



Sygn. akt I NO 78/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 września 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Janusz Niczyporuk (przewodniczący)

SSN Adam Redzik (sprawozdawca)

SSN Jacek Widło

w sprawie z odwołania S. K.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...)/2018 z dnia 8 listopada 2018 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Izbie Gospodarczej, ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2017 r., poz. 854, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 27 września 2019 r.

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

I.

Postępowanie przed Sądem Najwyższym zainicjowane zostało odwołaniem z 11 marca 2019 r. od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) nr (...)/2018 z 8 listopada z 2018 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Naczelnego Sądu

Administracyjnego w Izbie Gospodarczej, ogłoszonym w Monitorze Polskim 2017, poz. 854, które wniósł S. K. (dalej: Skarżący).

Zaskarżył on wskazaną uchwałę w części dotyczącej nieprzedstawienia wniosku o powołanie go do pełnienia ww. urzędu oraz wniósł o uchylenie uchwały w zaskarżonej części i przekazanie sprawy KRS do ponownego rozpoznania.

Skarżący zarzucił uchwałę:

I. naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, to jest art. 398³ § 1 pkt 2 w zw. z art. 398⁴ § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.) w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: ustawa o KRS), poprzez:

1. naruszenie art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1-3 ustawy o KRS, poprzez dokonanie oceny kandydatury bez wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy oraz dokonanie oceny w sposób sprzeczny z prawem, z przekroczeniem granic swobodnej oceny materiału dowodowego;

2. naruszenie art. 42 ust. 1 ustawy o KRS, poprzez sporządzenie niepełnego i niejasnego uzasadnienia uchwały zawierającego wewnętrzne sprzeczności;

3. naruszenie art. 6 § 1 ust. 6 w zw. z art. 7 § 1 ustawy z dnia 22 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (dalej: p.u.s.a.), poprzez przyjęcie, że kandydat na wolne stanowisko sędziowskie nie wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej;

4. naruszenie art. 7 § 2 w zw. z art. 6 § 1 pkt 6 p.u.s.a., poprzez błędne jego zastosowanie;

II. naruszenie prawa materialnego, to jest art. 398³ § 1 pkt 1 w zw. z art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, w postaci:

5. naruszenia art. 10, art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 3, art. 186 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP), w zw. z art. 9a ust. 1-3, art. 11d ust. 1-5, art. 21 ust. 1 i 2, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 1, art. 37 ust. 1 ustawy o KRS, poprzez błędną ich wykładnię, a w konsekwencji niewłaściwe

zastosowanie i w rezultacie wydanie zaskarżonej uchwały przez KRS, która była niewłaściwie obsadzona.

W uzasadnieniu Skarżący podniósł m.in., że KRS w punkcie III uzasadnienia uchwały wskazała, że spełnia on określone w art. 7 § 1 p.u.s.a. w zw. z art. 6 § 1 pkt 1-4 i 6 p.u.s.a. ustawowe wymagania dotyczące osób, które mogą zostać powołane do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). Natomiast w dalszej części uzasadnienia KRS wskazała, że jego kandydatura nie spełnia kryteriów wyboru na stanowisko sędziego NSA w odpowiednim stopniu. Zdaniem Skarżącego, zestawienie przywołanych fragmentów pozwala stwierdzić, że motywy uzasadnienia uchwały są w tym względzie sprzeczne i niejasne. Przepis art. 7 § 1 p.u.s.a. nie różnicuje stawianych wymogów w zależności od stopnia ich spełnienia. Przy czym KRS nie podała, dlaczego jej zdaniem kandydat nie spełnia właściwych kryteriów wyboru w odpowiednim stopniu. Rada nie wyjaśniła również jakich innych kryteriów, poza określonym w art. 6 § 1 pkt 6 p.u.s.a., nie spełnia Skarżący. Ponadto, KRS powołała się na niespełnienie przesłanek z art. 7 § 2 w zw. z art. 6 § 1 pkt 6 p.u.s.a. Natomiast art. 7 § 2 p.u.s.a. odsyła do przepisów art. 6 § 2-4 p.u.s.a., które nie miały zastosowania w odniesieniu do Skarżącego.

