



Sygn. akt I NKRS 104/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 stycznia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Paweł Księżak
SSN Adam Redzik

w sprawie z odwołania M. S.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 27 lipca 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. 752,

z udziałem Ł. C.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 17 stycznia 2023 r.,

- I. oddała odwołanie w zakresie punktu 1. (pierwszego) zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa oraz w zakresie jej punktu 2. (drugiego) w stosunku do M. S.;**
- II. odrzuca odwołanie w pozostałej części.**

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa (dalej także: KRS lub Rada) uchwałą nr [...] z dnia 27 lipca 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. 752, na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 2021, poz. 269, dalej: „u.KRS”), postanowiła przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o powołanie Ł. C. (dalej także: „Uczestnika”) do pełnienia urzędu na stanowisku asesorskim w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu (punkt 1.) oraz nie przedstawić Prezydentowi RP wniosku o powołanie E. O. i M. S. (obecnie: M. S.; dalej także: „Odwołującej się” lub „Skarżącej”) do pełnienia urzędu na tym stanowisku (punkt 2.).

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że na wolne stanowisko asesorskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu, ogłoszone w Monitorze Polskim z 2021 r. pod poz. 752, zgłosili się: Ł. C. – główny specjalista kontroli państwowej N. – Delegatury w W.; E. O. – starszy referendarz sądowy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W. oraz M. S. – dr nauk prawnych, asystent sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W.

Z uzasadnienia uchwały wynika, że w celu przygotowania sprawy do rozpatrzenia Przewodniczący Rady wyznaczył zespół i zawiadomił Ministra Sprawiedliwości o jego powołaniu. Minister Sprawiedliwości nie przedstawił opinii w trybie art. 31 ust. 2b u.KRS.

Podczas głosowania na posiedzeniu 25 lipca 2022 r. członkowie zespołu KRS na Ł. C. oddali 2 głosy „za”, przy braku głosów „przeciw” i 1 głosie „wstrzymującym się”; na E. O. – 2 głosy „za”, przy braku głosów „przeciw” i 1 głosie „wstrzymującym się”; zaś na M. S. – 3 głosy „wstrzymujące się”, przy braku głosów „za” i „przeciw”. W wyniku powyższego głosowania zespół przyjął stanowisko o zarekomendowaniu KRS kandydatur Ł. C. i E. O. na wolne stanowisko asesora Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Według stanowiska zespołu KRS, rekomendowani kandydaci wypełniają w najwyższym stopniu wymagania z art. 6a § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. 2021, poz. 137; dalej: „p.u.s.a.”). W szczególności wyróżniają się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa

związanych z działaniem organów administracji publicznej. Posiadają także wieloletnie doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa administracyjnego, a ich kwalifikacje zawodowe zostały ocenione pozytywnie w sporządzonych ocenach kwalifikacji.

W uzasadnieniu uchwały, w części poświęconej opisowi sylwetek kandydatów biorących udział w przedmiotowym postępowaniu nominacyjnym, wskazano, że Ł. C. urodził się w 1986 r. w G.. Od 6 sierpnia do 31 października 2007 r. był zatrudniony w Bank S.A. w W. na stanowisku doradcy juniora do spraw teleoperacji bankowych. Od 26 sierpnia 2008 r. do 27 kwietnia 2009 r. pracował w Biurze Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. na stanowisku pomocniczym. Od 18 stycznia do 6 sierpnia 2010 r. pracował w Biurze Rady Miejskiej W. w Urzędzie Miejskim W. na stanowisku referenta. W 2010 r. ukończył wyższe studia prawnicze na Uniwersytecie [...] z oceną bardzo dobrą, uzyskując tytuł magistra. W latach 2010-2014 odbył stacjonarne studia doktoranckie nauk prawnych na powyższej Uczelni, w ramach których prowadził również zajęcia dydaktyczne ze studentami. Od 9 sierpnia 2010 r. do 15 lipca 2012 r. był zatrudniony w Wydziale Organizacyjno-Prawnym Starostwa Powiatowego w W. na stanowisku inspektora. Od stycznia 2011 r. do lipca 2012 r. współpracował ponadto z kancelarią prawną radcy prawnego przy sporządzaniu opinii prawnych z zakresu prawa samorządowego, cywilnego, pracy, handlowego i gospodarczego. W 2012 r. Ł. C. prowadził wykłady oraz ćwiczenia dla aplikantów IV roku w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w W. z przedmiotów: prawo prywatne międzynarodowe, zobowiązania umowne, prawo wspólnotowe i unijne. Od 16 lipca 2012 r. do 31 października 2018 r. pracował on w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W. na stanowisku asystenta sędziego, a następnie od 1 maja 2018 r. – starszego asystenta sędziego w Wydziale II. W 2016 r. ukończył on szkolenie zorganizowane w Naczelnym Sądzie Administracyjnym dla asystentów sędziego, składając egzamin końcowy z oceną bardzo dobrą. Od września 2016 r. do października 2018 r. był ponadto ekspertem Komisji Statutowej Rady Miejskiej W.. Trzykrotnie pełnił również funkcję sekretarza Miejskiej Komisji Wyborczej w W.. Z dniem 1 listopada 2018 r. został zatrudniony w N., w Delegaturze w W., początkowo na stanowisku specjalisty kontroli państwowej, a obecnie – od 1 maja 2021 r. (na

