



Sygn. akt III KRS 31/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 lipca 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Iwulski (przewodniczący)

SSN Dawid Miąsik

SSN Maciej Pacuda (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania W. M.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [x] z dnia 9 marca 2015 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ogłoszone w Monitorze Polskim z 2014 r., poz.304, z udziałem B. Z.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 15 lipca 2015 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa uchwałą nr [x] z dnia 9 marca 2015 r., podjętą w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ogłoszonego w Monitorze Polskim z 2014 r., poz. 304, na podstawie art. 3 ust. 1 pkt

2 i art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 126, poz. 714, ze zm.), postanowiła przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie kandydaturę radcy prawnego B.Z. (pkt 1) oraz nie przedstawiać Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie pozostałych kandydatur, w tym kandydatury radcy prawnego W.M. (pkt 2).

W uzasadnieniu tej uchwały Krajowa Rada Sądownictwa wyjaśniła, że zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa przyjął stanowisko w przedmiocie rekomendacji na pierwszym miejscu (3 głosami „za”, przy braku głosów „przeciw” i 1 głosie „wstrzymującym się”) kandydatury byłego adwokata D. G. oraz na drugim miejscu (1 głos „za”, przy braku głosów „przeciw” i 3 głosach „wstrzymujących się”) kandydatury radcy prawnego B. Z..

W dniu 9 marca 2015 r. Rada częściowo podzielając stanowisko Zespołu uznała, że w obecnej procedurze nominacyjnej najlepszą kandydatką jest radca prawny B. Z., która zostanie przedstawiona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, kwalifikacje radcy prawnego B. Z., posiadane przez tę kandydatkę doświadczenie zawodowe, wnioski płynące z opinii na temat jej pracy, a także uzyskane poparcie środowiska sędziowskiego przemawiają za przedstawieniem jej kandydatury do powołania na jedno wolne stanowisko sędziowskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie.

Rada ustaliła, że B. Z. urodziła się w dniu 3 września 1960 r. w G.. W 1986 r. ukończyła wyższe studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu [x] w K., uzyskując tytuł magistra prawa z ogólną oceną dobrą. Po odbyciu aplikacji radcowskiej, w listopadzie 1996 r., złożyła egzamin radcowski z łącznym wynikiem bardzo dobrym. Ponadto kandydatka w 1984 r. ukończyła z wynikiem bardzo dobrym studia magisterskie w zakresie nauk politycznych - specjalność polityka społeczna na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu [x] w K.. W 2013 r. ukończyła zaś studia doktoranckie w zakresie nauk prawnych na Wydziale Prawa i

Administracji Uniwersytetu [x], a Rada Naukowa Instytutu Nauk Prawno-Administracyjnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu [x] na posiedzeniu w dniu 30 września 2013 r. dokonała otwarcia przewodu doktorskiego kandydatki i zatwierdziła temat pracy doktorskiej w brzmieniu: „Nadzwyczajne tryby wzruszania ostatecznych decyzji podatkowych. Między zasadą praworządności a zasadą ochrony praw nabytych”.

W latach 1993-2003 kandydatka pracowała w Izbie Skarbowej w K., zaczynając od stanowiska inspektora, a kończąc na stanowisku naczelnika wydziału podatku dochodowego od osób fizycznych. W latach 1998-2003 równocześnie pracowała na pół etatu jako radca prawny w urzędach skarbowych, początkowo w Urzędzie Skarbowym w D., a od grudnia 2000 r. w II Urzędzie Skarbowym w K.. Od dnia 21 sierpnia 2003 r. jest zatrudniona w Ministerstwie [...], w którym piastowała funkcje Dyrektora Departamentu Koordynacji Kontroli Finansowej i Audytu Wewnętrznego, radcy prawnego w Biurze Obsługi Prawnej i Zastępstwa Procesowego, następnie Zastępcy Dyrektora w tym Biurze, a od lipca 2008 r. do chwili obecnej Dyrektora Biura Prawnego.

Ocenę kwalifikacyjną kandydatki sporządziła sędzia WSA w Warszawie J.S., która podniosła, że opiniowana w swojej pracy zajmowała się różnymi dziedzinami prawa administracyjnego, w szczególności prawa podatkowego, co wpłynęło niewątpliwie na rozwijanie jej kwalifikacji zawodowych. Zdaniem sędzi opinującej, sporządzane przez kandydatkę pisma, opinie prawne, interpretacje przepisów cechowała poprawność stylistyczna i językowa. Zawierały one dokładnie przedstawiony stan faktyczny, stanowisko urzędu wraz z oceną prawną, wskazaniem jej podstaw oraz „poparte były judykaturą”. W obszarze tworzenia prawa działalność B. Z. koncentrowała się z kolei na przygotowywaniu projektów aktów prawnych - zarządzeń, rozporządzeń. Kandydatka spełnia więc wymogi ustawowe, w tym odnośnie do wymaganego stażu pracy, gdyż od 1993 r. stosuje prawo administracyjne, dodatkowo od 1998 r. wykonuje zawód radcy prawnego. Sędzia opiniująca zwróciła również uwagę, że B. Z. pracuje nad doskonaleniem swojej wiedzy prawniczej, czego wyrazem jest otwarcie przewodu doktorskiego oraz uczestnictwo w wielu kursach. Dodatkowo sędzia podkreśliła, że kandydatka łączyła przez wiele lat pracę w Ministerstwie [...] z pracą radcy prawnego. W ocenie