Następnie, w odwołaniu podniesiono, że uzasadnienie uchwały nie zawiera motywów leżących u podstaw stwierdzenia, że niskie – zdaniem KRS – poparcie Kolegium i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA oznacza niespełnienie w wystarczającym stopniu przesłanki określonej w art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy o KRS, przez co uzasadnienie to jest niezrozumiałe. Nie jest bowiem tak, że kandydat z większym poparciem może być preferowany, gdyż nie wynika to z ustawy (nie jest to kryterium rozstrzygające, a przy ocenie należy uwzględnić także inne kryteria). Nadto, uzasadnienie uchwały powinno zawierać stanowisko KRS w zakresie oceny i znaczenia przypisanego wynikom głosowania na Zgromadzeniu.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia prawa materialnego Skarżący wskazał, że wybór składającej się z sędziów części członków KRS przez Sejm i Senat, spośród kandydatów przedstawianych przez sejmową Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka, jest sprzeczny z Konstytucją RP i stanowi naruszenie zasady trójpodziału władz. Dodatkowo, naruszeniem Konstytucji RP jest skrócenie kadencji

członków KRS wybranych spośród sędziów na czteroletnią kadencję, co było skutkiem nowelizacji ustawy o KRS z 8 grudnia 2017 r. Określenie w art. 187 ust. 3 Konstytucji RP kadencji członków KRS oznacza, że pełnienie tej funkcji podlega ochronie prawnej. Przy tym ustawa nie może modyfikować kadencji członków organów władzy publicznej.

W odpowiedzi na odwołanie, pismem z 24 kwietnia 2019 r., KRS wniosła o oddalenie odwołania w całości, jako pozbawionego uzasadnionych podstaw. W uzasadnieniu KRS odniosła się do postawionych zarzutów stwierdzając, że zarzuty dotyczące naruszenia przepisów postępowania są jedynie wynikiem niezadowolającego dla Skarżącego rezultatu oceny jego kandydatury. W ten sposób prowadzi on polemikę z oceną dokonaną przez KRS, co wykracza poza ustawowe granice odwołania. Przy czym przebieg postępowania konkursowego był zgodny z przepisami ustawy o KRS i Regulaminu KRS.

W szczególności Zespół członków KRS (dalej: Zespół) – odnosząc się do Skarżącego – wskazał, że w dokonanej przez wizytatora ocenie kwalifikacji podkreślono jedynie duże doświadczenie orzecznicze kandydata i dobry poziom jego orzecznictwa. Jednak uzyskał on niskie poparcie Kolegium i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA. Nie można zatem zarzucić, że Zespół zajął stanowisko w sposób nieuwzględniający treści art. 35 ust. 1-3 ustawy o KRS.

Ponadto, KRS wzięła pod uwagę wszystkie okoliczności przemawiające na korzyść Skarżącego, w tym te wskazane w odwołaniu. Znalazło to wyraz w uzasadnieniu uchwały, z którego wynika, że przy ocenie kandydatury Skarżącego uwzględniono m.in. jego staż orzeczniczy, w tym doświadczenie w ramach orzekania na delegacji do Izby Gospodarczej NSA, a także dobrą ocenę kwalifikacji. Wzięto również pod uwagę poparcie Kolegium i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA. Szczegółowo i precyzyjnie wyjaśniono, jakimi motywami kierowała się KRS przy podejmowaniu uchwały.

Następnie KRS wyjaśniła, że do oceny kandydatury Skarżącego miała zastosowanie norma prawna z art. 6 § 1 pkt 6 p.u.s.a., co wynika z literalnej wykładni art. 7 § 1 p.u.s.a. Kumulatywne wskazanie, że Skarżący nie spełnia przesłanki z art. 7 § 2 i z art. 6 § 1 pkt 6 p.u.s.a. było w pełni zasadne,

gdyż przepisy te znajdują na mocy art. 7 § 1 i 2 p.u.s.a. zastosowanie do oceny kandydatów na stanowiska sędziów NSA.

KRS podniosła także, że nie można uznać, aby zarzut naruszenia art. 35 ust. 2 ustawy o KRS był zasadny. Żadne kryterium oceny brane pod uwagę w postępowaniu nie ma charakteru decydującego, ani też nie jest konieczne wymagane uszeregowanie kandydatów w oparciu o każde z nich. Znaczenie nadawane poszczególnym kryteriom pozostaje poza zakresem kompetencji kontrolnych Sądu Najwyższego. O przeprowadzeniu prawidłowej oceny kandydatur decyduje ocena całościowa (kompleksowa) będąca skutkiem łącznego zastosowania kryteriów, co wynika z obowiązku wszechstronnego rozważenia przez KRS okoliczności sprawy. W analizowanym postępowaniu nominacyjnym KRS uwzględniła wszystkie udokumentowane kwalifikacje i osiągnięcia zawodowe Skarżącego, niemniej rozpatrując jego kandydaturę uznała, że nie spełnia on łącznie wszystkich kryteriów ustawowych wyboru w takim stopniu, aby zasadne było wystąpienie z wnioskiem o powołanie go na stanowisko sędziego NSA.

W odpowiedzi na zarzut naruszenia prawa materialnego, KRS wskazała, że kwestia zgodności z Konstytucją RP sposobu obsadzenia sędziowskiej części składu Rady została rozstrzygnięta przez Trybunał Konstytucyjny 25 marca 2019 r., w sprawie K 12/18. Trybunał orzekł, że art. 9a ustawy o KRS jest zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w zw. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, zatem podniesione przez Skarżącego zarzuty w tym zakresie należy uznać za nieuzasadnione.

