



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 czerwca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Oktawian Nawrot (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Sadowski

SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z odwołania S. O.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 17 stycznia 2023 r.
w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na
stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w Wojewódzkim
Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu, ogłoszone w Monitorze Polskim z 2021 r.,
poz. 898,

z udziałem K. R.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 22 czerwca 2023 r.,

**uchyla zaskarżoną uchwałę i przekazuje sprawę Krajowej
Radzie Sądownictwa do ponownego rozpatrzenia.**

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa (dalej także: „KRS” lub „Rada”) uchwałą nr [...] z dnia 17 stycznia 2023 r., (dalej również: „Uchwała”) działając na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 269, dalej: „ustawa o KRS” lub „u.KRS”), postanowiła:

1. przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o powołanie K. R. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu;
2. nie przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie S. O. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu.

Uchwała stanowi drugą uchwałę w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu, ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2021 r. pod poz. 898. Została ona wydana w związku z uchyleniem, wyrokiem Sądu Najwyższego z 13 października 2022 r. w sprawie o sygn. akt I NKRS 51/22, uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr [...] z 19 stycznia 2022 r. w odniesieniu do K. R. i S. O. oraz odrzuceniem odwołania I. S.. W uzasadnieniu wskazanego wyroku Sąd Najwyższy – odwołując się do utrwalonego orzecznictwa – wskazał, że uzasadnienie uchwały Rady powinno obligatoryjnie zawierać wywód wskazujący, dlaczego Rada uznała, że do kandydata niespełniającego wymogów formalnych odnoszących się do stażu zawodowego, znajduje zastosowanie art. 6 § 3 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2492, dalej: „p.u.s.a.”). „Zaniechanie wyjaśnienia tej okoliczności skutkuje niemożnością dokonania weryfikacji, czy decyzja Rady w tym zakresie została podjęta na podstawie jasnych, weryfikowalnych i niedyskryminujących kryteriów. W rozpoznawanej sprawie było to tym bardziej pożądane, gdyż jak wynika z uzasadnienia zaskarżonej uchwały, wszyscy uczestnicy postępowania, poza wybranym przez Radę do przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu, spełniali kryteria formalne, w tym odnoszące się do stażu zawodowego”.

Na posiedzeniach 9 i 16 stycznia 2023 r. zespół członków Rady przeprowadził w trybie wideokonferencji wysłuchanie kandydatów i po zapoznaniu się ze zgromadzonymi w sprawie materiałami oraz ich przeanalizowaniu, omówił szczegółowo kandydatury, odbył naradę i uznał, że materiały są wystarczające do zajęcia stanowiska w sprawie. Podczas głosowania członkowie

zespołu na S. O. oddali 3 głosy „za”, przy braku głosów „przeciw” i 1 głosie „wstrzymującym się”, zaś na K. R. oddali 2 głosy „za”, przy braku głosów „przeciw” i 2 głosach „wstrzymujących się”. W wyniku głosowania, zespół przyjął stanowisko w przedmiocie rekomendacji S. O. na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu.

Rada nie podzieliła stanowiska zespołu. Stwierdzając, że S. O. spełnia wymagania ustawowe określone w art. 6 § 1 p.u.s.a., zaś w stosunku do K. R. ma zastosowanie art. 6 § 3 p.u.s.a., uznała, że Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej zostanie przedstawiony wniosek o powołanie K. R. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu.

S. O. (dalej również: „odwołujący”) zaskarżył uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa nr [...] w całości, zarzucając:

1) naruszenie prawa materialnego:

- a) art. 6 § 3 w zw. z art. 6 § 1 pkt 6 i 7 p.u.s.a. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że w przypadku K. R. (dalej również: „uczestnik”) zachodzą jakiekolwiek podstawy do możliwości zastosowania zwolnienia z obowiązku odbycia wymaganego stażu pracy;
- b) art. 6 § 3 p.u.s.a. poprzez jego błędną wykładnię dotyczącą rozumienia „wyjątkowego przypadku”, o którym mowa w tym przepisie;

2) naruszenie przepisów postępowania:

- a) art. 33 ust. 1 i art. 35 ust. 2 pkt 1 u.KRS poprzez przekroczenie granic swobodnego uznania polegające na pominięciu kryteriów oceny kandydatów, jak również poprzez brak wszechstronnego rozważenia sprawy;
- b) art. 33 ust. 1 i art. 35 ust. 2 pkt 1 i art. 42 ust. 1 u.KRS poprzez sporządzenie uzasadnienia Uchwały w sposób uniemożliwiający poznanie motywów jej podjęcia, brak wskazania przesłanek wyjątkowej sytuacji, dla której uczestnik miałby zostać zwolniony z odbycia wymaganego ustawą stażu pracy zawodowej oraz zastosowanie pozaustawowego kryterium oceny kandydatów;

c) art. 398²⁰ zd. 1 k.p.c. poprzez rozpatrzenie sprawy niezgodnie z wykładnią prawa dokonaną przez Sąd Najwyższy w wyroku z 13 października 2022 r., sygn. I NKRS 51/2022.

Odwołujący wniósł o uchylenie Uchwały w całości i przekazanie sprawy Radzie do ponownego rozpoznania.

Pismem z 17 kwietnia 2023 r. (data prezentaty KRS) uczestnik wniósł o oddalenie odwołania.

Rada nie złożyła odpowiedzi na odwołanie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 44 ust. 1 zd. 1 u.KRS, uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały KRS z prawem, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Wynikające z tego przepisu prawo zaskarżenia uchwał Rady dotyczy zatem uchwał podejmowanych w sprawach należących do jej kompetencji, w tym w wymienionych w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.KRS.

Ustanowienie trybu odwoławczego do Sądu Najwyższego od uchwał KRS sprawia, że przedmiot postępowania w kwestii oceny kandydata i przedstawienia wniosku o jego powołanie na stanowisko sędziego ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2008 r., SK 57/06), która powinna podlegać kontroli sądowej w zakresie właściwym tego rodzaju sprawom, tj. pod kątem legalności i przestrzegania stosownych procedur prawnych oraz poszanowania praw obywateli, w tym wynikających z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji RP, zasad równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania oraz demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Nie ulega wątpliwości konkursowy charakter procedury wyboru kandydata na urząd sędziego przez Krajową Radę Sądownictwa, która ma prowadzić do wyłonienia najlepszego kandydata. Z dotychczasowej jednolitej linii orzeczniczej wynika, że zakres kognicji Sądu Najwyższego w przedmiocie oceny uchwał KRS obejmuje wyłącznie badanie czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem. Natomiast Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego oceniania sprawy

rozstrzygniętej w uchwale (por. wyroki Sądu Najwyższego z: 20 października 2009 r., III KRS 13/09; 5 sierpnia 2011 r., III KRS 10/11; 15 maja 2013 r., III KRS 197/13). Badaniu podlega zatem, co do zasady, jedynie procedura podjęcia uchwały, a nie przesłanki, które zadecydowały o jej treści. Oznacza to, że Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kandydatur na sędziego.

Artykuł 42 ust. 1 u.KRS nie określa wprost wymaganej treści uzasadnienia uchwały nominacyjnej Rady. Nie powinno jednak ulegać wątpliwości, że ustawodawca nie przyzwala przez to Radzie na arbitralność. Swoboda wyboru kandydatów, którzy zostaną przedstawieni Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest nieograniczona, a wyboru kandydatów nie można odrywać od ustawowych przesłanek czy zgromadzonej w sprawie dokumentacji (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 3 czerwca 2019 r., I NO 36/19 oraz 1 lipca 2020 r., I NO 17/20). Celem uzasadnienia jest wykazanie, że uchwała została podjęta po wszechstronnym rozważeniu okoliczności sprawy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 2013 r., III KRS 172/13).

Z istoty demokratycznego państwa prawnego (art. 2 i 7 Konstytucji RP) wynika obowiązek stosowania przez wszystkie organy państwa rzetelnych i transparentnych procedur. Rzetelność i transparentność procedur przejawia się m.in. w uzasadnieniach rozstrzygnięć, które realizują ważne funkcje, w tym wymuszają samokontrolę organu, który musi wykazać, że rozstrzygnięcie jest materialnie i formalnie prawidłowe oraz odpowiada wymogom sprawiedliwości; dokumentuje argumenty przemawiające za przyjętym rozstrzygnięciem; służy indywidualnej akceptacji rozstrzygnięcia; umacnia poczucie zaufania społecznego i demokratycznej kontroli nad organami władzy; wzmacnia bezpieczeństwo prawne; jest podstawą kontroli zewnętrznej w szczególności sprawowanej przez sądy krajowe, a także sądy międzynarodowe (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 16 stycznia 2006 r., SK 30/05; 30 maja 2007 r., SK 68/06; 31 marca 2005 r., SK 26/02; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 11 kwietnia 2005 r., SK 48/04).