podstawie aktu mianowania) zajmuje stanowisko głównego specjalisty kontroli państwowej. W marcu 2019 r. złożył egzamin adwokacki z wynikiem pozytywnym. W 2020 r. ukończył studia podyplomowe w zakresie audytu wewnętrznego w administracji i przedsiębiorstwach na Uniwersytecie [...] w W., z wynikiem bardzo dobrym. Od 22 lipca 2020 r. do 12 marca 2021 r. odbył aplikację kontrolerską, ukończoną egzaminem z wynikiem celującym. W uzasadnieniu uchwały wskazano również, że Ł. C. jest autorem lub współautorem szeregu publikacji naukowych z dziedziny prawa. Podnosi przy tym kwalifikacje, uczestnicząc w szkoleniach zawodowych.

Z oceny kwalifikacji Ł. C., którą sporządziła B. K. – sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., wynika, że Ł. C. wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej, a także prezentuje bardzo rozległe i zróżnicowane doświadczenie zawodowe wskutek zatrudnienia w wielu instytucjach, w tym w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W. oraz w organach administracji publicznej. Zdaniem opiniującej, Ł. C. spełnia wszystkie warunki i wymagania ustawowe, przewidziane w art. 6a § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. p.u.s.a., dla kandydatów ubiegających się o powołanie na stanowisko asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym.

KRS, przedstawiając sylwetkę M. S., w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały wskazała, że kandydatka ta urodziła się w 1990 r. w B.. W 2012 r. ukończyła studia stacjonarne pierwszego stopnia na kierunku administracja na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu [...] z wynikiem dobrym plus, uzyskując tytuł licencjata, a w 2014 r. – studia stacjonarne drugiego stopnia na tym Wydziale z wynikiem bardzo dobrym, uzyskując tytuł magistra. W 2015 r. ukończyła wyższe studia prawnicze na Uniwersytecie [...] z oceną dobrą plus, uzyskując tytuł magistra. Od 25 sierpnia 2014 r. do 14 lutego 2018 r. pracowała w Urzędzie Miejskim W. na stanowisku samodzielnego referenta w Wydziale Nabywania i Sprzedaży Nieruchomości. Od 15 lutego 2018 r. do chwili obecnej jest zatrudniona w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W. na stanowisku asystenta sędziego – w tym od 15 lutego do 31 sierpnia 2018 r. obowiązki pełniła w Wydziale I, a od 1 września 2018 r. do chwili obecnej – w Wydziale II tego Sądu. We wrześniu 2018 r.

M. S. odbyła staż asystencki organizowany przez Regionalny Ośrodek Szkoleniowy Sądów Administracyjnych w G. i Wojewódzki Sąd Administracyjny w W., i uzyskała ocenę wyróżniającą. Ukończyła doktoranckie studia stacjonarne nauk prawnych na Uniwersytecie [...], uzyskując 23 listopada 2020 r. tytuł naukowy doktora nauk społecznych dyscyplina – nauki prawne, nadany uchwałą Rady Dyscyplin Naukowych Nauki Prawne oraz Ekonomia i Finanse. Temat jej rozprawy doktorskiej brzmi: „[...]”. M. S. jest również autorką lub współautorką kilku publikacji naukowych. Prowadziła przy tym ćwiczenia dla studentów z przedmiotów z zakresu teorii i filozofii prawa. Kandydatka ta podnosi także kwalifikacje zawodowe, uczestnicząc w licznych konferencjach naukowych (również z własnym referatem), szkoleniach i kursach.

Z oceny kwalifikacji ww. kandydatki, którą sporządziła D. G. – sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., wynika, że M. S. spełnia wymogi formalne do zajmowania urzędu asesora Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Kandydatka wykazuje się szeroką wiedzą prawniczą z zakresu prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego oraz sądownoadministracyjnego. Według opiniującej, M. S. spełnia również stawiany kandydatom na stanowisko asesora sądu administracyjnego wymóg nieskazitelnego charakteru, co potwierdzają pozytywne opinie o kandydatce, w których zwracano uwagę nie tylko na jej kompetencje zawodowe, podkreślając wyróżniającą znajomość przepisów prawa, stanowiska doktryny i orzecznictwa sądowego, ale także na cechy osobowościowe takie jak rzetelność, pracowitość, życzliwość, komunikatywność oraz wysoki poziom kultury osobistej, ujawniający się w odpowiednim stosunku do współpracowników. Powyższe – w ocenie sędzi opiniującej – uprawnia do stwierdzenia, że M. S. zasługuje na rekomendację na stanowisko asesora w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu.