sędzi opiniującej, powoduje to, że doświadczenie zawodowe kandydatki nie ogranicza się tylko do tworzenia i stosowania prawa administracyjnego podatkowego, ale rozciąga się również na inne dziedziny prawa (cywilnego, gospodarczego, pracy). Jej wiedza merytoryczna, zdolności organizacyjne, skuteczna komunikacja, zorientowanie na osiąganie celów przez bezpośrednich przełożonych oceniane są bardzo wysoko. Sędzia opiniująca wyraziła zatem pogląd, że dotychczasowy przebieg pracy zawodowej opiniowanej wynikający z przedstawionych dokumentów pozwala na stwierdzenie, że posiadane przez nią kwalifikacje stanowią o przydatności do pełnienia obowiązków sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Kandydatka otrzymała także wyróżniającą opinię Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który podkreślił, że B. Z. posiada kwalifikacje, wiedzę, doświadczenie praktyczne oraz cechy osobowościowe wymagane przy sprawowaniu urzędu sędziego sądu administracyjnego.

Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na posiedzeniu w dniu 19 listopada 2014 r. oceniło jako bardzo dobrą kandydaturę radcy prawnego B.Z. na stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, nie oddając głosów „za”, przy 8 głosach „przeciw”.

Na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w dniu 1 grudnia 2014 r. Kandydatka uzyskała: 47 głosów „za” oraz 61 głosów „przeciw” (3 głosy „nieważne”). W Zgromadzeniu wzięło udział 111 sędziów.

Rada wyjaśniła, że w postępowaniu konkursowym przed Radą stosowane są jednakowe wobec wszystkich kandydatów kryteria i procedury. Rada, dokonując rozpoznania i oceny każdej ze zgłoszonych kandydatur, ma na uwadze przymioty wymagane do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Przy uwzględnieniu oceny całościowej wynikającej z łącznego zastosowania ustawowych kryteriów, w niniejszym postępowaniu nominacyjnym Krajowa Rada Sądownictwa uznała zaś, że na wybór zasługuje kandydatura radcy prawnego B. Z.. Rada, dokonując takiej oceny, miała na uwadze przymioty wskazane w bardzo dobrej oraz wyróżniającej ocenie kwalifikacyjnej dotyczącej pracy kandydatki. Zdaniem Rady, kandydatka ta posiada obszerną i pogłębioną wiedzę merytoryczną, predysponującą do objęcia

stanowiska sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz odpowiednie doświadczenie zawodowe i staż pracy, a ponadto otrzymała najwyższe poparcie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

D. J. G., urodzony w 1973 r., posiadający stopień doktora habilitowanego nauk prawnych, rekomendowany przez Zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa na pierwszym miejscu listy rekomendacyjnej, otrzymał wprawdzie poparcie Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, jednak uzyskał znacznie niższy wynik podczas głosowania na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (14 głosów „za”, przy 91 głosach „przeciw” - 6 głosów „nieważnych”). Ponadto otrzymał ocenę dostateczną z egzaminu radcowskiego, a jego doświadczenie praktyczne i życiowe, choć wszechstronne, nie jest tak długoletnie jak wybranej kontrkandydatki, ponieważ swoją praktykę zawodową rozpoczął w 2002 r., a więc znacznie później niż radca prawny B. Z..

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, pozostali kandydaci ubiegający się o stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w tym postępowaniu nominacyjnym, w tym radca prawny W. M., nie spełniają z kolei w tak dużym stopniu kryteriów wyboru. Krajowa Rada Sądownictwa, uwzględniając łącznie wszystkie przesłanki i kryteria związane z powołaniem na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, uznała, że radca prawny B. Z. spełnia je w wyższym stopniu niż pozostali kandydaci.

Przedstawione powyżej okoliczności spowodowały, że w trakcie posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa w dniu 9 marca 2015 r. w pierwszym głosowaniu na kandydaturę B. Z. oddano 9 głosów „za”, nie oddano głosów „przeciw”, przy 10 głosach „wstrzymujących się”, udzielając jej kandydaturze poparcia, na kandydaturę D. G. oddano 9 głosów „za” oraz 2 głosy „przeciw”, przy 8 głosach „wstrzymujących się”, udzielając jego kandydaturze poparcia, na kandydaturę W. M. nie oddano głosów „za”, oddano 3 głosy „przeciw”, przy 16 głosach wstrzymujących się, w rezultacie czego jego kandydatura nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów. Z kolei w drugim głosowaniu, którym zostały objęte tylko dwie kandydatury legitymujące się najlepszym wynikiem pierwszego

głosowania, na kandydaturę B. Z. oddano 10 głosów „za”, nie oddano głosów „przeciw”, przy 9 głosach „wstrzymujących się”, a na kandydaturę D. G. oddano 8 głosów „za”, 1 głos „przeciw”, przy 10 głosach „wstrzymujących się”.

