



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak (przewodniczący)

SSN Tomasz Demendecki (sprawozdawca)

SSN Maria Szczepaniec

w sprawie z odwołań M.Ś. i P.T.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr [...] z dnia 14 września 2022 r.

w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu

na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w Wojewódzkim

Sądzie Administracyjnym w Krakowie, ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2022 r.

poz. 509,

z udziałem G.K.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw

Publicznych w dniu 15 listopada 2023 r.,

oddala odwołania.

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa (dalej także: „KRS” lub „Rada”) uchwałą nr [...] z 14 września 2022 r. (dalej także: „uchwała”), działając na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 269, dalej: „u.KRS”) postanowiła, że:

1. przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o powołanie G.W.K. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Krakowie;
2. nie przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie M.E.A., S.B., A.C.-K., W.D.C., T.J.D., B.J.D., R.M.K., A.L., K.P.L., M.C.O., , M.A.Ś., P.A.T. oraz Z.Z. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Krakowie.

W celu przygotowania sprawy do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady, Przewodniczący Rady wyznaczył zespół, zawiadomił Ministra Sprawiedliwości o jego powołaniu oraz o sprawach indywidualnych przekazanych zespołowi w celu przygotowania ich do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady.

Na posiedzeniach w dniach 8, 9 i 13 września 2022 r. zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa przeprowadził w trybie wideokonferencji wysłuchania wszystkich kandydatów - poza W.D.C. (kandydat ten został prawidłowo zawiadomiony o terminie wysłuchania, jednak się na nim nie stawił). W posiedzeniach nie uczestniczyli przedstawiciele Krajowej Rady Radców Prawnych oraz Naczelnej Rady Adwokackiej - zawiadomieni o terminach posiedzeń. Przedstawiciel Krajowej Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym drogą mailową poinformował o braku zastrzeżeń do kandydatury prokuratora S.B.

Po wnikliwym zapoznaniu się ze zgromadzonymi w sprawie materiałami oraz ich przeanalizowaniu, zespół omówił szczegółowo kandydatury, odbył naradę i uznał, że materiały są wystarczające do zajęcia stanowiska w sprawie. Podczas głosowania członkowie zespołu na M.E.A. oddali 1 głos „za”, przy braku głosów „przeciw” i 2 głosach „wstrzymujących się”, na S.B. oddali 1 głos „za”, przy braku głosów „przeciw” i 2 głosach „wstrzymujących się”, na A.C.-K. nie oddali głosów „za” ani „przeciw”, przy 3 głosach „wstrzymujących się”, na W.D.C. nie oddali głosów „za”, przy 1 głosie „przeciw” i 2 głosach „wstrzymujących się”, na T.J.D. oddali 2 głosy „za”, przy braku głosów „przeciw” i 1 głosie „wstrzymującym się”, na B.J.D. nie oddali głosów „za” ani „przeciw”, przy 3 głosach „wstrzymujących się”, na G.W.K. oddali 2 głosy „za”, przy braku głosów „przeciw” i 1 głosie „wstrzymującym się”, na R.M.K. oddali 1 głos „za”, przy braku głosów „przeciw” i 2 głosach

„wstrzymujących się”, na A.L. nie oddali głosów „za” ani „przeciw”, przy 3 głosach „wstrzymujących się”, na K.P.L. oddali 1 głos „za”, przy braku głosów „przeciw” i 2 głosach „wstrzymujących się”, na M.C.O. oddali 1 głos „za”, przy braku głosów „przeciw” i 2 głosach „wstrzymujących się”, na M.A.Ś. nie oddali głosów „za” ani „przeciw”, przy 3 głosach „wstrzymujących się”, na P.A.T. nie oddali głosów „za”, przy 1 głosie „przeciw” i 2 głosach „wstrzymujących się”, na Z.Z. oddali 3 głosy „za”, przy braku głosów „przeciw” i „wstrzymujących się”.

Zespół kierował się dyspozycją art. 35 u.KRS, zgodnie z którą, jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, zespół opracowuje listę rekomendowanych kandydatów, przy ustalaniu kolejności na liście kierując się przede wszystkim oceną ich kwalifikacji, a ponadto uwzględniając doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia. Zespół kierował się również wymogiem z art. 6 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 137 ze zm. – dalej także: 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 konsekwencji zespół przyjął stanowisko w przedmiocie rekomendacji T.J.D., G.W.K. i Z.Z. na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Krakowie. Wniosek taki, w ocenie zespołu, był w pełni uzasadniony informacjami dotyczącymi posiadanego przez kandydatów doświadczenia zawodowego, w tym doświadczenia w stosowaniu przepisów prawa, dorobkiem naukowym, opiniami służbowymi.

W uzasadnieniu stanowiska zespół wskazał, że rekomendowani kandydaci spełniają przesłanki powołania na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, a zespół kierował się w szczególności następującymi kryteriami: złożeniem egzaminu zawodowego, zwłaszcza sędziowskiego, oraz jego wynikiem, doświadczeniem w samodzielnym stosowaniu prawa administracyjnego oraz różnorodnością tej działalności, wykształceniem, stopniem naukowym, dorobkiem naukowym związanym z prawem administracyjnym.

