



Sygn. akt I NKRS 100/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 marca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Elżbieta Karska

SSN Paweł Księżak

w sprawie z odwołania P. C.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 15 września 2022 r.
w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu
na stanowisku asesorskim w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we
Wrocławiu, ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2021 r. poz. 966,
z udziałem T. T.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 28 marca 2023 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr [...] Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: „KRS” lub „Rada”) z dnia
15 września 2022 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do
pełnienia urzędu na stanowisku asesorskim w Wojewódzkim Sądzie
Administracyjnym we Wrocławiu, ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2021 r., poz.
966, Rada przedstawiła Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o

powołanie T. T. (dalej: „uczestnik postępowania”) do pełnienia urzędu na stanowisku asesorskim w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu. Tą samą uchwałą KRS postanowiła nie przedstawiać Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie P. C. (dalej: „odwołujący się”) oraz A. D. do pełnienia urzędu na tym stanowisku.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że zespół KRS, rekomendując uczestnika postępowania, kierował się dyspozycją art. 35 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 269, dalej: „u.KRS”), zgodnie z którym, jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, zespół opracowuje listę rekomendowanych kandydatów, przy ustalaniu kolejności na liście kierując się przede wszystkim oceną ich kwalifikacji, a ponadto uwzględniając doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, a także opinię kolegium właściwego sądu. Uznano, że za wyborem T. T. przemawiało jego doświadczenie zawodowe oraz wyróżniająca ocena kwalifikacji. W ocenie zespołu posiadał on niezbędne: doświadczenie zawodowe, predyspozycje osobowościowe oraz wiedzę, które potrafi umiejętnie wykorzystać w praktyce orzeczniczej.

Uzasadniając rekomendację uczestnika postępowania na wskazane stanowisko, KRS wskazała, że zostały wzięte uwagę wymagania ustawowe, określone w art. 6a ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. 2021, poz. 137 ze zm.). Z uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika ponadto, że dokonując oceny osób biorących udział w niniejszym postępowaniu nominacyjnym, Rada uwzględniła: stopień posiadanej przez kandydatów wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej, doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia.

W dalszej części uzasadnienia wskazano, że za wyborem rekomendowanego uczestnika postępowania przemawiały: wysoki poziom wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych

dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej; różnorodne i wyróżniające się na tle pozostałych kandydatów doświadczenie zawodowe (wynikające z wieloletniej pracy w administracji skarbowej oraz orzekaniu w samorządowym kolegium odwoławczym); reprezentowanie samorządowego kolegium odwoławczego przed sądami administracyjnym – w związku z wykonywaniem zawodu radcy prawnego. Jego kwalifikacje zostały ocenione jako wyróżniające w sporządzonej na użytek niniejszej procedury konkursowej ocenie kwalifikacji.

Odnosnie do pozostałych uczestników postępowania, KRS uznała, że posiadają oni mniej różnorodne doświadczenie związane ze stosowaniem przepisów prawa oraz krótszy staż pracy od wybranego przez Radę kandydata. W przypadku odwołującego się dodano, że posiada zdecydowanie krótsze doświadczenie zawodowe oraz nie posiada doświadczenia orzeczniczego.

Wskazano, że zarówno odwołujący się, jak i A. D., posiadają wiedzę z dziedziny prawa administracyjnego, lecz ich kandydatury są mniej wyróżniające się na tle wybranego przez Radę kandydata do przedstawienia z wnioskiem o powołanie na stanowisko asesorskie w wojewódzkim sądzie administracyjnym. Zdaniem Rady, nie dają oni rękojmi pełnienia urzędu asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym na równym lub wyższym poziomie niż wybrany przez Radę kandydat, wynikającym z funkcji sądownictwa administracyjnego w systemie kontroli działalności administracji publicznej. Nie spełniają zatem – w świetle zgromadzonych w sprawie materiałów – w wyższym stopniu ocenianych łącznie kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust. 2 pkt 1 u.KRS oraz nie legitymują się wyższym poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej niż uczestnik postępowania. Rada uwzględniła także opinię Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

W posumowaniu stwierdzono, że o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej uczestnika postępowania, zdecydował całokształt okoliczności sprawy, a w szczególności zróżnicowane doświadczenie zawodowe,

wieloletni staż pracy oraz wnioski płynące z wyróżniającej oceny kwalifikacji, potwierdzającej jego rzetelne przygotowanie predestynujące do pełnienia urzędu asesora sądowego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu.

Odwołanie od powyższej uchwały wniósł odwołujący się. W piśmie z 17 października 2022 r. zaskarżył ją w zakresie, w jakim Rada orzekła o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatury uczestnika postępowania na stanowisko asesora w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu, ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2021 r. poz. 966 i w zakresie, w jakim nie przedstawiła Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatury odwołującego się.