Uczestnik postępowania W. M. wniósł odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 9 marca 2015 r., nr [x], zaskarżając tę uchwałę w częściach obejmujących: pkt 1 jej rozstrzygnięcia, w zakresie, w jakim orzeka o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie na stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie radcy prawnego B. Z. oraz pkt 2 w zakresie, w jakim orzeka o nieprzedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie na wymienione stanowisko sędziego W. M., a także zarzucając zaskarżonej uchwale wydanie jej z naruszeniem przepisów prawa materialnego, to jest:

(-) art. 33 ust. 1 ustawy o KRS, przez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że wszechstronne rozważenie sprawy dawało podstawy do objęcia wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziowskie B. Z. i nie dawało podstaw o objęcia nim W. M.;

(-) art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy o KRS, przez błędną wykładnię powodującą pominięcie, że ocena kandydatury W. M. powinna w pierwszej kolejności obejmować podstawę do kandydowania w postaci stopnia naukowego, nie zaś wyłącznie w oparciu o wykonywany zawód radcy prawnego, czego w wypadku tego kandydata nie uwzględniały organy opiniodawcze WSA w Warszawie, zaś wynikało to jednoznacznie z kwalifikacji, zobrazowanych kartą zgłoszenia i załączonymi doń opiniami, rekomendacjami i recenzjami, a także publikacjami; mylnie też KRS przyjęła, że opinia Kolegium i ocena Zgromadzenia Ogólnego determinują rozstrzygnięcie KRS;

(-) art. 6 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1647), przez błędne przyjęcie, że przesłanka wysokiego poziomu wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej została optymalnie spełniona w wypadku B.Z. i nie została dostatecznie spełniona w wypadku W.M.;

(-) art. 6 § 2 p.u.s.a. w zw. z art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a., przez błędną wykładnię pierwszego z nich, prowadzącą do niewłaściwego zastosowania drugiego z nich, skoro wymagania z art. 6 § 1 pkt 7 nie dotyczą osób z tytułem naukowym profesora lub stopniem naukowym doktora habilitowanego nauk prawnych;

(-) art. 29 p.u.s.a. w zw. z art. 57f § 2 zdanie pierwsze i art. 57g § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 133), przez błędne zastosowanie art. 57f § 2 zdanie pierwsze p.u.s.p., podczas gdy wypadku W. M. podstawą ubiegania się o stanowisko była podstawa określona w art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a., zaś dokumenty obrazujące m.in. pracę radcy prawnego (które zdeterminowały opinie organów WSA, jakimi następnie kierowała się KRS) były przedstawione z kartą z racji obowiązku formalnego, a nie materialnego; przepis ten posługuje się zwrotem «ocena kandydata ... wykonującego zawód radcy... jest dokonywana w oparciu ...», a więc bez względu na kumulację wykonywania zawodu radcy z innymi podstawami. Z tych względów wadliwie oceniono kandydaturę pod względem podstaw z art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a.;

(-) § 8 ust. 1 pkt 1-3 i § 10 zdanie pierwsze i drugie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2012 r. w sprawie oceny kwalifikacji kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie (Dz.U. z 2012 r., poz. 1167), przez błędne przyjęcie, że kandydatury B. Z. i W. M. ocenione winny być co do zasady pod kątem kwalifikacji nabytych w trakcie wykonywanego zawodu radcy prawnego, zaś gdy idzie o osiągnięcia naukowe B. Z., że kluczowe znaczenie miała uchwała o wszczęciu przewodu doktorskiego, która oceniona została wyżej, aniżeli wydane wobec W. M. uchwały właściwych rad wydziałów o nadaniu stopnia doktora habilitowanego nauk prawnych, o nadaniu stopnia naukowego nauk prawnych oraz akt powołania na stanowisko profesora nadzwyczajnego.

Powołując się na tak sformułowane zarzuty, odwołujący się wniośł o zmianę zaskarżonej uchwały przez orzeczenie o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie na stanowisko sędziego W. M. oraz o orzeczenie o odmowie przedstawienia takiego wniosku w zakresie B. Z..

Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o oddalenie odwołania W.M. w całości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wstępnie Sąd Najwyższy stwierdza, że odwołujący się formułuje wyłącznie wniosek o zmianę zaskarżonej uchwały i orzeczenie co do istoty sprawy, a zatem wniosek ten obejmuje jedynie wydanie wyroku reformatoryjnego. W związku z tym Sąd Najwyższy uważa za stosowne przypomnieć, że choć art. 44 ust. 3 ustawy o KRS przewiduje, że do postępowania przed Sądem Najwyższym stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej, to jednak z wyłączeniem art. 398¹⁶ k.p.c. dopuszczającego wydanie w postępowaniu kasacyjnym, na wniosek skarżącego, wyroku co do istoty sprawy po uprzednim uchyleniu zaskarżonego orzeczenia. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym, ukształtowanym ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, kwestia ta nie budziła zresztą jakichkolwiek wątpliwości, skoro w myśl art. 13 ust. 5, Sąd Najwyższy rozpoznając sprawę mógł jedynie uchylić uchwałę i sprawę przekazać Radzie do ponownego rozpatrzenia albo odwołanie oddalić. Regulacja ta korespondowała z art. 13 ust. 6 tej ustawy, zgodnie z którym w zakresie nieuregulowanym do postępowania przed Sądem Najwyższym również stosowało się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej. Była też konsekwencją określenia przez art. 179 Konstytucji RP organów uczestniczących w powoływaniu na stanowiska sędziowskie oraz ich roli i kompetencji w tym zakresie. Powołany przepis stanowi bowiem, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Pośrednio określa więc także rolę 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. Dlatego sądowa kontrola dokonywana przez pryzmat wymienionego przepisu nie stwarza podstaw do wkraczania w zakres kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa, ponieważ mogłoby to oznaczać naruszenie konstytucyjnych uprawnień i kompetencji tego organu wynikających z art. 179 Konstytucji. Choć zatem aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 126, poz. 714 ze zm.) nie zawiera regulacji analogicznej do art. 13 ust. 5 ustawy o KRS z 2001 r., to okoliczność ta nie oznacza uzyskania

przez Sąd Najwyższy możliwości wydania wyroku reformatoryjnego, którego sentencja zastępowałaby uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa. Dlatego Sąd ten w przypadku stwierdzenia, że uchwała Rady jest sprzeczna z prawem (art. 44 ust. 1 ustawy o KRS), nadal może jedynie uchylić taką uchwałę i sprawę przekazać Radzie do ponownego rozpoznania.

Ponadto, Sąd Najwyższy uważa za stosowne przypomnieć, że zgodnie z art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 126, poz. 714 ze zm., dalej ustawa o KRS), uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Wynikające z tego przepisu prawo zaskarżenia uchwał Rady dotyczy zatem uchwał podejmowanych w sprawach należących do jej kompetencji, w tym w wymienionych w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o KRS sprawach o rozpatrzenie i ocenę kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych. Odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej (art. 44 ust. 3 ustawy o KRS) determinuje z kolei sposób wyznaczenia granic rozpoznania przez Sąd Najwyższy sprawy zainicjowanej odwołaniem uczestnika postępowania. Stosownie do art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje bowiem skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw, a z urzędu bierze pod rozagę tylko nieważność postępowania.

Jeśli natomiast chodzi o podstawy odwołania od uchwał Rady, to zdaniem Sądu Najwyższego zasadniczo nie ma zastosowania w tym zakresie art. 398³ § 1 k.p.c. regulujący kwestię podstaw kasacyjnych, gdyż w przypadku odwołań od uchwał Rady podstawy te są określone w art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o KRS, który stanowi, że odwołanie można wnieść z powodu sprzeczności uchwały z prawem, a zatem zarówno z prawem materialnym, jak i z przepisami postępowania. Szczegółowe zasady postępowania przed Radą w indywidualnych sprawach są przy tym unormowane w przepisach rozdziału 3 obecnie obowiązującej ustawy o KRS i to one mogą zasadniczo stanowić punkt odniesienia dla podnoszonych w odwołaniach od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa zarzutów naruszenia

przepisów proceduralnych. Naruszenia te muszą mieć jednak istotny wpływ na wynik sprawy, odzwierciedlony w treści zaskarżonej uchwały.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie za nadal aktualny uznaje równocześnie pogląd judykatury wyrażany na gruncie art. 13 ust. 2 dawnej ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, będącego odpowiednikiem art. 44 ust. 1 obecnej ustawy o KRS, zgodnie z którym zakres kognicji Sądu Najwyższego w ramach oceny uchwał Krajowej Rady Sądownictwa obejmuje wyłącznie badanie, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem. Oznacza to przede wszystkim, że Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydata na sędziego (a tym bardziej jego kontrkandydatów). Przedmiotem badania ze strony Sądu Najwyższego pozostaje więc procedura podejmowania uchwały przez Krajową Radę Sądownictwa, a nie przesłanki, które zadecydowały o jej treści (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 15 lipca 2009 r., III KRS 7/09 i III KRS 11/09, niepublikowane, oraz z dnia 20 października 2009 r., III KRS 13/09, ZNSA 2011 nr 11, poz. 93). Wypada również dodać, że jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06 (OTK-A 2008 nr 4, poz. 63), ani szczególna, konstytucyjna, pozycja ustrojowa KRS, ani fakt, że w myśl art. 12 ust. 5 ustawy o KRS w postępowaniu przed Radą nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, nie odbierają postępowaniu przed Radą w sprawach indywidualnych, dotyczących powołania na stanowiska sędziowskie, charakteru postępowania administracyjnego. Przedmiot postępowania w kwestii oceny kandydata i przedstawienia wniosku o jego powołanie na stanowisko sędziego ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. I jako taka powinna podlegać kontroli sądowej w zakresie właściwym tego rodzaju sprawom, tj. pod kątem legalności, przestrzegania stosownych procedur prawnych. Zgodzić się natomiast należy ze stanowiskiem, że merytoryczna ingerencja sądu w rozstrzygnięcia Rady byłaby niedopuszczalna, wkraczałaby bowiem w sferę szczególnego władztwa Rady, wynikającego z samych norm konstytucyjnych. Jednakże kontrola sądowa przestrzegania praw obywateli, w rozważanym wypadku praw wynikających z art. 60 Konstytucji, tj. prawa równego dostępu do służby publicznej, a zatem w sprawach prowadzenia naboru na podstawie przejrzystych

