



Sygn. akt III KRS 9/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 marca 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Piotr Prusinowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Dawid Miąsik

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska

w sprawie z odwołania W. K.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...) /2017 z dnia 4 października 2017 r.

w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W., ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2016 r., poz. 214,

z udziałem K. Ł.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 20 marca 2018 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa uchwałą nr (...) /2017 z dnia 4 października 2017 r., podjętą w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W., ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2016 r., poz. 214, na podstawie art. 3 ust. 1 pkt

2 ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2016 r., poz. 976), postanowiła:

1. przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W. kandydaturę Pana K. Ł.,

2. nie przedstawiać Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W. kandydatury Pani W. K.

W uzasadnieniu Krajowa Rada Sądownictwa podała, iż przy podejmowaniu decyzji kierowała się ocenami kwalifikacji oraz doświadczeniem zawodowym kandydatów. Ustaliła, że Pan K. Ł. ma bogate i różnorodne doświadczenie zawodowe zdobyte w czasie pracy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W. (w tym orzecznicze) oraz administracji celnej. Jego kwalifikacje zostały bardzo wysoko ocenione zarówno w sporządzonej na użytek postępowania konkursowego wyróżniającej ocenie kwalifikacji, jak też w dotyczących kandydata opiniach służbowych. Ponadto Pan K. Ł. uzyskał - tak jak Pani W. K. - wysokie poparcie Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. Mając powyższe na względzie Krajowa Rada Sądownictwa odnotowała, że niższy wynik głosowania uzyskany przez Pana K. Ł. podczas posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. nie może dyskredytować jego kandydatury.

Analiza dotychczasowej drogi zawodowej uczestników niniejszego postępowania nominacyjnego, zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, wskazuje, że Pani W. K. - mimo wieloletniego doświadczenia w pracy na stanowisku sędziego sądu rejonowego i sędziego sądu okręgowego, a także wynikającego z trwającej od 2011 r. delegacji do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości, legitymuje się zdecydowanie uboższym doświadczeniem w zakresie spraw związanych ze stosowaniem prawa administracyjnego. Aktywność zawodowa Pana K. Ł. począwszy od 2001 r. koncentruje się na zagadnieniach związanych ze stosowaniem przepisów prawa i postępowania administracyjnego. Kandydat ten ma niezbędną wiedzę teoretyczną oraz wieloletnie doświadczenie praktyczne zdobyte początkowo w administracji celnej, a następnie od 2005 r. w

sądownictwie administracyjnym (asystent sędziego, referendarz sądowy oraz starszy referendarz sądowy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W.). Powyższe w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa świadczy o jego lepszym od Pani W. K. przygotowaniu do objęcia urzędu sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazała nadto, iż dokonując wyboru Pana K. Ł. miała także na uwadze, że wnioski wynikające z oceny kwalifikacji Pani W. K. zostały wywiedzione, w przeważającej części, na podstawie dorobku zawodowego przypadającego na okres jej orzekania w sądownictwie powszechnym, to jest sprzed delegowania do Ministerstwa Sprawiedliwości w 2011 r. Zdaniem Rady szczególnego podkreślenia wymaga, że ocena kwalifikacji w części dotyczącej pięcioletniego okresu aktywności zawodowej kandydatki w Ministerstwie Sprawiedliwości, obejmuje zaledwie dwa akapity tego obszernego dokumentu. Kandydatka, ubiegając się w niniejszej procedurze nominacyjnej o stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., przedstawiła dokumentację dotyczącą ostatnich pięciu lat aktywności zawodowej w postaci kopii zaledwie kilku decyzji administracyjnych, jednej skargi kasacyjnej i kilku odpowiedzi na skargi kasacyjne.

Uwzględniając powyższe Rada stwierdziła, że Pani W. K. od ponad pięciu lat nie wykonuje obowiązków orzeczniczych, a przedstawione materiały, dotyczące okresu jej delegowania do Ministerstwa Sprawiedliwości, nie dają podstaw do uznania, że jej kandydatura przewyższa kandydaturę Pana K. Ł. Z zebranego w sprawie materiału w ocenie Rady wyraźnie wynika, że kandydatem o wyższych kwalifikacjach zawodowych z dziedziny szeroko pojętego prawa administracyjnego jest Pan K. Ł., który od ponad dwunastu lat zajmuje samodzielne stanowisko orzecznicze - referendarza sądowego - w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W. Krajowa Rada Sądownictwa uwzględniła także, że podczas wysłuchania na posiedzeniu plenarnym Rady Pan K. Ł. zaprezentował swoje kwalifikacje adekwatnie do zdobytej przez niego wiedzy z zakresu przedmiotowego, oczekiwanego od kandydatów ubiegających się o stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Prezentacja tego kandydata przed Radą,

w tym sposób argumentacji wypowiedzi i bardzo wysoka ich rzeczowość, dodatkowo pozytywnie wpłynęły na końcowy wynik głosowania.