Odwołujący uchwale Rady zarzucił naruszenie przepisów:

1. art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. pkt 1 u.KRS, poprzez:
 1. dokonanie oceny kandydatury odwołującego bez dochowania obowiązku wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy i bez wnikliwego zbadania materiałów sprawy udostępnionych KRS, przez co ocena dokonana została w sposób sprzeczny z prawem, z przekroczeniem granic swobodnej oceny, w sposób dowolny, z pominięciem rzetelnej oceny kwalifikacji odwołującego się;
 2. brak rozpatrzenia kandydatur w oparciu o jasne i jednakowe dla wszystkich osób uczestniczących w konkursie kryteria oceny kandydatów na wolne stanowisko asesorskie;
 3. brak porównania i omówienia ocenianych kandydatur w oparciu o jednolite dla wszystkich osób uczestniczących w konkursie kryteria ustawowe;
4. art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 Konstytucji RP, poprzez błędną wykładnię tych przepisów, a w rezultacie ich niewłaściwe zastosowanie, tj. brak dokonania oceny kandydatów na podstawie przejrzystych kryteriów oceny, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, zasadom równego traktowania;

5. art. 42 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 u.KRS, poprzez sporządzenie uzasadnienia uchwały:

1. w sposób sprzeczny z prawem i budzący wątpliwości co do prawidłowości dokonanego wyboru;
2. w sposób uniemożliwiający poznanie motywów podjęcia uchwały, co uniemożliwia odniesienie się do całości przesłanek, na podstawie których Rada uznała, że wniosek odwołującego się nie zasługuje na przedstawienie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, pomimo że ocena kwalifikacji, ukończenie aplikacji prawniczej, doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, samodzielne doświadczenie orzecznicze, dorobek naukowy z zakresu prawa administracyjnego oraz doświadczenie w sądownictwie administracyjnym wskazują na to, że odwołujący ma wyższe kwalifikacje niż rekomendowany kandydat;
3. w sposób świadczący o dowolności wyboru;
4. w sposób uniemożliwiający kontrolę instancyjną zaskarżonej uchwały, w szczególności przez brak wskazania, w jakim zakresie uznano kwalifikacje rekomendowanego kandydata za wyższe i bardziej odpowiednie niż kwalifikacje i doświadczenie odwołującego się.

Odwołujący się wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Radzie.

W uzasadnieniu odwołania wskazano, że dokonując opisu kandydatury odwołującego się, KRS pominęła kilka istotnych z punktu widzenia art. 35 u.KRS okoliczności, takich jak: publikacje naukowe, aktywny udział w konferencjach naukowych obejmujących dziedziny prawa administracyjnego i podatkowego, prowadzenie zajęć z materialnego prawa administracyjnego na Uniwersytecie, aktywność zawodową odwołującego się w sprawach z zakresu prawa administracyjnego, w tym wnoszenie skutecznych skarg kasacyjnych, prowadzenie szkoleń z materialnego prawa administracyjnego i procedury administracyjnej dla urzędów administracji publicznej. Nie wspomniano również o pozytywnych opiniach

przełożonych z okresu asystentury w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu.

Zdaniem odwołującego się, z zaskarżonej uchwały nie można wywnioskować, dlaczego to właśnie kandydatura rekomendowana daje wyższą rękojmię wykonywania obowiązków asesora w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu. Rada nie dokonała wszechstronnego rozważenia sprawy na podstawie udostępnionej dokumentacji, w oparciu o kryteria wskazywane w art. 35 ust. 2 pkt 1 u.KRS, ograniczając się do ogólnikowych stwierdzeń o dłuższym stażu zawodowym oraz doświadczeniu orzeczniczym kandydata rekomendowanego. Pominęła fakt porównywalnych ocen sędziów wizytatorów oraz pozostały dorobek zawodowy i naukowy odwołującego się. Z akt sprawy wynika bowiem, że odwołujący się posiada jedynie dwa i pół roku krótszy staż pracy niż uczestnik postępowania, co w odniesieniu do ponad dwudziestu lat pracy, czyni stwierdzenie o zdecydowanie krótszym doświadczeniu zawodowym zupełnie nietrafnym. Poza tym odwołujący się posiada trzyletnie doświadczenie w sądownictwie administracyjnym, czym nie legitymuje się kandydat rekomendowany. Odwołujący się, w trakcie pracy jako pełnomocnik zawodowy, także zajmował się sprawami z zakresu prawa administracyjnego. Co więcej, Rada całkowicie pominęła dorobek naukowy odwołującego się, ograniczając się do zdawkowej informacji o podjęciu studiów doktoranckich. Nie wspomniano też o publikacjach naukowych, w tym artykule opublikowanym w czasopiśmie znajdującym się w wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych Ministra Edukacji i Nauki, traktującym m.in. o zagadnieniach z zakresu administracyjnego prawa gospodarczego oraz wystąpieniach na ogólnopolskich konferencjach naukowych. Nie odnotowano ponadto, że przez ponad cztery lata odwołujący się prowadził zajęcia z zakresu materialnego prawa administracyjnego na Uniwersytecie, których wysoki poziom merytoryczny został potwierdzony w trakcie hospitacji. Z uzasadnienia uchwały i prezentacji kandydatów nie wynika natomiast, żeby pozostali kandydaci posiadali jakikolwiek dorobek naukowy.

