



Sygn. akt I NKRS 85/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 stycznia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Mirosław Sadowski

w sprawie z odwołania M. S.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 8 czerwca 2022 r.
w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na
stanowisku asesorskim w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...],
ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2020 r., poz. 659,
z udziałem E. D.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 10 stycznia 2023 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Uchwałą z 8 czerwca 2022 r., nr [...], działając na podstawie art. 3 ust. 1 pkt
2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz.U. 021,
poz. 269; dalej: ustawa o KRS), Krajowa Rada Sądownictwa (dalej także: Rada lub
KRS) postanowiła:

1. przedstawić Prezydentowi RP wniosek o powołanie E. D. do pełnienia

urzędu na stanowisku asesorskim w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...];

2. nie przedstawić Prezydentowi RP wniosku o powołanie M. S. i P. T. do pełnienia urzędu na stanowisku asesorskim w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...]

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że na jedno wolne stanowisko asesorskie w niniejszym postępowaniu nominacyjnym zgłosili się: Z. C. (starszy asystent sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...], dalej: WSA w [...]), E. D. (starszy asystent sędziego w WSA w [...]), Ł. K. (starszy asystent sędziego w WSA w [...]), M. S. (referendarz sądowy w Sądzie Rejonowym w P.) oraz P. T. (starszy asystent sędziego w WSA w [...]). Rada uchwałą nr [...] z 13 maja 2021 r. przedstawiła Prezydentowi RP wniosek o powołanie M. S. do pełnienia urzędu na stanowisku asesorskim w WSA w [...] oraz nie przedstawiła wniosku o powołanie pozostałych kandydatów. Z. C., E. D. i P. T. wnieśli odwołania od powyższej uchwały.

Sąd Najwyższy wyrokiem z 11 maja 2022 r., (I NKRS 115/2021) uchylił zaskarżoną uchwałę w części dotyczącej M. S., E. D. i P. T. oraz przekazał Radzie sprawę do ponownego rozpatrzenia. Odwołanie Z. C. odrzucił. W uzasadnieniu orzeczenia wskazał, że wybrany przez Radę kandydat, nie spełnił wymogu, o którym mowa w art. 6a § 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137; dalej: „p.u.s.a.”), zgodnie z którym do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego może być powołany ten, kto przez sześć lat pozostawał w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego.

Na posiedzeniu 6 czerwca 2022 r. zespół członków KRS przyjął stanowisko w przedmiocie rekomendacji E. D. na jedno stanowisko asesorskie w WSA w [...] Wniosek taki, w ocenie zespołu, był w pełni uzasadniony treścią załączonych ocen kwalifikacyjnych kandydatów, informacjami dotyczącymi posiadanego przez nich doświadczenia zawodowego, w tym doświadczenia w stosowaniu przepisów prawa, opiniami służbowymi. Zespół kierował się również wymogiem z art. 6 § 1 pkt 6 w zw. z art. 6a § 1 pkt 1 p.u.s.a. i uwzględnił: stopień 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 rekomendowana kandydatka spełnia przesłanki powołania na stanowisko asesorskie w WSA w [...], legitymuje się odpowiednim stażem pracy na stanowisku związanym ze stosowaniem prawa administracyjnego, a jej praca i kwalifikacje zostały ocenione pozytywnie.

Po wszechstronnym rozważeniu całokształtu okoliczności sprawy Rada, dzieląc stanowisko zespołu, uznała, że Prezydentowi RP zostanie przedstawiony wniosek o powołanie E. D. do pełnienia urzędu na stanowisku asesorskim w WSA w [...]. Podejmując uchwałę, Rada stwierdziła, że E. D. i P. T. spełniają wymagania ustawowe, określone w art. 6a p.u.s.a., natomiast M. S. nie spełnia wymogu, określonego w art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a., ponieważ nie pozostawał przez sześć lat w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego. Dokonując oceny kandydatów Rada kierowała się także wymogiem wyróżniania się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej oraz kryteriami, wymienionymi w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, i uwzględniła: stopień posiadanej przez kandydatów wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej, oceny kwalifikacyjne, doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia. Rada uwzględniła również wskazania Sądu Najwyższego określone w uzasadnieniu wyroku z 11 maja 2022 r. (I NKRS 115/2021).

