciejko, *Zarys metodyki pracy referendarza sądowego*, Warszawa 2009, s. 115-116). W obu typach stosowania prawa czynności w procesie decyzyjnym i towarzyszące im rozumowania podmiotów decyzyjnych układają się w ciąg fazowy, którego pierwszą fazą jest faza przeddecyzyjna, obejmująca ustalanie stanu faktycznego oraz ustalanie stanu prawnego (w ramach którego mieści się wykładnia prawa), natomiast fazą drugą (decyzyjną) jest normatywna kwalifikacja faktów oraz ustalenie jej prawnych konsekwencji, czyli wydanie decyzji finalnej procesu (zob. L. Leszczyński, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego.*, s. 4).

W ramach stosowania prawa administracyjnego wyróżnia się zatem pięć etapów, do których należy: 1) ustalenie kształtu danego stanu faktycznego, do którego w postępowaniu sądowym dochodzi na podstawie przeprowadzonych dowodów i ich oceny oraz domniemań prawnych i innych reguł dowodowych, w tym odnoszących się do rozkładu ciężaru dowodu; 2) określenie tego, jakie prawo, które może znaleźć zastosowanie w tym danym stanie faktycznym lub jakie może mieć dla tego stanu znaczenie z uwagi na możliwość przeprowadzenia wnioskowań prawniczych, obowiązuje; przy tym w przypadku gdy miała miejsce zmiana takiego prawa od momentu powstania tego stanu, ustalenie, czy zastosowanie ma znaleźć prawo stare, czy nowe; 3) usunięcie w prawie, o którym mowa w pkt 2, ewentualnych sprzeczności; 4) przeprowadzenie wykładni prawa, o którym mowa w pkt 2, i derywowanie z niego normy prawnej, ewentualnie jeszcze dotworzenie na podstawie tej normy innej normy prawnej drogą któregoś z wnioskowań prawniczych oraz 5) przypisanie skutków prawnych stanowi faktycznemu, o którym mowa w pkt 1 (powodujące powstanie normy indywidualno-konkretnej), poprzez jego subsumpcję pod normę prawną, o której mowa w pkt 4 (zob. M. Koszowski, *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa*, Warszawa 2019, s. 253).

Natomiast „tworzenie prawa administracyjnego” to czynności polegające na podejmowaniu przez kompetentny organ decyzji o ustanowieniu aktu

normatywnego zawierającego przepisy prawne (komentarz do art. 6 p.u.s.a. – E. Plesnarowicz-Durska, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX). Tworzenie prawa jest zatem w kulturze prawa stanowionego działaniem odrębnym od stosowania prawa, prowadzonym – co do zasady – w formie legislacyjnego powstawania aktów normatywnych (zob. L. Leszczyński, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego.*, s. 5-6).

W realiach niniejszej sprawy skarżący w żaden sposób nie wykazał, że w ramach nałożonych obowiązków na uczestnika studiów doktoranckich podejmował czynności spełniające powyższe kryteria, w szczególności rodzące konsekwencje prawne wynikające z zastosowania normy prawnej. Skarżący odwołuje się w tym względzie do „naukowego” stosowania prawa administracyjnego, w ramach którego dokonuje się analizy zagadnień o węzłowym charakterze dla prawa administracyjnego przez pryzmat innych aktów normatywnych, orzecznictwa oraz stanowisk doktryny, lecz - jak się zdaje - sam przyznaje jednocześnie, że czynności te stanowią odbiegającą formę od wskazywanej powyżej (s. 43 odwołania). Innymi słowy, w ocenie Sądu Najwyższego, nie sposób uznać, że praca naukowo-dydaktyczna wypełnia wymogi stosowania, a tym bardziej tworzenia prawa administracyjnego, wymagane przez przepis art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a.

