



Sygn. akt III KRS 28/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 listopada 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący)

SSN Bogusław Cudowski

SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania M. K.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 31 maja 2016 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...], ogłoszonym w Monitorze Polskim [...]

z udziałem M.S.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 7 listopada 2016 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

M.K. wniosła odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z 31 maja 2016 r., przedstawiającej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] (ogłoszone w Monitorze Polskim [...]) kandydaturę M.S. i nie przedstawiającej dziewięciu innych

kandydatów, w tym odwołującej się. Rada stwierdziła, że M.S. wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej. Od 2004 r. jest referendarzem sądowym w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...] a obecnie starszym referendarzem sądowym. W 2006 r. uzyskała stopień doktora nauk prawnych. Od maja 2008 r. jest adiunktem w Zakładzie Sądownictwa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu [...]. Przygotowuje rozprawę habilitacyjną. Prowadziła szkolenia z zakresu postępowania administracyjnego. Jest autorką i współautorką wielu publikacji z tego zakresu. Praca orzecznicza i kwalifikacje kandydatki zostały ocenione bardzo dobrze przez sędziego wizytatora. Otrzymała też bardzo dobre rekomendacje od Prezesa Sądu i sędziów. Kolegium Sądu przyznało kandydatce 20 punktów poparcia a na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów WSA w [...] otrzymała 7 głosów „za”, 10 głosów „przeciw” i 6 głosów „wstrzymujących się”. Krajowa Rada Sądownictwa miała na uwadze wysokie kwalifikacje merytoryczne M.S. odzwierciedlone w bardzo dobrej ocenie kwalifikacyjnej oraz w szeregu pozytywnych opiniach i rekomendacjach.

M.K. ma porównywalne kwalifikacje zawodowe. Była asystentem sędziego. W 2004 r. została referendarzem sądowym w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...] i od 2015 r. jest starszym referendarzem. Sędzia wizytator stwierdził, że jest bardzo dobrą kandydatką do pełnienia urzędu sędziego. Kolegium dało jej 20 punktów a Zgromadzenie Ogólne 15 głosów „za”, 7 głosów „przeciw” i 1 głos „wstrzymujący się”. Krajowa Rada Sądownictwa zauważyła, iż z oceny kwalifikacyjnej nie wynika aby kandydatka posiadała kwalifikacje zawodowe wyższe od M.S.. Podkreślono, że kandydatka wskazana prowadzi aktywnie działalność naukową w zakresie prawa administracyjnego. Wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji. Zakres zainteresowań naukowych i zawodowych oraz dorobek zawodowy wpisuje się w zakres właściwości sądu administracyjnego i w związku z tym jej wiedza naukowa i doświadczenie będą przydatne na stanowisku sędziego tego sądu. Do obsadzenia pozostaje tylko jeden etat i dlatego wybrana została kandydatka z wyraźnie większym dorobkiem zawodowym. M.S. jest najlepszą kandydatką w procedurze nominacyjnej. Pozostali

kandydaci, pomimo wysokich kwalifikacji, nie spełniali kryteriów w takim samym stopniu. Rada uwzględniła także opinie Kolegium i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów. Wyniki głosowania są istotną, ale nie jedyną przesłanką decyzji. Rada podejmuje decyzje kolegialnie, jednak bez obowiązku przedstawiania motywów, jakimi kierowali się przy oddawaniu głosów jej poszczególni członkowie.

Zaskarżając uchwałę M.K. zarzuciła naruszenie: 1) art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji RP przez niezastosowanie przy ocenie kandydatów reguł i kryteriów awansu, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania oraz zasadom demokratycznego państwa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, w wyniku czego kandydatura odwołującej się nie została przedstawiona z wnioskiem o powołanie; 2) art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa przez zaniechanie i niedokonanie kompleksowej oceny kwalifikacji odwołującej się, całkowite pominięcie w procesie oceny faktu posiadania przez odwołującą się dobrze zdanego egzaminu sędziowskiego oraz pominięcie wyniku głosowania Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] w zakresie kandydatury odwołującej się i danie prymatu pozaustawowemu kryterium oceny jakim jest prezentacja kandydata podczas rozmowy z członkami Zespołu KRS (autoprezentacja) przy ustaleniu kolejności kandydatów na liście kandydatów rekomendowanych, w wyniku czego kandydatura odwołującej się nie została przedstawiona z wnioskiem o powołanie na wolne stanowisko sędziowskie; 3) art. 33 ust. 1 i ust. 2 ustawy o KRS przez brak wszechstronnego rozważenia sprawy, a mianowicie: - nieuwzględnienie posiadania przez odwołującą się dobrze zdanego egzaminu zawodowego, większego doświadczenia zawodowego w pracy na samodzielnym stanowisku związanym ze stosowaniem prawa administracyjnego, podyplomowych studiów z zakresu prawa europejskiego oraz udziału w zagranicznym projekcie badawczym [...] z dziedziny europejskiej polityki społecznej, szeregu bardzo dobrych opinii uzyskiwanych od sędziów patronów w toku pracy w WSA w [...], opinii wiceprezesa WSA w [...] A. Ś. sporządzonej na potrzeby aktualnego konkursu i współpracującej od 8 lat na stałe z ocenianą kandydatką oraz oceny Zgromadzenia Ogólnego Sędziów WSA w [...]; - niezastosowanie takich samych kryteriów wobec obu kandydatur wyrażające się w braku porównania

