



Sygn. akt I NKRS 86/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 grudnia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tomasz Demendecki (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Czubik

SSN Krzysztof Wiak

w sprawie z odwołania K. P.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 10 marca 2021 r.
w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu
na stanowisku sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Ł., ogłoszone
w Monitorze Polskim z 2020 r., poz. 736,

z udziałem A. K.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 16 grudnia 2021 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa uchwałą nr (...) z dnia 10 marca 2021 r. w
przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu
na stanowisku sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Ł.,
ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2020 r., poz. 736, na podstawie art. 3 ust. 1
pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 2019,

poz. 84, ze zm., dalej: u.KRS), przedstawiła Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o powołanie A.K. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Ł. (pkt 1) oraz nie przedstawiła Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie T. N., M.O., K.P. i M.Z. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Ł. (pkt 2).

K.P. zaskarżyła przedmiotową uchwałę w całości (pkt 1 i 2).

W odwołaniu Skarżąca zarzuciła naruszenie:

1. prawa materialnego:

1.1. art. 60 Konstytucji RP przez niezapewnienie równych szans w dostępie do zawodu sędziego, co poległo na niezastosowaniu jednolitych i obiektywnych kryteriów oceny kandydatów określonych w art. 6 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137; dalej: „p.u.s.a”) w toku postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa, w szczególności w odniesieniu do osoby Odwołującej się, jak i kandydatki przedstawionej Prezydentowi RP do powołania na stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł.;

1.2. art. 6 § 1 pkt 6 p.u.s.a. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że przedstawiona Prezydentowi RP kandydatka do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. spełnia wymagania określone w tym przepisie;

2. prawa procesowego:

2.1. art. 33 ust. 1 u.KRS przez zaniechanie wszechstronnego rozważenia sprawy, na podstawie udostępnionej dokumentacji, przekroczenie zasady swobodnej oceny kandydatów przez oparcie uchwały o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. na niezgodnych z posiadaną dokumentacją faktach i niewzięcie pod uwagę okoliczności przemawiających w tym zakresie za kandydaturą odwołującej się.

Odwołująca się wniosła o uchylenie uchwały w zaskarżonej części i przekazanie sprawy Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na odwołanie Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o jego oddalenie w całości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie 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 u.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 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, OTK ZU 2008, nr 4, poz. 63).

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

Odnosząc się do zarzutów zawartych w odwołaniu, należy zauważyć, że naruszenie art. 33 ust. 1 u.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 (wyroki Sądu Najwyższego z: 6 lutego 2019 r., I NO 21/18; 26 maja 2021 r., I NKRS 41/21). W niniejszej sprawie żadna z powyższych przesłanek nie zachodzi.

Krajowa Rada Sądownictwa podejmując uchwałę uwzględniła: stopień posiadanej przez kandydatów wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej, doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, a także wyniki przeprowadzonego przed zespołem członków Rady wysłuchania uczestników postępowania (s. 3-4 uzasadnienia uchwały KRS).

O przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. A.K., zdecydował całokształt okoliczności sprawy, a przede wszystkim wysoki poziom wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz

prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej, bardzo różnorodne i szerokie doświadczenie w stosowaniu prawa administracyjnego, uczestnictwo w seminarium doktoranckim, pozytywne opinie służbowe i rekomendacje oraz profesjonalny sposób prezentacji podczas wysłuchania (s. 7-8 uzasadnienia uchwały KRS).

Podczas głosowania przez Radę, na Odwołującą się oddano 1 głos „za”, 16 głosów „wstrzymujących” oraz nie oddano żadnego głosu „przeciw”. Na wybraną kandydaturę, zaś oddano 10 głosów „za”, 8 głosów „przeciw”, oraz nie oddano żadnego głosu „przeciw”. Rada uznała zatem, że A.K. jest lepszym kandydatem do objęcia wakującego urzędu sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Ł.

W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały w sposób szczegółowy i precyzyjny wyjaśniono, jakimi motywami kierowała się Rada przy dokonywaniu oceny i wyboru kandydatów. Rada uznała, że A.K. jest najlepszą kandydatką w postępowaniu, uwzględniając to, że posiada ona wieloletni staż oraz bardzo bogate i wszechstronne doświadczenie zawodowe w związku z wykonywaniem zawodu radcy prawnego i adwokata. Przede wszystkim, zaś Rada miała na uwadze wysoki poziom wiedzy wybranej kandydatki w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego. Ponadto Rada wskazała, że przedmiotem działalności zawodowej A.K. od kilku lat jest przede wszystkim ta dziedzina prawa. Zdaniem Rady, na szczególne podkreślenie zasługuje szerokie spektrum spraw z zakresu prawa administracyjnego, jakimi zajmuje się wybrana kandydatka, co wynika z faktu obsługiwanego przez nią w pełnym zakresie jednostki samorządu terytorialnego. Praktyka zawodowa kandydatki nie ogranicza się więc do określonych rodzajowo spraw czy działów prawa administracyjnego. Różnorodność zagadnień, z którymi zetknęła się na gruncie zawodowym, wszechstronność praktyki oraz wiedza także z innych dziedzin prawa, wieloletni staż pracy oraz posiadane doświadczenie życiowe przemawiały za jej wyborem. Jak dalej podkreślono, kandydatka ta, ponadto - jako komisarz wyborczy - pełni funkcję związaną ze stosowaniem i tworzeniem prawa administracyjnego, a jej decyzje, postanowienia i uchwały wydane z jej udziałem były poddawane kontroli sądów administracyjnych i najczęściej były utrzymywane w mocy. Rada uwzględniła również uczestnictwo

A.K. w seminarium doktoranckim, którego przedmiotem jest samorząd terytorialny oraz administracja. Jej badania naukowe dotyczą zasady pomocniczości w doktrynie prawa oraz polskim systemie prawnym, w szczególności w kontekście działalności samorządu terytorialnego. Kandydatka uzyskała rekomendację prof. dr. hab. Z.R. - Kierownika Katedry Doktryn Polityczno-Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu (...). Uzyskała także rekomendację S. M. - Przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej oraz sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. W opiniach tych wskazano, że A.K. wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej i spełnia wszelkie wymagania do objęcia urzędu sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Rada miała na uwadze także profesjonalny i rzeczowy sposób prezentacji kandydatki w trakcie wysłuchania (s. 4 uzasadnienia uchwały KRS).

Odnosnie, zaś K.P. KRS wyraźnie wskazała, że posiada ona wiedzę w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej, jak również doświadczenie orzecznicze (jako referendarz sądowy) oraz odpowiedni staż zawodowy, jednak jej doświadczenie nie jest tak bogate i różnorodne, jak wybranej kandydatki (s. 7 uzasadnienia uchwały KRS). Rada uznała, że to A.K. w najwyższym stopniu wypełnia kryteria wyboru na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego.

W przedmiotowej sprawie Rada dysponowała kompletną dokumentacją dotyczącą kandydatów. Krajowa Rada Sądownictwa podjęła uchwałę na podstawie pełnych i prawidłowych ustaleń faktycznych oraz po wszechstronnym rozważeniu okoliczności sprawy połączonych z rzetelną i szczegółową oceną kwalifikacji kandydatów. Rada prawidłowo, w spójny sposób zaprezentowała motywy swojej decyzji sporządzając uzasadnienie, zgodnie z art. 42 ust. 1 u.KRS.

Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Sądu Najwyższego, nie ma podstaw do przyjęcia, że Krajowa Rada Sądownictwa, nie zamieszczając w uzasadnieniu uchwały jeszcze bardziej szczegółowej charakterystyki niewybranego kandydata, nie dokonała wnikliwej oceny jego kandydatury, skoro

uzasadnienie uchwały wskazuje, iż o wyborze kandydata zadecydowała całościowa ocena wynikająca z łącznego zastosowania przyjętych kryteriów (wyroki Sądu Najwyższego z: 15 września 2015 r., III KRS 47/15; 17 lipca 2014 r., III KRS 24/14; 2 grudnia 2020 r., I NO 132/20; 26 maja 2021 r., I NKRS 41/21).

Odwołująca się zarzuciła, że w świetle przepisu art. 6 § 1 pkt 6 p.u.s.a. Rada orzekając w sprawie w odniesieniu do jej osoby pominęła okoliczność, iż w dniu 6 lutego 2003 r. podjęła ona pracę w Naczelnym Sądzie Administracyjnym Ośrodku Zamiejscowym w Ł., który z dniem 1 stycznia 2004 r. w wyniku reformy sądownictwa administracyjnego został przekształcony w Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. Ponadto wskazała, że zarówno zespół, jak i Rada w ramach postępowania pominęły przedstawione przez nią opinie, w szczególności opinię Sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. B.R. i S. W. Trzeba zatem podnieść, że Rada prezentując kandydaturę Odwołującej się, uwzględniła jej zatrudnienie od lutego 2003 r. w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Ł., jak i wskazała, że kandydatka ta otrzymała pozytywne opinie służbowe (s. 6 uzasadnienia uchwały KRS). Kryteria te nie były jednak kryteriami decydującymi przy dokonywaniu wyboru przez Radę w przedmiotowym postępowaniu.

Trzeba pamiętać, że żadne z kryteriów oceny poszczególnych kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie brane pod uwagę w postępowaniu przed Krajową Radą Sądownictwa nie ma (samo w sobie) charakteru decydującego, ani też nie jest koniecznie wymagane uszeregowanie kandydatów w oparciu o każde z nich. Znaczenie przywiązywane do poszczególnych kryteriów przy ocenie kandydatów na stanowiska sędziowskie pozostaje poza zakresem kompetencji Sądu Najwyższego do kontroli zgodności uchwał Rady z prawem. O przeprowadzeniu prawidłowej oceny zgłoszonych kandydatur decyduje bowiem ocena całościowa (kompleksowa) wynikająca z łącznego zastosowania tych kryteriów, co wynika z obowiązku wszechstronnego rozważenia przez Radę okoliczności sprawy (por. wyroki Sądu Najwyższego z: 5 listopada 2015 r., III KRS 76/15; 6 lutego 2019 r., I NO 21/18).

Krajowa Rada Sądownictwa została wyposażona w prawo swobodnej oceny kandydata na urząd sędziego, posiada kompetencje do merytorycznego badania jego kwalifikacji w ustawowo określonych granicach. Pogląd o posiadaniu przez

Krajową Radę Sądownictwa prawa do własnej oceny osób zgłaszających się na wolne stanowiska sędziowskie znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, którego kolejnym przykładem jest uzasadnienie wyroku z dnia 13 lipca 2012 r., III KRS 17/12, w którym Sąd ten stwierdził, że „ocena przydatności kandydata należy do Rady”. Z kolei w motywach wyroku z dnia 6 listopada 2009 r., III KRS 22/09, Sąd Najwyższy podkreślił, że „dokonanie oceny kandydatury i zajęcie stanowiska jest ustawową kompetencją Rady, a podstawą odwołania od uchwały Rady – a co za tym idzie i zakresem rozpoznania sprawy – jest zarzut sprzeczności uchwały z prawem (art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U. nr 11, poz. 67). Wynika stąd, że zasadność stanowiska Rady nie podlega kontroli Sądu Najwyższego, chyba że to stanowisko przekracza dopuszczalne granice swobodnego uznania”, czego Sąd Najwyższy w niniejszej sprawie nie stwierdził.

Niezasadnie ponadto, Odwołująca się podnosiła zarzut naruszenia art. 60 Konstytucji RP tj. zasady jednakowego dostępu do służby publicznej. Konstytucja RP w powołanym przepisie statuuje zasadę, która stanowi klauzulę generalną, którą charakteryzują takie istotne cechy jak: niedookreśloność, pozaprawne odesłanie i aksjologiczność (por. szerzej P. Kroczyński, *Prawo wewnętrzne związków wyznaniowych w perspektywie organów władzy publicznej. Klauzule generalne*, Kraków 2017, s. 186-189). Na treść tej zasady składa się szereg wartości, wywodzonych wprost z przepisów Konstytucji lub też takich, które nie zostały ujęte *expressis verbis* w Konstytucji, ale które wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego. Wartości te tworzą pewien kanon, który nie ma charakteru katalogu zamkniętego (por. P. Tuleja [w:] M. Safjan i in. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 222, nb. 19).

W przedmiotowej sprawie, naruszeniu wskazanej zasady konstytucyjnej przeczą fragmenty samej zaskarżonej uchwały, w których Rada wskazała na takie kryteria awansu jak: stopień posiadanej przez kandydatów wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej, doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty

dołączone do karty zgłoszenia (s. 2 uzasadnienia uchwały KRS). Zatem, kryteria awansu zostały *expressis verbis* przywołane przez Krajową Radę Sądownictwa.

Ani z uzasadnienia uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, ani z dokumentacji zgromadzonej w toku postępowania nie wynika też, by Odwołującej ograniczono dostęp do służby publicznej w wyniku zastosowania dyskryminujących jej kandydaturę kryteriów. *Nota bene*, rozpoznając odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Sąd Najwyższy nie porównuje kandydatur, ale ocenia, czy uwzględnione w danej procedurze nominacyjnej kryteria oceny zostały zastosowane w jednakowy sposób do wszystkich kandydatów. Ocena stopnia spełniania kryteriów należy wyłącznie do Rady.

Zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały argumenty dotyczące nieprzedstawienia Prezydentowi RP kandydatury Odwołującej wskazywały, że na treść takiego rozstrzygnięcia sprawy decydujący wpływ miała całościowa i wszechstronnie przeprowadzona ocena wynikająca z łącznego zastosowania przyjętych przez Krajową Radę Sądownictwa kryteriów. Rada uwzględniła w odniesieniu do uczestników postępowania jednakowe okoliczności rzutujące na ocenę predyspozycji do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Ł., a przedstawione w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały motywy rozstrzygnięcia nie zawierały elementów pozwalających uznać je za dyskryminujące w stosunku do kandydatury Odwołującej.

Zarzut naruszenia art. 60 Konstytucji RP może być rozpatrywany wyłącznie pod kątem legalności, a zatem zgodności z prawem zastosowanej *in casu* procedury oceny kandydatur i w efekcie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie lub odmowy objęcia danego kandydata takim wnioskiem. Przedmiotem ochrony wynikającej z art. 60 Konstytucji RP jest przede wszystkim formalny aspekt dostępu do służby, a więc związany z przestrzeganiem jednolitych kryteriów i procedur postępowania (wyrok Sądu Najwyższego z 15 października 2014 r., III KRS 49/14). Powołany przepis gwarantuje obywatelowi, korzystającemu z pełni praw publicznych, prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej, nie gwarantuje natomiast przyjęcia do tej służby.

Reasumując, Krajowa Rada Sądownictwa, podejmując zaskarżoną uchwałę, dysponowała pełną wiedzą o kandydatach wynikającą ze zgromadzonego w toku

procedury konkursowej materiału i po rozważeniu całokształtu okoliczności dokonała autonomicznego i zgodnego z prawem wyboru w ramach jej konstytucyjnych i ustawowych kompetencji.

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