Ponadto, 10 kwietnia 2019 r., Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego podjęła mającą moc zasady prawnej uchwałę (w sprawie II DSI 54/18), w której wskazała, że udział w składzie sądu osoby, która została powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP) do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w następstwie procedury zainicjowanej obwieszczeniem Prezydenta RP wydanym bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów oraz na wniosek KRS, ukształtowanej w zakresie udziału w niej sędziów w wyniku wyboru przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej piętnastu sędziów, w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, nie narusza

wynikającego z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności prawa do rozpoznania sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, wskutek czego osoba taka nie jest osobą nieuprawnioną do orzekania w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania karnego (dalej: k.p.k.), a skład orzekający sądu, w którym zasiada taka osoba, nie jest sądem nienależycie obsadzonym w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.

Rada wskazała, że podobna argumentacja miałyby zastosowanie do Skarżącego, gdyby został przedstawiony przez KRS Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie na wolne stanowisko sędziego NSA. Kwestionowanie przez Skarżącego konstytucyjności wyboru członków KRS jest zdaniem Rady tym bardziej niezrozumiałe, że zdecydował się on na kontynuowanie udziału w postępowaniu przed tym organem, a decyzję o podniesieniu zarzutu niezgodności z Konstytucją RP podjął dopiero po uzyskaniu negatywnego rozstrzygnięcia w jego sprawie. W tym kontekście niespójny jest również wniosek Skarżącego o przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia KRS.

II.

Zaskarżona uchwała KRS nr (...)/2018 z 8 listopada 2018 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Izbie Gospodarczej, ogłoszonym w Monitorze Polskim 2017, poz. 854, zapadła po przeprowadzeniu konkursu. Wskazaną uchwałą KRS postanowiła nie przedstawić Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego NSA E. C. i Skarżącego.

W uzasadnieniu uchwały KRS wskazała, że na jedno wolne stanowisko zgłosiły się 2 osoby (sędziowie Wojewódzkich Sądów Administracyjnych). W celu przygotowania sprawy do rozpatrzenia na posiedzeniu KRS, Przewodniczący Rady wyznaczył Zespół, i zawiadomił Ministra Sprawiedliwości o jego powołaniu oraz sprawach indywidualnych przekazanych Zespołowi w celu przygotowania ich do rozpatrzenia na posiedzeniu KRS. Minister Sprawiedliwości nie przedstawił opinii w trybie art. 31 ust. 2b ustawy o KRS.

Na posiedzeniu 5 i 7 listopada 2018 r. Zespół wysłuchał E. C., przeprowadził naradę, stwierdził, że zgromadzone materiały są wystarczające do zajęcia stanowiska w sprawie, a następnie przeprowadził głosowanie w przedmiocie

rekomendowania KRS zgłoszonych kandydatur. Na posiedzeniu Zespołu nie stawiał się Skarżący (prawidłowo powiadomiony o terminie posiedzenia). Na kandydaturę E. C. oddano 0 głosów „za”, 0 „przeciw”, 5 „wstrzymujących się”, a na kandydaturę Skarżącego 2 głosy „za”, 0 „przeciw”, 3 „wstrzymujące się”. Zespół przyjął więc stanowisko o nierekomendowaniu KRS żadnego kandydata.

Uznano przede wszystkim, że E. C. nie spełnia wskazanego w art. 7 § 1 p.u.s.a. wymogu pozostawania co najmniej przez dziesięć lat na stanowisku sędziego. Przy tym Zespół nie doszukał się podstaw do uznania, że zachodzi wyjątkowy przypadek w rozumieniu art. 7 § 2 w zw. z art. 6 § 3 p.u.s.a., przemawiający za przedstawieniem Prezydentowi RP wniosku o powołanie kandydatki, która nie spełnia ustawowej przesłanki do zajmowania stanowiska sędziego NSA.

Odnosząc się do Skarżącego, Zespół wskazał, że w dokonanej przez wizytatora ocenie kwalifikacji podkreślono jedynie duże doświadczenie orzecznicze kandydata i dobry poziom jego orzecznictwa. Jednak uzyskał on niskie poparcie Kolegium (4 głosy „za”, 6 głosów „przeciw”, 1 głos „wstrzymujący się”) i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA (29 głosów „za”, 29 głosów „przeciw”, 9 głosów „wstrzymujących się”).