KRS – po przedstawieniu w uzasadnieniu uchwały sylwetek kandydatów – stwierdziła, że wszyscy uczestnicy niniejszego postępowania, pretendujący do objęcia stanowiska asesorskiego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu, spełniają formalnie wszelkie kryteria wyboru.

Z uzasadnienia uchwały wynika przy tym, że dokonując oceny kandydatur, KRS kierowała się kryteriami, wymienionymi w art. 35 ust. 2 u.KRS, w tym: oceną

kwalifikacji kandydatów, doświadczeniem zawodowym, w tym doświadczeniem w stosowaniu przepisów prawa, dorobkiem naukowym, opiniami przełożonych, rekomendacjami, publikacjami i innymi dokumentami dołączonymi do każdej z kart zgłoszenia, a także uzyskanym poparciem środowiska sędziowskiego. Z uzasadnienia uchwały wynika, że KRS uwzględniła również stopień posiadanej przez kandydatów wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej.

Mając na uwadze powyższe przesłanki, KRS podzieliła stanowisko zespołu i uznała, że Prezydentowi RP zostanie przedstawiony wniosek o powołanie Ł. C. do pełnienia urzędu na stanowisku asesorskim w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu.

KRS podniosła, że Ł. C. wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej. Posiada wieloletnie i bogate doświadczenie zawodowe zdobyte nie tylko w różnych instytucjach administracji publicznej, ale również na stanowisku asystenta i starszego asystenta sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W.. Obecnie jest zatrudniony jako główny specjalista kontroli państwowej w N. – Delegaturze w W.. Według KRS, okolicznością przemawiającą na korzyść Uczestnika jest również jego działalność naukowa. Rada wskazała, że Ł. C. jest autorem lub współautorem szeregu publikacji naukowych z dziedziny prawa. Podnosi kwalifikacje, uczestnicząc w szkoleniach zawodowych, studiach podyplomowych. Odbił również studia doktoranckie. Swoje wysokie kwalifikacje i kompetencje potwierdził przy tym poprzez złożenie z wynikiem pozytywnym egzaminu adwokackiego, jak również ukończoną aplikacją kontrolerską – z wynikiem celującym.

KRS zwróciła jednocześnie uwagę, że jakkolwiek kontrkandydatki Ł. C., tj. E. O. oraz M. S., również otrzymały pozytywne oceny kwalifikacji, niemniej posiadają mniej różnorodne doświadczenie zawodowe w pracy w organach administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości od Uczestnika, który pracę wykonywał w Biurze Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W., Biurze Rady Miejskiej W.

w Urzędzie Miejskim W., Starostwie Powiatowym w W., Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W., a obecnie w N. – Delegaturze w W..

Odnosząc się do kandydatury M. S., Rada uwzględniła, że posiada ona stopień doktora nauk społecznych w zakresie prawa i realizuje się naukowo, jednakże zwróciła uwagę, że Ł. C. również odbył studia doktoranckie nauk prawnych, a ponadto legitymuje się dłuższym i bardziej różnorodnym doświadczeniem zawodowym oraz wysokim poziomem wiedzy fachowej, gdyż złożył z wynikiem pozytywnym egzamin adwokacki oraz z wynikiem celującym egzamin kontrolerski. Zdaniem KRS, powyższe względy przemawiały za nadaniem prymatu kandydaturze Ł. C..

Dodatkowo Rada podniosła, że wprawdzie M. S. również posiada wiedzę z dziedziny prawa administracyjnego wynikającą z wieloletniej pracy w sądownictwie administracyjnym. Jednakże, według Rady, jej kandydatura jest w tym względzie mniej wyróżniająca się na tle wybranego przez Radę kandydata do przedstawienia z wnioskiem o powołanie na stanowisko asesorskie w wojewódzkim sądzie administracyjnym, tym bardziej, że otrzymała negatywną opinię środowiska sędziowskiego.

KRS wskazała przy tym, że Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na posiedzeniu 8 kwietnia 2022 r. zaopiniowało Ł. C. stosunkiem głosów: 3 głosy „za”, 1 głos „przeciw”; M. S. stosunkiem głosów: 4 głosy „za”, zaś E. O. stosunkiem głosów: 1 głos „za” i 3 głosy „wstrzymujące się”.

