



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 października 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maria Szczepaniec

SSN Krzysztof Wiak

w sprawie z odwołań M. P., K. B. N. i A. L.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 31 stycznia 2024 r.
w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu
na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w Wojewódzkim
Sądzie Administracyjnym w Gdańsku, ogłoszone w Monitorze Polskim z 2023 r.,
poz. 175,

z udziałem X. Y.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 23 października 2024 r.,

**uchyla zaskarżoną uchwałę w zakresie punktu 1 i punktu 2 w
stosunku do K. N., M. P. oraz A. L. i w tym zakresie przekazuje
sprawę Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego
rozpatrzenia;**

Maria Szczepaniec Marek Dobrowolski Krzysztof Wiak

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 31 stycznia 2024 r., nr [...], w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gdańsku, ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2023 r., poz. 175, Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: „KRS” lub „Rada”) działając na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz.U. 2021, poz. 269; dalej: „u.KRS”), postanowiła: w pkt 1. przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o powołanie X. Y. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu wojewódzkiego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gdańsku; w pkt 2. nie przedstawić Prezydentowi RP wniosku o powołanie K. N., A. M., M. P., K. M., J. K. i A. L. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gdańsku.

W uzasadnieniu uchwały KRS wskazała, że na jedno wolne stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w przedmiotowym konkursie zgłosili się: X. Y. (asystent sędziego Trybunału Konstytucyjnego), K. N. (sędzia sądu rejonowego w Sądzie Rejonowym w K.), J. K. (radca prawny OIRP w G.), A. L. (starszy referendarz sądowy w WSA w G.), A. M. (radca prawny OIRP w G.), K. M. (starszy asystent sędziego w WSA w G.), M. P. (Prezes SKO w G.) oraz K. S. (referendarz sądowy w Sądzie Rejonowym w O.). W związku z cofnięciem zgłoszenia przez K. S., Rada uchwałą nr [...]1 z 7 listopada 2023 r. umorzyła postępowanie wszczęte w sprawie z jego zgłoszenia.

W celu przygotowania sprawy do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady, Przewodniczący wyznaczył zespół członków KRS, który na posiedzeniu w dniach 13, 15 i 26 września 2023 r. przeprowadził w trybie wideokonferencji wysłuchania wszystkich kandydatów i po wnikliwym zapoznaniu się ze zgromadzonymi w sprawie materiałami oraz ich przeanalizowaniu, omówił szczegółowo sylwetki kandydatów, odbył naradę i uznał, że materiały są wystarczające do zajęcia stanowiska w sprawie. W głosowaniu członkowie zespołu na K. N. nie oddali głosów „za”, oddając 1 głos „przeciw”, przy 3 głosach „wstrzymujących się”, na A. M. oddali 2 głosy „za”, nie oddając głosów „przeciw”, przy 2 głosach „wstrzymujących się”, na M. P. oddali 2

głosy „za”, nie oddając głosów „przeciw”, przy 2 głosach „wstrzymujących się”, na K. S. oddali 1 głos „za”, nie oddając głosów „przeciw”, przy 3 głosach „wstrzymujących się”, na K. M. oddali 1 głos „za”, nie oddając głosów „przeciw”, przy 3 głosach „wstrzymujących się”, na X. Y. oddali 3 głosy „za”, nie oddając głosów „przeciw”, przy 1 głosie „wstrzymującym się”, na J. K. oddali 1 głos „za”, nie oddając głosów „przeciw”, przy 3 głosach „wstrzymujących się”, a na A. L. oddali 3 głosy „za”, nie oddając głosów „przeciw”, przy 1 głosie „wstrzymującym się”.

W wyniku powyższego głosowania, zespół przyjął stanowisko w przedmiocie rekomendacji X. Y. i A. L. na równi, bez wskazywania kolejności. Wniosek taki, w ocenie zespołu, jest w pełni uzasadniony informacjami dotyczącymi posiadanego przez kandydatów doświadczenia zawodowego, w tym doświadczenia w stosowaniu przepisów prawa, dorobkiem naukowym, opiniami służbowymi oraz stopniem posiadanej przez kandydatów wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej. W uzasadnieniu stanowiska zespół wskazał, że rekomendowani kandydaci w najwyższym stopniu spełniają przesłanki powołania w przedmiotowym konkursie: legitymują się bowiem odpowiednim doświadczeniem i stażem zawodowym, ich praca została oceniona bardzo pozytywnie, a dodatkowo w pełni profesjonalnie zaprezentowali swoje predyspozycje osobowościowe i posiadane kompetencje podczas wysłuchania przez zespół członków KRS. Dokonując rekomendacji zespół dokonał kompleksowej i całościowej oceny zgłoszonych kandydatów z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 35 u.KRS.

W dalszej części uzasadnienia zaskarżonej uchwały, Rada przedstawiła szczegółową charakterystykę wszystkich kandydatów oraz dokonała ich oceny. Stwierdziła, że wszyscy uczestnicy niniejszego postępowania nominacyjnego spełniają formalnie wszystkie kryteria wyboru, a zatem zadaniem Rady było przeprowadzenie weryfikacji i dokonanie wyboru tej osoby, która spełnia wszystkie kryteria - oceniane łącznie - najpełniej i w najwyższym stopniu. Po wszechstronnym rozważeniu całokształtu okoliczności sprawy Krajowa Rada Sądownictwa - częściowo podzielając stanowisko zespołu - uznała, że Prezydentowi RP zostanie przedstawiony wniosek o powołanie X. Y. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w Wojewódzkim Sądzie

Administracyjnym w Gdańsku.

Przy podejmowaniu decyzji o rekomendacji wybranego kandydata Rada uwzględniła: stopień posiadanej przez kandydata wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej, w tym wyjątkową znajomość prawa konstytucyjnego, wynik jego wysłuchania przed zespołem, doświadczenie zawodowe w działalności organów władzy publicznej, bogate doświadczenie zawodowe, dorobek naukowy, a także dorobek dydaktyczny i doświadczenie w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wybrany kandydat, w ocenie Rady, posiada wielopłaszczyznowe i kompleksowe przygotowanie do pełnienia urzędu sędziego w niniejszym konkursie. O najwyższych jego kompetencjach w porównaniu do innych zgłoszonych kandydatur, w ocenie Rady świadczą: wysoki poziom wiedzy z zakresu administracji publicznej w tym także prawa konstytucyjnego, doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w Trybunale Konstytucyjnym, udział w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, doświadczenie w stosowaniu prawa administracyjnego, znajomość nie tylko prawa administracyjnego, ale również innych dziedzin prawa, zwłaszcza prawa konstytucyjnego, działalność świadcząca o stałym podnoszeniu kwalifikacji zawodowych, publikacje naukowe, udział w konferencjach naukowych, działalność dydaktyczna, doświadczenie z zakresu wystąpień publicznych, cechy osobowościowe, w tym umiejętności interpersonalne, zdolność logicznego analizowania, umiejętność wykładni przepisów, zdolność działania pod presją czasu i stresu, odpowiedzialność za wykonywane zadania.

