



Sygn. akt III KRS 29/16

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 7 listopada 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący)

SSN Bogusław Cudowski (sprawozdawca)

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z odwołania J. W.

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**

Krajowa Rada Sądownictwa uchwałą z dnia 31 maja 2016 r. postanowiła przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] kandydaturę M.S. – starszego referendarza sądowego (pkt 1), nie przedstawiać Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do

pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] kandydatur [...] (pkt 2).

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa na posiedzeniu 9 maja 2016 r. postanowił jednogłośnie rekomendować Krajowej Radzie Sądownictwa kandydaturę M.K.. Podczas posiedzenia plenarnego 10 maja 2016 r. Krajowa Rada Sądownictwa podjęła decyzję, aby przed podjęciem uchwały o przedstawieniu z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] przeprowadzić rozmowy ze wszystkimi uczestnikami postępowania nominacyjnego. W trakcie posiedzenia 30 maja 2016 r. zespół przeprowadził rozmowy. W konsekwencji przeprowadzonych rozmów, przeanalizowaniu zgromadzonych materiałów, po naradzie, zespół postanowił jednogłośnie rekomendować Krajowej Radzie Sądownictwa na jedno wolne stanowisko sędziowskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...] kandydaturę M. S. Zespół wskazał, że kandydatka ta od ponad 12 lat jest związana zawodowo z sądownictwem administracyjnym a jej praca orzecznicza została bardzo dobrze oceniona przez sędziego wizytatora. Uzyskała stopień naukowy doktora nauk prawnych, pracuje naukowo na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu [...], a obecnie przygotowuje rozprawę habilitacyjną poświęconą problematyce strony postępowania w ogólnym i szczególnym postępowaniu administracyjnym. Jest także autorką i współautorką wielu publikacji z zakresu prawa administracyjnego i administracji publicznej. W toku rozmowy z zespołem członków Krajowej Rady Sądownictwa, wykazała się umiejętnością swobodnej rozmowy merytorycznej, znajomością poruszanych zagadnień oraz wyraźnie sprecyzowanymi poglądami na tematy prawne. Wynik tej rozmowy przesądził o stanowisku zespołu. Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że wymagań formalnych przewidzianych w art. 6 § 1 pkt 7 ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych nie spełnia J. W., ponieważ zawód adwokata wykonuje od 2009 r., w sytuacji gdy wymóg ustawowy to co najmniej osiem lat. Ponadto, na posiedzeniu w dniu 21 marca 2016 r. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] 10 głosami „za” i 14 głosami „przeciw” postanowiło nie występować z wnioskiem do Krajowej Rady Sądownictwa o odstąpienie w odniesieniu od powyższej kandydatury od wymogu, o którym mowa

w art. 6 § 1 pkt 7 ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa najlepszą kandydatką jest M. S. Posiada kwalifikacje merytoryczne oraz doświadczenie zawodowe, dające rękojmię należytego wykonywania obowiązków orzeczniczych na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Pozostali kandydaci, pomimo wysokich kwalifikacji, zdaniem Rady, nie spełniają kryteriów wyboru w takim stopniu, w jakim M. S. Kandydatka ta wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej, prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej. Rada uwzględniła opinię Kolegium Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w [...], które M. S. jak i J. W. przyznało 20 punktów poparcia oraz ocenę Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w [...] – M. S. otrzymała 7 głosów „za”, 10 głosów „przeciw” i 6 głosów „wstrzymujących się”, kiedy J. W. otrzymała 7 głosów „za”, 11 głosów „przeciw” i 5 głosów „wstrzymujących się”. Rada wyjaśniła, że o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatury M.S. zdecydował całokształt okoliczności sprawy, w szczególności posiadane przez nią duże i różnorodne doświadczenie zawodowe, bardzo dobra ocena kwalifikacyjna, liczne pochlebne opinie i rekomendacje oraz wysokie poparcie udzielone przez Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...]. Uwzględniając powyższe okoliczności, podczas posiedzenia 31 maja 2016 r. w głosowaniu Krajowej Rady Sądownictwa na kandydaturę M.S. oddano 13 głosów „za” przy braku głosów „przeciw” i głosów „wstrzymujących się” – kandydatka ta uzyskała wymaganą bezwzględną większość głosów. Z kolei na J. W. nie oddano głosów „za”, oddano 2 głosy „przeciw” i 11 głosów „wstrzymujących się” – w efekcie kandydatka ta nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów.

Odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nr 394/2016 z 31 maja 2016 r. złożyła J. W., zaskarżając ją w całości i wnosząc o jej uchylenie i przekazanie sprawy Krajowej Radzie Sądownictwa. Zarzuciła naruszenie: (-) art. 33 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 126, poz. 714 ze zm.) poprzez: - przeprowadzenie postępowania konkursowego z pominięciem obowiązku wszechstronnego rozważenia sprawy, - pominięcie istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności wynikających z dokumentacji, -

dokonanie ustaleń sprzecznych z materiałem znajdującym się w aktach sprawy; (-) art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o KRS poprzez wadliwe zastosowanie w wyniku: - przyjęcia w postępowaniu konkursowym jako podstawowego pozaustawowego kryterium „autoprezentacji”, - przyjęcia w postępowaniu konkursowym niejednorodnych kryteriów w stosunku do wszystkich kandydatów, a konkretnie niezastosowanie tych samych kryteriów oceny w stosunku do kandydatki wskazanej we wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego oraz kandydatki, w stosunku, do której takiego wniosku nie sformułowano – J. W.; (-) art. 2, art. 32 ust. 1, art. 60 Konstytucji RP poprzez zignorowanie płynących z nich dyrektyw, to jest uchybienie zasadzie równego dostępu do służby publicznej przy wyborze kandydata na wolne stanowisko sędziowskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...]. W uzasadnieniu odwołania skarżąca odnosiła się również do stanowiska Rady, że nie posiada wystarczającego stażu pracy w adwokaturze w celu ubiegania się o stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Wskazała, że pominięto w szczególności istotny fakt, że skarżąca posiada daleko dłuższy niż wymagany ustawowo staż w stosowaniu prawa administracyjnego, ponieważ łącznie wykonuje zawód pracownika stosującego prawo administracyjne i aktywnie pracującego przy tworzeniu tego prawa ponad 12 lat. Zdaniem skarżącej, okoliczność ta pozwalała Krajowej Radzie Sądownictwa na rozważanie zastosowania art. 6 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, to jest rozważanie możliwości wyboru kandydata legitymującego się bogatym, zróżnicowanym doświadczeniem o znacznym dorobku naukowym w dziedzinie prawa administracyjnego mimo nieposiadania wystarczającego stażu jedynie w adwokaturze w rozumieniu art. 6 § 1 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Zdaniem skarżącej, w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały brakuje odniesienia się do tej okoliczności.

W odpowiedzi na odwołanie Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o odrzucenie odwołania w części dotyczącej uczestników postępowania – [...], z uwagi na brak legitymacji skarżącej do zaskarżenia uchwały w tym zakresie, oraz o oddalenie odwołania w pozostałej części, jako pozbawionego uzasadnionych podstaw. W uzasadnieniu wskazano, że katalog kryteriów wyboru sformułowany w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS adresowany jest w pierwszej kolejności do