W rezultacie KRS uznała, że o przedstawieniu Prezydentowi RP kandydatury Ł. C. zdecydował całokształt okoliczności sprawy, a w szczególności wieloletnie i różnorodne doświadczenie zawodowe zdobyte nie tylko w organach administracji publicznej, ale również na stanowisku asystenta i starszego asystenta sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W., wnioski płynące z pozytywnej oceny kwalifikacji, potwierdzającej jego rzetelne przygotowanie predestynujące do pełnienia urzędu asesora sądowego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu oraz pozytywna opinia Kolegium tego sądu. W ocenie KRS, Ł. C. posiada wysokie kwalifikacje merytoryczne oraz różnorodne doświadczenie zawodowe, zdobyte w organach administracji publicznej oraz w sądownictwie administracyjnym, a także wszechstronną, stale pogłębianą wiedzę prawniczą,

którą umiejętnie wykorzystuje w praktyce zawodowej i daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków orzeczniczych na stanowisku asesorskim w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu.

Tymczasem ani E. O., ani M. S. nie dają, zdaniem KRS, rękojmi pełnienia urzędu asesora wojewódzkiego sądu administracyjnego na równym lub wyższym poziomie niż wybrana przez Radę osoba, wynikającym z funkcji sądownictwa administracyjnego w systemie kontroli działalności administracji publicznej. Ani E. O., ani M. S. nie spełniają zatem 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 wybrany kandydat.

Powyższe okoliczności spowodowały, że w wyniku głosowania Rady, które odbyło się 27 lipca 2022 r., to Ł. C. uzyskał wymaganą bezwzględną liczbę głosów (na Ł. C. oddano 9 głosów „za”, przy braku głosów „przeciw” i 6 głosach „wstrzymujących się”; na E. O. oddano 6 głosów „za”, przy 1 głosie „przeciw” i 8 głosach „wstrzymujących się”; zaś na M. S. oddano 6 głosów „za”, przy braku głosów „przeciw”, i 10 głosach „wstrzymujących się”).

M. S. zaskarżyła przedmiotową uchwałę w całości i wniosła o jej uchylenie w całości oraz o przekazanie sprawy KRS do ponownego rozpoznania. Zaskarżonej uchwale zarzuciła naruszenie:

I) przepisów prawa procesowego, mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1) art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1-3 u.KRS w zw. z § 19 ust. 1-11 uchwały nr 158/2019 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie Regulaminu Krajowej Rady Sądownictwa (M.P. 2019, poz. 192; dalej: „regulamin KRS”) przez:

- dokonanie oceny kandydatów bez dochowania obowiązku wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy; w sposób dowolny oraz niezgodny ze zgromadzonym materiałem; z pominięciem istotnych faktów, w tym m.in. okoliczności ukończenia przez Odwołującą się studiów na kierunku administracja na Wydziale Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu [...] oraz

faktu opublikowania artykułów z zakresu prawa administracyjnego i wygłaszania referatów na konferencjach naukowych m.in. z tej dziedziny prawa;

- brak rozpatrzenia zgłoszonych kandydatur w oparciu o jasne i jednakowe dla wszystkich uczestników postępowania kryteria oceny;

- wskazanie, że Odwołująca się otrzymała negatywną opinię środowiska sędziowskiego, gdy tymczasem jako jedyna kandydatka otrzymała pełne poparcie tego środowiska;

2) art. 35 ust. 1 pkt 2 u.KRS przez pominięcie oceny kandydatów dokonanej przez Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu bez wskazania przyczyn;

3) art. 34 ust. 3 u.KRS przez brak uzasadnienia stanowiska zespołu Rady;

4) art. 42 ust. 1 u.KRS przez:

- sporządzenie uzasadnienia uchwały (zwłaszcza w zakresie kandydatury Odwołującej się) w sposób uniemożliwiający poznanie rzeczywistych motywów jej podjęcia, co uniemożliwia odniesienie się do całości przesłanek, na podstawie których Rada uznała, że kandydatura M. S. jest mniej wartościowa od kandydatury Ł. C.;

- wskazanie w uzasadnieniu uchwały informacji dotyczących kryterium poparcia środowiska sędziowskiego niezgodnie z rzeczywistym stanem rzeczy;

- pominięcie okoliczności dotyczących Odwołującej się, takich jak np. fakt ukończenia służby przygotowawczej w jednostkach samorządu terytorialnego;

- sporządzenie uzasadnienia w sposób uniemożliwiający kontrolę uchwały KRS przez Sąd Najwyższy poprzez pozbawienie jej waloru eksplanacyjnego, zwłaszcza w zakresie wyjaśnień, w jaki sposób Rada dokonała oceny stopnia spełnienia przez Odwołującą się kryteriów oceny kandydatów na stanowisko asesorskie i w jaki sposób ocena ta przełożyła się na różnicowanie Odwołującej się względem pozostałych uczestników postępowania nominacyjnego;