Podjmując niniejszą uchwałę, Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła,

że wszyscy kandydaci spełniają wymagania ustawowe, określone w art. 6 § 1 i § 2 p.u.s.a.

Po wszechstronnym rozważeniu całokształtu okoliczności sprawy Krajowa Rada Sądownictwa uznała, że Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej zostanie przedstawiony wniosek o powołanie G.W.K. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Krakowie.

W głosowaniu na posiedzeniu Rady 14 września 2022 r. oddano na:

- M.E.A. 6 głosów „za”, przy 1 głosie „przeciw” i 11 głosach „wstrzymujących się” (oddano ogółem 18 głosów), zatem jej kandydatura nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów,

- S.B. 4 głosy „za”, przy braku głosów „przeciw” i 14 głosach „wstrzymujących się” (oddano ogółem 18 głosów), zatem jego kandydatura nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów,

- A.C.-K. 11 głosów „za”, przy braku głosów „przeciw” i 9 głosach „wstrzymujących się” (oddano ogółem 20 głosów), zatem jej kandydatura uzyskała wymaganą bezwzględną większość głosów,

- W.D.C. 2 głosy „za”, przy 2 głosach „przeciw” i 16 głosach „wstrzymujących się” (oddano ogółem 20 głosów), zatem jego kandydatura nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów,

- T.J.D. 6 głosów „za”, przy braku głosów „przeciw” i 13 głosach „wstrzymujących się” (oddano ogółem 19 głosów), zatem jego kandydatura nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów,

- B.J.D. 2 głosy „za”, przy braku głosów „przeciw” i 17 głosach „wstrzymujących się” (oddano ogółem 19 głosów), zatem jego kandydatura nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów,

- G.W.K. 13 głosów „za”, przy braku głosów „przeciw” i 6 głosach „wstrzymujących się” (oddano ogółem 19 głosów), zatem jego kandydatura uzyskała najwyższą wymaganą bezwzględną większość głosów,

- R.M.K. 2 głosy „za”, przy braku głosów „przeciw” i 15 głosach „wstrzymujących się” (oddano ogółem 17 głosów), zatem jego kandydatura nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów,

- A.L. 2 głosy „za”, przy braku głosów „przeciw” i 16 głosach „wstrzymujących się” (oddano ogółem 18 głosów), zatem jej kandydatura nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów,

- K.P.L. 2 głosy „za”, przy braku głosów „przeciw” i 16 głosach „wstrzymujących się” (oddano ogółem 18 głosów), zatem jego kandydatura nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów,

- M.C.O. 4 głosy „za”, przy 1 głosie „przeciw” i 14 głosach „wstrzymujących się” (oddano ogółem 19 głosów), zatem jej kandydatura nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów,

- M.A.Ś. 9 głosów „za”, przy braku głosów „przeciw” i 9 głosach „wstrzymujących się” (oddano ogółem 18 głosów), zatem jego kandydatura nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów,

- P.A.T. 2 głosy „za”, przy 2 głosach „przeciw” i 15 głosach „wstrzymujących się” (oddano ogółem 19 głosów), zatem jej kandydatura nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów,

- Z.Z. 7 głosów „za”, przy 1 głosie „przeciw” i 11 głosach „wstrzymujących się” (oddano ogółem 19 głosów), zatem jego kandydatura nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów.

Tym samym Krajowa Rada Sądownictwa podjęła Uchwałę, jak na wstępie.

Pismem z 16 listopada 2022 r., M.Ś., zaskarżył powyższą Uchwałę:

- w zakresie punktu 1 (tj. w zakresie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie G.K. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Krakowie) - w całości,

- w zakresie punktu 2 - w części, tj. w odniesieniu do nieprzedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie M.A.Ś. do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Krakowie.

Odwołujący się zarzucił zaskarżonej uchwale naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 33 ust. 1 i art. 35 ust. 1 i 2, art. 42 ust.1, art. 44 ust. 1 i 3 u.KRS w zw. z art.398³ § 1 pkt 2 k.p.c. oraz w zw. z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 60 Konstytucji RP poprzez dokonanie oceny

kandydatury odwołującego się – M.Ś. bez dochowania obowiązku wszechstronnego rozważenia wszystkich istotnych okoliczności sprawy i bez wnikliwego zbadania materiałów sprawy udostępnionych Krajowej Radzie Sądownictwa oraz dokonanie tej oceny w sposób sprzeczny z prawem, dowolny, niezgodny ze zgromadzonym materiałem, z przekroczeniem granic jego swobodnej oceny, z pominięciem rzetelnej, obiektywnej oceny jego kwalifikacji, w tym w zestawieniu z kwalifikacjami G.W.K., którego kandydatura została przedstawiona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, a także sporządzenie uzasadnienia Uchwały w sposób wybiórczy, niepełny, nieodpowiadający prawu w zakresie argumentacji.