W dalszej części uchwały (s. 5-10) zaprezentowane zostały sylwetki zawodowe uczestników przedmiotowego postępowania nominacyjnego.

W ocenie Rady E. D. posiada wysokie kwalifikacje merytoryczne oraz doświadczenie zawodowe, a także wszechstronną wiedzę prawniczą, którą umiejętnie wykorzystuje w praktyce zawodowej, dając rękojmię należytego wykonywania obowiązków orzeczniczych na stanowisku asesorskim w WSA w [...]. O przedstawieniu Prezydentowi RP jej kandydatury zdecydował całokształt

okoliczności sprawy, a w szczególności odpowiednie doświadczenie zawodowe, wieloletni staż pracy na stanowisku asystenta i starszego asystenta sędziego w wojewódzkim sądzie administracyjnym, ocena kwalifikacyjna potwierdzająca wyróżnianie się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego, złożony egzamin sędziowski, aktywność naukowa przejawiająca się w przygotowywaniu rozprawy doktorskiej oraz publikacje prawnicze z zakresu prawa administracyjnego.

Powyższe okoliczności spowodowały, że w trakcie posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa 8 czerwca 2022 r., w wyniku głosowania, na:

- E. D. oddano 12 głosów „za” oraz 1 głos „przeciw”, przy 1 głosie „wstrzymującym się” (przy udziale 14 osób), w rezultacie czego uzyskała wymaganą bezwzględną większość głosów,

- M. S. oddano 4 głosy „za”, nie oddając głosów „przeciw”, przy 9 głosach „wstrzymujących się” (przy udziale 13 osób), w rezultacie czego nie uzyskał wymaganej bezwzględnej większości głosów,

- P. T. oddano 5 głosów „za”, oraz 1 głos „przeciw”, przy 9 głosach „wstrzymujących się” (przy udziale 15 osób), w rezultacie czego nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów.

Mając na uwadze wyniki głosowania, Rada podjęła wskazaną powyżej uchwałę.

Pismem złożonym 29 sierpnia 2022 r. odwołanie od wskazanej uchwały KRS wniósł M. S. (dalej: odwołujący się), zaskarżając ją w części w zakresie w jakim KRS postanowiła przedstawić Prezydentowi RP wniosek o powołanie E. D. do pełnienia urzędu na stanowisku asesorskim w WSA w [...] (pkt 1), oraz w jakim KRS postanowiła nie przedstawić Prezydentowi RP wniosku o powołanie odwołującego się M. S. do pełnienia urzędu na stanowisku asesorskim w WSA w [...] (pkt 2). Zaskarżonej uchwale zarzucił sprzeczność z prawem, tj. naruszenie następujących przepisów prawa materialnego oraz przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy:

1. Art. 33 ust.1 i ust. 2 w zw. z art. 42 ust.1 ustawy o KRS a w konsekwencji art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a. poprzez uznanie, że odwołujący się nie pozostawał przez sześć lat w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem

lub tworzeniem prawa administracyjnego, a to na skutek :

a) braku wszechstronnego rozważenia sprawy w wyniku nieuzupełnienia materiałów sprawy o dodatkową opinię sędziego wizytatora, w sytuacji gdy było to konieczne wobec zakwestionowania przez zespół, a w ślad za nim KRS, opinii wizytatora Sędziego WSA W.M. o spełnieniu przez odwołującego się wszystkich wymogów (w tym przesłanki pozostawania przez sześć lat w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego) do zajmowania urzędu asesora sądowego WSA w [...] oraz pominięcie w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały przyczyn dla których dowodowi w postaci opinii wizytatora Sędziego WSA W. M. odmówiono wiarygodności i nie uzupełniono materiałów sprawy o kolejną opinię, skoro nie oparto się na pierwszej opinii (korzystnej dla odwołującego się) - wskutek powyższego uchybienia KRS dokonała ustaleń faktycznych sprzecznych z dostępnymi materiałami sprawy - w szczególności z opinią wizytatora Sędziego WSA W.M., do czego nie była upoważniona;

b) zanegowanie potwierdzonego w opinii wizytatora Sędziego WSA W.M. spełniania przez odwołującego się przesłanki pozostawania przez sześć lat w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego i niepoczynienie żadnych własnych ustaleń faktycznych w zakresie spełniania przez odwołującego się tej przesłanki wskutek zaniechania przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania dowodowego mającego na celu wyjaśnienie tej kwestii, które to zaniechanie oparto na błędnym i niezwyfikowanym założeniu, że zatrudnieni w sądach powszechnych asystenci sędziów i referendarze sądowi nie mają styczności z prawem administracyjnym;