5) art. 33 ust. 1 w zw. z 35 ust. 2 u.KRS przez nierzetelne przedstawienie sylwetki Odwołującej się przez sędziego referenta na posiedzeniu Rady w dniu 27 lipca 2022 r., polegające na przedstawieniu niezgodnie z prawdą, że M. S. posiada tytuł doktora z nauk społecznych, bez doprecyzowania, że stopień naukowy jest z dziedziny nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne;

II) przepisów prawa materialnego, tj.:

1) art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 60 Konstytucji RP przez brak dokonania oceny kandydatów na podstawie przejrzystych i jednolitych kryteriów, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby politycznej, równego traktowania oraz demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej;

2) art. 6a § 1 pkt 1 w zw. z art. 6 § 1 pkt 6 p.u.s.a. przez niewykazanie i nieobjaśnienie, dlaczego Rada uznała, że Odwołująca się w niższym stopniu od pozostałych kandydatów spełnia wymagania wynikające z ww. przepisów, dotyczące wyróżnienia się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej.

KRS w odpowiedzi na odwołanie wniosła o jego oddalenie w całości.

Ł. C. w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie w zakresie punktu 1. uchwały w całości i punktu 2. uchwały w części dotyczącej Odwołującej się, a także o odrzucenie odwołania w pozostałym zakresie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na wadliwą konstrukcję odwołania wniesionego przez M. S..

W orzecznictwie Sądu Najwyższego uznaje się, że odpowiednie stosowanie przepisów o skardze kasacyjnej do kontroli zgodności z prawem uchwał KRS wymaga, aby w odwołaniu od uchwały KRS skarżący nie tylko przytoczył podstawy odwołania, tj. wskazał konkretne przepisy, do naruszenia których w jego opinii doszło, lecz także zawarł w nim uzasadnienie podstaw odwołania przez wyjaśnienie, na czym naruszenie to – zdaniem skarżącego – polegało i jaki mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Uzasadnienie to powinno być przy tym wyodrębnione w sposób redakcyjny i treściowy wśród pozostałych elementów skargi (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 12 maja 2021 r., I NKRS 42/21). Inaczej mówiąc, przytoczenie

zarzutów jest sformułowanym elementem odwołania, który nie może pokrywać się z ich uzasadnieniem.

Sporządzone przez Skarżącą odwołanie nie spełnia opisanych wyżej wymogów. Elementy konstrukcyjne wniesionego przez nią środka w postaci: przytoczenia zarzutów (wraz z powołaniem konkretnych przepisów, do których uchybienia miało dojść, zdaniem Odwołującej się, w przedmiotowym postępowaniu nominacyjnym) i ich uzasadnienia, nie zostały w tym przypadku należycie wyodrębnione. Niewątpliwie taka struktura odwołania znacząco utrudnia ustosunkowanie się przez Sąd Najwyższy do podniesionych w postępowaniu odwoławczym zarzutów.

Odnosząc się merytorycznie do zarzutów rozpoznawanego odwołania, wskazać należy, że wprawdzie zostały one sformułowane osobno – jako zarzuty naruszenia wyszczególnionych w odwołaniu przepisów – niemniej pozostają one ze sobą w takim związku funkcjonalnym, który uzasadnia ich łączne omówienie i ustosunkowanie się do nich. Odwołująca się przedstawiła w sumie siedem zarzutów, które zasadniczo można podzielić na dwie grupy. Pierwszą grupę zarzutów stanowią zarzuty naruszenia odpowiednio art. 33 ust. 1 i art. 35 ust. 1-3 u.KRS, § 19 ust. 1-11 regulaminu KRS, art. 42 ust. 1 oraz art. 34 ust. 3 u.KRS, a także art. 6a § 1 pkt 1 w zw. z art. 6 § 1 pkt 6 p.u.s.a., które to zarzuty dotyczą *de facto* dokonania przez Radę dowolnej oceny kandydatury Odwołującej się i oparcia swojej decyzji co do rekomendacji Uczestnika na podstawie niepełnych oraz niezgodnych z rzeczywistym stanem rzeczy okoliczności, a także zaniechania przez Radę należytego uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia. Natomiast do drugiej grupy zarzutów zaliczyć należy zarzuty naruszenia art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 Konstytucji RP, sprowadzające się w istocie do kwestii nierównego traktowania o charakterze dyskryminującym, poprzez zaniechanie dokonania przez Radę w niniejszym postępowaniu nominacyjnym oceny kandydatów na podstawie przejrzystych kryteriów awansu.

