



Sygn. akt I NO 128/20

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 grudnia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

SSN Marcin Łochowski

w sprawie z odwołań A. Z. i A. O.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...)/2020 z 19 lutego 2020 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na dwa stanowiska asesorskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w (...), ogłoszone w Monitorze Polskim z 2019 r., poz. 353

z udziałem J. C. i A. R. po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 9 grudnia 2020 r.

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

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa, uchwałą z 19 lutego 2020 r. nr [...]/2020, działając 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.), przedstawiła Prezydentowi RP wnioski o powołanie J. C. i A. R. S. do pełnienia urzędu na dwa stanowiska asesorskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w (...) (pkt 1) oraz odmówiła

przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie R. D. , J. D. S. , A. H. , A. O. , M. P. i A. Z. do pełnienia urzędu na dwa stanowiska asesorskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...]. (pkt 2).

Na dwa wolne stanowiska asesorskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...]. , ogłoszone w Monitorze Polskim z 2019 r. pod poz. 353, zgłosili się:

- J. C. - radca prawny,
- R. D. - starszy asystent sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w (...),
- J. D. S. - starszy asystent sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...].,
- A. H. - starszy asystent sędziego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym,
- E. K. - referendarz sądowy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...]. ,
- A. O. - referendarz w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...]. ,
- M. P. - starszy asystent sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...].,
- A. R. S. - referendarz w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...].,
- M. A. S. - wiceprezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w [...].,
- J. W. - starszy asystent sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...].,
- A. Z. - doradca podatkowy.

W związku z cofnięciem zgłoszenia na wolne stanowisko asesorskie przez E. K. , M. S. i J. W. Krajowa Rada Sądownictwa umorzyła postępowanie wszczęte w sprawach ze zgłoszeń tych kandydatów.

Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...]. na posiedzeniu w dniu 8 listopada 2019 r. oceniło kandydatów na dwa wolne stanowiska asesorskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...]. przyznając: A. O. 40 punktów, J. L. D. S. 37 punktów, M. P. 32 punkty, A. Z. 26 punktów, R. D. 24 punkty, A. H. 21 punktów i A. R. S. 16 punktów.

Zgromadzenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...]. na posiedzeniu w dniu 15 listopada 2019 r. zaopiniowało J. C. 9 głosami za opinią

pozytywną i 7 głosami wstrzymującymi się od wydania opinii, przy braku głosów za opinią negatywną, R. D. 8 głosami za opinią pozytywną i 8 głosami wstrzymującymi się od wydania opinii, przy braku głosów za opinią negatywną, J. D. S. 14 głosami za opinią pozytywną i 2 głosami wstrzymującymi się od wydania opinii, przy braku głosów za opinią negatywną, A. H. 2 głosami za opinią pozytywną i 14 głosami wstrzymującymi się od wydania opinii, przy braku głosów za opinią negatywną, A. O. 16 głosami za opinią pozytywną, przy braku głosów wstrzymujących się od wydania opinii i za opinią negatywną, M. P. 9 głosami za opinią pozytywną, 1 głosem za opinią negatywną i 6 głosami wstrzymującymi się od wydania opinii, A. R. S. 3 głosami za opinią pozytywną, 6 głosami za opinią negatywną i 7 głosami wstrzymującymi się od wydania opinii i A. Z. 7 głosami za opinią pozytywną, 1 głosem głosów za opinią negatywną i 8 głosami wstrzymującym się od wydania opinii.

W odniesieniu do pierwszego skarżącego w niniejszej sprawie, A. O., Krajowa Rada Sądownictwa ustaliła, że urodził się w 1978 r. w G.. W 2002 r. ukończył wyższe studia prawnicze na Uniwersytecie (...) z oceną dobrą, uzyskując tytuł magistra. W 2003 r. pracował na stanowisku referenta prawnego w biurze podróży w O.. W latach 2003-2004 pracował na stanowisku prawnika konsultanta w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w G.. W latach 2004-2006 był zatrudniony w charakterze asystenta sędziego kolejno w: Sądzie Rejonowym w G., Sądzie Rejonowym w G. i w Sądzie Okręgowym w G.. Po odbyciu aplikacji sądowej w okręgu Sądu Okręgowego w G. złożył, we wrześniu 2006 r., egzamin sędziowski z łączną oceną dobrą. Od 3 października 2006 r., pracuje w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...]. w II Wydziale - początkowo na stanowisku asystenta sędziego, następnie starszego asystenta sędziego. W 2009 r. ukończył szkolenie zorganizowane dla asystentów sędziego i zdał egzamin końcowy z ogólną oceną dobrą. Od 17 października 2016 r. zajmuje stanowisko referendarza sądowego w III Wydziale Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...]. (jednocześnie wykonuje czynności asystenckie). W latach 2012-2015 współpracował z wydawnictwem prawniczym przy tezowaniu czasopism prawniczych. Uchwałą Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w [...]. został wpisany na listę radców prawnych Okręgowej Izby Radców Prawnych w [...]. (zawieszone prawo wykonywania zawodu z uwagi na zatrudnienie w organach wymiaru sprawiedliwości). Podnosi kwalifikacje przez uczestnictwo w szkoleniach, a w 2019 r. brał udział w konferencji naukowej „Nowe prawo przedsiębiorców” na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu (...).