kryteriów selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej, jest, w myśl art. 45 ust. 1 Konstytucji, konieczna.

W konsekwencji takiego ukształtowania kognicji Sądu Najwyższego w zakresie kontroli nad postępowaniem dotyczącym przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie sędziego, kontrola sądowa obejmuje w szczególności badanie, czy Rada przestrzegała w danym postępowaniu jednolitych kryteriów oceny kandydata oraz procedur postępowania związanych z oceną kandydatury i przedstawiania wniosku Prezydentowi. Analiza tego, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem, obejmuje także kontrolę przestrzegania przez Radę innych wymagań prawnych, w tym np. ustawowych warunków powoływania na stanowisko sędziego, sprecyzowanych w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ogólnych reguł proceduralnych obowiązujących w postępowaniu przed tym organem, określonych w przepisach rozdziału 3 ustawy o KRS.

Podkreślić należy, że Krajowa Rada Sądownictwa jest zobligowana do wszechstronnego rozważenia wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Jest ona organem umocowanym przez Konstytucję do rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu sędziego, w jej gestii pozostają ustalenia faktyczne, ocena dowodów, ocena doboru kryteriów, jak również znaczenie przywiązywane do poszczególnych kryteriów przy ocenie poszczególnych kandydatów.

Przechodząc do oceny podstaw odwołania wniesionego w niniejszej sprawie od uchwały Rady z dnia 9 marca 2015 r., Sąd Najwyższy stwierdza, że jest ono oparte na zarzutach naruszenia: art. 33 ust. 1, art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy o KRS; art. 6 § 1 pkt 6 i 7, art. 6 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. o ustroju sądów administracyjnych; art. 29 ustawy o ustroju sądów administracyjnych w związku z art. 57f § 2 zdanie pierwsze i art. 57g § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, a także § 8 ust. 1 pkt 1-3 i § 10 zdanie pierwsze i drugie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2012 r. w sprawie oceny kwalifikacji kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie.

Powołany w podstawach zaskarżenia art. 33 ust. 1 ustawy o KRS zobowiązuje Krajową Radę Sądownictwa, aby przed podjęciem uchwały w indywidualnych sprawach należących do jej kompetencji wszechstronnie rozważyła sprawę, na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeśli zostały złożone. Regulacja zawarta w tym przepisie koresponduje więc z obowiązkami Rady wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP. Naruszenie tego przepisu (a także art. 2 Konstytucji RP) może zatem polegać na pominięciu istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności wynikających z owej dokumentacji lub wyjaśnień, albo dokonaniu ustaleń sprzecznych z tymże materiałem.

Natomiast w myśl art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście zespół kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia: 1) doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia; 2) opinie kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów. Przepis ten jest wprawdzie adresowany wprost tylko do zespołu i nakazuje uwzględnienie wymienionych w nim kryteriów jedynie przy ustalaniu kolejności na liście kandydatów rekomendowanych przez zespół do obsadzenia wolnych stanowisk sędziowskich. Z reguł wykładni systemowej i funkcjonalnej wynika jednak, że ma on szersze zastosowanie, tak w zakresie przedmiotowym, jak i podmiotowym. Przed ustaleniem kolejności rekomendowanych kandydatów zespół musi bowiem w pierwszym rzędzie wydzielić ich grupę spośród wszystkich, którzy zgłosili się do obsadzanych stanowisk, a trudno sobie wyobrazić, aby można w tym zakresie stosować inne kryteria, gdyż obie te czynności służą jednemu celowi – wyborowi najlepszych kandydatów na sędziów. Ten sam cel ma zaś następna faza postępowania, już przed Radą w pełnym składzie, co przemawia za stosowaniem również w tej fazie tych samych kryteriów oceny kandydatów. Wymaga przy tym podkreślenia, że określony w art. 35 ust. 2 katalog kryteriów nie ma wyczerpującego charakteru i – poza wyeksponowaniem, przez użycie sformułowania „przede wszystkim”, oceny kwalifikacji kandydatów – w żadnym razie nie hierarchizuje innych przymiotów (cech, właściwości), którymi powinna odznaczać się osoba ubiegająca się o to