W świetle utrwalonego na tle art. 44 ust. 1 u.KRS orzecznictwa, kognicja Sądu Najwyższego do oceny uchwał KRS obejmuje wyłącznie badanie, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem. Oznacza to, że Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydatów na

stanowisko sędziowskie (asesorskie) ani decydowania o tym, który z nich powinien zostać przedstawiony Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu. Merytoryczna ingerencja Sądu Najwyższego w rozstrzygnięcia KRS w tej materii byłaby niedopuszczalna, wkraczałaby bowiem w sferę szczególnego władztwa Rady, wynikającego z samych norm konstytucyjnych. Sprawowana przez Sąd Najwyższy kontrola obejmuje natomiast w szczególności ocenę, czy KRS w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej zastosowała przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria selekcyjne (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 6 października 2015 r., III KRS 50/15; 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17; 9 maja 2019 r., I NO 35/19; 10 października 2019 r., I NO 142/19; 27 maja 2020 r., I NO 41/19). Wymaganie to wynika z obowiązku stosowania art. 60 w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Ocena prawidłowości działania KRS sprowadza się w tym zakresie do oceny, czy wszyscy kandydaci uczestniczący w procedurze konkursowej byli traktowani jednakowo oraz czy żaden z nich nie był w jakikolwiek sposób dyskryminowany. Nie chodzi tu zatem o ocenę kwalifikacji czy wiarygodności danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach tego postępowania, ale formalny aspekt dostępu do służby (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 27 maja 2020 r., I NO 41/19).

Podkreślenia również wymaga, że Rada, dokonując selekcji kandydatów w celu ich przedstawienia Prezydentowi RP, ma obowiązek wyjaśnić, jakie przesłanki przesądziły o treści danej uchwały. Kryteria te powinny być jednocześnie zgodne z prawem i racjonalne.

Przesłanki, które Rada powinna uwzględniać przy ocenie kandydata, zostały zasadniczo określone w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 u.KRS. Zgodnie z tymi przepisami przy wyborze należy kierować się przede wszystkim oceną kwalifikacji danego kandydata, a ponadto uwzględniać: 1) doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, a także 2) opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów. Wskazany katalog nie ma charakteru wyczerpującego, nie stanowi również hierarchii kryteriów, a Rada sama decyduje, które kryteria w danym postępowaniu nominacyjnym uzna za kluczowe. Co przy

tym istotne, chociaż art. 35 ust. 2 u.KRS odnosi się wprost do Zespołu, to z wykładni systemowej i funkcjonalnej wynika, że ma on również zastosowanie do plenarnej oceny kandydatów przez Radę. Ponieważ ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa nie zawiera regulacji nakazującej stosowanie innego trybu postępowania w razie rozpatrywania jednej tylko kandydatury, ani też nie wskazuje innych kryteriów oceny do takiej sytuacji, należy przyjmować, że zarówno Zespół, jak i Rada *in pleno*, obowiązane są w takim postępowaniu oceniać kandydata według kryteriów z art. 35 ust. 2 ustawy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 23 października 2014 r., III KRS 55/14).

Należy jednocześnie mieć na uwadze, że KRS, w świetle art. 33 ust. 1 u.KRS, jest obowiązana przed podjęciem uchwały wszechstronnie rozważyć sprawę na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeżeli zostały złożone. Nakaz podjęcia uchwały po wszechstronnym rozważeniu sprawy oznacza, że Rada nie może pominąć istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności wynikających z udostępnionej dokumentacji lub wyjaśnień, czy innych zebranych dowodów, ani dokonać ustaleń sprzecznych z tym materiałem, zaś samo rozstrzygnięcie powinno być wynikiem wszechstronnego rozważenia wszystkich aspektów sprawy w sposób, który nie był dowolny (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 26 kwietnia 2012 r., III KRS 11/12; 22 maja 2012 r., III KRS 14/12).

Odnosząc powyższe uwagi do okoliczności rozpoznawanej sprawy, wskazać należy, że niewątpliwie nie zasługiwał na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 34 ust. 3 u.KRS, dotyczący braku merytorycznego uzasadnienia stanowiska zespołu Rady i wskazania, jakimi kryteriami rzeczywiście kierowali się jego członkowie, popierając kandydatury Ł. C. i E. O., a odrzucając (nie rekomendując) kandydatury M. S..

W judykaturze Sądu Najwyższego ugruntowane jest stanowisko, że zespół jest wewnętrzną jednostką organizacyjną Rady, wyznaczoną *ad hoc* przez Przewodniczącą Rady spośród jej członków w celu przygotowania sprawy indywidualnej do rozpatrzenia na posiedzeniu plenarnym Rady (art. 31 ust. 1 u.KRS). Nie są więc dopuszczalne zarzuty odwołania od uchwały Rady skierowane wprost do stanowiska zespołu, co w rozpoznawanej sprawie dotyczy uzasadnienia

tego stanowiska. Podkreślenia przy tym wymaga, że odwołanie służy wyłącznie na uchwałę KRS, nie zaś na niezaskarżalne wyniki pracy zespołu roboczego działającego w postępowaniu konkursowym (tj. ułożoną przez zespół listę rekomendowanych kandydatów przedstawianą przez zespół Radzie). Oznacza to, że zarzuty odwołania mogą być skierowane tylko w odniesieniu do uchwały Rady i jej uzasadnienia (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 9 sierpnia 2012 r., III KRS 19/12).