W dalszej części uzasadnienia odwołujący się zarzucił ponadto, że jako jedyny z uczestników postępowania nominacyjnego ukończył aplikację państwową. Co więcej, KRS pominęła jego pozytywne oceny z okresu asystentury w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym. Niesłusznie uznano też, że jedynie uczestnik postępowania uzyskał wyróżniającą ocenę sędziego wizytatora. Według odwołującego się, błędnie przyjęto, że uczestnik postępowania posiada większe samodzielne doświadczenie orzecznicze (z racji orzekania w samorządowym kolegium odwoławczym, którego członkowie orzekają kolegialnie, a nie jednoosobowo), podczas gdy to odwołujący się przez wiele lat posiadał upoważnienie administracyjne do wydawania decyzji i postanowień, a ponadto przez wiele lat sprawował funkcję orzeczniczą jako organ postępowania egzekucyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przed podjęciem rozważań co do zasadności odwołania należy zaznaczyć, że Sąd Najwyższy nie jest kompetentny do dokonania merytorycznej oceny słuszności uchwały wydanej przez KRS w zakresie zawartej w niej oceny poszczególnych kandydatów w danym postępowaniu nominacyjnym. Uprawnienie to przysługuje wyłącznie samej Radzie. Sąd Najwyższy jest jedynie uprawniony do weryfikacji, czy wydana przez KRS uchwała nie jest sprzeczna z przepisami prawa materialnego lub procesowego, zwłaszcza w zakresie przestrzegania reguł procedury jej podejmowania, związanych ze stosowaniem jednolitych kryteriów oraz respektowania jednakowych zasad dostępu do służby publicznej i mogących mieć wpływ na wybór określonego kandydata (zob. np. wyroki Sądu Najwyższego: z 25 lutego 2013 r., III KRS 95/13; z 25 stycznia 2016 r., III KRS 88/15; z 25 maja 2017 r., III KRS 11/17 i z 30 lipca 2019 r., I NO 31/19). Z oczywistych względów Sąd Najwyższy tym bardziej nie może decydować o obsadzie określonego stanowiska sędziowskiego (wyrok Sądu Najwyższego z 15 października 2014 r., III KRS 49/14).

Odnosząc się do postawionych przez odwołującego się zarzutów, w pierwszej kolejności należy wskazać, że nie jest zasadny zarzut braku wszechstronnego rozpatrzenia sprawy przez KRS. Przepis art. 35 ust. 2 u.KRS zawiera katalog przesłanek, które Rada powinna uwzględniać przy wyborze

kandydata, który uzyska jej rekomendację. Zgodnie z tym wyliczeniem, ustalając kolejność kandydatów na liście zespół kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia: 1) doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia; 2) opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów. Jednocześnie należy zaznaczyć, że poza oceną kwalifikacji kandydatów żadna z powyższych przesłanek nie ma charakteru dominującego. Wszystkie przyjmowane kryteria są oceniane przez Radę całościowo – w sposób zbiorczy. W związku z tym niedopuszczalne jest uznanie, że z uwagi na spełnienie jednostkowego kryterium w wyższym lub podobnym stopniu do zarekomendowanego kandydata, dokonana całościowa ocena jest nierzetelna. Znaczenie mają bowiem wszystkie brane pod uwagę kryteria (wyrok Sądu Najwyższego z 18 lipca 2019 r., I NO 44/19).

Ponadto, należy mieć na względzie, że każde postępowanie nominacyjne ma odmienny charakter, a Rada ma prawo do indywidualnego ustalania, które z kryteriów zyska szczególne znaczenie przy wyborze rekomendowanych kandydatów. Istotne jest natomiast to, aby kryteria te były jasno określone, a poszczególne kandydatury zostały zweryfikowane z zachowaniem zasad równości i obiektywizmu. W przeciwnym razie postępowanie prowadziłoby do naruszenia zasady równości, co musiałoby skutkować uchyleniem zaskarżonej uchwały. Rozpoznając odwołanie od uchwały Rady, Sąd Najwyższy nie dokonuje porównania kandydatur celem ustalenia czy w rzeczywistości kandydat najlepszy z biorących udział w konkursie został rekomendowany Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Jego rolą jest jedynie ustalenie „czy uwzględnione przez Radę w danej procedurze nominacyjnej kryteria oceny zostały zastosowane w jednakowy sposób w stosunku do uczestniczących kandydatów” (wyrok składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 6 września 2019 r., I NO 102/19; por. także: wyroki Sądu Najwyższego: z 1 lipca 2020 r., I NO 156/20 i z 9 marca 2021 r., I NKRS 3/21).

W zaskarżonej uchwale KRS wskazała, że kryteriami jakie wzięto pod uwagę były kolejno: stopień posiadanej przez kandydatów wiedzy w dziedzinie

administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej, doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia. Stosownie do tych kryteriów Rada dokonała oceny wszystkich kandydatów. Z uzasadnienia uchwały nie wynika, aby KRS brała pod uwagę inne okoliczności niż wskazane powyżej. Co więcej, podkreśliła, że odwołujący się spełnia warunki do ubiegania się na stanowisko asesora w wojewódzkim sądzie administracyjnym – choć w określonym postępowaniu nominacyjnym nie okazał się kandydatem lepszym od uczestnika postępowania.

Z całą pewnością należy docenić podjęcie studiów doktoranckich i osiągnięty już dorobek naukowo-dydaktyczny odwołującego się. Jednakże nie można zakładać, że powinien on zostać potraktowany przez Radę jako swoista rekompensata wobec precyzyjnie wymienionych w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały okoliczności przemawiających za kandydaturą uczestnika postępowania. W uchwale wyraźnie wskazano na: wyróżniającą ocenę kwalifikacji uczestnika postępowania oraz krótsze doświadczenie zawodowe odwołującego się, jego mniej różnorodne doświadczenie związane ze stosowaniem przepisów prawa, krótszy staż pracy oraz brak doświadczenia orzeczniczego (s. 7). Tak więc KRS dostatecznie sprecyzowała kryteria wyboru, zastosowała je w zobiektywizowany sposób do wszystkich kandydatów oraz w wystarczającym stopniu uzasadniła dokonany ostatecznie wybór rekomendowanego kandydata.

Jak wynika z ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego, uzasadnienie uchwały z pewnością nie może być powtórzeniem treści całego zgromadzonego materiału sprawy. Uwzględniając prawną ochronę interesów poszczególnych kandydatów, przyjąć również trzeba, że Rada nie ma obowiązku szczegółowego opisywania każdego z kandydatów. Wystarczające jest dokładne przedstawienie kandydata lub kandydatów wybranych przez KRS. Każdy z pozostałych kandydatów zna własną sytuację, może zatem porównać ją z osiągnięciami wybranych kandydatów. Nie ma nadto podstaw do uznania słuszności tezy, że skoro Rada nie zamieściła w uzasadnieniu szczegółowej charakterystyki takich kandydatów, to tym samym nie dokonała wnikliwej analizy ich kandydatur (zob.

wyroki Sądu Najwyższego z: 12 czerwca 2019 r., I NO 43/19; 30 czerwca 2020 r., I NO 184/19). Członkowie Rady dysponują i zapoznają się aktami osobowymi poszczególnych kandydatów – znane są więc ich kwalifikacje i dotychczasowe doświadczenie zawodowe. Brak szczegółowego wymienienia i odniesienia się do każdej z wskazanych z odwołującego się kryterium, nie oznacza, że nie zostały one uwzględnione przez KRS – również co do okoliczności, o których mowa w odwołaniu od zaskarżonej uchwały.

W orzecznictwie zaznacza się też, że „[s]amo niezadowolenie lub subiektywne poczucie pokrzywdzenia nie stanowi usprawiedliwionej podstawy odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, jeżeli odwołujący się nie wskazał uzasadnionych zarzutów, które potwierdzałyby rzeczywiste zastosowanie wobec jego kandydatury nierównych lub dyskryminujących go kryteriów dostępu do wakujących stanowisk sędziowskich w porównaniu do innych kandydatur zgłoszonych w tej procedurze konkursowej. Sam fakt, że Skarżący czuje się pokrzywdzony nie świadczy bowiem o jego dyskryminacji” (wyrok Sądu Najwyższego z 30 lipca 2019 r., I NO 31/19).

Samo subiektywne poczucie odwołującego się, że był on lepszym kandydatem i że niektóre oceny wskazanych kwalifikacji powinny być zinterpretowane w odmienny sposób, nie ma znaczenia z punktu widzenia postępowania konkursowego i nie może być podstawą zaskarżenia uchwały Rady. KRS kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów (art. 35 ust. 2 *in principio* u.KRS), co oznacza, że posiada pewną swobodę w ustalaniu jakie okoliczności wpływają na tę ocenę.

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