c) oparcie konstatacji o niespełnieniu przez odwołującego się przesłanki pozostawania przez sześć lat w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego tylko na stwierdzeniu padającym w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 11 maja 2022 roku, I NKRS 115/21 cyt. „rację mają obie odwołujące się (tj. składające odwołanie od uchwały KRS nr 539/2021 z 13 maja 2021 r. E. D. i P. T.), że rekomendowany kandydat (tj. odwołujący się nie spełnił wymogu, o którym mowa w przepisie art. 6a §1 pkt 2 p.u.s.a”, podczas gdy Sąd Najwyższy nie jest władny do

prowadzenia jakiegokolwiek postępowania dowodowego, dokonywania ustaleń faktycznych oraz subsumpcji za Radę, a jedynie do kontroli zgodności z prawem podjętej przez KRS uchwały (i w ramach tej kontroli wykładni norm mających zastosowanie w sprawie), a co za tym idzie Rada powinna dokonać własnych ustaleń faktycznych oraz subsumpcji w zakresie spełniania przez odwołującego się przesłanki pozostawania przez sześć lat w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego, czego jednak nie uczyniła;

d) brak wszechstronnego rozważenia sprawy na skutek niedopuszczenia do głosu na posiedzeniu w dniu 8 czerwca 2022 r. członka KRS, który chciał zabrać głos w sprawie, a któremu to uniemożliwiono zarządzając głosowanie nad kandydatami.

2. Art. 33 ust. 1 ustawy o KRS w zw. z art. 35 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o KRS w zw. z art. 6a § 1 pkt 1 i art. 6 § 1 pkt 6 p.u.s.a. poprzez brak wszechstronnego rozważenia sprawy w oparciu o wiarygodne dokumenty oraz brak porównania osiągnięć naukowych i dydaktycznych (podczas, gdy te kryteria zdecydowały o wyborze kandydata) odwołującego się oraz E. D. skutkujący błędnym przyjęciem, że E. D. legitymuje się większym dorobkiem naukowym i dydaktycznym niż odwołujący się, podczas gdy jej wiedza z zakresu administracji publicznej, prawa administracyjnego i innych dziedzin związanych z działaniem organów administracji publicznej jest typowa dla osoby zajmującej stanowisko starszego asystenta sędziego i nie jest lepsza od tej, którą dysponuje odwołujący się, co wynika z następujących okoliczności znanych Radzie:

a) jej przewód doktorski został otwarty 11 marca 2015 r. i nadal nie została oddana do recenzji jej rozprawa doktorska, co skutkuje stwierdzeniem, że ukończenie przez nią rozprawy doktorskiej (a dalej jej publiczna obrona) jest okolicznością przyszłą i niepewną - zwłaszcza, jeśli zważyć na długość jej przygotowywania i brak przywołania w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały jakichkolwiek dowodów na to, że prace nad nią są zaawansowane, a termin jej oddania ustalony na dzień 15 lutego 2023 r. zostanie dochowany, a nie został jedynie wyznaczony na wniosek E. D., celem stworzenia pozorów, że praca nad rozprawą doktorską jest w toku - gdy tymczasem odwołujący się swą rozprawę

doktorską obronił w terminie przewidzianym przez regulamin studiów doktoranckich i uzyskał za nią wyróżnienie, a nadto jest pracownikiem naukowo - badawczym na WPiA UJ prowadzącym ze studentami kierunków Prawo i Administracja ćwiczenia z przedmiotów prawo administracyjne i postępowanie administracyjne oraz uczestniczącym czynnie w konferencjach naukowych poświęconym prawu administracyjnemu;

b) legitymuje się jedynie 4 publikacjami naukowymi (w tym we współautorstwie) - gdy tymczasem odwołujący się jest autorem istotnej części podręcznika do prawa administracyjnego (dwa wydania) oraz 10 artykułów naukowych (w tym jednego obcojęzycznego publikowanego we Francji);

c) ukończyła jeden kierunek studiów tj. Prawo na WPiA UJ z oceną dobrą plus - gdy tymczasem odwołujący się ukończył dwa kierunki studiów: Prawo oraz Administrację - oba z oceną bardzo dobrą i oba z wyróżnieniem.