zespołu członków Rady przy sporządzaniu listy rekomendowanych kandydatów, z kolei lista ta nie jest wiążąca dla Rady. Podkreślono, że z uzasadnienia skarżonej uchwały nie wynika, aby kryterium decydującym o wyborze była autoprezentacja kandydatów. Kryterium to było rozstrzygające na etapie prac zespołu, którego stanowisko nie jest wiążące dla Rady, niemniej nie można tracić z pola widzenia faktu, że było to kryterium zdecydowanie odróżniające skarżącą od kandydatki ocenionej najwyżej przez Radę. Wyjaśniono dalej, że Rada dokonuje oceny kandydatów w granicach danej sprawy, dlatego też w poszczególnych konkursach stosowane są różne kryteria oceny kandydatów, a to, jakie kryteria zostaną zastosowane zależy od stanu faktycznego sprawy, w szczególności rozpatrywanych łącznie kwalifikacji i doświadczenia zawodowego kandydatów, uzyskanych przez nich ocen, poparcia środowiska sędziowskiego oraz dodatkowych kwalifikacji. Podkreślono przy tym, że Rada jest wyposażona w prawo swobodnej oceny zgromadzonego materiału i posiada możliwość nadania decydującego znaczenia określonym kryteriom ustawowym. Rada nie zgodziła się z zarzutem błędnego ustalenia, że wybrana kandydatka posiada również doświadczenie zawodowe w pracy na stanowisku asystenta sędziego, odwołując się w tym zakresie do akt osobowych wybranej kandydatki. Podkreśliła, że ustawowego obowiązku w zakresie wszechstronnego rozpatrzenia sprawy nie można utożsamiać z koniecznością szczegółowego odnoszenia się w treści uchwały do każdego z załączonych dokumentów, tym bardziej, że Rada jako organ kolegialny wyraża swoje stanowisko w drodze głosowania, bez obowiązku przedstawienia motywów, jakimi kierowali się przy oddawaniu głosów jej poszczególni członkowie. Rada podkreśliła, że dokonała całościowej oceny kryteriów wymienionych w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS. Z kolei zobligowana do uwzględnienia wymagań określonych w art. 6 § 1 i 2 ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, uwzględniając wszystkie udokumentowane kwalifikacje zawodowe skarżącej, Rada nie uznała, że są one wyróżniające w takim stopniu, który uzasadniałby powołanie jej w ramach tego konkursu do pełnienia urzędu sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Za pozbawionych uzasadnionych podstaw Rada uznała wniosek o dopuszczenie dowodu z kopii najważniejszych publikacji naukowych skarżącej. Dalej wskazała, że kognicja Sądu

Najwyższego do oceny uchwały Krajowej Rady Sądownictwa obejmuje wyłącznie badanie czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem; Sąd Najwyższy nie rozpatruje merytorycznie kwalifikacji kandydatów na stanowisko sędziowskie ani nie decyduje o tym, który z nich powinien zostać przedstawiony Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie okazało się być nieuzasadnione.

Wstępnie należy zauważyć, że uchwała została zaskarżona w całości, jednak z uzasadnienia wynika, że skarżąca kwestionuje uchwałę jedynie w zakresie odnoszącym się do jej kandydatury oraz kandydatki wybranej przez Radę.

Należy stwierdzić, że wbrew twierdzeniom skarżącej, Krajowa Rada Sądownictwa dokonała wszechstronnej i wnikliwej oceny kandydatur zgłoszonych w postępowaniu o przedstawienie kandydatury na stanowisko sędziego WSA w [...].

W pierwszej kolejności należało odnieść się do tego, że skarżąca kandydatka nie spełniała wymogu przewidzianego w art. 6 § 1 pkt 7 ustawy p.u.s.a. Wskazując na staż w stosowaniu prawa administracyjnego odwołująca się uważa, że okoliczność ta „pozwalała Krajowej Radzie Sądownictwa na rozważenie dyspozycji art. 6 § 3 ustawy p.u.s.a.”. Przepis ten stanowi, że w wyjątkowych przypadkach Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej rady Sądownictwa, może powołać kandydata na stanowisko sędziego mimo krótszych, niż określone w § 1 pkt 7, okresów pozostawiania na stanowiskach wymienionych w tym punkcie lub wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza. W kwestii tej wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 czerwca 2013 r., III KRS 199/13 (OSNP 2014, nr 4, poz. 65). Przyjęto w nim, że ocena, czy zachodzi wyjątkowy przypadek umożliwiający przestawienie kandydata nieposiadającego pełnego stażu pracy określonego w art. 6 § 1 pkt 7 ustawy p.u.s.a. należy wyłącznie do Rady. Ponadto stwierdzono, że w odniesieniu do takiego kandydata zasadne jest, aby opiniujące go podmioty i organy zajęły stanowisko, czy zachodzi wyjątkowy przypadek uzasadniający zastosowanie przepisu art. 6 § 3 tej ustawy. Zgromadzenie Ogólne Sędziów WSA w [...] uchwaliło, że nie będzie występować o