Ponadto wybrany kandydat posiada wieloletnie doświadczenie zawodowe w stosowaniu prawa administracyjnego w związku z bogatą aktywnością zawodową, w tym związaną z pracą w organach administracji publicznej (rządowej) i organach władzy sądowniczej. Należy bowiem wskazać, że przez dwa lata był zatrudniony w Ministerstwie Sprawiedliwości na stanowisku specjalisty, a od 2004 r. jest zatrudniony w Trybunale Konstytucyjnym, zajmując stanowiska: specjalisty ds. współpracy międzynarodowej, doradcy Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, p.o. asystenta sędziego i asystenta sędziego Trybunału Konstytucyjnego oraz pełniąc funkcje: Wicedyrektora Zespołu Prezydialnego i Dyrektora Zespołu Prezydialnego. Poza tym

jest on aktywny na polu działalności naukowej, dydaktycznej i publicystycznej. W 2015 r. uzyskał stopień naukowy doktora nauk prawnych w zakresie prawa, w latach 2021-2022 r. prowadził w Szkole Wyższej [...] zajęcia na kursie „L.” w ramach Akademii Prawa Unijnego i jest autorem kilku publikacji naukowych, w tym opinii prawnych. Rada zwróciła także uwagę na jego udział w międzynarodowej konferencji naukowej „Nieruchomości wczoraj, dziś i jutro” zorganizowanej w W. w dniu 20 października 2021 r. przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej. Poza tym jest członkiem on Rady Programowo-Naukowej wydawanego przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska kwartalnika „P.”, stałym współpracownikiem wydawanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości kwartalników: „P.” i „N.” oraz redaktorem czasopisma naukowego „Zagadnienia [...]” wydawanego przez Trybunał Konstytucyjny. Poziom wiedzy i kompetencji rekomendowanego kandydata, w ocenie Rady, znalazł uznanie w zaproszeniu go w latach 2020-2021, jako członka delegacji rządu RP, do udziału w rozprawach przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu w sprawach: C-354/20 i C-412/20, C-487/19 i C-508/19. Niewątpliwie wybrany kandydat wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej, co pozwala prognozować, że będzie z powodzeniem wykonywał obowiązki orzecznicze na stanowisku sędziego.

Przede wszystkim jednak, w ocenie Rady, spośród innych kandydatów, wyróżnia go zakres doświadczenia zawodowego, związanego z aktywnością na wielu polach rozwoju zawodowego. Wybrany kandydat jest najpełniej przygotowany do objęcia urzędu sędziego, gdyż posiada nie tylko odpowiednie przygotowanie praktyczne, ale także teoretyczne. Niewątpliwym atutem wybranego kandydata jest doskonałe przygotowanie z zakresu zagadnień ustrojowych, co wynika z wieloletniej pracy w Trybunale Konstytucyjnym. Jego powołanie na stanowisko objęte tym konkursem, wpłynie znacząco na merytoryczne wzmocnienie jednostki orzeczniczej, do której zostanie skierowany - z tych powodów to on uzyskał jednogłośnie poparcie Rady.

Oceniając pozostałych kandydatów, Rada uwzględniła, że wszyscy posiadają bogate doświadczenie zawodowe i odpowiedni poziom wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa

związanych z działaniem organów administracji publicznej jednak w stopniu skutkującym niższą ich oceną kompleksową. Pani K. N. posiada doświadczenie orzecznicze w sądownictwie powszechnym, J. K. wykazuje się najdłuższym ogólnym stażem zawodowym i bogatą praktyką zarówno adwokacką, jak i radcowską, był też autorem cyklicznych publikacji prawniczych. A. L. posiada doświadczenie związane z pełnieniem urzędu referendarza sądowego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w G., natomiast A. M. przez kilkanaście lat była zatrudniona na stanowisku asystenta sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w G., a od 2019 r. wykonuje zawód radcy prawnego pogłębiając doświadczenie zawodowe z zakresu prawa administracyjnego. Prowadzi również działalność dydaktyczną. K. M. posiada wieloletnie doświadczenie zawodowe związane z zatrudnieniem w sądownictwie administracyjnym na stanowisku asystenta sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w G., a M. P. jest wieloletnim członkiem Samorządowego Kolegium Odwoławczego, w tym od 2016 r. pełni dodatkowo funkcję Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w G.. Uzyskał tytuł doktora nauk prawnych i prowadzi działalność dydaktyczną.

W ocenie Rady, w porównaniu z nimi, rekomendowany kandydat posiada wielopłaszczyznowe kompleksowe przygotowanie do pełnienia urzędu sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. O najwyższych kompetencjach kandydata w porównaniu do innych zgłoszonych kandydatur świadczą: wysoki poziom wiedzy z zakresu administracji publicznej (czemu dał wyraz podczas wysłuchania przed zespołem), doświadczenie zawodowe, doświadczenie w stosowaniu prawa administracyjnego, znajomość prawa administracyjnego, działalność świadcząca o stałym podnoszeniu kwalifikacji zawodowych, publikacje naukowe, udział w konferencjach naukowych, doświadczenie w stosowaniu prawa, działalność dydaktyczna oraz cechy osobowościowe. Posiada wieloletnie i bogate doświadczenie zawodowe w stosowaniu prawa administracyjnego - zdecydowanie wyróżnia się dorobkiem naukowo dydaktycznym i posiadanym doświadczeniem z zakresu zagadnień ustrojowych. Kandydat ten posiada najszersze przygotowanie do objęcia urzędu sędziego, ponieważ obejmuje ono zarówno praktykę stosowania prawa administracyjnego, jak i szeroką wiedzę naukowo-teoretyczną w tym zakresie oraz bogaty dorobek naukowo-dydaktyczny. Należy przy tym podkreślić, że wybrany

kandydat posiada bardzo wysokie kompetencje merytoryczne z zakresu zagadnień ustrojowo-konstytucyjnych, które nie są powszechne wśród kandydatów pretendujących do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w sądownictwie administracyjnym, a w ocenie Rady winny być pożądanе. W tych okolicznościach wybór rekomendowanego kandydata byłby wzbogaceniem sądownictwa administracyjnego o wysokiej klasy specjalistę.