3. Art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na - nieuprawnionym w świetle brzmienia tej normy - przyjęciu, że pozostawanie w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego wyklucza z możliwości kandydowania na stanowisko asesora WSA asystentów i referendarzy sądowych zatrudnionych w sądach powszechnych, gdyż ich obowiązki nie są ściśle związane ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego, podczas gdy norma ta posługuje się jedynie wymogiem związku stanowiska ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego, bez dalszego wymogu „ściśłości” czy „bezpośredniości” tego związku ani też nie formułuje wymogu, zgodnie z którym stosowanie prawa administracyjnego lub jego tworzenie miałyby być podstawowym zakresem obowiązków kandydata na stanowisko asesora sądowego WSA.

W oparciu o powyższe zarzuty – rozwinięte następnie w uzasadnieniu odwołania – M. S. wniósł o przyjęcie do rozpoznania odwołania i uchylenie zaskarżonej uchwały w zaskarżonym zakresie oraz przekazanie sprawy KRS do ponownego rozpatrzenia.

W odpowiedzi na odwołanie z 10 grudnia 2022 r. uczestniczka postępowania E. D. wniosła o jego oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozpoznane odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Należy zaznaczyć, że Krajowa Rada Sądownictwa jest organem umocowanym przez Konstytucję RP do rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu sędziego i to w jej gestii pozostają ustalenia faktyczne oraz ocena dowodów. Również ocena doboru kryteriów oraz znaczenie przywiązywane do poszczególnych kryteriów przy ocenie kandydatów na stanowiska sędziowskie pozostają poza zakresem kompetencji Sądu Najwyższego do kontroli zgodności uchwał Rady z prawem (art. 44 ust. 1 ustawy o KRS).

Sąd Najwyższy rozpoznając odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa bada wyłącznie ich legalność. Poza zakresem jego kognicji pozostaje zasadność rozstrzygnięcia zawartego w uchwale. Sąd Najwyższy nie może zajmować się rozpatrywaniem kwalifikacji kandydatów na sędziego, jak również decydować o tym, który z nich powinien zostać przedstawiony Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu (wyrok Sądu Najwyższego z 6 października 2016 r., III KRS 24/16). Sąd Najwyższy nie zastępuje Krajowej Rady Sądownictwa w jej ustawowo wyznaczonym zadaniu polegającym na rozpatrzeniu i ocenie kandydatów do pełnienia urzędu sędziego i dlatego nie przeprowadza powtórnego badania kwalifikacji zawodowych i moralnych kandydata do pełnienia urzędu sędziego (wyrok Sądu Najwyższego z 14 lipca 2016 r., III KRS 17/16 i przywołane tam orzecznictwo).

Podobnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedmiotem kognicji Sądu Najwyższego pozostaje wyłącznie formalny aspekt dostępu do służby związany z przestrzeganiem przez Radę zastosowanych kryteriów i procedur postępowania, a nie sama ocena kwalifikacji czy też predyspozycji danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach postępowania przed Radą, gdyż jakkolwiek ingerencja w tę szczególną postać władztwa przynależnego Radzie skutkowałaby naruszeniem art. 179 Konstytucji RP (wyrok TK z 27 maja 2008 r., SK 57/06).

Nie ulega wątpliwości, że Krajowa Rada Sądownictwa, w świetle art. 33 ust. 1 ustawy o 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 (wyroki Sądu Najwyższego z: 26 kwietnia 2012 r., III KRS 11/12; 22 maja 2012 r., III KRS 14/12; por. wyrok Sądu Najwyższego z 23 czerwca 2021 r., I NKRS 56/21).

Zaprezentowane powyżej standardy dotyczące procedury rekomendowania kandydatów na sędziów stosować należy analogicznie do postępowań w zakresie rekomendowania kandydatów na asesorów.

Analiza zarzutów odwołania i ich uzasadnienia wskazuje, że choć Skarżący powołał liczne przepisy, które jego zdaniem zostały naruszone w postępowaniu nominacyjnym, to w istocie kwestionuje on przede wszystkim okoliczność, że „uchwała zapadła w wyniku bezkrytycznego przyjęcia stanowiska wyrażonego w uzasadnieniu wyroku SN w sprawie I NKRS 115/21” (s. 4 odwołania). Z tak postawioną tezę koresponduje pierwszy zarzut podniesiony w odwołaniu, tj. naruszenie art. 33 ust.1 i ust. 2 w zw. z art. 42 ust.1 ustawy o KRS, a konsekwencji art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a. poprzez uznanie, że odwołujący się M.S. nie pozostawał przez sześć lat w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego.

