



Sygn. akt III KRS 2/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 lutego 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski

SSN Zbigniew Myszka (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania M. K.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...) z dnia 15 września 2016 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na dwa stanowiska asesorskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...], ogłoszone w Monitorze Polskim z 2016 r.

z udziałem P. D., A. W.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 22 lutego 2017 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 15 września 2016 r., nr (...), Krajowa Rada Sądownictwa postanowiła przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na dwa stanowiska asesorskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...] kandydatury P. D. oraz A. W. (pkt I.), w pkt II nie

przedstawiła Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na dwa stanowiska asesorskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...] 22 kandydatów, w tym kandydatury M. K.

Uchwałę podjęto na podstawie był art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (jednolity tekst: Dz. U. z 2016 r., poz. 976 ze zm., powoływanej dalej jako ustawa o KRS). W jej uzasadnieniu wskazano, że na dwa wolne stanowiska asesorskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym [...], ogłoszone w Monitorze Polskim z 2016 r., zgłosiło się dwudziestu czterech kandydatów, w tym odwołującą się M. K. Zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa na posiedzeniu w dniu 12 września 2016 r., po zapoznaniu się z kandydaturami uznał, że zgromadzone materiały są niewystarczające do zajęcia stanowiska w sprawie i wystąpił do Rady z wnioskiem o wyrażenie zgody na wysłuchanie kandydatów, którzy łącznie otrzymali najwyższe poparcie Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oraz bardzo dobre lub wyróżniające oceny kwalifikacyjne. Takie rozmowy przeprowadzono 14 września 2016 r. w siedzibie Rady z sześcioma najlepszymi kandydatami, w tym z odwołującą się. Zespół wysłuchał zaproszonych kandydatów, zapoznał się ze zgromadzonymi w sprawie materiałami, które przeanalizował i przeprowadził naradę. Zespół uwzględnił dyspozycje art. 35 ust. 1 i 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS, zgodnie z którymi, jeżeli na stanowisko asesorskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, zespół opracowuje listę rekomendowanych kandydatów, przy ustalaniu kolejności na liście kieruje się przede wszystkim oceną ich kwalifikacji, a ponadto uwzględnia doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia, a także opinię kolegium właściwego sądu. Na tej podstawie zespół zarekomendował Krajowej Radzie Sądownictwa na dwa wolne stanowiska asesorskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...] kandydatury P. D. i A. W.

W wskazano, że za rekomendowanym P. D. przemawiają (oceniane łącznie): wysokie kwalifikacje potwierdzone wyróżniającą oceną kwalifikacyjną, łącznie ponad jedenastoletnie doświadczenie zawodowe w pracy na stanowisku asystenta i starszego asystenta sędziego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, ocena dobra na dyplomie ukończenia studiów prawniczych, bardzo dobre opinie

Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] i Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...], a także wyróżniająca ocena Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ponadto rekomendowany kandydat jest autorem kilku publikacji prawniczych, w 2015 r. ukończył studia doktoranckie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu (...), a aktualnie jest w trakcie przygotowywania rozprawy doktorskiej. Natomiast za kandydaturą A. W. przemawiają (oceniane łącznie): kwalifikacje potwierdzone bardzo dobrą plus oceną kwalifikacyjną, niemal jedenastoletnie doświadczenie w pracy na stanowisku asystenta i starszego asystenta sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...], ocena dobra na dyplomie ukończenia studiów prawniczych, bardzo dobre opinie Kolegium i Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ponadto kandydatka ta w 2013 r. uzyskała stopień naukowy doktora nauk prawnych, a w 2014 r. ukończyła studia podyplomowe na Akademii (...) w przedmiocie „O.” Dodatkowo wskazano na dojrzały sposób prezentacji tych rekomendowanych, w tym przede wszystkim kompletność i uporządkowanie ich wypowiedzi podczas wysłuchania ustnego.