Powyższe okoliczności spowodowały, że w trakcie posiedzenia KRS w dniu 31 stycznia 2024 r.: na X. Y. oddano 13 głosów „za”, przy 1 głosie „przeciw” i 1 głosie „wstrzymującym się” (przy udziale 15 osób), w rezultacie czego uzyskał wymaganą bezwzględną większość głosów; na K. N. oddano 3 głosy „za”, przy 3 głosach „przeciw” i 9 głosach „wstrzymujących się” (przy udziale 15 osób), w rezultacie czego nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów; na J. K. oddano 3 głosy „za”, przy 2 głosach „przeciw” i 9 głosach „wstrzymujących się” (przy udziale 14 osób), w rezultacie czego nie uzyskał wymaganej bezwzględnej większości głosów; na A. L. oddano 4 głosy „za”, przy braku głosów „przeciw” i 11 głosach „wstrzymujących się” (przy udziale 15 osób), w rezultacie czego nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów; na A. M. oddano 5 głosów „za”, przy braku głosów „przeciw” i 10 głosach „wstrzymujących się” (przy udziale 15 osób), w rezultacie czego nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów; na K. M. oddano 3 głosy „za”, przy braku głosów „przeciw” i 12 głosach „wstrzymujących się” (przy udziale 15 osób), w rezultacie czego nie uzyskał wymaganej bezwzględnej większości głosów; na M. P. oddano 7 głosów „za”, przy braku głosów „przeciw” i 8 głosach „wstrzymujących się” (przy udziale 15 osób), w rezultacie czego nie uzyskał wymaganej bezwzględnej większości głosów.

Pismem z 12 kwietnia 2024 r. (data prezentaty Biura KRS) odwołanie od powyższej uchwały złożył M. P. (dalej: „odwołujący się” lub „skarżący”), zaskarżając ją w całości. Na podstawie art. 398³ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS przedmiotowej uchwale zarzucił:

1) naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a. w zw. z art. 33 ust. 1 oraz art. 37 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 pkt 1 u.KRS, polegające na przedstawieniu Prezydentowi RP wraz z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu

administracyjnego kandydata, który nie pozostawał co najmniej osiem lat na stanowisku sędziego, prokuratora, prezesa, wiceprezesa, lub radcy Prokuratury Generalnej RP albo przynajmniej przez osiem lat wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza albo przez dziesięć lat pozostawał w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego lub pracował w charakterze asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym co najmniej dwa lata, podczas gdy norma wyrażona przepisem art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a. w zw. z art. 33 ust. 1 oraz art. 37 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 pkt 1 u.KRS zastosowana w okolicznościach niniejszej sprawy prowadzić winna do wniosku, że rekomendowany kandydat nie pozostawał co najmniej osiem lat na stanowisku sędziego, prokuratora, prezesa, wiceprezesa, lub radcy Prokuratury Generalnej RP albo przynajmniej przez osiem lat wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza albo przez dziesięć lat pozostawał w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego lub pracował w charakterze asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym co najmniej dwa lata, które to naruszenie doprowadziło KRS do objęcia skierowanym Prezydenta RP wnioskiem osoby, która nie spełnia ustawowych wymogów objęcia stanowiska sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, w szczególności nie pozostawała co najmniej dziesięć lat w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego;

2) naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 6 § 1 pkt 6 p.u.s.a. w zw. z art. 33 ust. 1 oraz art. 37 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 pkt 1 u.KRS, polegające na przedstawieniu Prezydentowi RP wraz z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu administracyjnego kandydata, który w porównaniu z innymi zgłoszonymi kandydatami, nie wyróżnia się najwyższym spośród nich poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej, podczas gdy norma wyrażona przepisem art. 6 § 1 pkt 6 p.u.s.a. w zw. z art. 33 ust. 1 oraz art. 37 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 2 pkt 1 u.KRS zastosowana w okolicznościach niniejszej sprawy prowadzić winna do wniosku, że wskazywany przez KRS, kandydat

wyróżniać się powinien najwyższym spośród zgłoszonych kandydatur poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej, które to naruszenie doprowadziło KRS do błędnych ocen w zakresie wyboru kandydata oraz wadliwości wniosku skierowanego do Prezydenta RP;

3) naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. naruszenie art. 37 ust. 1 w zw. z art. 33 ust. 1 oraz art. 35 ust. 2 pkt 1 u.KRS poprzez brak całościowej oceny wszystkich zgłoszonych kandydatów dokonanej w oparciu o przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria selekcyjne, to jest brak jednolitego odniesienia do wszystkich zgłoszonych kandydatów, kryterium wynikających z art. 6 § 1 pkt 6 oraz pkt 7 p.u.s.a., to jest kryterium wysokiego poziomu wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej oraz kryterium wymaganego stażu pracy na stanowiskach wskazanych w ustawie, co doprowadziło do naruszenia prawa wszystkich zgłoszonych kandydatów do sprawiedliwej, obiektywnej, rzetelnej oraz opartej na ustawowych kryteriach oceny ich dorobku zawodowego i walorów osobistych w kontekście możliwości pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego;

4) naruszenia przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. naruszenie art. 42 ust. 1 w zw. z art. 33 ust. 1 oraz art. 35 ust. 2 pkt 1 u.KRS poprzez brak wyczerpującego uzasadnienia podjętej uchwały, to jest brak nawiązania do ustawowych kryteriów objęcia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego przez wskazanego kandydata, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, prowadząc do objęcia wnioskiem kierowanym do Prezydenta RP osoby, która nie spełnia ustawowych kryteriów objęcia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Skarżący wniósł o przyjęcie niniejszego odwołania do rozpoznania na podstawie art. 398⁹ § 1 pkt 1 i pkt 4 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 1 u.KRS oraz o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez KRS, a także o zwrot kosztów postępowania.

Pismem z 15 kwietnia 2024 r. (data prezentaty Biura KRS) odwołanie od powyższej uchwały złożyła także K. N. (dalej: „odwołująca się” lub „skarżąca”),

zaskarżając ją w pkt 1 w całości oraz w pkt 2 w stosunku do swojej osoby (sygn. akt I NKRS 45/24). Na podstawie art. 398³ § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 1, 2 i 3 u.KRS przedmiotowej uchwale zarzuciła:

1) naruszeniu przepisów postępowania, albowiem wskazane poniżej uchybienia, mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy:

a) nieważność postępowania na podstawie art. 44 ust. 3 u.KRS w zw. z art. 31 ust. 1 u.KRS w zw. z art. 398¹³ § 1 k.p.c. z uwagi na brak właściwej liczby członków Rady w zespole w okresie procedowania sprawy;

b) nieważność postępowania na podstawie art. 44 ust. 3 u.KRS w zw. z art. 31 ust. 1a u.KRS w zw. z art. 398¹³ § 1 k.p.c. z uwagi na nieprawidłowy skład zespołu;

c) naruszenia art. 42 ust. 1 u.KRS poprzez sporządzenie uzasadnienia uchwały w części dotyczącej kandydatur odwołującej i uczestnika w sposób uniemożliwiający poznanie motywów podjęcia uchwały, co utrudnia odniesienie się do całości przesłanek, na podstawie których Rada uznała, że kandydatura odwołującej jest gorsza od kandydatury rekomendowanego kandydata, brak porównania i omówienia kandydatury wskazanych osób na podstawie jednolitych kryteriów ustawowych, niewskazanie precyzyjnych kryteriów, jakimi kierowano się przy pozytywnym wyborze uczestnika i negatywnej decyzji wobec odwołującej się;

d) naruszeniu przepisów postępowania tj. art. 33 ust. 1 u.KRS poprzez podjęcie uchwały na podstawie fałszywego oskarżenia (pomówienia) przez członka zespołu o nieposiadaniu przez skarżącą wystarczającej wiedzy z zakresu prawa konstytucyjnego, które było jednym z istotniejszych kryteriów (wielokrotnie powtórzonych w uzasadnieniu) przy podjęciu zaskarżonej uchwały.