Na wstępie należy podkreślić, że Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela pogląd występujący w orzecznictwie, że kandydat ubiegający się o powołanie na stanowisko asesora w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym powinien spełniać wymogi ustawowe dla objęcia tego stanowiska w chwili zgłoszenia swojej kandydatury (wyrok SN z 6 lipca 2022 r., I NKRS 30/22; z 11 maja 2022 r., I NKRS 115/21). Zgodnie z przepisem art. 6a § 1 p.u.s.a., do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego może być powołany ten, kto ukończył 30 lat i spełnia wymagania: (1) o których mowa w art. 6 § 1 pkt 1-4 i 6 p.u.s.p., tj. wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych

z działaniem organów administracji publicznej; oraz (2) przez co najmniej cztery lata pozostawał na stanowisku sędziego, prokuratora lub prezesa, wiceprezesa lub radcy Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej albo co najmniej przez cztery lata wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza albo przez sześć lat pozostawał w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego. Z powyższego przepisu jednoznacznie wynika, że dla powołania na stanowisko asesora w wojewódzkim sądzie administracyjnym konieczne jest kumulatywne spełnienie warunków określonych w punktach (1) i (2). 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. 6a § 1 pkt 2 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 spełniony.

W rozwinięciu omawianego zarzutu odwołujący się, w ocenie Sądu Najwyższego, nie przedstawia jednak argumentów świadczących o wypełnieniu przez niego zakwestionowanego w wyroku SN z 11 maja 2022 r. (I NKRS 115/21) spełnienia wymogu art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a., lecz wskazuje na powstałe - jego zdaniem - uchybienia w wszechstronnym rozważeniu sprawy w tym względzie. W uzasadnieniu omawianego zarzutu powołuje się na art. 30 ust. 2 ustawy o KRS wskazując, że wynika z niego obowiązek uzupełnienia materiałów sprawy celem zlecenia uzupełnienia oceny kwalifikacji i przydatności jego kandydatury na asesora w WSA w [...]. Obowiązek ten wyprowadza z przekonania, że Rada nie może dokonać ustaleń sprzecznych z materiałem sprawy, do których niewątpliwie zalicza się opinia sędziego wizytatora. Z tak przedstawionym poglądem nie sposób się zgodzić. Jeśliby przyjąć, że Rada związana byłaby stanowiskiem w zawartych opiniach lub ocenach kwalifikacji, które w rzeczywistości są jedynie subiektywną opinią lub oceną badanego kandydata, bez możliwości konfrontacji tych treści z pozostałym materiałem zebrany w sprawie, to decyzja o jego wybraniu

zapadałaby niemalże automatycznie, bez możliwości jej zakwestionowania przez Radę i pozbawiałaby Sąd Najwyższy kontroli formalnej w tym względzie. W realiach niniejszej sprawy niespełnienie przez odwołującego się wskazanego wymogu jest tak oczywiste, że powoływanie dodatkowych opinii było zbędne. Ponadto odwołujący myli się w tym względzie sugerując, że Rada zmieniła uprzednie ustalenia faktyczne, albowiem zmieniła jedynie ocenę tych ustaleń faktycznych, które znane jej były od początku. Zmiana ta wskazuje jedynie na skuteczność sądowego modelu kontroli uchwał KRS, które nie zawsze pozbawione są wątpliwości w zakresie podjętych decyzji.