Krajowa Rada Sądownictwa uznała, że w porównaniu do M. K. oraz trzech innych wysłuchanych przez zespół kandydatów, którzy otrzymali również bardzo dobre i wyróżniające oceny kwalifikacyjne, a także bardzo dobre lub wyróżniające oceny Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz uzyskały równie wysokie bądź wyższe poparcie od kandydatów przedstawionych z wnioskiem o ich powołanie do pełnienia urzędu asesora istotne znaczenie miał stopień naukowy doktora nauk prawnych A. W. oraz ukończenie studiów doktoranckich i przygotowywanie rozprawy doktorskiej przez P. D. Ich dorobek naukowy, wieloletnie doświadczenie w stosowaniu prawa administracyjnego, wysokie oceny kwalifikacyjne i poparcie Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...], a także bardzo dobra prezentacja podczas wysłuchania ustnego na posiedzeniu zespołu sprawiały, w ocenie Rady, że te dwie wyróżniające się kandydatury zasługiwały na rekomendacje. Pozostali kandydaci spełniali formalne wymagania powołania na stanowisko asesora sądowego, posiadają odpowiednie doświadczenie zawodowe oraz otrzymali

pozytywne, dobre lub bardzo dobre oceny kwalifikacyjne, jednak otrzymali, poza odwołującą się, niższe wyniki poparcia Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (nie uzyskali bezwzględnej liczby głosów tego gremium). Rekomendowani uzyskali oceny dobre na dyplomach ukończenia wyższych studiów prawniczych. Wprawdzie nie zdawali egzaminów zawodowym, ale swoje uprawnienie do ubiegania się o wolne stanowiska asesorskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...] wywodzą z wieloletniego stażu pracy na stanowiskach związanym ze stosowaniem prawa administracyjnego. Natomiast M. K. na dyplomie ukończenia studiów ma ocenę dobrą, ale z egzaminu sędziowskiego otrzymała ocenę dostateczną, pracuje na stanowisku referendarza sądowego, aktualnie starszego referendarza w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...], Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] na posiedzeniu 22 czerwca 2016 r. zaopiniowało kandydatury P. D. i A. W. 5 głosami „za” i 3 głosami „przeciw”, przyznając im oceny bardzo dobre. Natomiast M. K. otrzymała 8 głosów „za”, 0 głosów „przeciw” i ocenę wyróżniającą, ale w głosowaniu zespołu KRS tylko jeden głos poparcia, zero głosów przeciw i 4 wstrzymujące się. Opinie Kolegium dotyczące kandydatów zostały przedstawione Zgromadzeniu Ogólnemu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na posiedzeniu w dniu 13 lipca 2016 r. Zgromadzenie w drodze głosowania zaakceptowało wszystkie wystawione opinie. P. D. i A. W. otrzymali bardzo dobre oceny Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, natomiast M. K. otrzymała ocenę wyróżniającą. P. D. i M. K. otrzymali wyróżniającą, a A. W. bardzo dobrą ocenę Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. M. K. i A. Z. uzyskały wyższe od rekomendowanych kandydatów poparcie Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] oraz wyższe oceny Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...], a ponadto M. K. otrzymała wyższą od A. W. ocenę Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, jednak kandydatki te nie posiadają dorobku naukowego, a w trakcie wysłuchania na posiedzeniu zespołu nie zaprezentowały się tak dobrze jak rekomendowani.

Na posiedzeniu Krajowej Rady Sądownictwa w dniu 15 września 2016 r. na kandydaturę P. D. oddano 12 głosów „za”, przy braku głosów „przeciw” i 4 głosy „wstrzymujące się”; na kandydaturę A. W. oddano 13 głosów „za”, przy braku

głosów „przeciw” i 3 głosy „wstrzymujące się”, pozostałe kandydatury nie uzyskały wymaganej bezwzględniej większości głosów. Na kandydaturę M. K. oddano 1 głos „za”, nie oddano głosów „przeciw”, i 15 głosów „wstrzymujących się”.

Odwołanie do Sądu Najwyższego od powyższej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa złożyła M. K. Odwołująca się zarzuciła naruszenie: 1/ art. 33 ust. 1 ustawy o KRS przez brak wszechstronnego rozpatrzenia sprawy na podstawie dostępnej dokumentacji, a także przekroczenie zasady swobodnej oceny kandydatów z zastosowaniem kryteriów ustawowych, co wyrażało się: a) w nieuwzględnieniu przez KRS, że Zgromadzenie Ogólne WSA w [...] na posiedzeniu w dniu 13 lipca 2016 r. nie dokonało w istocie rzeczy zaopiniowania zgłoszonych kandydatów na asesora, gdyż przedmiotem głosowania była opinia o kandydatach sporządzona przez Kolegium WSA w [...], ale zabrakło indywidualnych opinii o kandydatach, co rażąco narusza art. 58 § 1 i § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 133 ze zm., dalej powoływanej jako p.u.s.p.) w związku z art. 29 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm., powoływanej dalej jako p.u.s.a.), b) w pominięciu okoliczności, że w porównaniu do A. W. odwołująca się uzyskała wyższą ocenę kwalifikacyjną oraz wyższe oceny Kolegium i Prezesa WSA w [...] oraz wyższą ocenę Prezesa NSA, a w porównaniu do P. D. wyższą ocenę Kolegium i Prezesa WSA w [...], c) pominięciu okoliczności, że odwołująca się ukończyła aplikację sądową i zdała egzamin sędziowski, podczas gdy żaden z rekomendowanych nie odbył aplikacji sądowej ani nie złożył egzaminu sędziowskiego, d) pominięciu okoliczności, że odwołująca się posiada większe doświadczenie zawodowe związane ze stosowaniem prawa administracyjnego, gdyż w sądownictwie administracyjnym rozpoczęła pracę w 2002 r. w Biurze Orzecznictwa NSA na stanowisku asystenta sędziego, e) pominięciu tego, że od grudnia 2005 r. odwołująca się zajmuje stanowisko referendarza sądowego, a od kwietnia 2016 r. starszego referendarza sądowego przez cały ten okres w WSA w [...], podczas gdy A. W. pracuje w WSA w [...], a P. D. w NSA;

2/ art. 35 ust. 2 ustawy o KRS przez: a) dokonanie przez Radę oceny kwalifikacji kandydatów z pominięciem opinii Kolegium WSA oraz oceny Prezesa

WSA i NSA, doświadczenia zawodowego wyrażającego się kilkunastoletnim stażem pracy w sądzie administracyjnym, w tym jedenastoletnim stażem służbowym na stanowisku referendarza i starszego referendarza sądowego, b) brak „odrębnego porównania wyników zastosowania wobec kandydatów szczególnych kryteriów oceny, dowolnego i arbitralnego przyjęcia, że stopień doktora nauk prawnych (A. W.) oraz ukończone studia doktoranckie (P. D.) mają większe znaczenie dla powołania na stanowisko asesora w sądzie administracyjnym, niż ukończona aplikacja sądowa i zdany egzamin sędziowski oraz kilkunastoletnie doświadczenie zawodowe w zakresie stosowania prawa administracyjnego w sądzie administracyjnym, oparcie rozstrzygnięcia na przesłance pozaustawowej, jaką jest prezentacja kandydata, a w konsekwencji przekroczenie granic swobodnego uznania przysługującego Radzie”, co miało istotny wpływ na treść podjętej uchwały w jej zaskarżonej części;

3/ art. 42 ust. 1 ustawy o KRS przez sporządzenie uzasadnienia uchwały w sposób uniemożliwiający poznanie istotnych jej motywów w sytuacji, gdy Rada dokonała wyboru kandydatów - starszych asystentów sędziów o mniejszym stażu pracy, którzy nie uzyskali większego poparcia środowiska sędziowskiego, a odrzuciła kandydaturę odwołującej się - starszego referendarza sądowego, posiadającej łącznie wyższe oceny, większe doświadczenie zawodowe oraz ukończoną aplikację sądową i zdany egzamin sędziowski;

4/ art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji RP przez „niezastosowanie przy ocenie kandydatów na stanowisko asesora reguł i kryteriów, w tym kryteriów jednolitych i wystarczająco obiektywnych, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania oraz zasadom demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”, co miało wpływ na kontestowany wynik postępowania.

Odwołująca się wniosła o uchylenie zaskarżonej uchwały w części dotyczącej przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie na stanowisko asesora kandydatury A. W. i P. D. oraz nieprzedstawienia jej kandydatury.