Ocenę kwalifikacji A. O. sporządzili: I. W. i B. A. - sędziowie WSA. Z oceny tej wynika, że kandydat posiada umiejętność sporządzania uzasadnień w sposób prawidłowy, ogromną wiedzę i umiejętność jednoznacznego formułowania stanowiska kończącego wywody prawne, w tym logicznej konstrukcji uzasadnień. Sprawnie posługuje się językiem prawniczym. Treść sporządzanych przez kandydata uzasadnień świadczy o bardzo dobrej znajomości przepisów materialnego prawa administracyjnego oraz przepisów postępowania administracyjnego, jak również o umiejętnym stosowaniu tych przepisów w praktyce. Projekty uzasadnień cechuje przy tym zwięzłość i jasność wyrażonego stanowiska, które częstokroć zostaje wsparte trafnie dobranym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego, a także poglądami doktryny. Wszystkie kontrolowane projekty zostały niemal w całości zaakceptowane przez sędziów, z którymi kontrolowany współpracował. Kandydat terminowo i starannie wykonuje powierzone zadania, sprawnie i samodzielnie wyszukuje informacje, formułuje prawidłowe wnioski i proponuje właściwe rozwiązania w celu skutecznego wykonania zleconych zadań. Rozpoczynając pracę w charakterze referendarza kandydat, w związku z długotrwałą nieobecnością innych referendarzy, musiał wykonywać czynności referendarskie we wszystkich wydziałach sądu, przy czym ze swych podwojonych lub potrojonych obowiązków wywiązywał się doskonale, pomimo braku doświadczenia. Konkludując opiniujący stwierdzili, że A. O. wykonywał i wykonuje obowiązki referendarza, jak i asystenta sędziego wzorowo, cechuje się wysoką kulturą osobistą oraz nienaganną postawą. Cechy charakteru, posiadana wiedza, a także długoletnia praktyka wykonywania pracy w sądach, obrazująca bardzo dobre umiejętności analityczne i organizacyjne kandydata, jak również jego umiejętność zespołowej współpracy w pełni uzasadniają wniosek, że prawidłowo będzie wykonywał obowiązki asesora.

W odniesieniu do drugiego skarżącego w niniejszej sprawie, A. Z. , Krajowa Rada Sądownictwa ustaliła, że urodził się w 1981 r. w S.. W 2006 r. ukończył wyższe studia prawnicze na Uniwersytecie (...) z oceną dostateczną plus, uzyskując tytuł magistra. W latach 2006-2013 pracował w administracji skarbowej - w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w G. na stanowisku referenta w Dziale Podatków Pośrednich VAT i w Izbie Skarbowej w [...]. kolejno na stanowiskach: starszego referenta i starszego inspektora. Od 11 lutego 2013 r. do 30 kwietnia 2017 r. zajmował stanowisko asystenta sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...]. Powierzone mu obowiązki wykonywał w I Wydziale tego Sądu. W 2014 r. ukończył szkolenie zorganizowane dla asystentów sędziego i zdał egzamin końcowy z ogólną oceną dobrą plus. W dniu 24 sierpnia 2016 r. złożył z wynikiem pozytywnym egzamin na doradcę podatkowego. Od 7 maja 2017 r. jest wpisany na listę doradców podatkowych. Od 8 maja 2017 r. wykonuje zawód doradcy podatkowego w E. Sp. z o.o. Sp.k. z siedzibą w S. (na podstawie umowy

o współpracę w formie jednoosobowej działalności gospodarczej). Podnosi kwalifikacje przez uczestnictwo w konferencjach oraz szkoleniach, a w 2010 r. brał udział w stażu w Sztokholmie, realizowanym w ramach programu „F.”.

Ocenę kwalifikacji A. Z. sporządziły: E. W. i I. W. - sędziowie WSA. Z oceny tej wynika, że sporządzone przez kandydata projekty cechuje wysoki poziom wiedzy prawniczej i świadczą one o bardzo dobrej znajomości materialnego prawa administracyjnego i przepisów postępowania administracyjnego oraz umiejętnym stosowaniu ich w praktyce. Projekty te odwołują się do dorobku orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny, a także do orzeczeń TSUE (ETS) w odpowiednim zakresie, gdy jest to rzeczywiście niezbędne i konieczne dla wzmocnienia argumentacji własnej. W żadnym z ocenianych projektów nie stwierdzono jakichkolwiek błędów stylistycznych, bądź literowych, żadnych zawłości stylistycznych, zdań wielokrotnie złożonych utrudniających zrozumienie tekstu, zbędnych zwrotów, czy nawet powtórzeń. Kandydat w pracy asystenta sędziego bardzo dobrze wykorzystywał czas pracy, jest pracowity i zorganizowany. W kontaktach z przełożonymi i kolegami odznaczał się wysoką kulturą osobistą, niekonfliktowością i skromnością. Odnosił się z szacunkiem do współpracowników. Dysponuje szeroką wiedzą prawniczą, a jednocześnie samodzielnie i umiejętnie organizował sobie pracę, był niezwykle sumienny, obowiązkowy. Pisma procesowe sporządzone przez kandydata cechuje wysoki poziom merytoryczny - wskazują one na duży zasób wiedzy prawniczej oraz swobodne jej wykorzystanie przez autora przy dokonywaniu wnikliwej analizy problemów. Kandydat wskazywał na ewentualne rozbieżności interpretacyjne. Przeprowadza logiczną i przekonującą analizę, zachowując przejrzystość i zrozumiałość pism. Konkludując opiniujące stwierdziły, że doświadczenie zawodowe kandydata sprawia, że jest on doskonale przygotowany do wykonywania obowiązków asesora sądowego.

Rada, po zapoznaniu się z treścią ocen kwalifikacji, aktami osobowymi oraz dokumentacją złożoną przez uczestników postępowania, stwierdziła, że niewątpliwie wszyscy kandydaci posiadają wysokie kwalifikacje zawodowe. Każda z tych osób w ocenie Rady posiada wieloletnie doświadczenie zawodowe. Zdaniem Rady, jednak, zważywszy na okresy pracy prawniczej wymagającej samodzielnego podejmowania decyzji procesowych, kandydatury J. C. i A. R. S. prezentują, w ramach niniejszej procedury konkursowej, najwyższe kwalifikacje zawodowe do objęcia stanowiska asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym. Oboje legitymują się wysokimi kwalifikacjami zawodowymi i najdłuższym doświadczeniem praktycznym w pełni samodzielnej pracy prawniczej.

W odniesieniu do pozostałych uczestników niniejszego postępowania nominacyjnego, w tym A. O. , Krajowa Rada Sądownictwa zwróciła uwagę, że od niemal 4 lat zajmuje stanowisko referendarza sądowego w Wojewódzkim Sądzie

Administracyjnym w [...]. i A. Z. który legitymuje się niemal trzyletnim doświadczeniem w wykonywaniu zawodu doradcy podatkowego. Obydwaj ci kandydaci legitymują się krótszą praktyką prawniczą w wykonywaniu samodzielnych obowiązków czy to orzeczniczych, czy wynikających z wykonywaniu wolnego zawodu prawniczego, a zatem obydwaj, mimo posiadania wysokich kwalifikacji, w ocenie KRS ustępują wybranym kandydatom.

W trakcie posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa w dniu 19 lutego 2020 r., w wyniku tajnego głosowania, na:

1. J. C. oddano 15 głosów „za”, nie oddano głosów „przeciw”, przy 2 głosach „wstrzymujących się” i 1 głosie „nieważnym”, w rezultacie czego kandydatura ta uzyskała wymaganą bezwzględną większość głosów,
2. R. D. nie oddano głosów „za”, oddano 1 głos „przeciw”, przy 16 głosach „wstrzymujących się” i 1 głosie „nieważnym”, w rezultacie czego kandydatura ta nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów,
3. J. D. S. oddano 1 głos „za”, 1 głos „przeciw”, przy 15 głosach „wstrzymujących się” i 1 głosie „nieważnym”, w rezultacie czego kandydatura ta nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów,
4. A. H. nie oddano głosów „za”, oddano 1 głos „przeciw”, przy 16 głosach „wstrzymujących się” i 1 głosie „nieważnym”, w rezultacie czego kandydatura ta nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów,
5. A. O. oddano 9 głosów „za”, nie oddano głosów „przeciw”, przy 8 głosach „wstrzymujących się” i 1 głosie „nieważnym”, w rezultacie czego kandydatura ta nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów,
6. M. P. nie oddano głosów „za”, oddano 1 głos „przeciw”, przy 15 głosach „wstrzymujących się” i 2 głosach „nieważnych”, w rezultacie czego kandydatura ta nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów,
7. A. R. S. oddano 11 głosów „za”, 2 głosy „przeciw”, przy 4 głosach „wstrzymujących się” i 1 głosie „nieważnym”, w rezultacie czego kandydatura ta uzyskała wymaganą bezwzględną większość głosów,
8. A. Z. oddano 1 głos „za”, 1 głos „przeciw”, przy 15 głosach „wstrzymujących się” i 1 głosie „nieważnym”, w rezultacie czego kandydatura ta nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów.

Od przedmiotowej uchwały wniesione zostały dwa odwołania do Sądu Najwyższego: A. O. i A. Z..

A. O. w swoim odwołaniu zarzucił przedmiotowej uchwale naruszenie:

1. art. 33 ust. 1 w zw. z art. 42 ust. 1 ustawy o KRS poprzez: brak wszechstronnego rozważenia sprawy przejawiający się w niezgodności uzasadnienia uchwały z dokumentami dołączonymi do karty zgłoszenia kandydata na dwa wolne stanowiska asesorskie; brak wnikliwego zbadania materiałów sprawy udostępnionych Krajowej Radzie Sądownictwa; dokonanie oceny kandydatury skarżącego w sposób dowolny i sprzeczny ze zgromadzonym materiałem dowodowym, z pominięciem rzetelnej oceny kwalifikacji odwołującego i konkurujących z nim uczestników postępowania; sporządzenie uzasadnienia Uchwały w części dotyczącej kandydatury skarżącego w sposób uniemożliwiający poznanie motywów podjęcia uchwały, co utrudnia odniesienie się do całości przesłanek, na podstawie których Rada uznała, że kandydatura skarżącego jest gorsza od kandydatur uczestników wskazanych w punkcie pierwszym uchwały;

2. art. 33 ust. 1 ustawy o KRS poprzez brak wszechstronnego rozważenia sprawy przejawiający się w lakonicznym zaprezentowaniu mojej kandydatury podczas posiedzenia Rady w dniu 19 lutego 2020 r. i podaniu podczas tej prezentacji niepełnych informacji w porównaniu z informacjami zawartymi w Karcie i dołączonych do niej dokumentach;

3. art. 33 ust. 1 ustawy o KRS poprzez brak rozpatrzenia zgłoszonych kandydatur w oparciu o jasne i jednakowe dla wszystkich osób uczestniczących w konkursie kryteria oceny kandydatów na wolne stanowiska asesorskie;

4. art. 33 ust. 1 ustawy o KRS poprzez brak porównania i omówienia ocenianych kandydatur w oparciu o jednolite dla wszystkich osób uczestniczących w konkursie kryteria ustawowe, a także niezastosowanie części ustawowych kryteriów oceny kandydatur;

5. art. 33 ust. 1 ustawy o KRS poprzez niewskazanie precyzyjnych kryteriów, jakimi kierowano się przy wyborze kandydatów rekomendowanych, a następnie przedstawionych Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do powołania oraz kandydatów, którzy nie uzyskali takiej rekomendacji, a w konsekwencji

nie zostali przedstawieni Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, w tym kandydatury skarżącego;

6. art. 33 ust. 1 ustawy o KRS poprzez oparcie Uchwały na wybiórczych (niepełnych) ustaleniach faktycznych, mimo dostępu do nich w oparciu o posiadany materiał dowodowy;

7. art. 33 ust. 1 ustawy o KRS poprzez przyjęcie stanowiska zespołu oraz podjęcie Uchwały mimo niewykorzystania wszelkich (a nawet większości) przewidzianych prawem możliwości służących dokonaniu oceny, według jednolitych kryteriów, kandydatur wszystkich osób uczestniczących w konkursie, w tym kandydatury skarżącego, oraz wyjaśnieniu istniejących w sprawie rozbieżności i wątpliwości;

8. art. 33 ust. 1 ustawy o KRS poprzez przypisanie zbyt dużego znaczenia przy podejmowaniu Uchwały stanowisku zespołu rekomendującego kandydatury Radzie, o czym świadczy powielenie argumentacji w części uzasadnienia uchwały omawiającego stanowiska zespołu i KRS;

9. art. 35 ust. 2 ustawy o KRS poprzez nieuwzględnienie w sprawie oceny kwalifikacji, opinii przełożonych, opinii kolegium właściwego sądu oraz oceny właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów;

10. art. 21 ust. 2 ustawy o KRS poprzez przeprowadzenie tajnego głosowania bez uzasadnionej przyczyny, co ma szczególne znaczenie wobec oddania w głosowaniu aż dziewięciu głosów nieważnych;

11. § 12 ust. 1 i 2 w związku z ust. 3 pkt 2 i ust. 4 załącznika do uchwały nr 58/2019 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie Regulaminu Krajowej Rady Sądownictwa (M.P. 2019, poz. 192) - dalej jako „Regulamin” poprzez nieprzeprowadzenie ponownego głosowania w sytuacji, gdy wbrew uzasadnieniu uchwały moja osoba uzyskała bezwzględną większość głosów, obliczoną przy uwzględnieniu wszystkich oddanych głosów ważnych;

12. §12 ust. 2 w związku z ust. 3 pkt 2 i ust. 4 Regulaminu poprzez nieprzeprowadzenie ponownego głosowania w sytuacji gdy dwóch kandydatów otrzymało równą, bezwzględną większość głosów, tj. Pani A. K. R. S. 9 głosów (11 głosów „za” i 2 głosy „przeciw”) i moja osoba 9 głosów (9 głosów „za” przy braku głosów „przeciw”).

13. art. 6a § 1 pkt 1 w zw. z art. 6 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 2167 ze zm.) poprzez przyjęcie przez Radę, że skarżący nie spełnia w wyższym stopniu ocenianych łącznie kryteriów wyboru wymienionych w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS oraz nie legitymuje się wyższym poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej od kandydatów przedstawionych Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku asesorskim w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...], przez co nie spełnia kryteriów wyboru w stopniu uzasadniającym powołanie mnie do pełnienia urzędu na stanowisku asesorskim;

14. art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 3, art. 173, art. 10 i art. 186 Konstytucji RP w związku z art. 9a ust. 1-3, art. 11a ust. 2 pkt 2, art. 11b ust. 7, z art. 21 ust. 1 i 2, z art. 33 ust. 1, i z art. 37 ust. 1a ustawy o KRS w związku z § 12 ust. 1 i 3 i § 13 ust. 1-4 Regulaminu, poprzez błędną wykładnię tych przepisów, a w rezultacie ich niewłaściwe zastosowanie, to jest wydanie zaskarżonej uchwały przez Radę, która była nienależycie obsadzona, wobec nieskutecznego powołania SSR M. N., który nie został zgłoszony przez wymaganą grupę co najmniej dwudziestu pięciu sędziów a w konsekwencji nie był uprawniony do uczestniczenia w postępowaniu w niniejszej sprawie, w tym do złożenia wniosku formalnego o przeprowadzenie głosowania tajnego, udziału w głosowaniu i w efekcie podejmowania uchwały;

15. art. 2, art. 32 i art. 60 Konstytucji RP poprzez naruszenie zasady równego traktowania przez władze publiczne i zasady dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Powołując się na powyższe zarzuty, A. O. wniósł o uchylenie uchwały w pkt 1 w całości, a w pkt 2 w części dotyczącej jego osoby i przekazanie sprawy Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania.

A. Z. w swoim odwołaniu zarzucił przedmiotowej uchwale naruszenie:

1. art. 33 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 1-3 ustawy o KRS w związku z § 19 ust. 1-11 w związku z § 22 załącznika do uchwały nr 58/2019 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie Regulaminu Krajowej Rady Sądownictwa (M.P. 2019, poz. 192) - dalej: Regulamin - poprzez dokonanie oceny

kandydatury odwołującego bez dochowania obowiązku wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy i bez wnikliwego zbadania materiałów sprawy udostępnionych Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: KRS) oraz dokonanie tej oceny w sposób sprzeczny z prawem, dowolny oraz sprzecznie ze zgromadzonym materiałem, z pominięciem rzetelnej oceny kwalifikacji skarżącego i konkurujących z nim kandydatów, z przekroczeniem granic swobodnej oceny materiałów; brak określenia i rozpatrzenia zgłoszonych kandydatur w oparciu o jasne i jednakowe dla wszystkich osób uczestniczących w konkursie kryteria oceny kandydatów na wolne stanowiska asesorskie; brak porównania i omówienia ocenianych kandydatur w oparciu o jednolite dla wszystkich osób uczestniczących w konkursie kryteria ustawowe, a także niezastosowanie części ustawowych kryteriów oceny kandydatur; niewskazanie precyzyjnych kryteriów, jakimi kierowano się przy wyborze kandydatów rekomendowanych, a następnie przedstawionych Prezydentowi RP i kandydatów, którzy nie uzyskali takiej rekomendacji, a w konsekwencji nie zostali przedstawieni Prezydentowi RP, w tym kandydatury odwołującego; oparcie uchwały na wybiórczych (niepełnych) ustaleniach faktycznych, mimo dostępu do nich w oparciu o posiadany materiał dowodowy; przyjęcie stanowiska zespołu oraz podjęcie Uchwały mimo niewykorzystania wszelkich (a nawet większości) przewidzianych prawem możliwości służących dokonaniu oceny, według jednolitych kryteriów, kandydatur wszystkich osób uczestniczących w konkursie oraz wyjaśnieniu istniejących w sprawie rozbieżności i wątpliwości; przypisanie zbyt dużego znaczenia przy podejmowaniu uchwały stanowisku zespołu rekomendującego kandydatury, o czym świadczy powielenie argumentacji w części uzasadnienia uchwały omawiającego stanowiska zespołu i KRS;

2. art. 33 ust. 1 ustawy o KRS poprzez brak wszechstronnego rozważenia sprawy przejawiający się w lakonicznym zaprezentowaniu mojej kandydatury podczas posiedzenia KRS w dniu 19 lutego 2020 r.;

3. art. 33 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy o KRS poprzez nieskorzystanie przez KRS z możliwości wezwania mnie oraz żadnego z pozostałych kandydatów do osobistego stawiennictwa lub złożenia przeze mnie pisemnych wyjaśnień w celu wyjaśnienia okoliczności, z których wyciągnięto nieuprawnione wnioski;

4. art. 35 ust. 2 ustawy o KRS poprzez nieuwzględnienie w sprawie oceny kwalifikacji, opinii przełożonych, publikacji, opinii kolegium właściwego sądu oraz oceny właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów;

5. art. 42 ust. 1 ustawy o KRS poprzez sporządzenie uzasadnienia Uchwały w części dotyczącej kandydatur odwołującego i części uczestników w sposób uniemożliwiający poznanie motywów podjęcia uchwały, co utrudnia odniesienie się do całości przesłanek, na podstawie których KRS uznała, że kandydatura odwołującego jest gorsza od kandydatury uczestników wskazanych w punkcie pierwszym skarżonej Uchwały w obecnej procedurze konkursowej;

6. art. 21 ust. 2 ustawy o KRS poprzez przeprowadzenie tajnego głosowania bez uzasadnionej przyczyny, co ma szczególne znaczenie wobec oddania w głosowaniu aż dziewięciu głosów nieważnych;

7. § 12 ust. 2 w związku z ust. 3 pkt 2 i ust. 4 Regulaminu poprzez nieprzeprowadzenie ponownego głosowania w sytuacji gdy dwóch kandydatów otrzymało równą, bezwzględną większość głosów, tj. A. R. S. 9 głosów (11 głosów „za” i 2 głosy „przeciw”) i A. O. 9 głosów (9 głosów „za” przy braku głosów „przeciw”);

8. art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 3, art. 173, art. 10 i art. 186 Konstytucji RP w związku z art. 9a ust. 1-3, art. 11a ust. 2 pkt 2, art. 11b ust. 7, z art. 21 ust. 1 i 2, z art. 33 ust. 1, i z art. 37 ust. 1a ustawy o KRS w związku z § 12 ust. 1 i 3 i § 13 ust. 1-4 Regulaminu, poprzez błędną wykładnię tych przepisów, a w rezultacie ich niewłaściwe zastosowanie, to jest wydanie zaskarżonej uchwały przez KRS, która była nienależycie obsadzona, wobec nieskutecznego powołania SSR M. N., który nie został zgłoszony przez wymaganą grupę co najmniej dwudziestu pięciu sędziów a w konsekwencji nie był uprawniony do uczestniczenia w postępowaniu w niniejszej sprawie, w tym do złożenia wniosku formalnego o przeprowadzenie głosowania tajnego, udziału w głosowaniu i w efekcie podejmowania Uchwały;

9. art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 60 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię tych przepisów, a w rezultacie ich niewłaściwe zastosowanie, to jest brak dokonania oceny kandydatów na podstawie przejrzystych kryteriów awansu, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, zasadom równego traktowania oraz zasadom demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego

zasady sprawiedliwości społecznej, w wyniku czego Prezydentowi RP przedstawiono wnioski o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego kandydatów wskazanych w punkcie pierwszym skarżonej uchwały, a nie wniosek odwołującego;

10. art. 19 ust. 1 zdanie 2 w zw. z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r. (dalej: TUE) oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP) poprzez ich błędną wykładnię wyrażającą się w przyjęciu, że nie zostaje naruszona zasada państwa prawnego oraz standard niezawisłości sędziów wymagany dla zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w sprawach unijnych, gdy asesory sądowi, powoływani są na wniosek KRS, której członków sędziów wybiera Sejm spośród kandydatów zgłoszonych przez co najmniej 25 sędziów lub co najmniej 2 tys. obywateli, przy czym ostateczna lista kandydatów, którą zbiorczo zatwierdza Sejm, jest ustalana wcześniej przez komisję sejmową, gdy tymczasem prawidłowa wykładnia powyższych przepisów, determinująca również interpretację oraz stosowanie prawa krajowego, powinna być taka, że opisany wyżej sposób kształtowania KRS zwiększa wpływ Parlamentu na jej działalność oraz wpływa niekorzystnie na jej niezależność, w związku z czym skład sądu wybrany przez tak ukształtowaną Radę nie spełnia warunku dotyczącego niezawisłości sądu, jak wymaga tego art. 19 ust. 1 zdanie 2 w zw. z art. 2 TUE oraz art. 47 KPP a także podjęcie zaskarżonego rozstrzygnięcia z pominięciem zasad wynikających z uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19, mającej moc zasady prawnej;

11. art. 6a § 1 pkt 1 w zw. z art. 6 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. 2018, poz. 2107 z późn. zm.) poprzez przyjęcie przez Radę, że wysoki poziom wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej, którym się legitymuje skarżący, nie jest wystarczający do przedstawienia mojego wniosku i co skutkowało uznaniem, że nie spełnia on kryteriów wyboru w stopniu uzasadniającym powołanie go do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym.

Powołując się na powyższe zarzuty, A. Z. wniósł o uchylenie uchwały w pkt 1 w całości, a w pkt 2 w części dotyczącej jego osoby i przekazanie sprawy Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania.

Krajowa Rada Sądownictwa, a także uczestniczka postępowania A. R. S. , wnieśli o oddalenie obydwu odwołań.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Oba odwołania zasługują na uwzględnienie, choć nie wszystkie podniesione w nich zarzuty były trafne.

Z uwagi na podobieństwo zarzutów podniesionych w obu odwołaniach oraz argumentacji na ich poparcie, zostaną one rozpatrzone wspólnie.

Na wstępie należy odnotować, że uzasadnienie odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa powinno odpowiadać wymaganiom stawianym uzasadnieniu skargi kasacyjnej (wyrok Sądu Najwyższego z 23 października 2014 r., III KRS 54/14). Uzasadnienie podstaw odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa powinno być więc zwięzłe, rzeczowe i jasne. Bezcelowe jest nadmierne rozbudowywanie uzasadnień odwołania i mnożenie zarzutów uzasadnionych w bardzo podobny sposób, w myśl zasady *nihil probat qui nimium probat* (analogicznie postanowienia Sądu Najwyższego z: 15 stycznia 2010 r., III CSK 260/09; 18 grudnia 2013 r., III CSK 311/13; 20 stycznia 2016 r., I PK 81/15; 20 kwietnia 2018 r., III CSK 333/17, a także wyroki Sądu Najwyższego z: 23 października 2014 r., III KRS 54/14; 25 czerwca 2015 r., III CSK 381/14; 22 października 2015 r., IV CSK 738/14; 25 stycznia 2017 r., IV CSK 125/16; 27 czerwca 2017 r., II CSK 69/17). Należy również podkreślić, że w postępowaniu w przedmiocie odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, analogicznie jak w postępowaniu kasacyjnym, przedmiotem oceny jest zgodność zaskarżonego rozstrzygnięcia z prawem (wyroki Sądu Najwyższego z: 27 marca 2019 r., I NO 8/19; 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17; 7 marca 2017 r., III KRS 3/17; 26 stycznia 2017 r., III KRS 37/16).

W pierwszej kolejności rozpatrzone zostaną zarzuty o najpoważniejszym ciężarze gatunkowym, odnoszące się do nienależytej obsady Krajowej Rady

Sądownictwa oraz nieważności postępowania w przedmiocie uchwały przedstawiającej Prezydentowi RP kandydatów na sędziów (naruszenie art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 3, art. 173, art. 10 i art. 186 Konstytucji RP w związku z art. 9a ust. 1-3, art. 11a ust. 2 pkt 2, art. 11b ust. 7, z art. 21 ust. 1 i 2, z art. 33 ust. 1, i z art. 37 ust. 1a ustawy o KRS w związku z § 12 ust. 1 i 3 i § 13 ust. 1-4 Regulaminu; art. 19 ust. 1 zdanie 2 w zw. z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej).

Sąd Najwyższy przypomina, że jako organ sprawujący wymiar sprawiedliwości co do zasady nie ma kompetencji do kontroli konstytucyjności ustaw, która należy do wyłącznej kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Wyjątkiem od tej reguły jest dopuszczalność tzw. incydentalnej odmowy zastosowania przepisu ustawy, który jest w sposób oczywisty niezgodny z przepisem Konstytucji. Oczywista niekonstytucyjność polega na hierarchicznej kolizji, gdy między przepisem ustawy a przepisem Konstytucji zachodzi dostrzegalna na poziomie samej wykładni literalnej ewidentna sprzeczność albo jeśli dany przepis ustawy jest tożsamy z innym przepisem ustawy, którego niekonstytucyjność stwierdził już Trybunał Konstytucyjny (R. Hauser, J. Trzciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 28 i n.; M. Wiącek, *Pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 258-273).

Tymczasem na temat konstytucyjności przepisów o obsadzie Krajowej Rady Sądownictwa wypowiedział się już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 marca 2019 r., K 12/18, który orzekł, iż art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o KRS jest zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w zw. z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji. Treść tego wyroku nie mogła być oczywiście znana odwołującym się, skoro sporządzali oni swoje odwołania w lutym 2019 r. Tym niemniej zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczny, a Sąd Najwyższy jest nim związany w niniejszym postępowaniu.

Nietrafne są też zarzuty odnoszące się do nieprawidłowości wyboru na członka Krajowej Rady Sądownictwa M. N.. Kwestia dopuszczalności wycofania aktu poparcia (dla kandydatury, projektu ustawy, wniosku do Trybunału

Konstytucyjnego) nie jest w prawie publicznym rozstrzygnięta jednoznacznie - w jednych przypadkach takie wycofanie uchodzi za dopuszczalne i skuteczne (np. w przypadku wycofania wniosku do TK), a w innych przypadkach jest uznawane za niedopuszczalne (np. w przypadku wycofania poparcia dla listy kandydatów na posłów). Niezależnie od tego dylematu, Sąd Najwyższy zauważa, że skarżący nie wykazali, jaki wpływ na wynik postępowania miał rzekomo wadliwy wybór M. N. na członka Krajowej Rady Sądownictwa. Tymczasem już *prima facie* widoczne jest, że wpływ ten, jeśli w ogóle miał miejsce, był znikomy – M. N. jest jednym z dwudziestu pięciu członków, a przedmiotowa uchwała została przyjęta zdecydowaną większością głosów, a więc jego ewentualny udział w postępowaniu i sposób głosowania nie miał realnego wpływu na ostateczny wynik w postaci wybranych kandydatur.

Odrębnie należy odnieść się do zarzutów odnoszących się do naruszenia ratyfikowanej umowy międzynarodowej, jaką jest Traktat o Unii Europejskiej oraz Karta Praw Podstawowych. O ile sąd co do zasady - z zastrzeżeniem oczywistej niekonstytucyjności - nie może samodzielnie odmówić zastosowania przepisu ustawy z powodu jego rzekomej niezgodności z Konstytucją, o tyle inaczej jest w przypadku sprzeczności takiego przepisu z umową międzynarodową ratyfikowaną za zgodą wyrażoną w ustawie. W tej drugiej sytuacji sąd jest konstytucyjnie upoważniony do pominięcia przy orzekaniu przepisu ustawy niezgodnego z prawem międzynarodowym i bezpośredniego zastosowania umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie (art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Takim typem umowy międzynarodowej jest Karta Praw Podstawowych i Traktat o Unii Europejskiej (uchwała Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19).

Zarzut podniesiony tylko przez drugiego odwołującego się, Andrzeja Zawadę, w zakresie naruszenia art. 19 TUE i art. 47 KPP, nie został jednak przez niego uzasadniony. Uchwała Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19, na którą powołuje się skarżący, nie stwierdza, że każdy skład sądu wyłoniony na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa złożonej w większości z członków wyłonionych przez Sejm, nie będzie spełniał wymogów niezależności. Zgodnie z tą uchwałą, Sąd Najwyższy uchyla, w granicach zaskarżenia, uchwałę Krajowej Rady

Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydata do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, jeżeli odwołujący się wykaże, że brak niezależności Krajowej Rady Sądownictwa miał wpływ na treść tej uchwały lub jeżeli - uwzględniając konstytucyjny zakaz badania skuteczności aktu ustrojowego powołania sędziego oraz wynikającego z niego stosunku ustrojowego - odwołujący się wykaże okoliczność określoną w pkt 125, lub łącznie okoliczności wymienione w pkt 147-151 wyroku Wielkiej Izby Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. i in., wskazujące, że sąd, w składzie którego taki sędzia będzie zasiadał nie będzie niezależny i bezstronny. Jeżeli odwołujący się nie wykaże jakiegokolwiek realnego wpływu zależności Rady od władzy wykonawczej lub ustawodawczej na treść uchwały, lub gdy konkurs na urząd sędziego wygrała osoba o obiektywnie wysokich kwalifikacjach etycznych i merytorycznych, dająca rękojmię należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, to wówczas nie będzie podstaw do stwierdzenia niezgodności z prawem uchwały Rady i jej uchylenia. Nie każda bowiem decyzja Krajowej Rady Sądownictwa ma wpływ na podważenie niezależności sądu lub niezawisłości sędziego bądź asesora.

Skarżący nie wskazał, w jaki sposób uzależnienie Krajowej Rady Sądownictwa od parlamentu wpłynęło na wynik konkretnego postępowania, co uniemożliwia Sądowi Najwyższemu ocenę zasadności podniesionych zarzutów. Tymczasem Sąd Najwyższy nie może zastępować skarżących w wyszukiwaniu argumentów na poparcie ich zarzutów.

Na uwzględnienie zasługuje natomiast podniesiony przez obu skarżących zarzut naruszenia art. 33 ust. 1, art. 35 ust. 2 ustawy o KRS oraz art. 60 Konstytucji poprzez brak wszechstronnego rozważenia przez Krajową Radę Sądownictwa okoliczności sprawy.

Przytoczone przepisy ustawy stanowią, że Rada podejmuje uchwały po wszechstronnym rozważeniu sprawy (art. 33 ust. 1 ustawy o KRS), a przy ocenie kandydatur uwzględnia się ocenę kwalifikacji kandydatów doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów (art. 35 ust. 2 ustawy o KRS).

Artykuł 60 Konstytucji gwarantuje zaś każdemu obywatelowi prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Nie można uznać, że sprawa została rozważona wszechstronnie przez Krajową Radę Sądownictwa, jeżeli z uzasadnienia uchwały nie wynika jednoznacznie, dlaczego dokonano wyboru kandydata, który nie legitymuje się wymiernymi lepszymi kwalifikacjami, czy poparciem kolegium i zgromadzenia danego sądu (wyroki Sądu Najwyższego z: 12 czerwca 2013 r., III KRS 200/13; 12 lutego 2014 r., III KRS 1/14; 26 lutego 2015 r., III KRS 3/15; 10 października 2019 r., I NO 142/19). Z uzasadnienia uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie kandydatur na urząd sędziego powinno jasno wynikać, że wybór został dokonany według przejrzystych, obiektywnych i mających oparcie w przepisach prawa kryteriów, z wykluczeniem motywacji pozaprawnych i pozamerytorycznych. Dlatego też w uzasadnieniu uchwały KRS w przedmiocie przedstawienia kandydata na urząd sędziego powinno zostać zawarte zestawienie okoliczności dotyczących poszczególnych kandydatów z kryteriami ustawowymi, z logicznym i wyczerpującym wyjaśnieniem, dlaczego dany kandydat spełnia kryteria ustawowe w wyższym stopniu niż pozostali kandydaci (wyrok Sądu Najwyższego z 27 maja 2020 r., I NO 5/20). Innymi słowy, chodzi o to, aby wyłonić najlepszego kandydata do pełnienia stanowiska sędziego (wyrok Sądu Najwyższego z 6 października 2016 r., III KRS 24/16).

Należy również podkreślić, że choć merytoryczna ocena przydatności kandydata do objęcia urzędu sędziego danego sądu należy do Rady, to zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Sąd Najwyższy sprawdza, czy w danej sprawie nie doszło do przekroczenia granic swobodnego uznania, co ma miejsce, gdy uchwała KRS rażąco narusza podstawowe zasady prawa lub została oparta na niedozwolonych, arbitralnych i dowolnych kryteriach (wyroki Sądu Najwyższego z: 20 października 2009 r., III KRS 13/09; 12 czerwca 2012 r., III KRS 15/12; 4 lipca 2012 r., III KRS 16/12; 21 sierpnia 2012 r., III KRS 21/12; 4 kwietnia 2013 r., III KRS 172/13; 12 czerwca 2013 r., III KRS 201/13; 5 września 2013 r., III KRS 212/13; 10 grudnia 2014 r., III KRS 68/14; 17 marca 2016 r., III KRS 3/16; 16 lipca 2019 r., I NO 61/19).

Ogólnikowość uzasadnienia uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, dowolność zastosowanych kryteriów, a także całkowite pominięcie lub arbitralne zdezawuowanie opinii środowiska sędziowskiego na temat danego kandydata przemawia za przyjęciem domniemania faktycznego o podjęciu uchwały w oparciu o kryteria pozamerytoryczne, pod wpływem władzy wykonawczej i ustawodawczej, od której Rada w obecnym składzie może być zależna (por. uchwała Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19, pkt 43).

Krajowa Rada Sądownictwa wskazała w zaskarżonej uchwale na kryteria, które zdecydowały o odrzuceniu kandydatur skarżących, ale miały one charakter arbitralny. Wynika to z dokonanego przez nią porównania kandydatur J. C. i A. R. S. z kandydaturami skarżących A. O i A. Z. , przy którym Rada za decydujący argument na rzecz pierwszej dwójki uznała większe doświadczenie w wykonywaniu obowiązków na „samodzielnym” stanowisku orzeczniczym bądź w wolnym zawodzie prawniczym.

J. C. przez 5 lat był asystentem sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...]. (2007-2012), następnie przez 4 lata wykonywał zawód adwokata w ramach indywidualnej praktyki (2013-2017), a w ostatnich 3 lat pracuje jako radca prawny w (...) Urzędzie Pracy (2017-2020). A. R. S. przez 2 lata pracowała w Izbie Skarbowej w G. (2001-2003), a od 16 lat pracuje w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...] wpierw jako referendarz, a obecnie jako starszy referendarz sądowy (2004-2020).

Z kolei A. O. przez rok pracował w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w G. (2003-2004), przez 2 lata jako asystent sędziego w sądach powszechnych (2004-2006), a od 16 lat pracuje w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...]., najpierw jako asystent, a obecnie jako referendarz sądowy (2004-2020). A. Z. przez 7 lat pracował w administracji skarbowej (2006-2013), następnie przez 4 lata jako asystent sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...]. (2013-2017), a od 3 lat wykonuje zawód doradcy podatkowego (2017-2020).