Stanowisko Zespołu stanowiło podstawę dalszego procedowania przed KRS, która stwierdziła, że Skarżący spełnia wymagania ustawowe określone w art. 7 § 1 p.u.s.a. Odnośnie do kandydatury E. C. KRS podzieliła stanowisko Zespołu co do tego, że nie spełnia ona wymogu wskazanego w art. 7 § 1 p.u.s.a.

Następnie wskazano, że podejmując uchwałę KRS kierowała się kryteriami wymienionymi w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS i uwzględniła uzyskane przez kandydatów oceny kwalifikacji, doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, opinie Kolegium NSA oraz ocenę Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA.

Według treści uzasadnienia uchwały, KRS podzieliła stanowisko Zespołu i po wszechstronnym rozważeniu całokształtu okoliczności sprawy uznała, że Prezydentowi RP nie zostanie przedstawiony wniosek o powołanie któregokolwiek z uczestników postępowania nominacyjnego.

W dalszej części uzasadnienia przywołane zostały krótkie opisy kwalifikacji i doświadczenia kandydatów wraz z informacją o dotyczących ich ocenach wizytatorów. Kandydaturę Skarżącego przedstawiono w następujący sposób:

S. K. urodził się w 1959 r. w P. Ukończył wyższe studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu w P. z oceną dobrą, uzyskując tytuł magistra. Po odbyciu aplikacji sądowej w okręgu Sądu Wojewódzkiego w P. złożył w 1990 r. egzamin sędziowski z wynikiem ogólnym dobrym. Z dniem 1 września 1990 r. został mianowany asesorem sądowym w Sądzie Rejonowym w P. Postanowieniem Prezydenta RP z 28 marca 1992 r. został powołany na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w P., a następnie postanowieniem Prezydenta RP z 18 września 2000 r. na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w P.. Postanowieniem Prezydenta RP z 14 listopada 2006 r. został powołany do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. Orzekał na delegacji do Izby Finansowej NSA: od maja do czerwca 2009 r. w pełnym wymiarze, we wrześniu 2011 r. i styczniu 2012 r. w wymiarze jednej sesji w miesiącu, od kwietnia do czerwca 2012 r. w pełnym wymiarze, w październiku 2013 r. w wymiarze jednej sesji w miesiącu, a od listopada do grudnia 2013 r. w pełnym wymiarze. Od maja 2016 r. orzeka w ramach delegacji do Izby Gospodarczej NSA w pełnym wymiarze, a w okresie poprzedzającym orzekał: od stycznia 2014 r. do grudnia 2015 r. w wymiarze jednej sesji miesięcznie, od stycznia do marca 2016 r. w pełnym wymiarze, w kwietniu 2016 r. w wymiarze jednej sesji.

Praca i kwalifikacje zawodowe kandydata zostały ocenione przez sędziego NSA G. J. Wyraziła ona pogląd, że o dobrym poziomie orzeczniczym sędziego S. K. świadczyć mogą dane statystyczne za okres objęty oceną kwalifikacji. Posiada on duże doświadczenie zawodowe, a poziom orzecznictwa odpowiada standardom i oczekiwaniom przewidzianym dla sędziów NSA. Posiada ponadto przydatną przy wykonywaniu zawodu sędziowskiego umiejętność przekonywania do zajętego przez sąd stanowiska. Został oceniony jako osoba o wysokiej kulturze osobistej, potrafiąca pracować w zespole. Nie był karany dyscyplinarnie i nie toczy się przeciwko niemu postępowanie dyscyplinarne. Jego kwalifikacje zawodowe oraz pozytywne cechy osobowości uzasadniają, w ocenie sędzi G. J., przedstawienie jego kandydatury na stanowisko sędziego NSA.

Prezes NSA przyznał kandydaturze sędziego S. K. ocenę bardzo dobrą.

Po zaprezentowaniu kwalifikacji kandydatów, przed przedstawieniem wyników głosowania KRS wskazano, że przy podejmowaniu decyzji Rada kierowała się ocenami kwalifikacji, doświadczeniem zawodowym i dorobkiem naukowym kandydatów oraz poparciem Kolegium NSA oraz Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA.

Krajowa Rada Sądownictwa podzieliła stanowisko Zespołu z 7 listopada 2018 r., a podejmując uchwałę Rada miała na uwadze rangę NSA oraz jego znaczenie dla praktyki stosowania prawa i porządku prawnego.

Odnośnie do kandydatury Skarżącego KRS uznała, że nie spełnia on kryteriów wyboru na stanowisko sędziego NSA w odpowiednim stopniu, co wynika przede wszystkim z treści uzyskanej przez niego oceny kwalifikacji. Powyższe nie pozwala na wysnucie jednoznacznego wniosku, że wyróżnia się on w wystarczającym stopniu wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej, a co za tym idzie nie została spełniona przesłanka z art. 7 § 2 w zw. z art. 6 § 1 pkt. 6 p.u.s.a. Uzyskał on ponadto niskie poparcie Kolegium i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA. Jego kandydatura nie wypełniła zatem w wystarczającym stopniu przesłanki określonej w art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy o KRS. O nieprzedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie Skarżącego zadecydował całokształt okoliczności przedmiotowej sprawy, w szczególności oceniane łącznie: ocena kwalifikacji oraz poparcie udzielone przez Kolegium i Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA.