W ocenie Sądu Najwyższego nie trafna jest także wysuwana przez odwołującego się argumentacja, że zatrudnieni w sądach powszechnych asystenci sędziów i referendarze sądowi nie mają styczności z prawem administracyjnym. Popierwsze postawiona teza nie znajduje potwierdzenia ani w uchwale KRS, ani w orzeczeniu Sądu Najwyższego z 11 maja 2022 r. (I NKRS 115/21). Wskazuje się jednak, że warunku określonego w art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a. nie realizuje orzekanie w sprawach, w których problematyka prawa administracyjnego pojawia się jedynie w sposób incydentalny i nie należy do podstawowego zakresu czynności wykonywanych przez dany podmiot. Z poprzednio zaskarżonej uchwały wynikało, że w sprawach cywilnych i z zakresu prawa pracy, które rozstrzygał odwołujący się, występowały „wątki administracyjnoprawne”. Należy jednak podkreślić, że w sprawach cywilnych, rodzinnych, z zakresu prawa pracy, prawa nieletnich czy postępowania wieczystoksięgowego stosowanie przepisów z zakresu prawa administracyjnego lub procedury administracyjnej nie jest powszechne. Przepisy z tych dziedzin posiadają też swoją specyfikę, odnoszą się do odmiennie ukształtowanych stosunków pomiędzy stronami postępowania i rozstrzygane są w oparciu o inną procedurę niż w przypadku spraw administracyjnych. Pojedyncze aspekty administracyjnoprawne, na które powołano się w zaskarżonej uchwale, nie mogą zastąpić pełnego (przynajmniej 6-letniego) doświadczenia w zakresie tworzenia lub stosowania przepisów o charakterze *stricte* administracyjnoprawnym. Tymczasem już samo formalne określenie obowiązków wykonywanych przez uczestnika postępowania jako asystenta sędziego, a następnie referendarza sądowego, może potwierdzać, że uzyskał on

doświadczenie z zakresu prawa cywilnego, prawa rodzinnego, prawa pracy, prawa nieletnich czy postępowania wieczystoksięgowego, tj. z zakresu innych gałęzi niż prawo administracyjne, lecz nie może być uznane za równoważne ze spełnieniem dyspozycji art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a.

W ocenie Sądu Najwyższego absurdalny wydaje się, wskazany przez odwołującego się ostatni argument przywołany na zasadność pierwszego zarzutu, że brak wszechstronnego rozważenia sprawy nastąpiła na skutek niedopuszczenia do głosu na posiedzeniu w dniu 8 czerwca 2022 r. członek KRS, który chciał zabrać głos w sprawie, a któremu to uniemożliwiono zarządzając głosowanie nad kandydatami. Z nagrania posiedzenia jednoznacznie wynika, że głosowanie poprzedzone było dyskusją w której rozważano również zagadnienie spełnienia przez odwołującego się dyspozycji art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a. Uczestnicy posiedzenia przedstawiali w sposób swobodny argumenty zarówno na korzyść, jak i niekorzyść odwołującego się, a określona dynamika posiedzenia i związany z tym ograniczony czas na dyskusję, a także jej ostateczne zamknięcie bez wysłuchania wszystkich chętnych, nie uprawnia odwołującego się do wysuwania domysłów w tym względzie. Tym bardziej, że – w ocenie Sądu Najwyższego – odwołujący się nie powinien być pewien czy kolejne głosy byłby na jego korzyść.

Drugi z postawionych w odwołaniu zarzutów obejmuje naruszenie art. 33 ust. 1 ustawy o KRS w zw. z art. 35 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o KRS w zw. z art. 6a § 1 pkt 1 i art. 6 § 1 pkt 6 p.u.s.a. poprzez brak wszechstronnego rozważenia sprawy w oparciu o wiarygodne dokumenty oraz brak porównania osiągnięć naukowych i dydaktycznych (podczas, gdy te kryteria zdecydowały o wyborze kandydata) odwołującego się oraz E. D. skutkujący błędnym przyjęciem, że E. D. legitymuje się większym dorobkiem naukowym i dydaktycznym niż odwołujący się, podczas gdy jej wiedza z zakresu administracji publicznej, prawa administracyjnego i innych dziedzin związanych z działaniem organów administracji publicznej jest typowa dla osoby zajmującej stanowisko starszego asystenta sędziego i nie jest lepsza od tej, którą dysponuje odwołujący się.

Naruszenie art. 33 ust. 1 ustawy o KRS może polegać na pominięciu istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności wynikających z udostępnionej dokumentacji lub wyjaśnień uczestników postępowania czy też innych osób albo

dokonaniu ustaleń sprzecznych z tymże materiałem. W niniejszej sprawie powyższe przesłanki nie występują. Tym bardziej, że dalsza ocena kandydatury odwołującego się była niezasadna wobec przyjęcia przez Radę faktu, że nie spełniał on wymogu, określonego w art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a., ponieważ nie pozostawał przez sześć lat w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego (s. 4 uzasadnienia uchwały). Ostatecznie Rada dokonała oceny dwóch pozostałych kandydatek, bez szerszego uwzględnienia kandydatury odwołującego się.