2) naruszeniu prawa materialnego (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 398⁴ § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS), poprzez naruszenie art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 Konstytucji RP oraz art. 6 § 1 pkt 2 i 6 p.u.s.a., poprzez niewłaściwe zastosowanie, to jest brak dokonania oceny kandydatów na podstawie przejrzystych kryteriów, które odpowiadałyby zasadzie równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania oraz demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, w wyniku czego Prezydentowi RP przedstawiono wnioski o powołanie rekomendowanego kandydata oraz nie przedstawienia kandydatury odwołującej się.

Wskazując na zarzuty dotyczące nieważności postępowania, skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej uchwały, zniesienie postępowania prowadzonego przez KRS w całości oraz przekazanie Radzie sprawy do ponownego rozpoznania, względnie w przypadku skuteczności innego z pozostałych zarzutów o uchylenie zaskarżonej uchwały i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez KRS.

Pismem z 26 kwietnia 2024 r. (data prezentaty Biura KRS) odwołanie od powyższej uchwały złożyła także A. L. (dalej: „odwołująca się nr 2” lub „skarżąca nr 2”), zaskarżając ją w pkt 1 w całości oraz w pkt 2 w stosunku do swojej osoby (sygn. akt I NKRS 47/24), jednocześnie wnosząc o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez KRS. Na podstawie art. 398³ § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 1, 2 i 3 u.KRS przedmiotowej uchwale zarzuciła:

1) naruszenie prawa materialnego, tj.:

a) art. 6 § 3 w zw. z art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że rekomendowany kandydat spełnia ustawowe wymogi do objęcia urzędu sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w sytuacji, gdy studia prawnicze ukończył w 2020 r. i uznanie, że pełniąc obowiązki administracyjne w TK oraz obowiązki asystenta w TK pozostawał w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego;

b) art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a. polegające na przyjęciu, że „niezależnie od tego, że przedmiot postępowania stanowi sprawa sądowo administracyjna, oznaczać zatem będzie także konieczność wykazania się znajomością prawa konstytucyjnego” i wyróżnianie się przez kandydata wysokim poziomem wiedzy w zakresie prawa konstytucyjnego stanowi o jego najwyższych kwalifikacjach (s. 13 uchwały) uzasadnia ocenę, że rekomendowany kandydat może być wyżej oceniony niż skarżąca nr 2 w zakresie wyróżniania się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej;

2) naruszenia przepisów postępowania mającym istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

a) art. 33 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1-3 u.KRS w zw. z art. 2 i art. 32 ust. 1-2 oraz art. 60 Konstytucji RP polegający na braku zastosowania jednolitych kryteriów

oceny wszystkich kandydatów; wskazanie w opisie kandydatur uczestników postępowania odmiennego zakresu danych, co uniemożliwia ustalenie, jakie kryteria były przez KRS faktycznie brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o przedstawieniu danej kandydatury Prezydentowi RP oraz nieprzedstawieniu kandydatury skarżącej nr 2, a także niezastosowanie części ustawowych kryteriów oceny kandydatur w postępowaniu, brak określenia i rozpatrzenia zgłoszonych kandydatur o jasne i jednakowe dla wszystkich kandydatów kryteria ocen, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, zasadom równego traktowania przez władze publiczne obywateli RP oraz zasadom demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, w wyniku czego Prezydentowi RP przedstawiono wniosek o powołanie osoby wskazanej w pkt 1 zaskarżonej uchwały a nie skarżącej nr 2;

b) naruszenia art. 3, art. 32 ust. 1 i art. 35 ust. 2 pkt 1 u.KRS poprzez brak wszechstronnego rozważenia sprawy na podstawie przedłożonej dokumentacji, przejawiające się w: zaniechaniu dokonania oceny kwalifikacji skarżącej; braku analizy doświadczenia zawodowego, w tym doświadczenia w stosowaniu prawa administracyjnego skarżącej; pominięciu opinii przełożonych oraz przedłożonych przykładowych odpisów rozstrzygnięć przygotowanych przez skarżącą dowodzących wysokiego poziomu wiedzy w zakresie prawa administracyjnego; niezastosowaniu równych i jednakowych dla wszystkich kandydatur ustawowych kryteriów oceny przez nieuwzględnienie doświadczenia zawodowego, w tym doświadczenia w stosowaniu prawa na stanowisku referendarskim od 19 lat, a także 9-letnim doświadczeniem orzecznictwem w składach trzyosobowych w samorządowym kolegium odwoławczym oraz 20 letnim doświadczeniem zdobytym na stanowisku asystenta sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego;

c) art. 35 ust. 2 u.KRS przez przekroczenie granic swobodnego uznania, przejawiających się w braku wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy 3 i wnikliwego zbadania materiałów sprawy, dokonanie oceny w sposób dowolny oraz sprzeczny ze zgromadzonym materiałem, z pominięciem rzetelnej jego oceny, w tym m.in. poprzez przyjęcie, że rekomendowany kandydat wyróżnia się „wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego o wysokim stopniu” w związku z dwuletnim zatrudnieniem w

Ministerstwie Sprawiedliwości na stanowisku specjalisty, następnie zatrudnieniem od 2004 r. w Trybunale Konstytucyjnym, zajmując stanowiska: specjalisty ds. współpracy międzynarodowej, doradcy Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, p.o. asystenta sędziego i asystenta sędziego Trybunału Konstytucyjnego oraz pełniąc funkcje: Wicedyrektora Zespołu Prezydialnego i Dyrektora Zespołu Prezydialnego będąc jednocześnie autorem doktoratu na temat „Władza rodzicielska w prawie francuskopolskim w XIX wieku” oraz „w najwyższym stopniu wypełnił kryteria posiadanego doświadczenia zawodowego”, w wyniku czego Prezydentowi RP przedstawiono wniosek o powołanie osoby wskazanej w pkt 1 zaskarżonej uchwały a nie skarżącej nr 2;

d) art. 42 ust. 1 u.KRS poprzez sporządzenie uzasadnienia uchwały w sposób sprzeczny z prawem i budzący wątpliwości co do prawidłowości procedury dokonywania wyboru, wbrew przewidzianym prawem możliwościom służącym dokonaniu oceny według jednolitych kryteriów kandydatów wszystkich osób uczestniczących w konkursie, co skutkowało przedstawieniem w uchwale Prezydentowi RP wniosku o powołanie innego uczestnika konkursu a nie skarżącej nr 2 ze względu na:

- sporządzenie uzasadnienia w części dotyczącej kandydatury skarżącej i osoby rekomendowanej w sposób uniemożliwiający poznanie motywów podjęcia uchwały w tym brzmieniu oraz bez wskazania, w jakim zakresie uznano kwalifikacje rekomendowanego kandydata za wyższe i bardziej odpowiednie od kwalifikacji i doświadczenia skarżącej;

- sporządzenie uzasadnienia z użyciem sformułowań ogólnych i niejasnych takich jak: np. „doświadczenie z zakresu wystąpień publicznych, cechy osobowościowe, w tym umiejętności interpersonalne, zdolność logicznego analizowania, umiejętność wykładni przepisów, zdolność działania pod presją czasu i stresu, odpowiedzialność za wykonywane zadania”, „spośród innych kandydatów, wyróżnia go zakres doświadczenia zawodowego, związanego z aktywnością na wielu polach rozwoju zawodowego”, „wynik jego wysłuchania przed Zespołem” bez jakiegokolwiek odniesienia do kandydatury skarżącej oraz bez wskazania jakie czynności administracyjne oraz jakie czynności związane z sądownictwem administracyjnym dokonywane przez osobę rekomendowaną zostały ocenione i bez

wskazania jak te czynności i ich ocena mają wpływ na uznanie, iż osoba rekomendowana spełnia przyjęte przesłanki w stopniu najwyższym, co w istotny sposób utrudnia ocenę zasadności decyzji, a także jej kontrolę w ramach niniejszego odwołania;

- naruszenie swobodnej oceny kandydatów, poprzez brak szczegółowego wskazania jak przedstawia się sytuacja odwołującej się nr 2 i spełnienie przez nią ustawowych kryteriów w odniesieniu do zastosowanych przez Radę kryteriów wobec wybranego kandydata zwłaszcza, że skarżąca nr 2 została rekomendowana przez zespół na równi z wybranym kandydatem;

- pominięciu wymogu wszechstronnego rozważenia sprawy przez nieuzasadnione przyjęcie, że uzyskanie tytułu magistra prawa w 2020 r. i realizacja czynności w ramach zatrudnienia w Trybunale Konstytucyjnym i pełnienia tam funkcji nadzoru administracyjnego stanowi o wyższych kompetencjach i przygotowaniu do pełnienia urzędu sędziego w wojewódzkim sądzie administracyjnym, niż blisko 25-letnie doświadczenie odwołującej, na stanowiskach związanych z bezpośrednim i stałym stosowaniem prawa administracyjnego, w tym orzekaniu na samodzielnym stanowisku w WSA w G., a wcześniej w organie odwoławczym.

Sprawa z odwołania K. N. została zarejestrowana w Sądzie Najwyższym pod sygn. akt I NKRS 45/24. Postanowieniem Sądu Najwyższego z 26 czerwca 2024 r. na podstawie art. 44 ust. 2a u.KRS połączono sprawę o sygn. akt I NKRS 45/24 ze sprawą o sygn. akt I NKRS 44/24 celem łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia pod sygn. akt I NKRS 44/24.

Sprawa z odwołania A. L. została zarejestrowana w Sądzie Najwyższym pod sygn. akt I NKRS 47/24. Postanowieniem Sądu Najwyższego z 18 czerwca 2024 r. na podstawie art. 44 ust. 2a u.KRS połączono sprawę o sygn. akt I NKRS 47/24 ze sprawą o sygn. akt I NKRS 44/24 celem łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia pod sygn. akt I NKRS 44/24.

Pismami z 29 kwietnia 2024 r. i 6 czerwca 2024 r. Biuro Krajowej Rady Sądownictwa poinformowało, że Rada w niniejszych sprawach indywidualnych nie składa odpowiedzi na przedmiotowe odwołania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na podstawie art. 44 ust. 1 i 3 u.KRS Sąd Najwyższy ocenia zgodność zaskarżonej uchwały z prawem, stosując przy tym przepisy kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej.

Odesłanie do przepisów kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej determinuje granice kognicji Sądu Najwyższego w sprawach zainicjowanych odwołaniami uczestników postępowań nominacyjnych. Stosownie do dyspozycji art. 398¹³ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy rozpoznaje odwołanie w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw, a z urzędu bierze pod rozagę tylko nieważność postępowania. Reguł tych nie zmienia art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze u.KRS, który ogólnie stanowi, że odwołanie można wnieść z powodu sprzeczności uchwały z prawem, a zatem zarówno z prawem materialnym, jak i z przepisami postępowania (tak też wyroki Sądu Najwyższego z: 15 stycznia 2019 r., I NO1/18; 8 listopada 2017 r., III KRS 29/17; 8 października 2014 r., III KRS 45/14).

Za ugruntowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego uważać należy pogląd, że kontrola Sądu Najwyższego obejmuje ocenę, czy Rada w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej (kandydatów do objęcia wakującego stanowiska sędziowskiego) zastosowała przejrzyste, jednolite i sprawiedliwe kryteria selekcyjne (wyrok Sądu Najwyższego z 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17). W świetle obowiązujących regulacji prawnych niedopuszczalna jest natomiast merytoryczna ingerencja Sądu Najwyższego w rozstrzygnięcia Rady, co do oceny kwalifikacji, czy też wiarygodności danej osoby. Kontrola Sądu Najwyższego nie oznacza bowiem, że uczestniczy on w decydowaniu o obsadzie określonego stanowiska sędziowskiego, jego rola ogranicza się do dokonania weryfikacji legalności uchwał KRS. Sąd Najwyższy bada zatem, czy Rada przy podejmowaniu uchwały przestrzegała ustawowych warunków powołania na stanowisko sędziego i nie naruszyła reguł proceduralnych obowiązujących w postępowaniu przed tym organem.

Oceniając zgodność uchwały z prawem Sąd Najwyższy nie dokonuje ponownej oceny kandydatów do objęcia stanowiska sędziowskiego, lecz jedynie weryfikuje, czy nastąpiło zarzucone w odwołaniu naruszenie przepisów postępowania mogące mieć wpływ na jego wynik, w tym w szczególności, czy Rada

stosując właściwe kryteria oceny kandydatów, nie przekroczyła granic swobodnego uznania.

Przepis art. 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 szczegółna 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.

W ocenie Sądu Najwyższego odwołania złożone od uchwały KRS nr [...] z 31 stycznia 2024 r. zasługują na uwzględnienie, chociaż nie wszystkie zarzuty znalazły aprobatę Sądu Najwyższego.