W trakcie posiedzenia KRS 8 listopada 2018 r., w wyniku tajnego głosowania, na: E. C. oddano 4 głosy „za”, 2 głosy „przeciw”, przy 12 głosach „wstrzymujących się” i braku głosów „nieważnych”, a na Skarżącego nie oddano głosów „za”, oddano 3 głosy „przeciw”, przy 15 głosach „wstrzymujących się” i braku głosów „nieważnych”. W rezultacie żadna kandydatura nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów.

W związku z tym, Przewodniczący KRS, na podstawie § 12 ust. 4 pkt 1 Regulaminu KRS, zarządził ponowne głosowanie nad kandydaturą E. C., która uzyskała najwyższą liczbę głosów „za”. W wyniku ponownego tajnego głosowania

na tę kandydatkę oddano 3 głosy „za”, 8 głosów „przeciw”, przy 7 głosach „wstrzymujących się” i braku głosów „nieważnych”, w rezultacie czego ponownie nie uzyskała ona wymaganej bezwzględnej większości głosów.

III.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Możliwość wniesienia przez uczestnika tzw. postępowania nominacyjnego odwołania do Sądu Najwyższego od uchwały w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku(-ów) o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego przewiduje art. 44 ust. 1 ustawy o KRS.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, postępowanie przed Sądem Najwyższym w sprawie z takiego odwołania powinno się toczyć według przepisów k.p.c. o skardze kasacyjnej (z wyłączeniem art. 87¹ k.p.c. przewidującego tzw. przymus adwokacko-radcowski). Utrwalony jest pogląd, że wymienione przepisy należy w tym przypadku stosować odpowiednio (zob. np. M. Niezgódka-Medek, [w:] M. Niezgódka-Medek, R. Pęk, *Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz*, LEX 2013, komentarz do art. 44, pkt 10).

Treść norm interpretowanych z art. 44 ustawy o KRS, przepisów k.p.c. o skardze kasacyjnej, jak również przepisów Konstytucji RP dotyczących prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP) oraz powoływania sędziów (art. 179 Konstytucji RP) wyznacza zakres, w jakim Sąd Najwyższy rozpoznaje przedstawioną mu sprawę (bada zaskarżoną uchwałę KRS). Sąd Najwyższy rozpoznaje więc odwołanie w granicach zaskarżenia oraz w granicach wskazanych podstaw (art. 398¹³ k.p.c.; zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 27 marca 2019 r., I NO 8/19), badając jedynie sprzeczność uchwały KRS z prawem (art. 44 ust. 1 ustawy o KRS w zw. z art. 398³ § 1 k.p.c.; zarówno z przepisami prawa materialnego, jak i przepisami postępowania, o ile ich naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy – zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 1 lipca 2019 r., I NO 70/19).

W utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że Sąd Najwyższy wykonuje jedynie formalną kontrolę przestrzegania przez KRS reguł postępowania dotyczących m.in. stosowania przyjętych kryteriów. Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydatów ani

decydowania o tym, który z nich powinien zostać przedstawiony Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie. Merytoryczna ingerencja Sądu Najwyższego w rozstrzygnięcia KRS w tej materii byłaby niedopuszczalna, wkraczałaby bowiem w sferę szczególnego władztwa Rady, wynikającego z norm konstytucyjnych. W praktyce kontrola ta obejmuje więc w szczególności badanie, czy KRS zastosowała w danym postępowaniu te same wobec wszystkich, a przy tym dopuszczalne (zgodne z prawem, niedyskryminujące) kryteria oceny kandydatur oraz prowadziła postępowanie zakończone podjęciem uchwały według m.in. przepisów rozdziału 3 ustawy o KRS oraz wydanego na podstawie art. 22 ust. 1 i 1a tej ustawy Regulaminu KRS (które w głównej mierze regulują postępowanie przed Radą). W odniesieniu do kwestii ustalenia faktów i oceny dowodów dopuszczalne jest jedynie badanie, czy KRS wywiązała się z obowiązku wszechstronnego rozważenia sprawy na podstawie całego, prawidłowo zebranego materiału dowodowego (zob. w szczególności postanowienie Sądu Najwyższego z 27 marca 2012 r., III KRS 5/12; wyroki Sądu Najwyższego z: 21 kwietnia 2016 r., III KRS 7/16; 7 marca 2017 r., III KRS 3/17; 26 marca 2019 r., I NO 10/19; 27 marca 2019 r., I NO 59/18, zob. także M. Niezgódka-Medek, [w:] M. Niezgódka-Medek, R. Pęk, Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz, LEX 2013, komentarz do art. 44, pkt 13).