W oparciu o powyższe zarzuty Odwołujący się wniósł o uchylenie zaskarżonej Uchwały w zakresie całego jej punktu 1 oraz uchylenie jej częściowo w zakresie punktu 2, tj. nieprzedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie M.A.Ś. do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Krakowie oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa - w zakresie zaskarżonym.

W odpowiedzi na odwołanie M.Ś., pismem z 26 grudnia 2022 r. G.K. wniósł o jego oddalenie.

Sąd Najwyższy postanowieniem z 25 maja 2023 r., sygn. I NKRS 12/23, na podstawie art. 44 ust. 2a u.KRS postanowił połączyć sprawę z odwołania P.T. zarejestrowaną pod sygn. I NKRS 12/23 ze sprawą z odwołania M.Ś. zarejestrowaną pod sygn. I NKRS 9/23, celem łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia pod sygn. akt I NKRS 9/23.

Pismem z 21 listopada 2022 r. P.T. wniosła odwołanie od Uchwały KRS nr [...] z 14 września 2022 r. zaskarżając ją w części dotyczącej:

- punktu 1 w zakresie w jakim KRS postanowiła przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o powołanie G.W.K. do pełnienia urzędu na Stanowisku Sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Krakowie oraz
- punktu 2 w zakresie w jakim KRS postanowiła nie przedstawiać Prezydentowi RP wniosku o powołanie odwołującej się P.T. do pełnienia urzędu na Stanowisku Sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Krakowie.

Odwołująca się na podstawie art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3

u.KRS zarzuciła zaskarżonej uchwale naruszenie przepisów postępowania, mogące mieć i mające istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, tj. naruszenie:

1) art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a. w zw. z art. 44a u.KRS przez przedstawienie Prezydentowi RP wniosku o powołanie na Stanowisko Sędziego Kandydata, który nie spełnia minimalnych wymogów formalnych wskazanych w tym przepisie,

2) art. 41 u.KRS, przez jego niezastosowanie i merytoryczne rozpatrzenie zgłoszenia na wolne stanowisko sędziego wniesionego przez Kandydata, który nie spełnia wymogu formalnego określonego w art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a. w sytuacji, w której postępowanie prowadzone ze zgłoszenia tego Kandydata podlega umorzeniu jako niedopuszczalne,

3) art. 42 ust. 1 u. KRS przez zaniedbanie wyczerpującego i przekonującego wykazania w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały, że wybrany przez KRS Kandydat spełnia formalne wymogi ubiegania się o stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, a to w zakresie:

- wymaganego stażu pozostawania w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego;

- wyróżniania się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej, a to wskutek niewłaściwego pojmowania pojęcia publikacji naukowych, których szereg ma najpewniej świadczyć o znacznym dorobku naukowym Kandydata,

- rękojmi prawidłowego pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, wynikającej z dowolnej weryfikacji nieskazitelnego charakteru Kandydata.

Odwołująca się na podstawie art. 44 ust. 3 u.KRS w zw. z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. zarzuciła również naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną wykładnię, a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a. przez uznanie, że zatrudnienie Kandydata w charakterze (starszego) referendarza sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym oznacza automatycznie, bez powierzenia dodatkowych obowiązków, pozostawanie przezeń w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem prawa administracyjnego,

podczas gdy stosowane w ramach owego doświadczenia orzeczniczego przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: „p.p.s.a.”) - jako procedura sądowa - stanowią wprawdzie część szeroko pojmowanego prawa publicznego, lecz nie mają jednak nic wspólnego z jego inną częścią w postaci prawa administracyjnego w znaczeniu, jakie nadają mu zarówno przepisy p.p.s.a. jak i p.u.s.a., w tym art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a.

W oparciu o powyższe zarzuty Odwołująca się, na podstawie art. 398⁴ § 1 pkt 3 k.p.c. wniosła o uchylenie zaskarżonej uchwały we wskazanej części, tj. w zakresie punktu 1 oraz punktu 2 Uchwały w odniesieniu do postanowienia o nieprzedstawianiu Prezydentowi RP wniosku o powołanie Skarżącej do pełnienia urzędu na stanowisku Sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Krakowie i przekazanie sprawy KRS do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na odwołanie P.T., pismem z 31 grudnia 2022 r. G.K. wniósł o jego oddalenie.

Krajowa Rada Sądownictwa w przedmiotowych sprawach nie złożyła odpowiedzi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 44 ust. 1 zd. 1 u.KRS uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Mając na uwadze fakt, że do kompetencji Rady należy rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych oraz na stanowiskach asesorów sądowych w sądach administracyjnych (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.KRS), uczestnik postępowania jest uprawniony do zaskarżenia uchwały dotyczącej przedstawienia lub odmowy przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, jeśli pozostaje ona w sprzeczności z prawem.