stanowisko. Co do samych kwalifikacji kandydatów należy z kolei zauważyć, że przepis nie precyzuje tego pojęcia. Z pewnością jednak nie można utożsamiać go tylko z wymaganiami stawianymi kandydatom w przepisach ustawy o ustroju sądów administracyjnych czy w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych, gdyż te wyznaczają jedynie minimum standardów dla osoby ubiegającej się o stanowisko sędziego. Chodzi więc raczej o uwzględnienie w ocenie kandydatów – poza owym ustawowym minimum – dodatkowych elementów składających się na teoretyczne i praktyczne umiejętności potrzebne do wykonywania tego zawodu, jak np. wyniki ukończenia studiów i egzaminu kończącego właściwą aplikację, uzyskane stopnie naukowe, ukończone studia podyplomowe i szkolenia, reprezentowana w toku wykonywania dotychczasowej pracy i analizowana przez sędziów wizytatorów oraz przełożonych wiedza prawnicza, sposób organizowania pracy i wywiązywania się z obowiązków, itp. Aktualny pozostaje zatem pogląd judykatury, ukształtowany na podstawie przepisów dawnej ustawy o KRS z dnia 27 lipca 2001 r., w myśl którego o wyborze kandydata decyduje ocena całościowa, wynikająca z łącznego zastosowania tych przesłanek (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2009 r., III KRS 13/09, ZNSA 2011 nr 1, poz. 93; z dnia 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09, LEX nr 737271 i z dnia 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10, LEX nr 678015).

Przenosząc te ogólne uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, Sąd Najwyższy stwierdza, iż Krajowa Rada Sądownictwa, rozpatrując i oceniając kandydatury zgłoszone na wolne stanowisko sędziowskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie, dysponowała obszerną dokumentacją dotyczącą poszczególnych osób biorących udział w konkursie oraz listą rekomendacyjną Zespołu członków Rady, sporządzoną po zapoznaniu się z tą dokumentacją. Z uwagi na cel, jaki ma spełniać uzasadnienie do uchwały, Rada nie miała przy tym możliwości szczegółowego omawiania wszystkich dokumentów znajdujących się w materiałach przedstawionych przez kandydatów, co nie oznacza wcale, że dokumenty takie zostały pominięte przy podejmowaniu uchwały. Wypada też podkreślić, że uchwała Rady jest aktem podejmowanym przez organ kolegialny. Wyniki takiego głosowania trudno więc przedstawić w formie uzasadnienia, choćby z tej przyczyny, że nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie rzeczywistych intencji

głosujących. W takim przypadku kontrola sądowa musi ograniczyć się do oceny, czy zachowane były podstawowe reguły proceduralne. Jest to sytuacja podobna do spotykanej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sprawach zainicjowanych wniesieniem odwołania od decyzji Centralnej Komisji do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych w przedmiocie nadania stopnia naukowego i tytułu naukowego, w których sąd administracyjny nie jest kompetentny do merytorycznej kontroli recenzji stanowiących podstawę decyzji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 1996 r., III ARN 86/95, OSNAPIUS 1996 nr 21, poz. 315; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 1999 r., I SA 813/99, LEX nr 46279; z dnia 22 listopada 2007 r., I SA/Wa 1292/07, LEX nr 433773 i z dnia 30 maja 2008 r., I OSK 212/08, LEX nr 505357 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 maja 2010 r., I SA/Wa 106/10, LEX/el. 2010, z glosą M. Karpiuka).

Z uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika wszakże, iż Krajowa Rada Sądownictwa, rozpatrując kandydatury na wakujące stanowisko sędziowskie, wzięła pod uwagę wszystkie okoliczności dotyczące poszczególnych uczestników postępowania, rzutujące na ocenę ich predyspozycji do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, zwłaszcza zaś te, o których mowa art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, a więc przede wszystkim kwalifikacje i doświadczenie zawodowe kandydatów, opinie wizytatorów i przełożonych, rekomendacje oraz wyniki głosowań organów samorządu sędziowskiego, a także szczegółowo je opisała. O wyborze kandydatury B. Z. zdecydowała zaś przede wszystkim bardzo dobra i wyróżniająca ocena kwalifikacyjna dotycząca jej pracy, obszerna i pogłębiona wiedza merytoryczna, odpowiednie doświadczenie i staż pracy, a nadto najwyższe poparcie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Za chybiony należy zatem uznać podnoszony w odwołaniu zarzut naruszenia art. 33 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Nie ma bowiem podstaw do przyjęcia, że Rada pominęła istotne dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności wynikające z posiadanej dokumentacji bądź dokonała ustaleń sprzecznych z tą dokumentacją.