Odnosząc się do najdalej idącego zarzutu Skarżącego, tj. zarzutu wydania uchwały przez niewłaściwie obsadzoną KRS, Sąd Najwyższy wskazuje, że jedyny organ państwa, który może ocenić, czy ustawa zmieniająca ustawę o KRS w zakresie wyboru członków Rady jest zgodna z Konstytucją RP, a tym samym rozstrzygnąć, czy KRS jest prawidłowo obsadzona, to Trybunał Konstytucyjny (art. 188 Konstytucji RP; zob. także wyrok Sądu Najwyższego z 26 marca 2019 r., I NO 10/19). W wyroku z 25 marca 2019 r., K 12/18, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 9a ustawy o KRS jest zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w zw. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. Zaznaczyć należy, że objęty zarzutem art. 10 ust. 2 Konstytucji RP stanowi w tym kontekście jedynie doprecyzowanie regulacji art. 10 ust. 1 Konstytucji RP. Na podstawie art. 190 ust. 1 Konstytucji RP wyrok ten ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczny. Sąd Najwyższy jest nim więc związany.

We wcześniejszym wyroku, z 20 czerwca 2017 r. (K 5/17) – orzekając, że art. 13 ust. 3 ustawy o KRS rozumiany w ten sposób, że kadencja członków KRS wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych ma charakter indywidualny, jest niezgodny z art. 187 ust. 3 Konstytucji RP – w uzasadnieniu, w ramach szerszej argumentacji Trybunał Konstytucyjny wskazał m.in., że „Gwarancje czteroletniej kadencji wybieranych członków KRS nie mają przy tym charakteru bezwzględny. Ze względu na brzmienie art. 187 ust. 4 Konstytucji, z którego wynika, że ustrój Rady ma określać ustawa, ustrojodawca dopuścił sytuacje, gdy w ustawie zostaną wskazane wypadki odstępstwa od tej czteroletniej kadencji”.

W związku z tym, że w ramach omawianego zarzutu podstawową kwestią jest ewentualne naruszenie wymienionych w nim przepisów Konstytucji RP ze względu na zastosowanie art. 9a ustawy KRS, nie ma potrzeby szczegółowego odnoszenia się do pozostałych wskazanych w tym miejscu przez Skarżącego przepisów.

Następnym najdalej idącym zarzutem jest zarzut 1. – naruszenia art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1-3 ustawy o KRS. Wskazany art. 33 ust. 1 ustawy o KRS dotyczy adresowanego do Rady obowiązku podjęcia uchwały w sprawach indywidualnych po wszechstronnym rozważeniu sprawy, na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeżeli zostały złożone. Ustawodawca wyposażył KRS (Przewodniczącego Rady) w uprawnienia umożliwiające zgromadzenie pełnego i adekwatnego do danego postępowania materiału dowodowego, tj. zwrócenia się o przedstawienie akt osobowych, zarządzenie uzupełnienia dokumentacji (art. 30 ustawy o KRS), żądanie osobistego stawiennictwa lub złożenia wyjaśnień (art. 33 ust. 2 ustawy o KRS).

W swoim orzecznictwie Sąd Najwyższy wyjaśnił, że nakaz podjęcia uchwały po wszechstronnym rozważeniu sprawy oznacza, że KRS nie może pominąć istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności wynikających z udostępnionej dokumentacji lub wyjaśnień, czy innych zebranych dowodów, ani dokonać ustaleń sprzecznych z tym materiałem, zaś samo rozstrzygnięcie powinno być wynikiem wszechstronnego rozważenia wszystkich aspektów sprawy w sposób, który nie był

dowolny (wyroki Sądu Najwyższego z: 26 kwietnia 2012 r., III KRS 11/12; 22 maja 2012 r., III KRS 14/12; 15 lutego 2019 r., I NO 14/19).

Wszechstronnemu rozważeniu sprawy służy również takie ukształtowanie postępowania przed KRS, że jednym z jego etapów jest opracowanie sprawy i zajęcie stanowiska przez Zespół (art. 31, art. 34 i 35 ustawy o KRS; § 17 i § 19 Regulaminu KRS, które również przewidują obowiązki i uprawnienia związane z gromadzeniem materiału dowodowego). We wskazanym przez Skarżącego w zarzucie art. 35 ust. 2 ustawy o KRS ustawodawca wymienił kryteria, jakimi powinien kierować się Zespół przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście. Należy uznać, że skoro KRS może nie podzielić stanowiska Zespołu w zakresie rekomendacji na stanowisko sędziowskie, te kryteria powinna stosować również KRS. W przeciwnym razie podważony zostałby sens regulacji zawartej w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, który zawiera wyraźne ograniczenie uznania przy podejmowaniu decyzji w postępowaniu nominacyjnym.