W świetle art. 33 ust. 1 u.KRS w sprawach indywidualnych Rada podejmuje uchwały po wszechstronnym rozważeniu sprawy, na podstawie udostępnionej

dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeżeli zostały złożone. Jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, kandydatura w pierwszej kolejności rozpatrywana jest przez zespół Rady, który zgodnie z art. 35 ust. 2 u.KRS, ustalając kolejność kandydatów na liście, kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, a także opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów. Następnie, zgodnie z art. 37 ust. 1 u.KRS, Rada rozpatruje i ocenia na posiedzeniu wszystkie zgłoszone kandydatury łącznie, po czym podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 u.KRS do postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawach z odwołań od uchwał Rady stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej, z wyłączeniem przepisu art. 87¹ ustanawiającego przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu przed tym Sądem. Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej, wyznacza granice rozpoznania przez Sąd Najwyższy sprawy zainicjowanej odwołaniem uczestnika postępowania. Zgodnie z art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw, biorąc z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania (wyrok Sądu Najwyższego z 7 marca 2019 r., I NO 1/19).

W świetle art. 44 ust. 1 u.KRS w sprawach z odwołań od uchwał Rady dotyczących obsady stanowisk sędziowskich kognicja Sądu Najwyższego obejmuje wyłącznie badanie czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem. W szczególności Sąd Najwyższy bada, czy Rada przestrzegała w danym postępowaniu jednolitych kryteriów oceny kandydata i procedur postępowania związanych z oceną kandydatury. *A contrario* oznacza to, że Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kandydatury na sędziego, ani jego kontrkandydatów. *A fortiori* Sąd Najwyższy nie może decydować o obsadzie

stanowiska sędziowskiego (wyrok Sądu Najwyższego z 15 października 2014 r., III KRS 49/14).

Wobec powyższego, skoro Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kandydatury na sędziego, to tym bardziej jego kontrkandydatów. Podkreślić jeszcze należy, że „kontrola Sądu Najwyższego obejmuje ocenę, czy Rada przestrzegała w danym postępowaniu jednolitych kryteriów oceny kandydata i procedur postępowania związanych z oceną kandydatury. Zatem Sąd Najwyższy, badając zasadność odwołania, władny jest ocenić, czy w postępowaniu przed Radą nie doszło do naruszenia praw i wolności obywatelskich, w tym prawa do równego (na jednakowych zasadach) dostępu do służby publicznej gwarantowanego przez art. 60 Konstytucji RP. W postępowaniu odwoławczym ocena zgodności z prawem podjętej przez Radę uchwały obejmuje więc również ocenę poprawności zastosowania przyjętych przez Radę kryteriów, w szczególności w warstwie metodologicznej. W dotychczasowym orzecznictwie słusznie przy tym podkreślano konieczność zastosowania przejrzystych, jednolitych i sprawiedliwych kryteriów selekcyjnych w odniesieniu do wszystkich uczestników procedury nominacyjnej (wyrok Sądu Najwyższego z 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17). Poprawne i konsekwentne zastosowanie przyjętych kryteriów nie tylko bowiem przekłada się na rekomendację kandydatów faktycznie spełniających określone warunki lub spełniających je w stopniu wyższym aniżeli pozostali kandydaci, ale także stanowi warunek *sine qua non* przeprowadzenia pierwszej części postępowania nominacyjnego w sposób odpowiadający standardowi konstytucyjnemu wynikającemu z art. 60 Konstytucji RP” (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 10 listopada 2020 r., I NO 123/20).

Jak wielokrotnie wskazywał Sąd Najwyższy, oceniając kandydatów w postępowaniu konkursowym, Rada powinna wziąć pod uwagę dwie grupy kryteriów podlegających weryfikacji: 1) kryteria konstytucyjne, 2) kryteria konsekwentne. Kryteria konstytucyjne, to podstawowe kryteria danego konkursu, które wynikają bezpośrednio z ustawy lub są istotowo związane ze stanowiskiem, którego dotyczy postępowanie konkursowe i które zostały wyrażnie przez Radę wskazane i opisane powyżej. Kryteria konsekwentne scharakteryzować zaś można jako „cechy konkurencji”. Kryteria te, przy spełnieniu przez kilku

kandydatów kryteriów konstytutywnych, stanowią rację do ich różnicowania. Innymi słowy, kryteria konsekutywne stanowią kryterium oceny w ramach danego kryterium konstytutywnego (jest to swoista ocena drugiego stopnia). Kryteria konsekutywne odgrywają szczególne znaczenie w sytuacji, gdy o określoną liczbę miejsc ubiega się większa liczba kandydatów, wśród których liczba kandydatów spełniających kryteria konstytutywne pozostaje również większa aniżeli liczba stanowisk do obsadzenia. W tej sytuacji ocenie podlega nie to, czy dane kryterium konstytutywne zostało spełnione, lecz również swoista „doskonałość” spełnienia tego kryterium. Kryteria konsekutywne służą więc ustaleniu kolejności na liście rekomendowanych kandydatów, z których każdy spełnia wszystkie kryteria konstytutywne (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 15 grudnia 2021 r., I NKRS 74/21; 10 listopada 2020 r., I NO 123/20; 18 lipca 2019 r., I NO 44/19; 12 czerwca 2019 r., I NO 38/19; 27 marca 2019 r., I NO 5/19; 27 marca 2019 r., I NO 9/19).

Odnosząc się do zarzutów podniesionych przez M.Ś., Sąd Najwyższy w pierwszej kolejności odniesie się do tych dotyczących naruszenia art. 33 ust. 1 u.KRS i art. 35 ust. 1 i 2 u.KRS. W tym miejscu należy przede wszystkim podkreślić, że ze względu na okoliczność, iż to do wyłącznej kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa należy wybór kandydatów do objęcia urzędu sędziego, Radzie przysługuje w tym zakresie szeroka władza dyskrecyjna. Uznanie Rady oznacza, że w określonym stanie faktycznym kilka alternatywnych decyzji dotyczących wyboru najlepszego kandydata może być dopuszczalnych, a sama okoliczność, że zewnętrzny obserwator (w tym Sąd Najwyższy) innego kandydata postrzegałby jako lepszego, nie jest wystarczająca dla stwierdzenia sprzeczności uchwały z prawem. Swoboda wyboru osób, które zostaną przedstawione Prezydentowi RP wraz z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim nie jest jednak nieograniczona; wybór kandydatów nie może być arbitralny i odrywać się od ustawowych przesłanek czy zgromadzonej w sprawie dokumentacji.

Mając to na uwadze należało stwierdzić brak podstaw do uwzględnienia zarzutu, że Rada naruszyła art. 33 ust. 1 u.KRS przez brak wszechstronnego rozważenia sprawy. Z uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika, że wszystkie ustawowe kryteria wyboru kandydatów zostały wzięte pod uwagę. Szczegółowo opisano wszystkie istotne cechy kandydatów. Krajowa Rada Sądownictwa w sposób

prawidłowy zidentyfikowała różnice między kandydatem rekomendowanym a pozostałymi uczestnikami postępowania nominacyjnego, w tym Skarżącego – zwracając uwagę przede wszystkim na okoliczność, że w jego przypadku proporcje między najważniejszymi komponentami oceny nie są tak wyważone, jak w przypadku G.K. Jak wskazała, pozostali kandydaci albo wykazują się wyłącznie doświadczeniem naukowym albo przede wszystkim praktycznym - orzecznictwem i pozaorzecznictwem, jednak przy braku dodatkowych czynników wyróżniających ich kandydatury (osiągnięcia naukowe, znaczące czy liczne publikacje prawnicze) lub też, mimo znaczących osiągnięć naukowych, nie posiadają doświadczenia orzeczniczego lub jest ono węższe niż wybranego kandydata - który posiada doświadczenie referendarskie w wojewódzkim sądzie administracyjnym, jak i orzecznictwo w samorządowym kolegium odwoławczym.

W odniesieniu do powyższego, wskazać przede wszystkim trzeba, że M.Ś. nie posiada doświadczenia orzeczniczego w samorządowym kolegium odwoławczym. Rada miała prawo w ramach kryterium doświadczenia zawodowego, nadać największy walor doświadczeniu orzeczniczemu i je ocenić. Należy przy tym zwrócić uwagę, że owszem, M.Ś. posiada doświadczenie orzecznictwa (jako referendarz sądowy w sądzie powszechnym, jak i sądzie administracyjnym), jednak ocena tego doświadczenia pozostaje wyłączną kompetencją Rady, która mogła uznać, że 6-letnie doświadczenie orzecznictwa w samorządowym kolegium odwoławczym oraz 17-letnie doświadczenie orzecznictwa w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w K. (doświadczenie G.K.) ma w przedmiotowym konkursie wyższy walor, aniżeli nieco ponad 2-letnie doświadczenie orzecznictwa w sądach rejonowych oraz 17-letnie doświadczenie orzecznictwa w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w K. (doświadczenie M.Ś.).

Kompetencja Sądu Najwyższego rozpoznającego odwołanie od uchwały KRS ogranicza się do zbadania, czy Rada zastosowała wobec poszczególnych kandydatów jednolite kryteria oceny ich zgłoszeń na wolne stanowisko sędziowskie i czy wnioski, które wyprowadziła z tej oceny, nie są dowolne. Sąd Najwyższy nie jest natomiast władny do dokonywania merytorycznej oceny poszczególnych kandydatur. Dlatego nie mógł odnieść skutku zarzut skarżącego wskazujący na wyższą wartość jego publikacji naukowych niż publikacji autorstwa G.K. Dokonywanie takich

porównań pozostaje wyłączną kompetencją KRS i w postępowaniu odwoławczym jest niedopuszczalne.