Uwzględniając całokształt materiałów zebranych w toku postępowania, Krajowa Rada Sądownictwa uznała, że w tym postępowaniu nominacyjnym Pani W. K. posiada uboższe doświadczenie i wiedzę w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego w rozumieniu art. 6 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Kandydat przedstawiony z wnioskiem o powołanie, mimo uzyskania niższego poparcia Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów tego Sądu wypełnia, zdaniem Rady, w wyższym stopniu oceniane łącznie kryteria powołania na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego wskazane w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS i art. 6 § 1 pkt 6 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Krajowa Rada Sądownictwa wzięła pod uwagę oceny uzyskane przez kandydatów na dyplomie ukończenia wyższych studiów prawniczych oraz w wypadku Pani W. K. także z egzaminu zawodowego. Z uwagi na wieloletnie doświadczenie zawodowe kandydatów, kryterium to nie miało jednak istotnego wpływu na wynik konkursu. Krajowa Rada Sądownictwa podała również, że uwzględniła poziom poparcia Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów tego Sądu. I tak, podczas posiedzenia Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. 21 września 2016 r., na kandydatury: Pani W. K. oddano 6 głosów „tak”, 2 „nie”, przy braku głosów „nieważnych” (ocena wyróżniająca), Pana K. Ł. oddano 5 głosów „tak”, 3 „nie”, przy braku głosów „nieważnych” (ocena bardzo dobra). Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. na posiedzeniu w dniu 3 października 2016 r. oddało na kandydatury: Pani W. K. 56 głosów „tak”, 29 „nie” (6 głosów „nieważnych”), Pana K. Ł. 28 głosów „tak”, 62 „nie” (1 głos „nieważny”). Wyższy wynik głosowania podczas posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. otrzymała Pani W. K., która nie została jednak przedstawiona z wnioskiem o powołanie ze wskazanych wyżej przyczyn. Powyższe okoliczności spowodowały, że w trakcie posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa 4 października 2017 r. na kandydatury: Pani W. K. oddano 2 głosy „za”, 7 głosów „przeciw”, przy 6 głosach „wstrzymujących się”, w rezultacie

czego kandydatura ta nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów, Pana K. Ł. oddano 11 głosów „za”, nie oddano głosów „przeciw”, oddano 4 głosy „wstrzymujące się”, w rezultacie czego kandydatura ta uzyskała wymaganą bezwzględną większość głosów.

W. K. złożyła odwołanie od opisanej wyżej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 4 października 2017 r. Zaskarżonej uchwale zarzuciła naruszenie:

1) art. 2, art. 32 ust. 1, art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez niezastosowanie przy ocenie kandydatów na stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., reguł i kryteriów, w tym kryteriów jednolitych i wystarczająco obiektywnych, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania oraz zasadom demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, które to naruszenie miało wpływ na wynik postępowania, gdyż doprowadziło do tego, że kandydatura odwołującej się nie została przedstawiona Prezydentowi do powołania do objęcia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W.;

2) art. 33 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa przez brak wszechstronnego rozważenia sprawy na podstawie udostępnionej dokumentacji, złożonych wyjaśnień, a także przekroczenie zasady swobodnej oceny kandydatów, polegające na pominięciu szeregu faktów z doświadczenia zawodowego odwołującej się, podczas wyeksponowania takich w przypadku kontrkandydata, pana K. Ł.;

3) art. 44 ust. 3 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w związku z art. 398²⁰ k.p.c. i art. 398²¹ k.p.c. w związku z art. 386 § 6 k.p.c. poprzez nieuwzględnienie wytycznych zawartych w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2017 r., III KRS 15/17, uchylającym poprzednią uchwałę i przekazującym sprawę do ponownego rozpoznania w związku z brakiem należytego umotywowania dokonanego wyboru;

4) art. 42 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa przez sporządzenie uzasadnienia uchwały w sposób uniemożliwiający poznanie istotnych motywów jej podjęcia poprzez brak kompletności uzasadnienia uchwały, brak wyczerpującego

wyjaśnienia z jakich powodów Rada dokonała wyboru kandydata, który w przeciwieństwie do odwołującej się nie uzyskał tak wysokiego poparcia środowiska sędziowskiego,