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

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie nie zawierało usprawiedliwionych podstaw już dlatego, że kandydatury na stanowiska asesorów sądowych sądów administracyjnych zgłasza się prezesowi właściwego sądu administracyjnego (art. 6a § 3 p.u.s.a.), który przekazuje spełniające ustawowo określone warunki i wymogi zgłoszenie Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 6a § 4), który zasięga opinii kolegium właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego, ale to gremium przedstawia zgromadzeniu ogólnemu sędziów opinie o kandydatach na wolne stanowiska asesorskie (art. 25 § 1 pkt 2 p.u.s.a.). Wprawdzie z art. 24 § 1 pkt 7 wynika, że zgromadzenie ogólne rozpatruje i opiniuje także tego typu sprawy, ale nie wymaga to indywidualnego głosowania nad uzyskanymi opiniami także dlatego, że to Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, po zasięgnięciu opinii kolegium właściwego sądu administracyjnego, przedstawia Krajowej Radzie Sądownictwa kandydatury na wolne stanowiska asesorów wraz z oceną kwalifikacji (art. 6a § 5 p.u.s.a.). Wszystko to oznaczało, że zaopiniowanie jedną uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] akceptującą wielu kandydatów do objęcia dwóch wolnych stanowisk asesorskich w tym Sądzie odpowiadało procedurze opiniowania, o której mowa w art. 24 § 1 pkt 7 zgromadzeniu ogólnemu sędziów. Oczekiwane wydawania indywidualnych opinii o kandydatach na asesorów przez Zgromadzenie Ogólne tego Sądu nie miało zatem oparcia w przepisach prawa (art. 6a p.u.s.a.), ponieważ w procedurze wyłaniania kandydatów na wolne stanowiska asesorów wojewódzkich sądów administracyjnych nie stosuje się dyspozycji art. 58 § 1 i 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych, które regulują procedury konkursowe rekomendowania kandydatów na wolne stanowiska sędziów sądów powszechnych. Równocześnie odwołująca się nie wskazała, które z regulacji dotyczących przywróconych stanowisk asesorskich w sądach powszechnych miałyby pominąć KRS przy weryfikacji procedur konkursowych rekomendowania na wolne stanowiska asesorskie w wojewódzkich sądach administracyjnych, a ponadto do asesorów sądowych w sądach powszechnych nie stosuje się art. 58 § 1 i 2 p.u.s.p., co potwierdza jego art. 106zg § 1, który odsyła do odpowiedniego stosowania wymienionych w nim przepisów

art. 85-90, art. 95 i art. 97 tej ustawy, które wyznaczają tylko taki ograniczony zakres potencjalnego oddziaływania art. 29 § 1 p.u.s.a.

W konkursowej procedurze rekomendacji kandydatów na asesorów WSA w [...] Krajowa Rada Sądownictwa brała pod rozwagę wszystkie indywidualnie uzyskane oceny kwalifikacyjne, w tym oceny Kolegium WSA oraz Prezesów WSA i NSA, przeto doszło do wystarczającego zweryfikowania zasady równowagi i poparcia środowiska sędziowskiego. Równocześnie sygnalizowane w odwołaniu nieznaczne różnice w uzyskanym poparciu kandydatów poddawały się suwerennej weryfikacji Krajowej Rady Sądownictwa, której wyznaczony zespół zorganizował i przeprowadził dodatkowe wysłuchanie ustne najlepszych kandydatów, którego wyniki wpłynęły na rekomendacje kandydatów, którzy uzyskali wyższe poparcie tego gremium.

Nieuzasadnione byłoby ponawianie procedury konkursowej aż do spełnienia oczekiwań odwołującej się także ze względu na potrzeby kadrowe i orzecznicze sądu zgłaszającego wakaty asesorskie. W szczególności nietrafne było podstawowe, jak się wydaje, twierdzenie odwołującej się o jej „przewagach” kwalifikacyjnych wynikających z ukończenia aplikacji sądowej i zdania egzaminu sędziowskiego już ze względu na „zaledwie ocenę dostateczną na egzaminie sędziowskim, a zatem najniższą z możliwych”. Tymczasem dostateczny wynik egzaminu sędziowskiego na ogół nie predystynuje, a w każdym razie nie daje preferencji ani nie stanowi przewagi kwalifikacyjnej kandydata konkursu na stanowisko asesora wojewódzkiego sądu administracyjnego nad spełniającymi wymagania ustawowe kontrkandydatami, których wyraźnym atutem jest dorobek publikacyjny lub stopień doktora nauk prawnych, a także porównywalne doświadczenie wynikające ze stażu pracy na stanowiskach związanych ze stosowaniem prawa administracyjnego. Należy powtórzyć, że w celu dokonania ostatecznej rekomendacji najlepszych z równych kandydatów na wolne stanowiska asesorskie zespół Krajowej Rady Sądownictwa uznał za celowe ich wysłuchanie dla wyłonienia najlepszych kandydatów wedle zasady *primus inter pares*. Taka procedura dopełniała wymagania wszechstronności oraz obiektywizmu procedury konkursowej, która nie poddaje się ani nie wymaga kolejnych weryfikacji ze względu na subiektywne niezadowolenie odwołującej się, zwłaszcza że w

ostatecznym głosowaniu KRS jej kandydatura nie uzyskała żadnego głosu poparcia, jeden głos przeciwny i 15 głosów wstrzymujących się.

Mając powyższe na uwadze zaskarżona uchwała nie była sprzeczna z prawem ani dowolna, co wykluczało postulowaną przez odwołującą się ingerencję w dokonane prawidłowo rekomendacje, przeto Sąd Najwyższy wyrokował jak w sentencji w zgodzie z art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS.

r.g.