(zestawienia) ocen i kryteriów ustawowych przyjętych wobec kandydatki rekomendowanej i tych samych ocen i kryteriów ustawowych w odniesieniu do kandydatury odwołującej się; - naruszenie swobodnej oceny kandydatów przez brak wskazania, jak przedstawiają się dane dotyczące odwołującej się w odniesieniu do zastosowanych przez Radę kryteriów. W uzasadnieniu odwołująca się wskazała na pominięcie szeregu okoliczności, w szczególności jej większego przygotowania wynikającego z aplikacji sądowej i dobrze zdanego egzaminu sędziowskiego oraz pracy jako asystenta sędziego, opinii wiceprezesa WSA w [...], efektywności w zakresie ilości załatwianych spraw na stanowisku referendarza. Ponadto pominięcie jej studiów podyplomowych oraz udziału w zagranicznym projekcie badawczym. Pominięto również ponad dwukrotnie wyższe poparcie udzielone przez Zgromadzenie Ogólne. Większość sędziów dała wyraz braku chęci do współpracy z wybraną kandydatką. Wprowadzono autoprezentację, kryterium jednak pozaustawowe, która była przyczyną zmian pierwotnego stanowiska zespołu członków Rady. Uchwała nie jest efektem rozważenia przez Radę wszystkich aspektów sprawy i analizy kandydatury skarżącej z punktu widzenia poszczególnych ustawowych kryteriów oceny lecz nosi znamiona oceny dowolnej w oparciu o niejednolite i pozaustawowe kryteria oceny czym narusza art. 33 ust. 1 i art. 35 ust. 2 i art. 37 ust. 1 ustawy o KRS.

Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o oddalenie odwołania. Zasada sprawiedliwości społecznej nie wyklucza zróżnicowania poszczególnych podmiotów, jeżeli zróżnicowanie pozostaje w odpowiedniej relacji do ujawnionych różnic w sytuacji tych podmiotów. W sprawie uwzględniono oceny i osiągnięcia skarżącej. Nie pominięto egzaminu sędziowskiego, opinii sędziów, Kolegium i Zgromadzenia Ogólnego. Wybrana kandydatka posiada większy stopień dojrzałości zawodowej potrzebnej do wykonywania zawodu sędziego w porównaniu do pozostałych kandydatów. Uwzględniono wymagania określone w art. 6 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Odwołująca się jest dobrą kandydatką, jednak nie lepszą czy bardziej odpowiednią od kandydatki przedstawionej z wnioskiem o powołanie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Zarzuty odwołania nie uzasadniają wniosku o uchylenie zaskarżonej uchwały.

Przepisy ustawy zasadniczej nie są wystarczającą podstawą pierwszego zarzutu odwołania. Z jego treści wynika jakoby w ogóle nie zastosowano właściwych reguł i kryteriów awansu, które odpowiadałyby zasadom zawartym w art. 2, 32 ust. 1 i 60 Konstytucji. Można też odczytywać, że choć zastosowano reguły i kryteria, to jednak nie odpowiadałyby tym zasadom. Uzasadnienie odwołania (*in fine*) uprawnia stwierdzenie, że skarżące chodzi w pierwszej kolejności o konkretne przepisy ustawy zwykłej wskazane w dalszych zarzutach odwołania.

W zarzutach tych skarżąca nie twierdzi, że dokonano błędnej wykładni przepisów art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 lub art. 33 ust. 1 i 2 ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa ani że przepisy te są niezgodne z przepisami ustawy zasadniczej.