Przechodząc do oceny postępowania, które zakończyło się podjęciem zaskarżonej uchwały, Sąd Najwyższy wskazuje, że – jak wynika z uzasadnienia uchwały – w celu przygotowania sprawy został wyznaczony Zespół i zgodnie z art. 31 ust. 2a ustawy o KRS zawiadomiono Ministra Sprawiedliwości. Zespół wysłuchał kontrkandydatkę Skarżącego, a on sam, mimo prawidłowego powiadomienia, nie stawiał się. Przeprowadzono naradę, uznano, że zgromadzone materiały są wystarczające do zajęcia stanowiska w sprawie, a następnie odbyło się głosowanie. Przedstawione przez Zespół stanowisko zostało uzasadnione.

Z uzasadnienia uchwały, w szczególności przytoczonego życiorysu, wynika że KRS wzięła pod uwagę wykształcenie (studia i aplikacja oraz egzaminy) Skarżącego, jego doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa (pełny przebieg kariery zawodowej z uwzględnieniem orzekania w ramach delegacji w NSA), opinię wizytatora (zawierającą ocenę odnoszącą się do jakości orzeczeń wydawanych przy udziale Skarżącego, statystyk, doświadczenia, umiejętności i cech, oraz informację o niekaralności w zakresie postępowań dyscyplinarnych). Przedstawiono również ocenę kandydatury Skarżącego wydaną przez Prezesa NSA, jak i dane dotyczące poparcia udzielonego przez Kolegium i Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA. Podnosząc omawiany zarzut Skarżący nie

wskazał, jakie – jego zdaniem istotne dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności – a wynikające z udostępnionej dokumentacji zostały przez Radę pominięte, ani które ustalenia faktyczne miałyby być sprzeczne ze zgromadzonym materiałem. Wobec powyższego należy stwierdzić, że KRS rozpatrzyła sprawę w oparciu o bogaty materiał dowodowy, nie pomijając istotnych dla Skarżącego okoliczności, a omawiany zarzut w zakresie braku wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy nie może być skuteczny.

Zarzut 1. odnosi się również do oceny przez KRS materiału dowodowego. Łączy się więc z zarzutem 3. (naruszenia art. 6 § 1 ust. 6 w zw. z art. 7 § 1 p.u.s.a.). Sąd Najwyższy wskazuje, że ww. zarzuty wykraczają poza opisany na początku uzasadnienia zakres rozpoznania spraw z odwołań od uchwał KRS. Ocena przydatności kandydata na dane stanowisko należy do wyłącznej kompetencji KRS (art. 179 Konstytucji RP) i Sąd Najwyższy nie może jej kwestionować, chyba że Rada przekroczyła granice uznania (zob. np. wyroki Sądu Najwyższego z: 4 lipca 2012 r., III KRS 16/12; 10 grudnia 2014 r., III KRS 69/14). Biorąc pod uwagę przedstawione przez KRS uzasadnienie (tj., że m.in. treść oceny kwalifikacji „nie pozwala na wysnucie jednoznacznego wniosku, że wyróżnia się on [Skarżący] w wystarczającym stopniu wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej”, oraz że Rada „miała na uwadze rangę Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz jego znaczenie dla praktyki stosowania prawa i porządku prawnego”), jak również zaprezentowaną ocenę kwalifikacji (w której mowa m.in. o „dobrym poziomie orzecznictwa”), nie można stwierdzić, że ocena KRS nie mieści się w granicach uznania Rady.

Podkreślić należy, że z uzasadnienia uchwały wynika, że nie jest tak, iż Skarżący nie wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w ww. zakresie, ale, że nie wyróżnia się nim w „wystarczającym stopniu”. Z jednej strony, jak podniesiono w odwołaniu, art. 6 § 1 w zw. z art. 7 § 1 p.u.s.a., nie przewiduje stopniowości w zakresie spełniania wymienionych warunków. Z drugiej jednak, w ramach postępowania nominacyjnego KRS ma możliwość nierekomendowania żadnego kandydata (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 27 marca 2019 r., I NO 5/19; zob. także § 19 ust. 6 Regulaminu KRS). Rada nie miałaby takiej możliwości, gdyby

samo spełnienie wymogów ustawowych oznaczało konieczność rekomendowania kandydata (do czego mogłoby teoretycznie dojść w analizowanym postępowaniu, gdyż KRS uznała, że jedyna kontrkandydatka Skarżącego nie spełnia ustawowego kryterium długości stażu pracy). Należy mieć to na uwadze przy wykładni ww. przepisów w omawianym tu kontekście. Wobec powyższego zarzuty 1. i 3. są bezpodstawne.