Z analogicznych przyczyn jako chybiony należało ocenić zarzut naruszenia przepisów § 19 ust. 1-11 regulaminu KRS, które to przepisy odnoszą się wprost do prac zespołu członków KRS.

Sąd Najwyższy jako bezzasadne uznał również zarzuty dotyczące naruszenia przez Radę obowiązków wszechstronnego rozważenia sprawy oraz należytego uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia.

Wprawdzie oceniając treść zaskarżonej uchwały i konfrontując ją z podniesionymi przez Skarżącą zarzutami, nie można nie zauważyć (na co słusznie wskazała Odwołująca się), że uzasadnienie uchwały Rady, w części traktującej o kryterium poparcia środowiska sędziowskiego, zawiera pewne nieścisłości. Uchybienie KRS w tym zakresie polega na wadliwym stwierdzeniu w jednej z części uzasadnienia, że Skarżąca otrzymała negatywną opinię środowiska sędziowskiego, podczas gdy zgodnie z rzeczywistym stanem rzeczy Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na posiedzeniu 8 kwietnia 2022 r. w pełni pozytywnie zaopiniowało kandydaturę M. S. (a która to okoliczność znalazła zresztą odzwierciedlenie w dalszej części uzasadnienia zaskarżonej uchwały).

Niemniej brak jest podstaw do twierdzenia, że powyższe uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik niniejszego postępowania nominacyjnego. Przede wszystkim podkreślić należy, że KRS w uzasadnieniu spornej uchwały wyraźnie zaznaczyła, że wiodącymi w przedmiotowym postępowaniu nominacyjnym kryteriami, jakimi kierowała się przy wyborze rekomendowanego kandydata, były odpowiednio: ocena kwalifikacji oraz doświadczenie zawodowe kandydatów, i to właśnie w świetle tych kryteriów uznała, że kandydatura Odwołującej się na tle Uczestnika była mniej wyróżniająca się. Oznacza to, że poparcie środowiska

sędziowskiego nie miało w tym przypadku charakteru decydującego. Co przy tym istotne, to do kompetencji Rady należy zarówno dobór kryteriów oceny, jak również znaczenie przywiązywane do poszczególnych kryteriów przy ocenie kandydatów (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 5 września 2013 r., III KRS 210/13; 24 marca 2021 r., I NKRS 26/21).

Podkreślenia również wymaga, że okoliczność posiadania przez Uczestnika dłuższego i bardziej różnorodnego dorobku praktycznego, w tym zawodowego (a tym samym wysokiego poziomu wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej), w porównaniu do Skarżącej – na podstawie której to okoliczności Rada podjęła decyzję o rekomendowaniu kandydatury Uczestnika – ma potwierdzenie w materiale przedstawionym Radzie i przez Radę. Ze zreferowanych w uzasadnieniu uchwały kandydat Skarżącej i Uczestnika wynika bowiem wyraźnie, że Uczestnik swoją ścieżkę zawodową rozpoczął już w 2007 r., od zatrudnienia w Bank S.A. w W. na stanowisku doradcy juniora do spraw teleoperacji bankowych. Tymczasem Skarżąca rozpoczęła pracę zawodową dopiero kilka lat później (w sierpniu 2014 r.), w Urzędzie Miejskim W. na stanowisku samodzielnego referenta w Wydziale Nabywania i Sprzedaży Nieruchomości. Z oceny kwalifikacji Uczestnika wynika przy tym jednoznacznie, że prezentuje on bardzo rozległe i zróżnicowane doświadczenie zawodowe wskutek zatrudnienia w wielu instytucjach, w tym w Biurze Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W., Biurze Rady Miejskiej W. w Urzędzie Miejskim W., Starostwie Powiatowym w W., Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W., a obecnie w N. – Delegaturze w W.. Dodatkowo jego wysoki poziom wiedzy fachowej potwierdza m.in. okoliczność złożenia z wynikiem pozytywnym egzaminu adwokackiego oraz z wynikiem celującym – egzaminu kontrolerskiego.

Nie ma również racji Skarżąca, twierdząc, że Rada przy ocenie jej kandydatury w sposób nieprawidłowy pominęła wybrane okoliczności z nią związane.

Przede wszystkim wskazać należy, że wbrew wywodom Skarżącej KRS uwzględniła okoliczność ukończenia przez Odwołującą się studiów na kierunku

administracja, na co wskazuje analiza uzasadnienia zaskarżonej uchwały w części dotyczącej opisu kandydatury Skarżącej.