W. K. wniosła o uchylenie powyższej uchwały w zakresie zaskarżenia i przekazanie jej do ponownego rozpoznania.

Odwołująca się podniosła, iż w jej ocenie sposób procedowania Rady był obciążony istotnymi wadami, które miały decydujący wpływ na podjętą uchwałę. Prezentując jej kandydaturę na posiedzeniu plenarnym Krajowej Rady Sądownictwa w dniu 4 października 2017 r., Przewodniczący Zespołu niezgodnie z rzeczywistym stanem faktycznym przekazał Radzie informację dotyczącą uzyskanej przez nią oceny kwalifikacyjnej, ograniczając się do wskazania, że od 2011 r. jest delegowana do Ministerstwa Sprawiedliwości, w związku z czym jej ocena dotyczy pracy w Ministerstwie i została oparta na przedstawionych kilku decyzjach. Tymczasem należy zauważyć, że ocena kwalifikacji została sporządzona zgodnie z wymaganiami ustawowymi określonymi w art. 57a § 1 i § 7 u.s.p. oraz art. 57i § 1 u.s.p. Zasadnicza jej część dotyczyła wieloletniej pracy orzecniczej kandydatki, gdyż ocenę sędziego - zgodnie z ww. przepisami - sporządza się w oparciu o akta spraw sądowych, w których rozpoznaniu uczestniczył sędzia. Sędzia wizytator uznała, że kandydatka jest bardzo dobrze przygotowana do objęcia urzędu sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Przykładowym potwierdzeniem tej okoliczności jest sporządzona przez nią skarga kasacyjna i rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego (cyt. „NSA w pełni podziela przedstawioną przez autora skargi kasacyjnej argumentację dotyczącą charakterystyki stosunku administracyjnoprawnego, uznając, że jej powtarzanie nie jest celowe.”, sygn. akt I OSK 1342/13 wyrok NSA z dnia 3 lutego 2015 r.). Z powyższego jednoznacznie wynika, że sporządzona przez sędziego wizytatora ocena kwalifikacji obejmuje przede wszystkim okres pracy orzecniczej w Sądzie Okręgowym w S. Oznacza to, że Rada wybierając w dniu 4 października 2017 r. kandydata do przedstawienia z wnioskiem o powołanie na urząd sędziego podejmowała decyzję opierając się o nierzetelnie przedstawioną ocenę kwalifikacji odwołującej się. Ponadto z uzasadnienia zaskarżonej uchwały w ocenie odwołującej się nie wynika, aby zespół rekomendował któregokolwiek z

kandydatów, natomiast w protokole zamieszczono informację o przeprowadzonym głosowaniu tego zespołu (brak zatem kompletności uzasadnienia uchwały, gdyż nie zawarto w niej informacji o motywach, jakimi kierował się zespół). Dodatkowo uwagę zwraca również różny sposób oraz nieporównywalna obszerność zaprezentowania obu kandydatów na posiedzeniu plenarnym.

Zdaniem odwołującej się powyższe uzasadnia stwierdzenie, iż w procedurze konkursowej nie zastosowano przy ocenie kandydatów na stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. reguł oraz jednolitych i wystarczająco obiektywnych kryteriów, co miało istotny wpływ na podjętą uchwałę. W zakresie dokonywania przez Radę w niniejszym postępowaniu oceny doświadczenia zawodowego potrzebnego do orzekania na stanowisku sędziego sądu administracyjnego brak jest przedstawienia rzeczowych i merytorycznych argumentów, aby porównywać kompetencje osoby wykonującej obowiązki referendarza i asystenta sędziego z kompetencjami sędziego z wieloletnim doświadczeniem - niezależnie od tego, czy w ostatnich latach wykonywał te czynności. Zdobyty podczas wielu lat pracy warsztat pracy sędziego, niezależnie od dziedziny, w której dany sędzia orzekał, jest bowiem wartością, której inne osoby bez tego doświadczenia nie posiadają. Odwołująca się podkreśliła, iż w pracy sędziego nie jest najważniejsza znajomość przepisów z konkretnej dziedziny, lecz umiejętności. W niniejszym postępowaniu Rada dokonała jednak oceny kwalifikacji zawodowych kandydatów w oparciu o ich znajomość przepisów prawa administracyjnego, co znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu uchwały, ale również w fakcie odpytywania kandydatów na posiedzeniu plenarnym w dniu 4 października 2017 r. z ostatnich zmian w prawie sądowo-administracyjnym. Takie działanie Rady doprowadziło ostatecznie do naruszenia zasad równego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP). Przy tym odwołująca się nadmieniła, iż Rada jej zdaniem niesłusznie oceniła odpowiedzi udzielane przez K. Ł. jako rzeczowe.

Odnosząc się do kolejnego kryterium, to jest wyników głosowania Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., odwołująca się wskazała, iż Rada uznała, że kandydaci uzyskali wysokie poparcie tego organu (pan K. Ł. - 5 głosów „tak”, 3 - „nie”, a pani W. K. - 6 głosów „tak”, 2 - „nie”). W tym głosowaniu różnica poparcia kandydatów wyniosła 12,5%. Jednakże już kolejne kryterium, które Rada

dokonując wyboru jest obowiązana wziąć pod uwagę tj. ocena Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., w ocenie odwołującej się zostało pominięte. W uzasadnieniu wyroku z dnia 13 lipca 2017 r. Sąd Najwyższy wskazał, iż wbrew stanowisku Rady pan K. Ł. nie uzyskał poparcia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. (28 głosów „tak”, 62 głosy „nie, przy 1 „nieważnym”). Natomiast jak wynika z głosowania Zgromadzenia, kandydatura odwołującej się uzyskała najwyższą ocenę (56 głosów „tak”, 29 „nie”, 6 „nieważnych”). W takiej sytuacji Sąd Najwyższy przypomniał, iż wybór osoby, która uzyskała niższe poparcie powoduje, że Rada powinna dodatkowo umotywować swoje stanowisko. Poprzednie uzasadnienie nie spełniało tego wymogu. W ocenie odwołującej się w niniejszym postępowaniu również nie można doszukać się argumentów uzasadniających stanowisko Rady.