Uzasadnienie uchwały pełni zatem nie tylko funkcje procesowe, ale buduje autorytet organów państwa i kształtuje zewnętrzne przekonanie o sprawiedliwości procedur i podejmowanych rozstrzygnięć. Nawet bardzo szczególna pozycja

ustrojowa niektórych organów państwa, jak Krajowa Rada Sądownictwa, nie usprawiedliwia sporządzania uzasadnień, które tylko pozornie realizują swoje funkcje. W żadnym też razie kolegialny charakter organu albo przyjęta metoda podejmowania decyzji (np. tajne głosowanie czy objęta tajemnicą narada sędziowska) nie zwalnia organu z obowiązku rzetelnego uzasadnienia rozstrzygnięcia.

Istotna przedmiotowej sprawy sprowadza się do kwestii zastosowania przez Radę w odniesieniu do uczestnika art. 6 § 3 p.u.s.a. i jego uzasadnienia w Uchwale. Do rzeczzonego zagadnienia Rada odniosła się w następujący sposób: „W ocenie Rady, Pan K. R. jest bardzo dobrym kandydatem na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Kandydat ten wyróżnia się swoim doświadczeniem w szczególności w aspekcie jego różnorodności. Pan K. R. zdobył bogate doświadczenie w zakresie stosowania prawa administracyjnego w [...]. Jego ścieżka dojścia do zawodu sędziego nie jest typowa, ale charakter jego doświadczeń, praca w ministerstwie, w tym praca w Komisji ds. [...], doświadczenie w pracy legislacyjnej i to na poziomie opiekuna merytorycznego projektów dotyczących prawa administracyjnego, a także praca w charakterze członka-eksperta w Komisji ds. [...] wskazują na bardzo szerokie i różnorodne kompetencje kandydata koncentrujące się na zagadnieniach związanych ze stosowaniem prawa administracyjnego. W ocenie Rady, tego rodzaju doświadczenie kandydata pozwala na zastosowanie wobec niego instytucji uregulowanej w art. 6 § 3 p.u.s.a. i uznanie, że – mimo braku spełniania przesłanki pozostawania przez 10 lat w instytucjach publicznych związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego – zasadnym jest powołanie go na stanowisko sędziego” (k. 11-12).

Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego posłużenie się przez ustawodawcę w art. 6 § 3 p.u.s.a. określeniem „w wyjątkowych przypadkach” wskazuje na wyjątkowy charakter możliwości odstąpienia od wymogu uzyskania przez kandydata pełnego stażu pracy określonego w art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a. Konsekwentnie – jak podkreślił Sąd Najwyższy w wyroku z 5 czerwca 2013 r., III KRS 199/13 – stosowanie wskazanej regulacji wymaga dużej ostrożności. W szczególności zdaniem Sądu Najwyższego, przez wyjątkowe przypadki, o których mowa w art. 6 § 3 p.u.s.a. należy rozumieć sytuacje, w których staż pracy kandydata zbliża się do granic czasowych określonych w art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a.

Na rzecz powyższego przemawia *ratio legis* ostatniego ze wskazanych przepisów, zgodnie z którym do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego wymagane jest zdobycie doświadczenia zawodowego będącego następstwem wieloletniego pozostawania na wskazanych stanowiskach lub wykonywania wskazanych zawodów. Odstąpienie od powyższego możliwe jest jedynie „w wyjątkowych sytuacjach”, przy czym, jak podkreślił Sąd Najwyższy we wskazanym wyroku „im więcej brakuje kandydatowi do osiągnięcia wymaganego stażu, tym poważniejsze muszą być okoliczności przemawiające za skorzystaniem przez Radę z tego wyjątkowego uprawnienia. Chodzi tu o okoliczności leżące po stronie kandydata i wskazujące na jego wyróżniające się kwalifikacje, ustalone na podstawie kryteriów wskazanych w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS”.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę systematykę art. 6 § 1 p.u.s.a., nie można modyfikować warunku określonego w pkt. 7 z uwagi na spełnienie przez kandydata warunku określonego w pkt. 6 wskazanego przepisu. Innymi słowy okoliczność, że kandydat wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w zakresie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej nie może być interpretowana w kategoriach „wyjątkowego przypadku”, o którym mowa w art. 6 § 3 p.u.s.a. umożliwiającego odstąpienie od wymogu uzyskania przez kandydata pełnego stażu. Warunek wyróżniania się wysokim poziomem wiedzy w zakresie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej jest bowiem warunkiem koniecznym powołania kandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, który musi być spełniony obok warunku posiadania określonego stażu, a nie warunkiem przekładającym się na możliwość uznania przez Radę, że kandydat posiada doświadczenie zawodowe nabyte na zasadach określonych w art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a.