Zdaniem Sądu Najwyższego, bezzasadny jest także zarzut naruszenia art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz korespondujące z nim zarzuty naruszenia art. 6 § 1 pkt 6, art. 6 § 2 w związku z art. 6 § 1 pkt 7 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, art. 29 p.u.s.a. w związku z art. 57f § 2 zdanie pierwsze i art. 57g § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, a także § 8 ust. 1 pkt 1-3 i § 10 zdanie pierwsze i drugie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2012 r. w sprawie oceny kwalifikacji kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie. Sąd Najwyższy jest bowiem zdania, że uzasadnienie zaskarżonej uchwały oraz dokumenty obrazujące przebieg postępowania przed Radą pozwalają przyjąć, że rozstrzygnięcie, które zapadło w kwestionowanej uchwale, o przedstawieniu Prezydentowi RP wybranej kandydatki z wnioskiem o powołanie jej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego i nieprzedstawieniu z takim wnioskiem kandydatury odwołującego się, zostało podjęte nie tylko po wszechstronnym rozważeniu całości zgromadzonego materiału dowodowego, ale także z zachowaniem prawidłowego toku postępowania przed Radą i po uwzględnieniu przez Radę wszystkich ustawowych kryteriów oceny uczestniczących w tym postępowaniu kandydatów. W szczególności Sąd Najwyższy nie widzi podstaw do stwierdzenia, że Krajowa Rada Sądownictwa kierowała się przy odmowie przedstawienia kandydatury odwołującego się Prezydentowi RP niejednolitymi kryteriami lub że pominęła część kryteriów. Powinność stosowania w postępowaniu przed Radą jednolitych kryteriów wyboru nie oznacza, że Krajowa Rada Sądownictwa ma obowiązek wobec wszystkich zgłoszonych kandydatów (niezależnie od ich statusu) stosować kryteria jednakowe (identyczne). Z tej przyczyny należy podkreślić, że jednolite kryterium odnoszące się np. do kwalifikacji zawodowych (dorobku, doświadczenia zawodowego) kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie w sądzie administracyjnym nie może być jednakowo stosowane do różnych kandydatów. Inaczej ich ocena będzie dokonywana np. w odniesieniu do sędziego sądu powszechnego, a inaczej będzie kształtować się w przypadku kandydatury zgłoszonej przez prokuratora, radcę prawnego, adwokata, notariusza lub pracownika naukowego szkoły wyższej, zaś szczegółowe odtworzenie motywacji jest prawie niemożliwe. Ta sama trudność będzie towarzyszyć próbie odtworzenia motywacji, którą kierowała się Rada,

ocenając osoby spełniające ustawowe warunki ubiegania się o stanowisko sędziowskie z różnych tytułów (np. pracownik naukowy będący równocześnie radcą prawnym bądź adwokatem). Wbrew odmiennemu stanowisku odwołującego się, żaden z tych tytułów nie ma przy tym pierwszeństwa w ramach dokonywanej przez Radę oceny kwalifikacji kandydata. Mają one bowiem równorzędny charakter. W szczególności zwolnienie osób z tytułem naukowym profesora lub ze stopniem naukowym doktora habilitowanego nauk prawnych z obowiązku spełnienia wymagań określonych w art. 6 § 1 pkt 7 ustawy o ustroju sądów administracyjnych nie oznacza zaś, że posiadanie wymienionego tytułu lub stopnia naukowego winno być brane przez Radę pod uwagę w pierwszej kolejności. Co już wcześniej zostało bowiem podniesione, spełnienie wymagań określonych w art. 6 § 1 pkt 1-7 i § 2 ustawy o ustroju sądów administracyjnych stanowi jedynie minimum standardów dla osoby ubiegającej się o stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, natomiast z całą pewnością nie przesądza jeszcze określonej (pozytywnej lub negatywnej) oceny kwalifikacji kandydata, której Rada dokonuje po uwzględnieniu całej dokumentacji przedstawionej przez kandydata oraz oceny kwalifikacji sporządzonej uprzednio przez sędziego wizytatora (art. 57a § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych w związku z art. 29 ustawy o ustroju sądów administracyjnych). Tylko wówczas ocena kwalifikacji ma charakter całościowy (kompletny). Wbrew zarzutom odwołującego się, uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie wskazuje również, aby Rada pominęła przy ocenie jego kwalifikacji posiadany przez niego stopień naukowy i poprzestała jedynie na ocenie sposobu wykonywania zawodu radcy prawnego. Nie znajduje także oparcia w treści owego uzasadnienia zarzut, jakoby Rada wskazała dorobek naukowy kandydatki wybranej jako kryterium decydujące o jej wyborze (mające w tym zakresie kluczowe znaczenie). Ów dorobek naukowy został bowiem uznany wyłącznie za dodatkowy argument potwierdzający stały rozwój zawodowy tej kandydatki.

Podniesione w odwołaniu zarzuty sprzeczności zaskarżonej uchwały z art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, a także art. 6 § 1 pkt 6 ustawy o ustroju sądów administracyjnych są bezzasadne także z tej przyczyny, że podstawą odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nie mogą być - stanowiące wyraz subiektywnych odczuć odwołującego się - zarzuty, które dotyczą ustalenia faktów

lub oceny dowodów w sprawie (art. 398³ § 3 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS). A taki właśnie charakter ma wyrażone przez odwołującego się przekonanie o wyższości jego niektórych przymiotów (np. wysoki poziom wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej wynikający z wszechstronnego doświadczenia zawodowego).