W tym kontekście wybór kandydatury G.K. nie może być uznany za zupełnie arbitralny i oderwany od zebranego materiału dowodowego. Wobec powyższego brak jest podstaw do twierdzenia – jak chciałby Skarżący – że Rada dokonała oceny Skarżącego bez dochowania obowiązku wszechstronnego rozważenia wszystkich istotnych okoliczności sprawy i bez wnikliwego zbadania materiałów sprawy udostępnionych Radzie oraz dokonała tej oceny w sposób sprzeczny z prawem, dowolny, niezgodny ze zgromadzonym materiałem, z przekroczeniem granic jego swobodnej oceny, z pominięciem rzetelnej, obiektywnej oceny jego kwalifikacji. Przy czym należy podkreślić, że Sąd Najwyższy w ramach badania zgodności uchwały z prawem nie może dokonywać merytorycznej oceny kandydatów i badać, który z kandydatów w większym stopniu spełnia kryteria wyboru na wolne stanowisko sędziowskie.

Podobnie, nie jest uzasadniony zarzut naruszenia art. 35 ust. 1 i 2 u.KRS. Krajowa Rada Sądownictwa wskazała, dlaczego jej zdaniem G.K. spełnia kryteria wyboru najpełniej i w najwyższym stopniu – przypisując decydujące znaczenie posiadanemu przez niego wieloletniemu doświadczeniu zawodowemu, w tym orzeczniczemu, zdobytemu na stanowisku referendarza sądowego (obecnie - starszego referendarza sądowego) w wojewódzkim sądzie administracyjnym oraz w samorządowym kolegium odwoławczym, wyróżnianiu się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego, ukończonej aplikacji sądowej i złożonemu egzaminowi sędziowskiemu, licznym publikacjom prawniczym. Należy podkreślić, że Rada ma możliwość określania we własnym zakresie, które elementy uznać za szczególnie istotne dla wyniku danego postępowania nominacyjnego – o ile tylko mieszczą się one w granicach kryteriów ustawowych i zostaną jednoznacznie wskazane jako relewantne. Nie może zostać uznane za naruszenie prawa przyjęcie przez Krajową Radę Sądownictwa, że określony element doświadczenia zawodowego (np. doświadczenie orzecnicze w samorządowym kolegium odwoławczym) zasługuje na wyższą ocenę niż inny; nie można również czynić zarzutu z faktu, że pewne fragmenty drogi zawodowej zostały uwypuklone czy nadano im większą wagę niż innym. Dopuszczalne działanie KRS w

granicach uznania polega m.in. na tym, że może ona przypisywać różne wagi kryteriom konsekutywnym, mieszczącym się w ramach kryteriów konstytucyjnych wynikających z ustawy (art. 35 ust. 2 u.KRS). Należy również – jak już wyżej wskazano – pozostawić do wyłącznej kompetencji Rady ocenę dorobku naukowego kandydatów.

Niezrozumiałe jest podnoszenie przez Skarżącego zarzutu naruszenia art. 44 ust. 1 i 3 u.KRS. Wskazać bowiem należy, że art. 44 ust. 1 u.KRS stanowi o możliwości odwołania się przez uczestnika postępowania przed KRS do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, zaś art. 44 ust. 3 u.KRS wprowadza regulację dotyczącą odpowiedniego stosowania przepisów k.p.c. w ww. postępowaniu przed Sądem Najwyższym. Oczywistym jest, że powołanych przepisów, mając na uwadze ich treść, Rada nie mogła naruszyć

Za nieuzasadniony należało także uznać postawiony przez Skarżącego zarzut naruszenia art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji RP. Konstytucyjne prawo równego dostępu do służby publicznej nie jest źródłem roszczenia o uzyskanie nominacji w postępowaniu konkursowym przed Krajową Radą Sądownictwa. Brak jest podstaw do uznania, że Skarżący był w toku postępowania dyskryminowany lub by naruszono w stosunku do Skarżącego przepisy regulujące jego przebieg – samo zaś subiektywne poczucie pokrzywdzenia kandydata nie stanowi usprawiedliwionej podstawy odwołania od uchwały o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Krakowie.

Oboje Skarżący – M.Ś. oraz P.T. zarzucili naruszenie art. 42 ust. 1 u.KRS. Analizując sposób sporządzenia uzasadnienia zaskarżonej uchwały Sąd Najwyższy nie znalazł podstaw do stwierdzenia, aby w tym zakresie doszło do naruszenia prawa. Rada przyznała, że wszyscy uczestnicy postępowania posiadają wysokie kwalifikacje do pełnienia urzędu sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego i spełniają wymagania ustawowe, określone w art. 6 p.u.s.a. Z rzeczonego uzasadnienia wynika wprost, że decydujące znaczenie w weryfikowanej procedurze nominacyjnej przyznano kryterium doświadczenia zawodowego (art. 35 ust. 2 pkt 1 u.KRS) (w szczególności eksponując kryterium wieloletniego doświadczenia orzeczniczego, zdobytego na stanowisku referendarza sądowego oraz starszego

referendarza sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym oraz w samorządowym kolegium odwoławczym), kryterium dorobku naukowego (art. 35 ust. 2 pkt 1 u.KRS) (liczne publikacje prawnicze) oraz kryterium wyróżniania się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego (art. 6 § 1 pkt 6 p.u.s.a.). Niezależnie od tego, czy Skarżący spełniali wszystkie kryteria, czy jedynie niektóre, oraz w jakim stopniu, wskazać należy, że KRS dokonując całościowej oceny pozostałych kandydatów i analizując ustawowe kryteria wyboru, stwierdziła, że w ich przypadku proporcje między najważniejszymi komponentami oceny nie są tak wyważone, jak w przypadku G.K. Pozostali kandydaci albo wykazują się bowiem wyłącznie doświadczeniem naukowym albo przede wszystkim praktycznym - orzecznictwem i pozaorzecznictwem, jednak przy braku dodatkowych czynników wyróżniających ich kandydatury (osiągnięcia naukowe, znaczące czy liczne publikacje prawnicze) lub też, mimo znaczących osiągnięć naukowych, nie posiadają doświadczenia orzeczniczego lub jest ono węższe niż wybranego kandydata - który posiada doświadczenie referendarskie w wojewódzkim sądzie administracyjnym, jak i orzecznictwo w samorządowym kolegium odwoławczym. Nie jest zatem tak, że w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały brak było odpowiedniego wskazania i wyjaśnienia przyczyn, dla których Krajowa Rada Sądownictwa uznała, iż kwalifikacje i doświadczenie zawodowe G.K. są bardziej odpowiednie od kwalifikacji i doświadczenia zawodowego Skarżących.

Choć indywidualna ocena Skarżących wypadła pozytywnie, to jednak na etapie oceny całościowej, dokonywanej w zestawieniu m.in. z kandydaturą G.K., ich kandydatury należało uznać za słabsze. W sposób jednoznaczny wskazano przyczynę takiego uznania, wyraźnie podając argumenty przemawiające za wyborem kandydatury G.K. (legitymowanie się doświadczeniem orzecznictwem na stanowisku referendarza wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz członka samorządowego kolegium odwoławczego, wyróżnianie się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego, ukończona aplikacja sędziowska i złożony egzamin sędziowski oraz liczne publikacje naukowe) wskazując przy tym, że w tym konkursie zaważyły proporcje między najważniejszymi komponentami oceny kandydatów.

Krajowa Rada Sądownictwa, w ramach przyznanego jej uznania, miała prawo przyznać wybranym kryteriom decydujące znaczenie oraz ocenić ich spełnienie przez kandydatów – i w żadnym razie nie przesądza to o zasadności twierdzeń Skarżących, że zaskarżona uchwała została oparta na wybiórczych ustaleniach.

P.T. zarzucając naruszenie art. 42 ust. 1 u.KRS wskazała na brak wykazania przez KRS w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały, że wybrany Kandydat spełnia formalne wymogi ubiegania się o stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w zakresie: wymaganego stażu pozostawania w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego; wyróżniania się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej, a to wskutek niewłaściwego pojmowania pojęcia publikacji naukowych, których szereg ma najpewniej świadczyć o znacznym dorobku naukowym Kandydata oraz rękojmi prawidłowego pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, wynikającej z dowolnej weryfikacji nieskazitelnego charakteru Kandydata.

W pierwszej kolejności podnieść trzeba, że Sąd Najwyższy w wyroku z 2 lutego 2022 r., sygn. akt I NKRS 132/21 wskazał, iż sam fakt prowadzenia zajęć dydaktycznych, podnoszenia kwalifikacji zawodowych, ukończenia studiów podyplomowych, czy publikowania artykułów prawniczych nie oznacza *ipso facto* wyróżniania się wysokim poziomem wiedzy prawniczej. Na wysoki poziom wiedzy prawniczej znaczący wpływ ma przecież i doświadczenie zawodowe. Wobec powyższego, nawet gdyby Rada niepoprawnie oceniła publikacje wybranego Kandydata, nie przesądzałoby to o zasadności zarzutu błędnej oceny stopnia wypełnienia kryterium wyróżniania się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej. Rada w sposób właściwy w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały traktowała jako osobne ww. kryteria wyróżniania się wiedzą prawniczą oraz posiadania publikacji naukowych. KRS wskazując na okoliczności, które zdecydowały o przedstawieniu Prezydentowi RP G.K. wskazała m.in. na jego „liczne publikacje prawnicze”, a trzeba

podkreślić, że wszystkie załączone do zgłoszenia G.K. publikacje mają prawniczy charakter.