O braku wszechstronnego rozważania sprawy, a jednocześnie wadliwości sporządzonego uzasadnienia, zdaniem W. K. świadczy również pominięcie szeregu faktów z jej doświadczenia zawodowego, przy równoczesnym wyeksponowaniu ich w przypadku kontrkandydata. Nie uwzględniono m.in. orzekania w Wydziale Cywilnym Sądu Rejonowego w S. oraz okresu orzekania na delegacji w Sądzie Okręgowym w S. od 1 stycznia 2005 r. Ponadto przy wskazaniu pełnionych przez kandydatkę funkcji - Przewodniczącej Zamiejscowego Wydziału Ksiąg Wieczystych Sądu Rejonowego w S. i Przewodniczącej III Wydziału Rodzinnego i Nieletnich Sądu Rejonowego w S., pominięto pełnienie funkcji Zastępcy Kierownika Ośrodka Migracyjnego Ksiąg Wieczystych w S., pomimo, iż informacja taka wynika z dokumentacji złożonej do karty zgłoszenia (cytowana w uzasadnieniu uchwały opinia służbowa Prezesa Sądu Okręgowego w S.), którą to funkcję pełniła praktycznie przez cały okres orzekania w Sądzie Okręgowym. Powyższe stanowi również o doświadczeniu zawodowym i znajomości prawa w zakresie nie tylko prawa cywilnego, rodzinnego, prawa pracy, lecz także ustawy o księgach wieczystych i hipotece. W ocenie odwołującej się uzasadnienie uchwały nie pozwala na poznanie rzeczywistych powodów, jakim kierowała się Rada podejmując zaskarżoną uchwałę. Okoliczności związane z przeprowadzeniem niniejszego postępowania konkursowego zdaniem odwołującej się budzą nadto wątpliwości co obiektywizmu Rady.

Odpowiedzią na odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr (...)/2017 z dnia 4 października 2017 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W., ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2016 r. pod poz. 214, Wiceprzewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa wniósł o oddalenie odwołania, jako pozbawionego uzasadnionych podstaw.

K. Ł. również wnosił o oddalenie odwołania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie nie jest zasadne.

Rozważania trzeba rozpocząć od zarzutu proceduralnego. Skarżąca wytknęła Radzie, że „nie uwzględniła wytycznych zawartych w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2017 r., III KRS 15/17”. W jej ocenie spowodowało to naruszenie art. 44 ust. 3 ustawy o KRS i art. 398²¹ k.p.c. w związku z art. 386 § 6 k.p.c. Zarzut ten jest chybiony. Staje się to zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, że skoro do odwołania od uchwały stosuje się przed Sądem Najwyższym przepisy o skardze kasacyjnej (art. 44 ust. 3 ustawy o KRS), to zastosowanie ma art. 398²⁰ k.p.c., a tym samym odesłanie z art. 398²¹ k.p.c. nie obejmuje art. 386 § 6 k.p.c. W postępowaniu kasacyjnym Sąd Najwyższy dokonuje wiążącej wykładni prawa, nie czyni jednak wskazań co do dalszego postępowania (czy też wytycznych, o których wspomina skarżąca). Wynika to z co najmniej dwóch okoliczności. Po pierwsze, postępowanie kasacyjne nie ma właściwości instancyjnych, po drugie, Sąd Najwyższy jest sądem prawa, a nie faktu. W rezultacie nie ingeruje w przebieg postępowania dowodowego.

Wzorzec ten został zachowany przez Sąd Najwyższy w sprawie III KRS 15/17. Analiza uzasadnienia wyroku wydanego w dniu 13 lipca 2017 r. nie daje podstaw do wygenerowania żadnych wskazań co do dalszego postępowania (czy też wytycznych) przed Krajową Radą Sądownictwa. Motywy tego judykatu należy zresztą przybliżyć, gdyż posłużą one do weryfikacji pozostałych podstaw odwołania.

Sąd Najwyższy zawarł klarowny i konsekwentny przekaz interpretacyjny. Po pierwsze, zastrzegł, że jest uprawniony jedynie do badania legalności uchwał Krajowej Rady Sądownictwa. Oznacza to, że poza zakresem jego kognicji pozostaje zasadność rozstrzygnięcia zawartego w uchwale, a przez to szczegółowe

porównywanie kwalifikacji kandydatów na sędziego w danym postępowaniu konkursowym jak i decydowanie o tym, który z nich powinien zostać przedstawiony Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu. Wynika to z tego, że Sąd Najwyższy nie zastępuje Rady w jej ustawowych kompetencjach, polegających na rozpatrzeniu i ocenie kandydatów do pełnienia urzędu sędziego oraz nie przeprowadza powtórnego badania kwalifikacji zawodowych i moralnych kandydata do pełnienia urzędu sędziego.

Po drugie, wskazał, że w granicach kontroli legalności uchwały możliwe jest badanie, czy Rada w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej zastosowała przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria selekcyjne. W przypadku powzięcia w tym zakresie wątpliwości, Sąd Najwyższy wyjątkowo dopuszcza - w ramach weryfikacji zgodności z prawem uchwały Rady we wskazanym powyżej zakresie - porównywanie poszczególnych, zastosowanych przez Radę kryteriów w odniesieniu do konkretnych kandydatów. Jest tak zwłaszcza w sytuacji, gdy w uzasadnieniu uchwały Rada wskazuje, że przy dokonywaniu wyboru kierowała się oceną kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, lecz z uzasadnienia uchwały nie można wywnioskować, dlaczego kwalifikacje zawodowe wybranego kandydata są lepsze od pozostałych kandydatów, w szczególności zaś skarżącego uchwałę Rady. Wówczas uzasadnienie uchwały Rady nie jest wystarczająco przejrzyste, co nie pozwala Sądowi Najwyższemu na przyjęcie założenia, że w danej procedurze konkursowej Rada rzeczywiście dochowała wskazanych w uzasadnieniu kryteriów oceny kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie.

Po trzecie, mając na uwadze wskazane powyżej dyrektywy kontrolne, Sąd Najwyższy dostrzegł, że Rada odpowiednio nie umotywowwała swojego wyboru, zważywszy na okoliczność, iż K. Ł. uzyskał mniejsze poparcie środowiska zawodowego niż odwołująca się. W tym zakresie dostrzegł też wadliwość motywacyjną uzasadnienia poprzedniej uchwały.

Z przeprowadzonych rozważań wynika zatem, że nie mogło dojść do naruszenia art. 44 ust. 3 ustawy o KRS i art. 398²¹ k.p.c. w związku z art. 386 § 6 k.p.c., gdyż po pierwsze, przepisy te nie miały one zastosowania w sprawie, a po

drugie, z poprzedniego wyroku Sądu Najwyższego nie płyną żadne wytyczne co do dalszego procedowania.

Niezrozumiały jest zarzut naruszenia art. 42 ust. 1 ustawy o KRS. Pani sędzia twierdzi, że uzasadnienie zaskarżonej uchwały uniemożliwia poznanie istotnych motywów jej podjęcia, a nadto, że przekaz jest niekompletny i niewystarczający. Sąd Najwyższy nie podziela tej opinii. Motywy pisemne Rady dają wystarczający ogląd na różnice zachodzące między kandydatami, jak również wskazują przyczyny wyboru jednego z nich. Wyjaśniono w szczególności, dlaczego nie uznano za decydujące wysokiego poparcia przez środowisko sędziowskie skarżącej. W tych okolicznościach, fałszywe jest twierdzenie, że uzasadnienie uchwały z formalnego punktu widzenia zawiera braki uniemożliwiające ocenę legalności werdyktu.

Przechodząc do przystawalnej względem uprawnień Sądu Najwyższego problematyki legalności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, należy odnieść się do podstawy odwołania opartej na art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Posiłkując się w tym zakresie poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 stycznia 2014 r., III KRS 242/13, LEX nr 1438727 należy stwierdzić, że art. 2 Konstytucji, przez wskazanie, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, nakazuje dochowanie przez Krajową Radę Sądownictwa obowiązku wszechstronnego rozpatrzenia i oceny kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich w sposób respektujący standardy charakterystyczne dla organów demokratycznego państwa prawnego, w tym - między innymi - zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa. Z kolei przedmiotem ochrony wynikającej z art. 60 ustawy zasadniczej jest przede wszystkim formalny aspekt dostępu do służby, a więc związany z przestrzeganiem jednolitych kryteriów i procedur postępowania, a nie samą oceną kwalifikacji, czy też wiarygodności danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach tego postępowania. Sądowa kontrola dokonywana przez pryzmat tego przepisu nie stwarza podstaw do wkraczania w zakres kompetencji Rady, gdyż mogłoby to oznaczać naruszenie jej konstytucyjnych uprawnień i kompetencji wynikających z art. 179 Konstytucji. Ochrona sądowa udzielana kandydatowi na określone

stanowisko sędziowskie, dokonywana przy uwzględnieniu art. 60 ustawy zasadniczej, winna zatem obejmować kontrolę postępowania przed Radą pod względem jego zgodności z prawem, a więc musi być ograniczona do oceny zgodności z prawem zastosowanej procedury oceny kandydatury bądź kandydatów i w efekcie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie lub odmowy objęcia danego kandydata takim wnioskiem. Wreszcie art. 32 Konstytucji statuuje zasadę równości wszystkich wobec prawa i równości traktowania wszystkich przez władze publiczne (ust. 1) oraz zakazuje dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2). Kontrola sądowa postępowania przed Radą w zakresie jej zgodności z tym przepisem powinna więc sprowadzać się do oceny, czy wszyscy kandydaci uczestniczący w procedurze konkursowej byli traktowani jednakowo oraz czy żaden z nich nie był w żaden sposób dyskryminowany.

Powyższy wywód był potrzebny z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, w opisie podstawy odwołania skarżąca nie sprecyzowała, na czym konkretnie ma polegać naruszenie art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu środka odwoławczego również nie sprecyzowano tej kwestii. Można się jedynie domyślać, że przepisy te należy powiązać z twierdzeniem o nierzetelnym przedstawieniu oceny kwalifikacji na posiedzeniu plenarnym Rady w dniu 4 października 2017 r., a także z nieproporcjonalnym przedstawieniem sylwetek obu kandydatów.

Prawdziwość tych okoliczności trudna jest do zweryfikowania. Nie można jednak pominąć, że z uzasadnienia uchwały Rady wynika, iż kandydaci na posiedzeniu w dniu 4 października 2017 r. prezentowali się samodzielnie. Oznacza to, że przed podjęciem decyzji skarżąca miała możliwość przedstawienia Radzie wszystkich racji przemawiających za jej kandydaturą. Oznacza to, że ewentualne dysproporcje, wobec swobody wypowiedzi samych zainteresowanych, nie rzutowały na ostateczny werdykt.

W dalszej części odwołania Pani sędzia dokonuje porównania osiągnięć swoich i Pana K. Ł. Sprowadzenie dyskursu na tę płaszczyznę jest o tyle niecelowe, że Sąd Najwyższy nie jest kompetentny do stanowczego ważenia przeciwstawnych racji. Powierzona mu kontrola ogranicza się bowiem do weryfikacji legalności

zastosowanej procedury oceny kandydata (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2011 r., III KRS 10/11, LEX nr 1001316) albo interpretacji przepisów prawa materialnego warunkujących powołanie na stanowisko sędziego. W każdym razie, Sąd Najwyższy nie może zajmować się rozpatrywaniem kwalifikacji kandydata na sędziego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2011 r., III KRS 11/11, LEX nr 1001318).

Przeprowadzone rozważania nie dają podstawy do stwierdzenia, że doszło do uchybienia przepisom rangi konstytucyjnej. Nie jest także zasadny zarzut naruszenia art. 33 ust. 1 ustawy o KRS. Zdaniem skarżącej polegał on na „pominięciu szeregu faktów z mojego doświadczenia zawodowego, podczas wyeksponowania takich w przypadku kontrkandydata”.

Odpowiadając na ten zarzut, należy wskazać, że art. 33 ust. 1 ustawy o KRS przewiduje, iż w sprawach indywidualnych Rada podejmuje uchwały po wszechstronnym rozważeniu sprawy, na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeżeli zostały złożone. Wytoczna ta koresponduje z treścią art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, który stanowi, że przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście rekomendacyjnej zespół kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia oraz opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów. Przytoczone przepisy wizualizują tryb postępowania prowadzącego do wyłonienia kandydata do stanowiska sędziego. Procedura kwalifikacyjna ma charakter konkursowy, przy czym katalog okoliczności mających znaczenie przy procesie decyzyjnym zmusza do dokonania oceny całościowej (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2009 r., III KRS 13/09, OSNP 2011 nr 13-14, poz. 196; z dnia 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09, LEX nr 737271; z dnia 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10, LEX nr 678015; z dnia 13 lipca 2012 r., III KRS 17/12, OSNP 2013 nr 15-16, poz. 194 i z dnia 15 stycznia 2013 r., III KRS 33/12, LEX nr 1294479). Z pewnością punktem wyjścia powinny być kwalifikacje kandydatów. Rzecz jednak w tym, że sprawdzalność tej cechy jest utrudniona. Miarą posiadania kwalifikacji są różnego rodzaju weryfikowalne czynniki, takie jak oceny ukończenia studiów i egzaminu

sędziowskiego, 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. Nie zmienia to jednak ogólnego wrażenia, że ostateczna ocena, będąca wypadkową różnych aspektów, ma zawsze w pewnym stopniu subiektywny, a przede wszystkim szacunkowy wymiar. Wynika to z konkurencyjności poszczególnych przejawów świadczących o posiadanych kwalifikacjach. Wątek ten jest widoczny w rozważaniach zawartych w odwołaniu, gdy skarżąca podnosi szereg okoliczności dla niej korzystnych, a jednocześnie dyskredytuje właściwości przynależne kontrkandydatowi. Narracja tego rodzaju nie wystarczy do skłonienia Sądu Najwyższego do uchylenia uchwały. Staje się to zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, że art. 35 ust. 2 ustawy o KRS upewnia w przekonaniu o potrzebie dokonywania całościowej, a w konsekwencji syntetycznej oceny. Wskazuje na to odwołanie się do doświadczenia zawodowego, opinii przełożonych, rekomendacji, publikacji i innych dokumentów dołączonych do karty zgłoszenia, a także opinii kolegium właściwego sądu oraz oceny właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów. Obiektywna trudność w wymiernym zmierzeniu kwalifikacji kandydatów, a przede wszystkim ich porównania i wartościowania (z uwagi na odmienne doświadczenia i drogi, które prowadzą do stanowiska sędziego), a także brak reguł gradacji i hierarchizacji, umożliwiających usystematyzowanie znaczenia poszczególnych czynników składowych oceny (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2012 r., III KRS 9/12, LEX nr 1402638), sprawia, że za transparentne w oczach ustawodawcy uchodzi dokonanie oceny sumarycznej. W ujęciu przedmiotowym powiązana jest ona z wieloma elementami, które wyłącznie w perspektywie zbiorczej wyłaniają „wartość” kandydata. Podobnie rzecz się ma z aspektem podmiotowym. Rozbudowane postępowanie kwalifikacyjne, polegające na indywidualnym (opinie wizytatorów, opinie przełożonych i rekomendacje) i grupowym (głosowanie kolegium właściwego sądu i zgromadzenia ogólnego sędziów nad każdym z kandydatów) wypowiedaniu się o właściwościach kandydata, pozwala na skomponowanie obrazu zbliżonego do wersji obiektywnej.

W ocenie Sądu Najwyższego, Krajowa Rada Sądownictwa w niniejszej sprawie postępowała w zgodzie z przedstawionym reżimem normatywnym. W tym miejscu trzeba odwołać się do twierdzeń Krajowej Rady Sądownictwa. Najpierw przedstawiła ona obie kandydatury i związane z nimi okoliczności mające znaczenie dla wyboru. Następnie konkludowała, że „niższy wynik głosowania uzyskany przez Pana K. Ł. podczas posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. nie może dyskredytować jego kandydatury”. Konstatacja ta została wyrażona po wcześniejszym zaprezentowaniu okoliczności przemawiających za tą kandydaturą. Rada wyraziła jeszcze jedno stwierdzenie. Uznała, że „Pani W. K. – mimo wieloletniego doświadczenia w pracy na stanowisku sędziego sądu rejonowego i sędziego sądu okręgowego, a także wynikającego z trwającej od 2011 r. delegacji do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości, legitymuje się zdecydowanie uboższym doświadczeniem w zakresie spraw związanych ze stosowaniem prawa administracyjnego”.

Analizując powyższe konkluzje, należy stwierdzić, że do pierwszej z nich nie można zgłosić uwag krytycznych. W poprzednim wyroku Sądu Najwyższego wydanym w niniejszej sprawie stwierdzono, że „wyniki głosowania przed organami samorządu sędziowskiego nie wiążą Rady w ocenie kandydata na wolne stanowisko sędziowskie (wyroki Sądu Najwyższego z 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09, niepublikowany; z 27 sierpnia 2014 r., III KRS 35/14, niepublikowany; z 23 kwietnia 2015 r., III KRS 13/15, niepublikowany; z dnia 15 lipca 2015 r., III KRS 32/15, niepublikowany). Nie obowiązuje bowiem prosta zależność, iż kandydat z większym poparciem zawsze wyprzedza kandydaturę z mniejszym poparciem (wyrok Sądu Najwyższego z 20 października 2015 r., III KRS 65/15, LEX nr 1929129). Wyniki głosowania w kolegium i zgromadzeniu ogólnym sędziów właściwego sądu ("poparcie środowiska sędziowskiego") są jednak 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 (wyrok Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2016 r., III KRS 84/15, niepublikowany). Dlatego też Krajowa Rada Sądownictwa powinna odpowiednio umotywować swój wybór, gdy dotyczył on osoby, która uzyskała

mniejsze poparcie środowiska zawodowego (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09, niepublikowany; z dnia 15 stycznia 2013 r., KRS 33/12, niepublikowany; z dnia 15 maja 2013 r., III KRS 197/13, niepublikowany)”. Wywód ten oznacza, że Sąd Najwyższy może w ramach oceny legalności kwestionować stanowisko Rady, jeśli wybrała ona osobę z mniejszym poparciem środowiska, a jednocześnie wyboru tego odpowiednio nie umotywowwała. Aktualne uzasadnienie uchwały nie zawiera tej wady. Znaczy to tyle, że Sąd Najwyższy nie ma prawa kontestować dokonanego wyboru.

Co się tyczy drugiej konkluzji, to polega ona na porównaniu relacji zachodzącej między dotychczasowym doświadczeniem zawodowym kandydatów a zadaniami stawianymi sędziemu wojewódzkiego sądu administracyjnego. Spojrzenie z tej pozycji nie pozwala na zanegowanie zapatrywania Rady. Polega ono na wartościowaniu kwalifikacji sędziów sądów powszechnych i kandydatów na co dzień pracujących w sądzie administracyjnym (asystentów i referendarzy sądowych). Zabieg tego rodzaju w pewnym sensie koresponduje z wnioskami wynikającymi z wykładni art. 6 § 1 pkt 6 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Wymóg przytoczony w tym przepisie ma charakter wielopłaszczyznowy. Zakres wiedzy, którą powinien legitymować się kandydat na sędziego został wytyczony pojęciami szerokimi i nieostryimi. Środek ten staje się bardziej zrozumiały po podjęciu próby zdefiniowania terminu „dziedzina administracji publicznej”. Systematyka przepisu odwołuje się wprawdzie do tradycyjnego podziału na prawo cywilne, karne i administracyjne, jednak nie ma wątpliwości, że ich ścisłe wyodrębnienie jest problematyczne. Oznacza to, że „dziedzina prawa administracyjnego i prawa związanego z działaniem administracji publicznej” wielokrotnie krzyżuje się z dziedziną prawa cywilnego i prawa pracy. Weryfikacja omawianej przesłanki jest trudna również dlatego, gdyż konweniuje ze zindywidualizowaną miarą wiedzy, której obszar został wytyczony w sposób niejednoznaczny i wieloaspektowy. W rezultacie, nie jest tak, że *a priori* sędzia sądu powszechnego, orzekający w sprawach z zakresu prawa cywilnego, nie spełnia warunku określonego w art. 6 § 1 pkt 6 tej ustawy. Wyrazem normatywnym takiego zapatrywania jest warunek stażowy i podmiotowy umiejscowiony w art. 6 § 1 pkt 7 ustawy. Enumeratywne wyliczenie osób mogących kandydować na

stanowisko sędziego sądu administracyjnego można odbierać jako wskazówkę weryfikacyjną. Nie znaczy to, że każdy sędzia ze stażem ośmiu lat „wyróżnia się poziomem wiedzy” w dziedzinach wskazanych w art. 6 § 1 pkt 6 ustawy, nie jest też tak, że zaawansowanie jego wiedzy jest zawsze wyższe lub równe od kwalifikacji osoby legitymującej się co najmniej dziesięcioletnim stażem przy stosowaniu prawa administracyjnego. Ocenę tę pozostawił ustawodawca Krajowej Radzie Sądownictwa. Kryterium legalności, którym może posługiwać się Sąd Najwyższy w trybie odwoławczym, nie obejmuje zindywidualizowanej oceny danego przypadku. W rezultacie, konstatacja Rady o „zdecydowanie uboższym doświadczeniu w zakresie spraw związanych ze stosowaniem prawa administracyjnego” nie może zostać przez Sąd Najwyższy zanegowana. W konsekwencji, uwagi krytyczne i polemiczne skarżącej w tym zakresie nie mogą wpłynąć na ostateczne orzeczenie. Przeprowadzony wywód wyjaśnia także, że gołosłowne jest twierdzenie skarżącej jakoby sędziowie sądów powszechnych zawsze będą na „gorszej pozycji”, czy też, że są dyskryminowani (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2014 r., III KRS 53/14, OSNP 2016 nr 11, poz. 146).

W tym miejscu, należy odnieść się do kolejnych argumentów podnoszonych przez skarżącą w uzasadnieniu odwołania. Po pierwsze, trzeba wskazać, że z uzasadnienia zaskarżonej uchwały nie sposób wywieść wniosku o kwestionowaniu przez Radę bardzo wysokich kwalifikacji Pani sędzi. Po drugie, uzasadnienie uchwały nie daje podstaw do głoszenia, że „prezentowane publicznie negatywne nastawienie do sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości” miały wpływ na rozkład głosów w Radzie.

Nietrafny jest również zarzut naruszenia art. 33 ust. 1 ustawy o KRS. W uzasadnieniu uchwały faktycznie nie przedstawiono wszystkich okoliczności obrazujących doświadczenie zawodowe odwołującej się. Nie znaczy to jednak, że Rada ich nie wzięła pod uwagę. W orzecznictwie Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 5 września 2013 r., III KRS 212/13, LEX nr 1402637) zostało przyjęte, że ze względu na potrzebę ochrony interesów poszczególnych kandydatów na sędziów Rada nie ma obowiązku szczegółowego opisywania każdego z nich, wystarczające jest dokładne przedstawienie kandydata wybranego przez Radę. Pozostali kandydaci znają bowiem dokładnie własną sytuację i mogą ją porównać z opisaną

w uzasadnieniu uchwały sytuacją kandydata wybranego przez Radę. Nie ma natomiast podstaw do przyjęcia, że Rada, nie zamieszczając w uzasadnieniu uchwały szczegółowej charakterystyki kandydata, nie dokonała wnikliwej oceny jego kandydatury, skoro uzasadnienie uchwały wskazuje, iż o wyborze kandydata zdecydowała całościowa ocena wynikająca z łącznego zastosowania przyjętych kryteriów. Znając tę regułę, należy przypomnieć, że Rada zadeklarowała zapoznanie się i uwzględnienie wszystkich dokumentów będących w jej dyspozycji.

Na podstawie tych motywów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji, stosownie do art. 398¹⁴ k.p.c. i art. 44 ust. 3 ustawy o KRS.