Lektura uzasadnienia spornej uchwały potwierdza, że również dorobek naukowy Skarżącej w postaci publikacji naukowych (artykułów naukowych) i wystąpień na konferencjach został wzięty pod uwagę przez Radę przy podejmowaniu rozstrzygnięcia. Samego faktu nieprzytoczenia przez Radę szczegółowej listy publikacji Skarżącej nie można zaś w tym przypadku oceniać jako uchybienia KRS, tym bardziej że Rada również w przypadku Uczestnika nie dokonywała drobiazgowego opisu jego dorobku naukowego w tym zakresie.

Odnosząc się do kwestii pominięcia przez Radę przy ocenie kandydatury Odwołującej się faktu ukończenia przez nią służby przygotowawczej w jednostce samorządu terytorialnego i zdania egzaminu kończącego tę służbę, wskazać należy, że również w przypadku Uczestnika KRS pominęła tę okoliczność, choć z jego karty zgłoszenia do objęcia urzędu asesora sądowego złożonej w niniejszym postępowaniu nominacyjnym wynika, że także on posiada zdany egzamin kończący służbę przygotowawczą dla pracowników samorządowych. Obie kandydatury KRS potraktowała w tym zakresie jednakowo.

Jako niezasadny należało także ocenić zarzut dotyczący nierzetelnego przedstawienia sylwetki Odwołującej się poprzez pominięcie, że M. S. posiada tytuł doktora z nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne. Wymaga podkreślenia, że już na początku uzasadnienia zaskarżonej uchwały, przy przedstawieniu osób biorących udział w spornym postępowaniu nominacyjnym, zawarto informację, że jedną z jego uczestniczek jest „M. S. – dr nauk prawnych”. Szczegółowe okoliczności ukończenia przez Skarżącą doktoranckich studiów stacjonarnych nauk prawnych na Uniwersytecie [...] i uzyskania przez nią tytułu naukowego doktora nauk społecznych w dyscyplinie – nauki prawne, zostały również zawarte w części uzasadnienia uchwały poświęconej opisowi sylwetki Odwołującej się.

W kontekście powyższego, Sąd Najwyższy nie dopatrywał się uzasadnionych podstaw do stwierdzenia, że Rada dokonała wyboru w sposób dowolny, bez wszechstronnego rozpatrzenia posiadanych materiałów. Uzasadnienie zaskarżonej uchwały Rady wskazuje przebieg postępowania w sprawie oraz przedstawia w sposób należyty motywy podjętej i wyrażonej w uchwale decyzji. Rada podała też,

jakie konkretne cechy różnicujące zadecydowały o braku rekomendacji Skarżącej. Niewątpliwie, w świetle powyższych okoliczności brak jest uzasadnionych podstaw do stwierdzenia, że dokonana przez Radę w powyższym aspekcie ocena kandydatury Odwołującej się była dowolna, a przez to nieobiektywna.

Wobec tak ukształtowanego uzasadnienia Rady, jako niezasadny należało ocenić podniesiony w odwołaniu zarzut naruszenia art. 42 ust. 1 u.KRS, poprzez sporządzenie pisemnych motywów uchwały KRS – w części dotyczącej Skarżącej – w sposób uniemożliwiający poznanie rzeczywistych motywów decyzji Rady.

Wreszcie, przedstawione w treści uzasadnienia uchwały sylwetki Uczestnika i Skarżącej oraz związane z tym wyjaśnienia Rady co do kryteriów wyboru nie pozwalały na stwierdzenie, że ocena Uczestnika i Skarżącej została dokonana przez KRS na podstawie niejednorodnych i dyskryminujących kryteriów.

W konsekwencji, z powyższych względów, nietrafne okazały się również podniesione w odwołaniu zarzuty naruszenia przepisów konstytucyjnych, tj. art. 2, art. 32 oraz art. 60 Konstytucji RP.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS, oddalił odwołanie w zakresie punktu 1. zaskarżonej uchwały w całości oraz w zakresie punktu 2. w części dotyczącej Skarżącej.

W pozostałym zakresie odwołanie podlegało odrzuceniu.

Wskazać bowiem należy, że Odwołująca się nie posiadała interesu w zaskarżeniu punktu 2. uchwały w części nie odnoszącej się do niej (podobnie Sąd Najwyższy m.in. w wyrokach Sądu Najwyższego z: 29 lipca 2019 r., I NO 89/19; 24 lipca 2019 r., I NO 86/19; 27 marca 2019 r., I NO 59/18; 4 grudnia 2009 r., III KRS 19/09). Uzasadniało to odrzucenie w tym zakresie odwołania – jako niedopuszczalnego – na podstawie art. 398⁶ § 2 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.