Porównując te kandydatury, Krajowa Rada Sądownictwa nie wypowiedziała się na temat wiedzy, umiejętności i doświadczenia w dziedzinie stosowania prawa administracyjnego poszczególnych kandydatów, mimo że mają one zasadnicze znaczenie z punktu widzenia oceny ich kwalifikacji na stanowisko asesorskie w sądzie administracyjnym - wskazuje na to wyraźnie art. 6 § 1 pkt 6 w zw. z art. 6a § 1 pkt 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, czyniąc wymóg „wyróżniania się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej” jednym z warunków *sine qua non* ubiegania się o urząd asesora w sądzie administracyjnym (Dz.U. 2019, poz. 2167 ze zm.). Rada w ogóle nie oceniła kandydatów z punktu widzenia tego kryterium, a zamiast tego zwróciła uwagę, że ostatni dwaj kandydaci „legitymują się krótszą praktyką prawniczą w wykonywaniu samodzielnych obowiązków czy to orzeczniczych, czy wynikających z wykonywania wolnego zawodu prawniczego, a zatem obydwaj, mimo posiadania wysokich kwalifikacji, ustępują wybranym kandydatom.”. Innymi słowy, Rada a priori uznała doświadczenia A. O. i A. Z. na stanowiskach asystentów sędziego administracyjnego za mniej wartościowe od doświadczeń J. C. w zawodzie adwokata i w zawodzie radcy prawnego oraz od doświadczeń A. R. S. na

stanowisku referendarza sądowego. Tymczasem takiej gradacji wartościowości doświadczeń zawodowych nie da się dokonać, abstrahując od konkretnych osiągnięć kandydatów w wykonywanych zawodach. Innymi słowy, nie można z góry przesądzić, że praca na stanowisku asystenta sędziego administracyjnego świadczy o mniejszych kwalifikacjach niż praca w wolnym zawodzie czy praca w zawodzie referendarza. Takie kryterium nosi znamiona dowolności i dlatego nie może być samo w sobie podstawą odrzucenia kandydatur skarżących. Co więcej, nie można z góry przesądzić o braku „samodzielności” kandydata tylko z tego względu, że zatrudniony był na stanowisku asystenta sędziego - powszechnie wiadome jest, że wielu asystentów sędziów samodzielnie przygotowuje projekty orzeczeń sądowych. Tak było w przypadku A. O. , gdzie w ocenie wizytacyjnej stwierdzono, że przygotowane przez niego projekty orzeczeń „zostały niemal w całości zaakceptowane przez sędziów, z którymi kontrolowany współpracował.”. Rzetelna ocena kandydatur na stanowisko asesorskie czy sędziowskie wymaga, aby zestawić realne kwalifikacje kandydatów, porównując chociażby poziom merytoryczny sporządzanych przez nich projektów orzeczeń sądowych (w przypadku asystentów i referendarzy) oraz pism procesowych i opinii prawnych (w przypadku kandydatów wykonujących wolne zawody).

W zaskarżonej uchwale Rada tego nie uczyniła, bo na podstawie uzasadnienia nie da się ustalić, jakimi sprawami zajmowali się w praktyce zawodowej kandydaci, jakich dziedzin prawa one dotyczyły i jaka była jakość świadczonej przez nich pomocy prawnej bądź poziom sporządzanych projektów orzeczeń. Nie da się z góry przesądzić, że każdy adwokat czy referendarz sądowy zajmuje się bardziej złożonymi zagadnieniami prawnymi i dysponuje bardziej przydatnymi doświadczeniami niż asystent sędziego. Rada ma oczywiście prawo uznać, że doświadczenia w zawodzie adwokata czy na stanowisku referendarza sądowego są bardziej wartościowe do pracy na stanowisku asesora - powinna jednak pokazać na konkretnych przykładach, dlaczego, wykazując, że rekomendowani kandydaci wykazują się wyższym poziomem wiedzy w dziedzinie prawa administracyjnego, jak tego wymaga art. 6 § 1 pkt 6 w zw. z art. 6a § 1 pkt 1 p.u.s.a.

Nie można też nie zauważyć, że Krajowa Rada Sądownictwa odrzuciła kandydaturę A. O. , który uzyskał największą liczbę głosów poparcia w Kolegium WSA w [...]. i na Zgromadzeniu Ogólnym WSA w [...]. (odpowiednio 40 pkt na Kolegium i 16 głosów za opinią pozytywną na Zgromadzeniu, przy braku sprzeciwu), a zarekomendowała kandydaturę A. R. S. , która uzyskała najniższą liczbę punktów ze wszystkich kandydatów na forum tego samego Kolegium (16 pkt) oraz jako jedyna została negatywnie zaopiniowana przez Zgromadzenie (6 głosów za opinią negatywną, 3 za opinią pozytywną, 7 głosów wstrzymujących się).

Rację ma Krajowa Rada Sądownictwa, że nie jest ona związana opinią kolegium i zgromadzenia sądu, którego dotyczy dany konkurs. To jednak nie oznacza, że Rada może całkowicie zdezwuować stanowisko środowiska sędziowskiego na temat danej kandydatury bez żadnego uzasadnienia - wręcz przeciwnie, powinna należycie uzasadnić wybór osoby, która uzyskała mniejsze poparcie środowiska zawodowego (wyroki Sądu Najwyższego z 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09 oraz z 26 lutego 2015 r., III KRS 3/15). Nie można się zgodzić ze stanowiskiem Rady w odpowiedzi na odwołania, że zaskarżona uchwała „wyjaśniła, z jakich przyczyn opinia Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] i ocena Zgromadzenia Ogólnego Sędziów tego Sądu nie są w przypadku wybranych kandydatów miarodajne”. W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały takich przyczyn nie podano - ograniczono się jedynie do ogólnikowego frazesu, że opinie środowiska sędziowskiego „nie świadczą o wyższości pozostałych kandydatur, gdyż nie znalazły one oparcia w zebranych w sprawie materiałach i nie zostały umotywowane w żaden sposób przez te organy.”. Nie jest jasne, z których konkretnie materiałów wynika wyższość kandydatury A. R. S. nad kandydaturą A. O. i na czym dokładnie ta wyższość polega. Jak już wspomniano, nie można z góry uznać, że wykonywanie pracy na stanowisku referendarza sądowego automatycznie przesądza o wyższych kwalifikacjach niż praca na stanowisku asystenta sędziego. Rada powinna była szczegółowo wyjaśnić, na czym polegała „wyższość” rekomendowanych kandydatur nad pozostałymi.

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

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

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

Z uwagi na uwzględnienie obu odwołań w całości, zbędne jest odnoszenie się do pozostałych zarzutów.

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.