Zarzuty mają konkretną treść i obejmują procedowanie, materiał sprawy oraz jego ocenę i wybór.

Nie ma zarzucanej luki w ocenie materiału i nie jest zasadny zarzut braku wszechstronnego rozważenia sprawy.

Skarżąca sama podaje w odwołaniu, że zespół członków Rady miał na uwadze wyniki studiów i egzamin sędziowski, opinię kwalifikacyjną, staż zawodowy, bardzo dobrą ocenę Prezesa WSA w [...], studia podyplomowe i szkolenia zawodowe. Nie występuje więc pominięcie materiału sprawy. To, że w uzasadnieniu uchwały nie omówiono wszystkich tych elementów nie oznacza, że uchwała nie została podjęta po wszechstronnym rozważeniu sprawy.

Wobec wielu kandydatów w orzecznictwie przyjmuje się, że Rada nie ma obowiązku szczegółowego opisywania każdego z nich, wystarczające jest dokładne przedstawienie kandydatów wybranych przez Radę. Każdy pozostały kandydat zna własną sytuację (oceny egzaminacyjne, wyniki głosowania i opinie), może zatem porównać ją z osiągnięciami kandydatów wybranych przez Radę. Może więc samodzielnie ocenić, czy niewybranie go przez Radę było uzasadnione. Dla ochrony interesów tych kandydatów nie jest konieczne posiadanie szczegółowych informacji dotyczących innych kandydatów niewybranych przez Radę. Kandydat może bowiem wnieść odwołanie tylko z zarzutem, że to on został bezpodstawnie

pominięty przez Radę, a nie może skarżyć uchwały, zarzucając pominięcie innego kandydata (wyrok Sądu Najwyższego z 27 sierpnia 2014 r., III KRS 38/14 i dalsze powołane w nim orzecznictwo).

Art. 42 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa nie określa jak dalece obszerne i szczegółowe ma być uzasadnienie uchwały Rady, stąd w tym zakresie uzasadniony jest zdrowy rozsądek. Wskazana wyżej akceptacja dla uzasadnień uchwał podejmowanych przy wielości kandydatów wymaga jednak dalszego stanowiska Rady, udzielanego w odpowiedzi na wniesione odwołania. Rada musi liczyć się z obowiązkiem wykazania, że wybrała (jak podaje w odpowiedzi na odwołanie) kandydata, który w najwyższym stopniu spełnia kryteria wyboru. Wówczas chodzi o weryfikację materiału i samego wyboru przez pryzmat zarzutów kandydata odwołującego się. Jeśli takie warunki kontrole spełnione są w postępowaniu odwoławczym, to uzasadnienie uchwały Rady samo w sobie z reguły nie ma wpływu na wynik sprawy (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. w związku z art. 42 i 44 ust. 3 ustawy o KRS).

Analiza przedstawiona przez Radę uzasadnia stwierdzenie, że zarzuty odwołania nie podważają dokonanego wyboru.

Rada mogła zdecydować o przeprowadzeniu rozmowy z kandydatami. Po rozmowie zespół członków Rady mógł też zmienić swoje stanowisko co do pierwotnej rekomendacji. Procedura konkursowa nie przewiduje odrębnych, czyli indywidulanych uzasadnień głosów członków Rady. O wyniku konkursu decyduje wynik głosowania Rady a ten nie jest korzystny dla odwołującej się. Uzasadnienie uchwały sporządza się po głosowaniu i w pierwszej kolejności przedstawia ono wynik głosowania kolegielnego organu. Z takiej perspektywy nie ma rozbieżności między treścią uzasadniania uchwały a wynikiem w głosowaniu jaki uzyskała skarżąca. Zauważa to sama Rada podając w uzasadnieniu uchwały (*in fine*), że jako organ kolegielny, wyraża swoje stanowisko w głosowaniu, bez obowiązku przedstawiania motywów, jakimi kierowali się przy oddawaniu głosów jej poszczególni członkowie. Każdy z jej członków przejawia swoją wolę i wyraża stanowisko w kwestiach poddanych głosowaniu, kierując się wyłącznie przekonaniem o jego słuszności i zasadności.

Nie zamyka to sprawy, bo zakres uznania Rady, nawet opartego na kolegalnym głosowaniu (wyborze) nie jest nieograniczony. Wynika to przepisów prawa pozytywnego ustawy zwykłej i ustawy zasadniczej, powołanych w zarzutach odwołania.