W przypadku kandydatur prezentujących bardzo różne, a przez to trudno porównywalne, typy dotychczasowej ścieżki kariery zawodowej, kluczowe znaczenie mają kryteria stawiane przed kandydatami na stanowisko sędziowskie. To te kryteria bowiem stanowią wspólny mianownik pozwalający na uczynienie bardzo zróżnicowanych kandydatur porównywalnymi poprzez weryfikację tego, w jaki sposób różne typy doświadczenia zawodowego wskazują na wypełnienie kryteriów ustawowych, zwłaszcza z art. 6 § 1 p.u.s.a. Zgodnie z tym przepisem do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego może być powołany ten, kto: 1) ma obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich; 2) jest nieskazitelного charakteru; 3) ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce; 4) jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego; 5) ukończył 35 lat życia; 6) wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej; 7) pozostawał co najmniej osiem lat na stanowisku sędziego, prokuratora, prezesa, wiceprezesa, lub radcy Prokuraturii Generalnej RP albo przynajmniej przez osiem lat wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza albo przez dziesięć lat pozostawał w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego lub pracował w charakterze asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym co najmniej dwa lata.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego może być powołany wyłącznie ten kandydat, który pozostawał co najmniej osiem lat na stanowisku sędziego, prokuratora, prezesa, wiceprezesa, lub radcy Prokuraturii Generalnej RP albo przynajmniej przez osiem lat wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza albo przez dziesięć lat pozostawał w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem

lub tworzeniem prawa administracyjnego lub pracował w charakterze asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym co najmniej dwa lata. Z przedstawionej w Uchwale nr [...] charakterystyki wybranego kandydata nie wynika tymczasem, aby spełniał on powyższy warunek, w szczególności, aby przez dziesięć lat pozostawał w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego.

Wskazany przez Radę kandydat przez niecałe dwa lata zatrudniony był w administracji publicznej jako specjalista w Ministerstwie Sprawiedliwości. Z uzasadnienia nie wynika jednak, jakie w tym czasie wykonywał obowiązki, w szczególności, czy przygotowywał wydawane przez ministra akty indywidualne w sprawach z zakresu administracji publicznej, względnie, opracowywał projekty aktów stanowienia prawa. Następnie rekomendowany kandydat przez dziesięć lat zajmował stanowisko specjalisty ds. współpracy międzynarodowej w Biurze Trybunału Konstytucyjnego. Za okoliczność notoryjną uznać należy fakt, iż współpraca międzynarodowa Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje stosowania lub stanowienia (tworzenia) prawa administracyjnego. W latach 2014 - 2017 zajmował stanowisko wicedyrektora, a następnie dyrektora Zespołu Prezydialnego Biura Trybunału Konstytucyjnego oraz doradcy Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2015 r. w sprawie statutu Biura Trybunału Konstytucyjnego Zespół Prezydialny zajmował się sprawami prezydialnymi, obsługą protokolarną, współpracą z zagranicą, organizacją konferencji, seminariów i wykładów, propagowaniem działalności Trybunału Konstytucyjnego, nadzorem nad treścią strony internetowej Trybunału Konstytucyjnego.

Stanowiskiem związanym ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego, w ocenie Sądu Najwyższego, nie jest także pełniona przez rekomendowanego kandydata, funkcja doradcy Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Wskazany przez Radę kandydat od 2018 r. pełni funkcje p.o. asystenta, a następnie asystenta sędziego Trybunału Konstytucyjnego, która zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), także nie obejmuje kompetencji związanych ze stosowaniem lub stanowieniem prawa administracyjnego. Zgodnie

bowiem z przywołanym przepisem, asystent sędziego Trybunału Konstytucyjnego wykonuje czynności zmierzające do przygotowania spraw do rozpoznania przez Trybunał oraz czynności z zakresu działalności administracyjnej Trybunału. Nie wykonuje zatem czynności orzeczniczych, nie podejmuje, ani nie przygotowuje aktów stosowania lub stanowienia norm prawa administracyjnego. Niewątpliwe o takim doświadczeniu nie świadczy także samo członkostwo w delegacji rządowej w czterech postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Z powyższego wynika, że objęty wnioskiem do prezydenta RP kandydat, nie pozostawał w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego w wymaganym przez art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a. okresie. Wskazane uchybienie, w ocenie Sądu Najwyższego, prowadzi do wniosku, że zarzuty opisane w pkt 1, 3 i 4 odwołania skarżącego oraz w pkt 1a i 2c odwołania skarżącej nr 2 są zasadne. Ich istotą jest bowiem, słuszne zakwestionowanie, przyjęcia najpierw przez zespół członków KRS (s. 3 uzasadnienia uchwały), a w konsekwencji przez Radę (s. 10 uzasadnienia uchwały), że rekomendowany kandydat spełnia przesłanki formalne do powołania go na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Istota przedmiotowej sprawy sprowadza się zatem do oceny, czy KRS prawidłowo zweryfikowała ustawowe kryteria formalne w tym względzie.

Niewątpliwie z treści art. 6 § 1 p.u.s.a. wynika, że kandydat aplikujący na wolne stanowisko sędziego powinien spełnić warunki do jego objęcia w chwili zgłoszenia swojej kandydatury. Przepis ten jednoznacznie upoważnia do rekomendacji tylko takiego kandydata, który spełnia wszelkie warunki do objęcia stanowiska na które występuje. Fundamentalną i decydującą o rozstrzygnięciu niniejszej sprawy jest zatem kwestia czy rekomendowany kandydat wypełnił ustawowy wymóg posiadania odpowiedniego stażu zawodowego realizowanego w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego. Rozstrzygnięcie tej kwestii ma również podstawowe znaczenie dla istoty większości stawianych w niniejszej sprawie zarzutów.

Na wstępie należy podkreślić, że przepisy regulujące procedurę powoływania sędziów i asesorów sądowych należą do kategorii prawa publicznego i szczegółowo określają warunki stawiane kandydatom. Oznacza to, że w procesie ich subsumpcji

do określonego stanu faktycznego niedozwolona jest swoboda interpretacyjna, która skutkowałaby wykładnią rozszerzającą. Skoro w przepisie art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a. ustawodawca stawia warunek pozostawania na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego, a nie stosowaniem lub tworzeniem (ogólnie i w szerokim znaczeniu) prawa, to wymóg ten musi być ściśle spełniony.

Dokonując wykładni powołanego art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a., w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, że kluczowe w niniejszej sprawie wyrażenie „stosowanie prawa administracyjnego” łączy się z zajmowaniem stanowisk jako organ administracji publicznej lub stanowisk pracowniczych w urzędach organów administracji publicznej, na których do podstawowego zakresu czynności wchodzi wydawanie aktów administracyjnych, prowadzenie orzecznictwa, podejmowanie czynności materialno-technicznych, kontrola i nadzór (wyrok Sądu Najwyższego z 11 maja 2022 r. I NKRS 115/21; wyrok Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2023 r. I NKRS 85/22).