W odniesieniu do zarzutu 4. (tj. naruszenia art. 7 § 2 w zw. z art. 6 § 1 pkt 6 p.u.s.a., poprzez błędne jego zastosowanie) Sąd Najwyższy wskazuje, że w uzasadnieniu badanej uchwały nie znalazły się jakiegokolwiek stwierdzenia, które świadczyłyby o zastosowaniu, lub rozważaniu zastosowania przepisu art. 7 § 2 p.u.s.a. Przepis ten odsyła bowiem do przepisów dotyczących osób z tytułem naukowym profesora lub ze stopniem naukowym doktora habilitowanego nauk prawnych oraz wyjątkowej możliwości powołania kandydata mimo krótszych niż ogólnie wymagane okresów pozostawania na określonych stanowiskach lub wykonywania określonego zawodu. Przeciwno stwierdzeniu, że przy ocenie kandydatury Skarżącego KRS zastosowała art. 7 § 2 p.u.s.a. przemawia kontekst, w jakim w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały powołano się na art. 7 § 2 w zw. z art. 6 § 1 pkt 6 p.u.s.a („Powyższe nie pozwala na wysnucie jednoznacznego wniosku, że wyróżnia się on w wystarczającym stopniu wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej, a co za tym idzie nie została spełniona przesłanka z art. 7 § 2 w zw. z art. 6 § 1 pkt. 6 p.u.s.a.”). Kontekst ten wskazuje na omyłkę (§ 2 zamiast § 1), która nie miała znaczenia dla wyniku postępowania przed Radą. W związku z tym, zarzut 4. nie okazał się trafny.

Nie jest zasadny również zarzut 2. obejmujący naruszenie art. 42 ust. 1 ustawy o KRS. Wskazany przepis nie precyzuje koniecznych elementów treści uzasadnienia uchwały. W orzecznictwie Sądu Najwyższego podnosi się, że trzeba w tym zakresie kierować się zdrowym rozsądkiem, mając w szczególności na uwadze funkcje i cele przedmiotowe uzasadnienia. Celem uzasadnienia jest przedstawienie przesłanek, którymi kierowała się Rada podejmując rozstrzygnięcie zawarte w uchwale i wykazanie, że uchwała została podjęta po wszechstronnym rozważeniu okoliczności sprawy. Z uwagi na opisane na początku podstawy, w

granicach których rozpoznawane jest odwołanie, znaczenie mają takie uchybienia dotyczące uzasadnienia, które mogły mieć istotny wpływ na wynik postępowania (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 4 lipca 2012 r., III KRS 16/12; 24 kwietnia 2019 r., I NO 18/19).

Sąd Najwyższy wskazuje, że w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały przedstawiono motywy, którymi kierował się Zespół, jak i dzielająca jego stanowisko KRS (całokształt okoliczności sprawy, a w szczególności brak dostatecznie wysokich – z punktu widzenia przyjętych założeń dotyczących wymogów, jakie powinien spełniać sędzia NSA – kwalifikacji oraz niskie – zdaniem Rady – poparcie środowiska). W podnoszonej przez Skarżącego sprzeczności polegającej na jednoczesnym twierdzeniu, że spełnia on przesłanki ustawowe, oraz że ich nie spełnia (wskazując art. 7 § 2 w zw. z art. 6 § 1 pkt 6 p.u.s.a.), czy nie spełnia ich w wystarczającym stopniu, znalazło językowy wyraz omówione powyżej zestawienie, że z jednej strony kandydat może wymogi ustawowe spełniać albo nie spełniać, ale z drugiej KRS ma możliwość nierekomendowania żadnego kandydata, nawet jeśli kandydaty odpowiadają kryteriom ustawowym. Z treści uzasadnienia, mimo pewnych mankamentów, którymi się cechuje, można odczytać intencje, którymi kierowała się KRS.

Zrozumiałe jest przy tym, że Skarżący może nie być usatysfakcjonowany w zakresie wskazania podstaw ocen dotyczących poziomu jego wiedzy (kwalifikacji) i poparcia środowiska, zwłaszcza, że w przypadku oceny tej konkretnej kandydaty mogą one budzić wątpliwości. Niemniej jednak ze względu na to, że ocena ta leży w zakresie uznania KRS, a – jak już wskazano powyżej – treść uzasadnienia pozwala na zbadanie ewentualnego przekroczenia granic uznania (co zostało przesądzone negatywnie), należy stwierdzić, że uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie zawiera braków ani uchybień, które mogły mieć istotny wpływ na wynik postępowania, a tym samym skutkować uchYLENIEM uchwały.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS Sąd Najwyższy oddalił odwołanie.