Przekładając powyższe na realia kontrolowanej Uchwały, zauważyć należy, że Rada, w szczególności w przytoczonym wyżej *passusie*, nie wyjaśniła dlaczego w jej opinii wskazane okoliczności stanowią „wyjątkowy przypadek”, o którym mowa w art. 6 § 3 p.u.s.a. Uzasadnienie Rady uznać należy tym bardziej za niewystarczające, jeśli weźmie się pod uwagę okoliczność, że rekomendowany

kandydat wyższe studia prawnicze ukończył w [...] r., a zatem całość jego doświadczenia zawodowego po ukończeniu studiów prawniczych, nie wypełnia okresów określonych w ustawie. Ponadto, biorąc pod uwagę wskazane przez Radę w uzasadnieniu zaskarżonej Uchwały stanowiska pracy, z którymi Rada wiąże spełnienie warunku „wyjątkowego przypadku”, zauważyć należy, że rekomendowany kandydat zaczął pełnić obowiązki w Departamencie [...] dopiero [...] 2018 r., egzamin prokuratorski złożył w [...] r., zaś pod koniec 2022 r. zaczął zdobywać doświadczenie dydaktyczne w zakresie prawa administracyjnego. Wskazane przez Radę doświadczenie zawodowe rekomendowanego kandydata, na dzień składnia wniosku, nie tylko więc nie zbliża się do okresów określonych w art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a., lecz wydaje się oscylować w dolnych ich granicach. Jednocześnie określony przez ustawodawcę w art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a. obowiązek zdobycia wieloletniego doświadczenia zawodowego na stanowisku sędziego, prokuratora, prezesa, wiceprezesa lub radcy Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza lub jeszcze dłuższego doświadczenia zawodowego związanego z pracą w instytucjach publicznych, ewentualnie którego lecz bezpośrednio powiązanego ze zdobywaniem doświadczenia w wojewódzkim sądzie administracyjnym (wykonywaniem pracy asesora sądowego), jednoznacznie wskazuje, że stwierdzenie przez Radę zachodzenia „wyjątkowego przypadku” poparte być musi rozumowaniem wykazującym, że rekomendowany kandydat pomimo tego, że legitymuje się krótszym doświadczeniem zawodowym, to z pewnością nie mniejszym.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie jednocześnie w pełni podziela stanowisko wyrażone m.in. wyroku Sądu Najwyższego z 2 kwietnia 2014 r., III KRS 9/14, zgodnie z którym ocena czy zachodzi wyjątkowy przypadek umożliwiający przedstawienie kandydata nieposiadającego pełnego stażu pracy określonego w art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a., należy wyłącznie do Rady. Nie zmienia to jednak okoliczności, że Rada ma obowiązek uzasadnienia swojego stanowiska, w szczególności uwzględniając – jak wskazano powyżej – okres, który brakuje kandydatowi do osiągnięcia wymaganego stażu. Konsekwentnie samo przytoczenie okoliczności, które Rada uwzględniła, bez przedstawienia wyводу

wykazującego ich „wyjątkowość” uniemożliwia Sądowi Najwyższemu dokonanie kontroli w tym zakresie.

Z uwagi na powyższe za zasadne Sąd Najwyższy uznał podniesione przez odwołującego zarówno zarzuty naruszenia prawa materialnego, jak i prawa procesowego i na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 u.KRS uchylił zaskarżoną uchwałę oraz przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia Krajowej Radzie Sądownictwa.

[D.Z.]

[f.n]