Nie ma także racji odwołujący się, przypisując Radzie przyjęcie w zaskarżonej uchwale, że opinia kolegium właściwego sądu oraz ocena zgromadzenia ogólnego „determinują rozstrzygnięcie KRS”. Jak wynika bowiem z treści uzasadnienia uchwały, uzyskane przez wybraną kandydatkę poparcie środowiska sędziowskiego stanowiło wyłącznie dodatkowy argument, uzupełniający decydujące o jej wyborze kwalifikacje oraz posiadane doświadczenie zawodowe. Trzeba jednak dodać, że opinia kolegium właściwego sądu oraz ocena zgromadzenia ogólnego bez wątpienia stanowią ustawowe kryterium oceny kandydatów do objęcia stanowisk sędziowskich. Choć bowiem nie zostało ono wymienione wśród warunków uprawniających do objęcia stanowiska sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w art. 6 § 1 Prawa o ustroju sądów administracyjnych, to jednak przewidziano je w przepisach regulujących tryb postępowania nominacyjnego przed KRS (art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy o KRS). W judykaturze Sądu Najwyższego utrwalony jest zaś pogląd, że wyniki głosowania w kolegium i zgromadzeniu ogólnym sędziów właściwego sądu („poparcie środowiska sędziowskiego”) nie wiążą wprawdzie KRS przy dokonywaniu oceny kandydata na wolne stanowisko sędziowskie, jednakże są istotne z punktu widzenia art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy o KRS, gdyż stanowią jedno z ustawowych kryteriów rzutujących na ocenę predyspozycji kandydatów do pełnienia urzędu na obsadzonym stanowisku sędziego. Dlatego KRS powinna nawet dodatkowo umotywować swój wybór wówczas, gdy dotyczył on osoby, która uzyskała mniejsze poparcie środowiska zawodowego (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09, LEX nr 737271; z dnia 15 stycznia 2013 r., III KRS 33/12, LEX nr 1294479 oraz z dnia 15 maja 2013 r., III KRS 197/13, Legalis nr 750374).

Zdaniem Sądu Najwyższego, uzasadnienie uchwały podjętej w przedmiotowej sprawie oraz dokumenty obrazujące przebieg postępowania przed

Radą pozwalają przyjąć, że rozstrzygnięcie, które zapadło w kwestionowanej uchwale, stanowiło efekt wszechstronnego rozważenia całości zgromadzonego materiału dowodowego i zachowania prawidłowego toku postępowania przed Radą. Z tej przyczyny subiektywne poczucie pokrzywdzenia kandydata do objęcia wolnego stanowiska sędziego nie może stanowić usprawiedliwionej podstawy odwołania od uchwały KRS o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie na wakujące stanowisko sędziowskie, jeżeli odwołujący się nie sformułował uzasadnionych zarzutów, które potwierdzałyby rzeczywiste stosowanie wobec jego kandydatury nierównych lub dyskryminujących go kryteriów dostępu do wakujących stanowisk sędziowskich w porównaniu do innych kandydatur zgłoszonych w tej samej procedurze konkursowej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2012 r., III KRS 21/12, LexPolonica nr 6202466). Weryfikacja kwalifikacji poszczególnych kandydatów ubiegających się o stanowiska sędziowskie należy wyłącznie do Rady, a podstaw do twierdzenia, że zostały przekroczone granice swobodnego uznania, nie mogą stanowić odmienne - z natury subiektywne - zapatrywania w odniesieniu do własnych osiągnięć, walorów i przymiotów. W tym stanie rzeczy uchylają się spod kognicji Sądu Najwyższego twierdzenia odwołującego się, że to właśnie jego cechuje najwyższy (spośród wszystkich zgłoszonych kandydatów) poziom wiedzy z zakresu administracji publicznej (prawa administracyjnego), zaś KRS dokonała pobieżnej i sprzecznej z wynikami materiału dowodowego oceny jego kandydatury. Należy również podkreślić, że Krajowa Rada Sądownictwa w toku analizowanego postępowania miała za zadanie wskazać i przedstawić Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie tylko jednego spośród kilkudziesięciu kandydatów, z których większość (w tym także odwołujący się) z całą pewnością posiada przymioty świadczące o tym, iż nie tylko spełnia formalne (ustawowe) przesłanki, ale również – przy uwzględnieniu określonych kryteriów oceny – jest merytorycznie przygotowany do objęcia stanowiska, o które się ubiega. Mówiąc lapidarnie, Rada (co sama przyznała w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały) dokonywała więc wyboru pomiędzy dobrymi i bardzo dobrymi kandydatami, przy czym kandydatura odwołującego się w żadnym razie nie została przez Radę zdyskwalifikowana.

Wobec bezzasadności podstaw i zarzutów odwołania, Sąd Najwyższy orzekł zatem o jego oddaleniu na mocy art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS.