

POSTANOWIENIE

Dnia 3 czerwca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Paweł Księżak (sprawozdawca)

SSN Mirosław Sadowski

w sprawie z odwołania A. S.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...)/2018 z dnia 21 września 2018 r.

w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...], ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2018 r., poz. 320

z udziałem A. M.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 3 czerwca 2019 r.

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr (...)/2018 z dnia 21 września 2018 r. Krajowa Rada Sądownictwa:

1. przedstawiła Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o powołanie Pani A. M. do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...].;

2. nie przedstawiła Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie: Pana A. F., Pana S. F., Pani A. F., Pana G. H., Pana J. J., Pana N. K., Pani A. M., Pana K. M., Pana K. P., Pani A. P., Pana G. P., Pani M. S., Pani A. S., Pana M. S., Pani I. Ś. do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...].

Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że kandydaci biorący udział w konkursie spełniają wymagania ustawowe określone w art. 6a ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Rada, kierując się kryteriami wymienionymi w art. 35 ust. 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, uwzględniając uzyskane przez kandydatów oceny kwalifikacji, doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do kart zgłoszenia oraz opinię Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...], po wszechstronnym rozważeniu całokształtu okoliczności sprawy, uznała, że Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej zostanie przedstawiony wniosek o powołanie Pani A. M. do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...].

W uzasadnieniu uchwały Krajowa Rada Sądownictwa wskazała, iż Pani A. M. jest kandydatem, który posiada prawie trzynastoletnie doświadczenie w pracy na stanowisku asystenta sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Legitymuje się nie tylko bardzo wysokimi kwalifikacjami zawodowymi jako asystent sędziego, co stwierdzono oceną kwalifikacji, ale także zdobyła doświadczenie w pracy w administracji publicznej związanej ze stosowaniem przepisów prawa, gdyż w latach 2004-2005 była zatrudniona na stanowisku starszego inspektora w Departamencie Orzecznictwa Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, oraz przebywała od maja do lipca 2017 r. na delegacji do Ministerstwa Sprawiedliwości, gdzie pełniła funkcję głównego specjalisty w Departamencie Prawa Administracyjnego. Rada uznała, że wieloletnie i zróżnicowane doświadczenie zawodowe w pracy związanej ze stosowaniem prawa administracyjnego, bardzo dobra ocena kwalifikacji oraz ukończenie studiów prawniczych z równoczesnym uzyskaniem drugiego fakultetu z dziedziny nauk politycznych na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu (...) stawiają ją w gronie kandydatów najlepiej wykształconych i najbardziej przygotowanych do pełnienia funkcji asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym. W ocenie Rady powyższe, w połączeniu z uzyskaniem przez Panią A. M. bardzo dobrej oceny Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] i korzystną autoprezentacją jej kandydatury na posiedzeniu zespołu członków Krajowej Rady Sądownictwa w dniu 20 września

2018 r., czyni z niej kandydatkę wypełniającą w najwyższym stopniu kryteria ustawowe wskazane w art. 35 ust. 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa spośród wszystkich osób, które złożyły zgłoszenia na wolne stanowisko asesorskie.

Krajowa Rada Sądownictwa uwzględniła doświadczenie zawodowe i kwalifikacje pozostałych uczestników postępowania nominacyjnego, uznając, że wypełniają oni w niższym stopniu niż Pani A. M., oceniane łącznie, kryteria wyboru wymienione w art. 35 ust. 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

W odniesieniu do Pani A. S. Krajowa Rada Sądownictwa ustaliła, że w 2003 r. ukończyła ona wyższe studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu [...] z wynikiem bardzo dobrym, uzyskując tytuł magistra. W latach 2003-2005 pracowała w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatura w Ł. na stanowisku referendarza. Od 1 lipca 2005 r. jest zatrudniona w Izbie Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego, początkowo na stanowisku asystenta sędziego, a następnie starszego asystenta sędziego. W okresie od lutego 2007 r. do września 2008 r. odbyła szkolenie zorganizowane przez Naczelny Sąd Administracyjny dla asystentów sędziego i zdała egzamin końcowy z ogólną oceną dobrą. Równocześnie z pracą na stanowisku starszego asystenta sędziego w Izbie Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego, w latach 2014-2017 współpracowała z Trybunałem Konstytucyjnym w Zespole wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych i wniosków na podstawie umowy o dzieło. Praca i kwalifikacje kandydatki zostały ocenione przez Pana G. R. – sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...]. Wskazał on, że Pani A. S. niewątpliwie dysponuje wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej i prawa administracyjnego, a praca w Naczelnym Sądzie Administracyjnym i Trybunale Konstytucyjnym (do końca 2017 r.) regularnie rozwijają jej wiedzę i doświadczenie w różnych gałęziach prawa, w tym w szczególności prawa administracyjnego i prawa publicznego. Pan Sędzia G. R. stwierdził, iż implikuje to twierdzenie, że Pani A. S. posiada bardzo dobre kwalifikacje zawodowe – wyróżnia ją dobra znajomość przepisów postępowania administracyjnego, podatkowego i sądowniczo-administracyjnego, a także materialnego prawa administracyjnego, przez wiele lat pracuje jako „uznany” asystent sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego i posiada wszechstronne przygotowanie zawodowe do pracy w

Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym. Pan Sędzia G. R. ocenił kandydaturę Pani A. S. jako wyróżniającą.

Odwołanie od przedmiotowej uchwały złożyła A. S., zaskarżając ją w zakresie:

- punktu pierwszego – w całości;
- punktu drugiego – w części dotyczącej nieprzedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie Pani A. S. do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...].

Zaskarżonej uchwale zarzucono:

1. naruszenie art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa przez nierozważenie sprawy wszechstronnie, a w szczególności przy ocenie kandydatury odwołującej się – niewzięcie pod uwagę doświadczenia zawodowego, opinii przełożonych, oceny sędziego wizytatora oraz rekomendacji zespołu Krajowej Rady Sądownictwa;

2. naruszenie art. 35 ust. 1 i 2 oraz art. 37 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa przez niezastosowanie ustawowych kryteriów przy rozpoznawaniu wniosku odwołującej się o powołanie na stanowisko asesora sądowego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...], w tym w konfrontacji z kandydaturą A. M., tj. dokonanie oceny kandydatury odwołującej się z pominięciem kryteriów, o których mowa w tym przepisie, w szczególności doświadczenia zawodowego, opinii przełożonych, oceny sędziego wizytatora i rekomendacji zespołu Krajowej Rady Sądownictwa;

3. naruszenie art. 33 ust. 1 i art. 42 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa przez sporządzenie uzasadnienia zaskarżonej uchwały w sposób uniemożliwiający jej kontrolę instancyjną, w szczególności przez brak wskazania, w jakim zakresie uznano kwalifikacje rekomendowanej kandydatki za wyższe i bardziej odpowiednie od kwalifikacji i doświadczenia odwołującej się; nadto naruszenie wskazanych przepisów wyrażające się w pominięciu istotnych dla sprawy okoliczności wynikających z posiadanej dokumentacji, tj. wyniku oceny sędziego wizytatora, trzyletniej pracy w Trybunale Konstytucyjnym, awansu zawodowego oraz rekomendacji zespołu Krajowej Rady Sądownictwa, który jednogłośnie wskazał odwołującą się jako kandydata najlepszego, podczas gdy

kandydatura przedstawiona Prezydentowi takiej rekomendacji nie uzyskała;

4. naruszenie art. 2, art. 31 i art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej w zw. z art. 35 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa przez niezastosowanie przy ocenie kandydatów na stanowisko asesora sądowego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...]. zasady równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania, zakazu dyskryminacji oraz zasad demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, w wyniku czego kandydatura A. S. nie została przedstawiona Prezydentowi Rzeczypospolitej do powołania.

Wobec powyższego, A. S. 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, jako pozbawionego uzasadnionych podstaw.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 84; dalej: u.k.r.s.) uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem. W orzecnictwie za utrwalony należy uznać pogląd, że kognicja Sądu Najwyższego nie obejmuje badania merytorycznej trafności wyboru dokonanego przez Krajową Radę Sądownictwa (por. m.in.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2011 r., III KRS 9/11; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2016 r., III KRS 8/16; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2017 r., III KRS 17/17). Sąd Najwyższy sprawdza – w granicach odwołania, czy nie doszło do naruszenia przepisów postępowania lub przepisów prawa materialnego mających zastosowanie w sprawie.

Z uwagi na fakt, że to do wyłącznej kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa należy wybór kandydatów do objęcia urzędu sędziego należy uznać, że Rada ma w tym zakresie przyznaną szeroką władzę dyskrecyjną. Uznanie Rady oznacza, że w określonym stanie faktycznym kilka alternatywnych decyzji dotyczących wyboru najlepszego kandydata może być dopuszczalnych, a sama okoliczność, że

zewewnętrzny obserwator (w tym Sąd Najwyższy) innego kandydata postrzegałby jako lepszego nie jest wystarczające dla stwierdzenia sprzeczności uchwały z prawem. Swoboda wyboru osób, które zostaną przedstawione Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest jednak nieograniczona; wybór kandydatów nie może być arbitralny i odrywać się od ustawowych przesłanek czy zgromadzonej w sprawie dokumentacji.

Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy należy stwierdzić, że Krajowa Rada Sądownictwa w uchwale w sposób staranny wyjaśniła motywy swojego wyboru. Przy podejmowaniu uchwały nie doszło do naruszenia reguł proceduralnych określonych w ustawie.

Brak jest podstaw do uwzględnienia zarzutu, że Rada naruszyła art. 33 ust. 1 i 2 u.k.r.s. przez brak wszechstronnego rozważenia sprawy. Z uzasadnienia uchwały wynika, iż wszystkie ustawowe kryteria wyboru kandydatów zostały wzięte pod uwagę. Szczegółowo opisano wszystkie istotne cechy kandydatów i skonfrontowano je z ustawowymi kryteriami. Różnice między kandydatką rekomendowaną i kandydatką Odwołującą się są niewielkie: ich doświadczenie, droga zawodowa, kwalifikacje są podobne; wybór kandydatki rekomendowanej nie może zatem być uznany za zupełnie arbitralny i oderwany od zebranego materiału dowodowego. Wobec powyższego brak jest podstaw do twierdzenia, że Rada zastosowała nieprzejrzyste, niejednolite bądź niesprawiedliwe kryteria selekcyjne. Sąd Najwyższy w ramach badania zgodności uchwały z prawem nie może natomiast dokonywać merytorycznej oceny kandydatów i badać, który kandydat jest jego zdaniem lepszy.

Nie jest uzasadniony zarzut naruszenia art. 35 ust. 1 i 2 oraz art. 37 u.k.r.s. Wskazane w tych przepisach kryteria, na które powołuje się Skarżąca, zostały wzięte pod uwagę. Krajowa Rada Sądownictwa wskazała, dlaczego jej zdaniem kandydatka rekomendowana spełnia kryteria wyboru w największym stopniu. Rada ma przy tym możliwość określania we własnym zakresie, które elementy uznać za szczególnie istotne. Nie może zostać uznane za naruszenie prawa przyjęcie przez Radę, że określony element doświadczenia zawodowego 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 w granicach uznania polega m.in. na tym, że możliwe jest nadawanie różnych wag kryteriom ocennym wynikającym z ustawy. Za niezasadny w związku z tym należy uznać również zarzut nieuwzględnienia rekomendacji Zespołu oraz innych dowodów zgromadzonych w sprawie, przemawiających za kandydaturą Skarżącej. Z uzasadnienia uchwały wynika, że wszystkie wskazane elementy były przedmiotem uwagi Rady, natomiast ich łączna ocena wypadła niekorzystnie dla Skarżącej. Rekomendacja Zespołu jest zaś jedynie jednym z dowodów zgromadzonych w postępowaniu i nie jest wiążąca dla Rady – a przez to nie przekłada się bezpośrednio na rozstrzygnięcie postępowania konkursowego przez Radę. Stanowisko Zespołu może być jedynie wykorzystane przez Radę przy wykonywaniu jej własnej kompetencji, co z kolei zakłada podjęcie uchwały przez Radę po wszechstronnym rozważaniu sprawy, stosownie do wymogów wynikających z art. 33 ust. 1 u.k.r.s. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 września 2017 r., III KRS 22/17).

Nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 33 ust. 1 i art. 42 ust. 1 u.k.r.s. Uzasadnienie uchwały pozwala na dokonanie jej oceny z punktu widzenia zgodności z prawem. Dokonanie oceny całościowej, przy uwzględnieniu wszystkich wskazanych w ustawie kryteriów jest dopuszczalne. Ustawa wymienia kwalifikacje na pierwszym miejscu, jako cechę najważniejszą, ale nie określa wag pozwalających z matematyczną precyzją określić wpływ poszczególnych cech (właściwości) kandydata na ostateczną ocenę. Z kolei „kwalifikacje” to cecha ocenna, której nie da się wyekstrahować od innych (również nieostrych) elementów, takich jak doświadczenie zawodowe, wykształcenie, znajomość specyfiki pracy w danym sądzie (której potwierdzeniem są opinie przełożonych). Dlatego uznanie Rady jest w istocie dwuetapowe: na etapie oceny spełnienia poszczególnych kryteriów i na etapie oceny całościowej. W oparciu o przedstawione dokumenty dokonane oceny kwalifikacji kandydatów należy uznać za dopuszczalne w granicach uznania Rady. W konsekwencji nie można formułować zarzutu opierającego się na braku precyzyjnego – wręcz tabelarycznego, jak czyni to Skarżąca w odwołaniu – zestawienia kwalifikacji kandydatów. Rola Krajowej Rady Sądownictwa w procesie nominacyjnym nie polega na mechanicznym sumowaniu określonych w ustawie punktów za

poszczególne, precyzyjnie określone cechy kandydatów, lecz na autonomicznym, uznaniowym wyborze. Różnice między kandydatami nie były zaś tego rodzaju, by wybór kandydatki rekomendowanej mógł być uznany za dokonany z obrazą prawa.

Za nieuzasadniony należy uznać zarzut naruszenia art. 2, art. 31 i art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej w zw. z art. 35 u.k.r.s. 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 Skarżąca była w toku postępowania dyskryminowana lub by naruszono przepisy określające przebieg procedury – samo zaś subiektywne poczucie pokrzywdzenia tej kandydatki nie stanowi usprawiedliwionej podstawy odwołania od uchwały o nieprzedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie na wolne stanowisko asesora sądowego.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w zw. z art. 44 ust. 3 u.k.r.s., postanowiono jak w sentencji.