Również, w literaturze przyjmuje się, że zwrot „pozostawanie na stanowisku związanym ze stosowaniem lub tworzeniem prawa” należy rozumieć jako świadczenie na podstawie umowy o pracę lub innego aktu nawiązującego stosunek pracy lub stosunek służby takiego rodzaju pracy (służby), z którym jest związany obowiązek stosowania lub tworzenia prawa administracyjnego (wykonywania czynności lub zespołu czynności pozostających w związku ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego). Odnosi się on zatem do osób, które z racji obowiązków wynikających z umówionego rodzaju pracy są zobligowane do wykonywania czynności, jakie są związane ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego. Z zakresu tej normy będą wyłączone osoby, które nie mają szczególnego obowiązku stosowania lub tworzenia prawa administracyjnego, wynikającego z zakresu powierzonych czynności, a ich potencjalny udział w tym procesie pozostaje wyłącznie w związku z zatrudnieniem pracownika wyznaczonym przez jego kwalifikacje zawodowe (T. Kuczyński, *Komentarz do art. 6 p.u.s.a.*, w: T. Kuczyński, M. Masternak-Kubiak, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, LEX 2009).

Istotę stosowania prawa administracyjnego stanowi wiążąca konkretyzacja przez organ administracji publicznej normy prawa powszechnie obowiązującego w sprawie indywidualnej wobec adresata niepodporządkowanego organizacyjnie organowi. W ocenie Sądu Najwyższego do wskazanych powyżej kategorii uprawnionych do stosowania lub tworzenia prawa administracyjnego niewątpliwie nie należą czynności organizacyjne kancelaryjne, wewnątrz administracyjne czy biurowe lub prowadzenie prac analitycznych, badawczych lub statystycznych. Tym samym nie każde zatrudnienie w instytucji publicznej wiąże się ze stosowaniem prawa administracyjnego.

W literaturze wyraźnie wskazuje się, że przez „stosowanie prawa” należy rozumieć proces decyzyjny podejmowany i prowadzony przez kompetentny organ państwowy (lub inny podmiot wyraźnie upoważniony), kończący się wydaniem wiążącej decyzji o charakterze jednostkowym (indywidualnym i konkretnym). Treścią tej decyzji jest kwalifikacja stanu faktycznego z punktu widzenia kryteriów sformułowanych w jej podstawie normatywnej oraz ustalenie prawnych konsekwencji tej kwalifikacji. W odróżnieniu jednak od np. stosowania prawa cywilnego czy karnego, stosowanie prawa administracyjnego ma miejsce w dwóch typach decyzyjnych: administracyjnym (administracyjno-kierowniczym) oraz sądowym. Oznacza to od strony podmiotowej, że dokonywane jest ono zarówno poprzez podejmowanie decyzji przez organy administracji publicznej, jak i poprzez orzekanie mające za przedmiot kontrolę sądową decyzji administracyjnej i postępowania prowadzącego do jej wydania, dokonywaną przez sądy administracyjne oraz inne sądy w zakresie odnoszenia się przez nie do decyzji administracyjnych (zob. L. Leszczyński, Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego, w: System Prawa Administracyjnego. Wykładnia w prawie administracyjnym, red. R. Hauser, tom. 4, Warszawa 2015, s. 4).

W literaturze przedmiotu zaznacza się więc, że stosowanie prawa administracyjnego może polegać nie tylko na jego kierowniczym, ale również na sądowym stosowaniu. Pracownicy sądów administracyjnych, w których zakres kompetencji wchodzi samodzielne wykonywanie czynności administracji sądowej oraz sporządzanie projektów orzeczeń sądu lub organu administracji sądowej także podlegają zaliczeniu do stanowisk, na których stosowane jest prawo administracyjne

(W. Maciejko, *Zarys metodyki pracy referendarza sądowego*, Warszawa 2009, s. 115-116). W obu typach stosowania prawa czynności w procesie decyzyjnym i towarzyszące im rozumowania podmiotów decyzyjnych układają się w ciąg fazowy, którego pierwszą fazą jest faza przeddecyzyjna, obejmująca ustalanie stanu faktycznego oraz ustalanie stanu prawnego (w ramach którego mieści się wykładnia prawa), natomiast fazą drugą (decyzyjną) jest normatywna kwalifikacja faktów oraz ustalenie jej prawnych konsekwencji, czyli wydanie decyzji finalnej procesu (zob. L. Leszczyński, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego.*, s. 4).

W ramach stosowania prawa administracyjnego wyróżnia się zatem pięć etapów do których należy: 1) ustalenie kształtu danego stanu faktycznego, do którego w postępowaniu sądowym dochodzi na podstawie przeprowadzonych dowodów i ich oceny oraz domniemań prawnych i innych reguł dowodowych, w tym odnoszących się do rozkładu ciężaru dowodu; 2) określenie tego, jakie prawo, które może znaleźć zastosowanie w tym danym stanie faktycznym lub jakie może mieć dla tego stanu znaczenie z uwagi na możliwość przeprowadzenia wnioskowań prawniczych, obowiązuje; przy tym w przypadku gdy miała miejsce zmiana takiego prawa od momentu powstania tego stanu, ustalenie, czy zastosowanie ma znaleźć prawo stare, czy nowe; 3) usunięcie w prawie, o którym mowa w pkt 2, ewentualnych sprzeczności; 4) przeprowadzenie wykładni prawa, o którym mowa w pkt 2, i derywowanie z niego normy prawnej, ewentualnie jeszcze dotworzenie na podstawie tej normy innej normy prawnej drogą któregoś z wnioskowań prawniczych oraz 5) przypisanie skutków prawnych stanowi faktycznemu, o którym mowa w pkt 1 (powodujące powstanie normy indywidualno-konkretnej), poprzez jego subsumpcję pod normę prawną, o której mowa w pkt 4 (zob. M. Koszowski, *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa*, Warszawa 2019, s. 253).

Natomiast „tworzenie prawa administracyjnego” to czynności polegające na podejmowaniu przez kompetentny organ decyzji o ustanowieniu aktu normatywnego zawierającego przepisy prawne (komentarz do art. 6 p.u.s.a. – E. Plesnarowicz-Durska, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX). Tworzenie prawa jest zatem w kulturze prawa stanowionego działaniem odrębnym od stosowania prawa, prowadzonym – co do zasady – w formie

legislacyjnego powstawania aktów normatywnych (zob. L. Leszczyński, Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego., s. 5-6).