Skarżąca podniosła ponadto, że Rada przyjmując ocenę o nieskazitelnym charakterze Kandydata dokonała swoistej ekstrapolacji osądów zawartych w jednej tylko opinii służbowej sporządzonej na potrzeby postępowania przed KRS. Wskazać przede wszystkim trzeba, że KRS posiada pełny dostęp do dokumentacji każdego z kandydatów, zaś uzasadnienie uchwały nie stanowi dosłownego odzwierciedlenia przebiegu posiedzenia Rady. Część uzasadnienia, gdzie przedstawiono sylwetkę G.K. nie wyklucza, że Rada pochyliła się również nad innymi opiniami wybranego Kandydata, KRS w tym miejscu wskazała jedynie, że otrzymał on pozytywną opinię służbową Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, a właśnie ta opinia była w przedmiotowym konkursie kluczowa, bowiem dotyczyła bezpośrednio oceny wykonywania obowiązków w sądzie, którego dotyczy przedmiotowy konkurs. Podobnie nie może przesądzać o niezapoznaniu się Rady z innymi opiniami wybranego Kandydata dalsza część uchwały, gdzie podniesiono, że „przekonanie Rady o wysokich kompetencjach tego kandydata koresponduje z opinią służbową Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, który podkreślił, że Pan G.W.K. w pełni zasługuje na powołanie na urząd sędziego”. Na marginesie dodać można, że wszystkie pozostałe opinie dotyczące G.K. załączone do jego karty zgłoszenia są pozytywne.

Skarżąca w uzasadnieniu swojego odwołania wskazała na liczne argumenty będące podstawą dla stwierdzenia, że to ona posiada nieskazitelny charakter. Kluczowa jest jednak okoliczność, że wszystkie wymienione w odwołaniu walory kandydatki nie stanowiły dla Rady wystarczającej podstawy do rekomendowania jej kandydatury. Wymóg stawiany kandydatom na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego zawarty w art. 6 § 1 pkt 2 p.u.s.a. to wymóg formalny, którego spełnienie jest konieczne dla rozpatrywania kandydatury na ww. stanowisko. Wskazany wymóg formalny nie stanowi kryterium wyboru kandydata, wobec czego nie podlega stopniowaniu. Nie musi być spełniony „jak najszerzej”, a jedynie nie może być niespełniony. Z tego względu chybione były zarzuty Skarżącej dotyczące oceny nieskazitelności charakteru wybranego Kandydata w oparciu o jedną opinię służbową. Opinie służbowe stanowią materiał, na podstawie którego

KRS dokonuje oceny kandydata, podczas gdy nieskazitelność charakteru stanowi jeden z warunków wyjściowych dopuszczenia do udziału w konkursie

Odwołanie P.T. opiera się, jednak przede wszystkim na twierdzeniu, że wybrany Kandydat nie spełnia warunku formalnego z art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a., dotyczącego wymogu stażu zawodowego. Zgodnie z tym przepisem, do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego może być powołany ten, kto pozostawał co najmniej 8 lat na stanowisku sędziego, prokuratora, prezesa, wiceprezesa, lub radcy Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej albo przynajmniej przez 8 lat wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza albo przez 10 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 2 lata.

Zdaniem Skarżącej nie może świadczyć o zajmowaniu „stanowiska związanego ze stosowaniem prawa administracyjnego” sam tylko fakt zatrudnienia Kandydata w charakterze (starszego) referendarza sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym. Jak podniosła Skarżąca, stanowiska takie jak asystent sędziego w sądzie administracyjnym lub pracownik działu prawnego lub merytorycznego urzędu administracji publicznej polegają na codziennych związkach ze stosowaniem prawa administracyjnego. W tym miejscu zwrócić należy uwagę, że zarówno instytucja referendarza sądowego, jak i asystenta sędziego regulowane są w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Przepisy tego aktu prawnego determinują status prawny referendarzy i asystentów sędziego oraz zakres ich zadań. Nietrudno dostrzec, że zakres wymagań koniecznych dla mianowania na stanowisko referendarza sądowego oraz starszego referendarza sądowego (odpowiednio: art. 27 § 1 p.u.s.a. oraz art. 27 § 2 p.u.s.a.) w stosunku do wymagań dla zatrudnienia na stanowisku asystenta sędziego i starszego asystenta sędziego (odpowiednio: art. 27a § 1 p.u.s.a. oraz art. 27a § 2 p.u.s.a.) przekonuje, iż ustawodawca postrzega referendarza jako stanowisko wyżej usytuowane w strukturze sądownictwa i wymagające wyższych kwalifikacji niż stanowisko asystenta sędziego. Także zakres powierzonych referendarzom przez ustawodawcę zadań, gdzie referendarz sądowy

może wykonywać czynności w postępowaniu mediacyjnym oraz inne czynności sędziowskie określone w ustawach, świadczy o wysokim statusie referendarza. Nie można zatem zgodzić się ze Skarżącą, że zatrudnienie w charakterze (starszego) referendarza sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym nie wypełnia warunków zawartych w przepisie art. 6 ust. 1 pkt 7 p.u.s.a., a zatrudnienie w charakterze (starszego) asystenta sędziego już tak.

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

[a!]

Tomasz Demendecki Paweł Księżak Maria Szczepaniec