Prowadzi to do sedna konkursu, który oparty jest jednak na określonym uznaniu Rady a nie algorytmie punktowym (matematycznym). Jest to zrozumiałe ze względu na wybór osoby, która powinna mieć określone kwalifikacje, predyspozycje, doświadczenie i umiejętności. Ustawa określa jakie są kryteria wyboru, jednak nie stwierdza, które kryterium ma znacznie rozstrzygające (przesądzające). Na tym tle członkom Rady przysługuje swoboda w ocenie, która w tej sprawie nie jest dowolna (nieracjonalna). Przede wszystkim trzyma się ustawowych kryteriów (art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2). Spór z reguły występuje wśród kandydatów spełniających w najwyższym stopniu kryteria kwalifikacyjne w danym konkursie. Tak właśnie jest w obecnej sprawie. Sąd Najwyższy nie jest uprawniony do zastąpienia Rady w wyborze kandydata. Teza ta jest w pełni aktualna w tym konkursie. Kandydatury są bardzo dobre i dlatego wybór należy do Rady. Uzasadnienie wyboru nie poprzestaje na zwrotach ogólnych lecz przedstawia jasno, dlaczego kandydatka przedstawiona z wnioskiem o powołanie wyróżnia się wyższym od skarżącej poziomem wiedzy w dziedzinie prawa administracyjnego i innych dziedzinach prawa związanych z działaniem administracji publicznej. Rada mogła za lepsze uznać kwalifikacje kandydatki wynikające z pracy naukowej. Nie jest to jedyny element oceny, gdyż kandydatka rekomendowana ma również określone doświadczenie zawodowe, które jest porównywalne z doświadczeniem odwołującej się. Wszak od kilkunastu lat są referendarzami sądowymi. Ważenie wszystkich innych zalet i umiejętności nie opiera się na konkursie punktowym, lecz na indywidualnych ocenach i decyzjach (głosach) członków Rady. Oznacza to, że członkowie Rady nie przydzielają punktów za każde kryterium kwalifikacyjne czy szczególne umiejętności lub osiągnięcia. Zasadnie stwierdzono w dotychczasowym orzecznictwie, że wyłonienie kandydata, który ma zostać przedstawiony do nominacji sędziowskiej nie ma cech bezpośredniej rywalizacji poszczególnych kandydatów między sobą. Nie chodzi o szczegółowe porównanie każdego z każdym, tak żeby ważne były cechy kandydata przedstawionego każdego z tych,

którzy nie przeszli procedury z pozytywnym skutkiem. W takim przypadku stanowisko Rady odzwierciedla sumę wielu cech każdego z kandydatów dającą obraz jednego, jako „najlepszego” ze wszystkich (wyrok Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2013 r., III KRS 201/13).

Nie ma podstaw do stwierdzenia naruszenia zasady równego traktowania, gdyż „autoprezentacja” nie jest niczym szczególnym w konkursie. Rozmowa z kandydatami jest nawet wskazana bo wówczas podstawa oceny i wyboru jest pełniejsza. Niezasadnie zarzuca skarżąca, że „autoprezentacja” to kryterium pozaustawowe i dlatego nie powinno mieć prymatu. Niezasadnie neguje rozmowę z kandydatami (autoprezentację). Nie wymienia jej wprawdzie art. 35 ustawy i dlatego przepis ten nie został naruszony, lecz może być elementem konkursu nie mniej ważnym i jest dopuszczalna na podstawie art. 33 ustawy.

Całościowej oceny nie podważa zarzut nieuwzględnienia wysokiego poparcia, które skarżąca uzyskała od Kolegium i Zgromadzenia Ogólnego Sędziów. Rzecz w tym, że nie obowiązuje prosta zależność, iż kandydat z większym poparciem zawsze wyprzedza kandydaturę z mniejszym poparciem. Takie pierwszeństwo nie wynika z ustawy. Owszem poparcie środowiska nie jest bez znaczenia (wyrok Sądu Najwyższego 27 sierpnia 2014 r., III KRS 35/14, LEX nr 1530787), jednak nie musi decydować jako kryterium rozstrzygające. Rada uwzględnia szereg kryteriów i pierwszeństwo uzyskuje ten, który w ocenie całościowej jest najlepszy (wyrok Sądu Najwyższego z 20 października 2015 r., III KRS 65/15). Głosowanie Rady było zdecydowanie korzystne tylko dla kandydatki przedstawionej z wnioskiem o powołanie. Poszczególne kryteria które są korzystniejsze dla skarżącej, nie podważają całościowej oceny Rady.

Z tych względów orzeczono jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 44 ust. 1 ustawy o KRS.