Należy w tym miejscu raz jeszcze zaakcentować, że Sąd Najwyższy nie może zastępować Krajowej Rady Sądownictwa w ocenie kandydata lub w sposobie zastosowania doń ustawowych kryteriów branych pod uwagę przy ocenie jego kwalifikacji. Uchylenie przez Sąd Najwyższy uchwały KRS na podstawie własnej oceny merytorycznej kandydatury, zwłaszcza gdyby wiązało się to z wiązaniem KRS dokonaną przez Sąd Najwyższy oceną kandydata w określony sposób, naruszałoby art. 179 Konstytucji RP. Z przepisu tego wynika, że jedynie KRS posiada kompetencję do przedstawiania Prezydentowi kandydatów do pełnienia urzędu sędziego (w praktyce – także asesora). Kompetencji tej Sąd Najwyższy nie może czynić pozorną lub w jakikolwiek sposób jej ograniczać w ramach sprawowania kontroli legalności uchwał KRS. Kontrola sprawowana przez Sąd Najwyższy ma bowiem charakter kasatoryjny i nie może wiązać się z jakimkolwiek wiązaniem KRS określonymi wytycznymi w zakresie oceny kandydatów ubiegających się o nominację sędziowską (asesorską; por. wyrok Sądu Najwyższego z 17 listopada 2021 r., I NKRS 113/21).

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd Najwyższy w składzie orzekającym stwierdza, że w tej konkretnej sprawie Rada mogła uznać, że wybrana kandydatka spełnia przesłanki powołania na stanowisko asesorskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...], legitymuje się odpowiednim stażem pracy na stanowisku związanym ze stosowaniem prawa administracyjnego, a jej praca i kwalifikacje zostały ocenione pozytywnie.

Ostatni trzeci zarzut wskazany w odwołaniu odnosi się do naruszenia art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na - nieuprawnionym w świetle brzmienia tej normy - przyjęciu, że pozostawanie w instytucjach

publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego wyklucza z możliwości kandydowania na stanowisko asesora WSA asystentów i referendarzy sądowych zatrudnionych w sądach powszechnych, gdyż ich obowiązki nie są ściśle związane ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego, podczas gdy norma ta posługuje się jedynie wymogiem związku stanowiska ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego, bez dalszego wymogu „ściśłości” czy „bezpośredniości” tego związku ani też nie formułuje wymogu, zgodnie z którym stosowanie prawa administracyjnego lub jego tworzenie miałyby być podstawowym zakresem obowiązków kandydata na stanowisko asesora sądowego WSA.

W ocenie Sądu Najwyższego przedstawiony zarzut jest wynikiem nieporozumienia. Wskazany bowiem w zarzucie wymóg „ściśłości” czy „bezpośredniości” zajmowanego stanowiska ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego nie wynika ani z zaskarżonej uchwały KRS, ani z orzeczenia SN z 11 maja 2022 r., (I NKRS 115/21). W przytoczonym orzeczeniu Sąd Najwyższy wskazał jedynie, że wymóg przewidziany w art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a. jest warunkiem, który „musi być ściśle spełniony”. Oznacza to, że nie można go pominąć, a nie jak sugeruje odwołujący się, że wprowadza poza ustawowe wymogi nieujęte w tym przepisie. Dokonując jednak wykładni powołanego art. 6a § 1 pkt 2 p.u.s.a., Sąd Najwyższy podziela pogląd, 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. W literaturze przedmiotu zaznacza się też, 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). 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).

W literaturze przyjmuje się natomiast, 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).

Analiza całokształtu przeprowadzonego postępowania nominacyjnego w niniejszej sprawie nie wskazuje, aby Rada – co zarzuca odwołujący się – zaniechała wszechstronnego rozważenia wszystkich okoliczności sprawy przy zastosowaniu przejrzystych, jednolitych i sprawiedliwych kryteriów, nie zbadała wnikliwie okoliczności sprawy, w tym dotyczących kwalifikacji i doświadczenia odwołującego się oraz przekroczyła granice swobodnej oceny materiału, a także dokonała oceny w sposób dowolny.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