W realiach niniejszej sprawy racje mają odwołujący się, że Rada w żaden sposób nie wykazała, że w ramach nałożonych obowiązków wybrany kandydat podejmował czynności spełniające powyższe kryteria, w szczególności rodzące konsekwencje prawne wynikające z zastosowania normy prawnej. Specyfika jednej z dziedzin prawa, jaką jest prawo administracyjne (i postępowanie administracyjne), dostatecznie uzasadnia istnienie wymogu, aby osoba, która ubiega się o stanowisko sędziego w sądzie administracyjnym posiadała doświadczenie właśnie w zakresie tworzenia lub stosowania tej kategorii prawa. Zwrócić należy przy tym uwagę, że rozwiązanie to nie jest odosobnione i ma uzasadnienie systemowe.

W świetle powyższych ustaleń należy przyznać rację odwołującym, że rekomendowany kandydat nie spełnił wymogu, o którym mowa w przepisie art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a. Warunku tego nie realizuje bowiem samo zatrudnienie w instytucji państwowej. Pojedyncze aspekty administracyjnoprawne, na które powołano się w zaskarżonej uchwale, nie mogą zastąpić pełnego (przynajmniej 10-letniego) doświadczenia w zakresie tworzenia lub stosowania przepisów o charakterze *stricte* administracyjnoprawnym. Tymczasem już samo formalne określenie obowiązków wykonywanych przez uczestnika postępowania może potwierdzać, że uzyskał on doświadczenie z zakresu prawa administracyjnego, lecz nie może być uznane za równoważne ze spełnieniem dyspozycji art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a. Pojęcie stosowania prawa administracyjnego ma swój ściśle określony zakres, obejmując działania podejmowane w imieniu organów administracji publicznej w sprawie indywidualnej na podstawie norm powszechnie obowiązującego prawa w formach prawnych właściwych dla działania administracji publicznej (w szczególności w formie decyzji administracyjnej, milcząco lub w kwestiach procesowych).

Także tworzenie prawa administracyjnego obejmuje realizację ściśle określonych kompetencji prawodawczych (w formie rozporządzeń, uchwał, czy zarządzeń) lub projektodawczych administracji publicznej (działanie organów administracji rządowej w procesie ustawodawczym). Sama Rada w przedmiotowej uchwale podkreśla, że „pojęcie administracji publicznej oznacza podejmowaną w interesie publicznym działalność organów administracji publicznej, mającą na celu

zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli. Administracja publiczna działa poprzez organy administracji publicznej, które podejmują prawne (określone ustawami) działania, do których należą m.in. akty administracyjne, akty normatywne, działania faktyczne, umowy” (s. 4 uzasadnienia uchwały), nie wykazując jednocześnie, aby wybrany kandydat w toku swojej dotychczasowej aktywności zawodowej działalność taką, przez wymagany ustawą okres wykonywał.

Jednocześnie z treści uchwały, w szczególności z zawartej charakterystyki rekomendowanego kandydata nie wynika, aby pozostawał On co najmniej osiem lat na stanowisku sędziego, prokuratora, prezesa, wiceprezesa, lub radcy Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej albo przynajmniej przez osiem lat wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza, albo przez dziesięć lat pozostawał w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego, bądź pracował w charakterze asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym co najmniej dwa lata. Świadczy to o naruszeniu przez Krajową Radę Sądownictwa przy dokonywanym wyborze kandydata na urząd sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a. Tym bardziej, że ustawodawca przewidział odstępstwo od tego braku i umożliwił Radzie rekomendowanie kandydata niespełniającego powyższego wymogu. Żaden z fragmentów uzasadnienia uchwały oraz poprzedzającego ją postępowania nie świadczy tymczasem o tym, aby Rada rozważała zastosowanie art. 6 § 3 p.u.s.a.

Powyższe zastrzeżenie jest również istotne z tego powodu, że Rada całkowicie pominęła okoliczność, iż wybrany kandydat ukończył studia prawnicze najpóźniej ze wszystkich kandydatów. Z charakterystyki jego sylwetki opisanej w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały wynika, że przede wszystkim jest z wykształcenia filologiem romańskim, a studia prawnicze ukończył w 2020 r. Konsekwencją tego opisu jest wniosek, że rekomendowany kandydat również z tego powodu nie spełnia ustawowego wymogu do objęcia urzędu sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Wskazany powyżej wymóg formalny pozostawania przez co najmniej 10 lat w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego, według ugruntowanego stanowiska Sądu Najwyższego spełnione jest wówczas, gdy okres ten przypada po

uzyskaniu przez kandydata na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego wykształcenia prawniczego określonego w art. 6 § 1 pkt 3 p.u.s.a. (zob. wyroki Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2013 r., III KRS 199/13, oraz z 22 czerwca 2023 r., I NKRS 25/23). Stanowisko to wynika z wykładni systemowej art. 6 p.u.s.a. KRS w żaden sposób nie odniosła się do tego aspektu oceny rekomendowanego kandydata, a brak jakichkolwiek rozważań w tym zakresie czyni niemożliwym odniesienie się do tej kwestii, w szczególności w płaszczyźnie spełnienia wymogu pozostawania przez rekomendowanego kandydata co najmniej 10 lat w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego i w ogóle możliwością kandydowania na urząd sędziego WSA. Rada wadliwie przyjęła, że uczestnicy postępowania pretendujący do objęcia stanowiska sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gdańsku, spełniają formalnie wszystkie kryteria wyboru. Nie ulega wątpliwości, że rekomendowany kandydat ich nie spełniał.

W konsekwencji powyższa konkluzja oraz przedstawiona analiza zaskarżonej uchwały prowadzi do wniosku, że Rada nie dokonała wszechstronnego rozważenia wszystkich okoliczności sprawy przy zastosowaniu przejrzystych, jednolitych i sprawiedliwych kryteriów. Sąd Najwyższy w składzie orzekającym uznał, że zaskarżona uchwała nie odpowiada prawu, albowiem została podjęta z jego naruszeniem, tj. zwłaszcza w zakresie wszechstronnego rozważenia sprawy i sporządzenia prawidłowego uzasadnienia. Stwierdzenie naruszenia prawa procesowego czyni przedwczesnym odnoszenie się przez Sąd Najwyższy do pozostałych zarzutów wskazanych w odwołaniach, zwłaszcza tych dotyczących naruszenia prawa materialnego. Wobec niespełnienia warunków formalnych przez wybranego kandydata i konieczność ponownego rozpoznania niniejszej sprawy przez KRS, odniesienie się do nich na tym etapie należy uznać za zbędne. Rada rozpatrując ponownie sprawę powinna jeszcze raz dokonać wszechstronnej analizy tego, w jaki sposób kandydaci spełniają kryteria określone w art. 6 § 1 p.u.s.a. i należycie opisać wyniki tych ustaleń w uzasadnieniu, biorąc pod uwagę powyższe rozważania Sądu Najwyższego.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.KRS orzekł jak w sentencji.

Maria Szczepaniec Marek Dobrowolski Krzysztof Wiak
[SOP]