Należy zgodzić się także ze stanowiskiem Rady, że także z wykładni systemowej wynika, że okres odbywania studiów doktoranckich nie wlicza się do stażu, wskazanego w art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a., ustawodawca bowiem wyraźnie w art. 6a § 2 p.u.s.a. stwierdził, że wymogu dotyczącego stażu nie stosuje się do osób z tytułem naukowym profesora lub stopniem naukowym doktora habilitowanego nauk prawnych - nie zwolnił natomiast z tego wymogu doktora nauk prawnych, czy też osób, które odbyły studia doktoranckie (o czym skarżący w ogóle nie wspomina w swoim odwołaniu). Tym samym ustawodawca rozróżnił sytuację prawną osób posiadających doświadczenie i dorobek naukowy od pozostałej kategorii osób ubiegających się o stanowiska asesorskie i ustanowił zamknięty katalog podmiotów, które w drodze wyjątku zostają zwolnione z obowiązku wykazania się wymaganym stażem w instytucjach stosujących prawo administracyjne. Należy także podkreślić, że art. 6a § 2 p.u.s.a nie może w tym

względnie podlegać wykładni rozszerzającej. Na marginesie należy jednak zgodzić się ze skarżącym, że Rada wykazała się pewną sprzecznością zaliczając pochylnie do wymaganego stażu na stanowisko asesora sądowego również okres pracy nauczyciela akademickiego jaką skarżący wykonywał na Uniwersytecie Z., przy czym sprzeczność ta ma charakter ogólny, została dokonana na korzyść skarżącego i nie ma realnego wpływu na zawarte w zaskarżonej uchwale rozstrzygnięcie.

Specyfika jednej z dziedzin prawa, jaką jest prawo administracyjne (i postępowanie administracyjne), dostatecznie uzasadnia istnienie wymogu, aby osoba, która ubiega się o stanowisko asesora w sądzie administracyjnym posiadała doświadczenie właśnie w zakresie tworzenia lub stosowania tej kategorii prawa. Zwrócić należy przy tym uwagę, że rozwiązanie to nie jest odosobnione i ma uzasadnienie systemowe. Analogiczna przesłanka została sformułowana w stosunku do asesora sądowego ubiegającego się o stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, aby posiadał on doświadczenie w wojewódzkim sądzie administracyjnym przez co najmniej 2 lata (art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a.).

W świetle powyższych ustaleń należy przyznać rację Radzie, że rekomendowany kandydat nie spełnił wymogu, o którym mowa w przepisie art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a. Warunku tego nie realizuje bowiem praca naukowa przez osoby legitymujące się co najmniej stopniem doktora nauk prawnych, która wprawdzie sprowadza się do badań nad prawem administracyjnym, lecz nie stanowi jego stosowania lub tworzenia. Pojedyncze aspekty administracyjnoprawne, na które powołano się w zaskarżonej uchwale, nie mogą zastąpić pełnego (przynajmniej 6-letniego) doświadczenia w zakresie tworzenia lub stosowania przepisów o charakterze *stricte* administracyjnoprawnym. Tymczasem już samo formalne określenie obowiązków wykonywanych przez uczestnika postępowania może potwierdzać, że uzyskał on doświadczenie z zakresu prawa administracyjnego, lecz nie może być uznane za równoważne ze spełnieniem dyspozycji art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a.

Sąd Najwyższy – w niniejszym składzie – nie widzi także potrzeby wystąpienia z pytaniami prawnymi przedstawionymi przez skarżącego, albowiem w świetle norm konstytucyjnych oraz unormowań ustawy o KRS i Prawa o ustroju sądów

administracyjnych, regulacja z art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a. nie nasuwa poważniejszych wątpliwości składu orzekającego w zakresie przedstawionym przez skarżącego (art. 82 § 1 u.SN).

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie przepisu art. 398¹⁴ k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS oddalił odwołanie skarżącego.

s.h.

[ms]

Paweł Czubik Marek Dobrowolski Maria Szczepaniec