odstąpienie od tego wymogu w odniesieniu do odwołującej się. W uzasadnieniu okoliczność ta została ujęta (s. 4), a Rada stwierdziła, iż kandydatka nie spełnia wymogu formalnego (s. 14). Przyjmuje się także, iż wyjątkowe okoliczności powinny odnosić się do wyjątkowej sytuacji sądu. Jednak i w tym przypadku uznaje się, że ocena czy w realiach sprawy zachodzi wyjątkowy przypadek jest pozostawiona podmiotom uczestniczącym w postępowaniu kwalifikacyjnym (T. Kuczyński: Komentarz do art. 6 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, LEX). W tych okolicznościach należało przyjąć, że mając ten problem na uwadze Rada nie miała obowiązku skorzystania z wyjątku przewidzianego w art. 6 § 3 ustawy p.u.s.a. Bardziej szczegółowe uzasadnienie nieskorzystania z takiej możliwości byłoby wymagane od Rady jedynie w razie zajęcia pozytywnego stanowiska w tej kwestii przez organy uczestniczące w postępowaniu kwalifikacyjnym. Natomiast, co wymaga podkreślenia, Zgromadzenie Ogólne Sędziów wyraziło opinię negatywną w tym przedmiocie.

Jedynie z uwagi na powyższe możliwe byłoby uznanie, iż odwołanie nie było zasadne.

W odwołaniu podniesiono, że w postępowaniu kwalifikacyjnym przesądzający był wynik rozmowy przeprowadzonej z kandydatami przez zespół oceniający. Jednak z uzasadnienia zaskarżonej uchwały nie wynika, by decydującym kryterium wyboru była rozmowa. Stwierdzono bowiem jedynie, że rozmowa ta rozstrzygnęła o pracach zespołu KRS. Jest natomiast oczywiste, że stanowisko zespołu nie jest wiążące dla Rady. Nie ma w tej sytuacji znaczenia, że rozmowa nie jest wymieniona w ustawie jako kryterium oceny kandydatów. Sąd Najwyższy wielokrotnie przyjmował bowiem o dopuszczalności stosowania dodatkowych kryteriów i ocen pozwalających na wyłonienie najlepszych kandydatów (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2009 r., III KRS 20/09). Nie można także zgodzić się, że uwzględnienie tego kryterium naruszyło zasadę równości, gdyż odwołująca się w rozmowie tej także uczestniczyła.

W uzasadnieniu odwołania przedstawione zostały liczne osiągnięcia zawodowe (naukowe) skarżącej. Należy podkreślić, że Rada w żaden sposób ich nie zanegowała. Wręcz przeciwnie KRS uznała, że skarżąca ma wysokie

kwalifikacje zawodowe, co jednak nie jest równoznaczne, iż jest lepszą kandydatką od przedstawionej w z wnioskiem o powołanie.

Zdaniem Sądu Najwyższego zaskarżona uchwała została podjęta po szczegółowym i wszechstronnym omówieniu zgromadzonego materiału dowodowego i rozważeniu okoliczności mających wpływ na ocenę zgłoszonych w postępowaniu kwalifikacyjnym kandydatur.

W tej sytuacji należy mieć na uwadze, że zakresem kognicji Sądu Najwyższego jest objęte wyłącznie badanie, czy uchwała KRS nie pozostaje w sprzeczności z prawem. Sąd ten nie ma natomiast kompetencji do merytorycznej oceny sprawy rozstrzygniętej w uchwale. Badaniu podlega zatem co do zasady procedura podejmowania rozstrzygnięcia, a nie przesłanki, które zdecydowały o jego treści (np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 2009 r., III KRS 11/09). Wynika z tego także, że Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydata na sędziego, a może jedynie rozstrzygać o zgodności z prawem podjętej uchwały (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 2014 r., III KRS 34/14).

Z uwagi na powyższe ustalenia niezasadne okazały się także zarzuty naruszenia wskazanych w odwołaniu przepisów Konstytucji RP. Nie została bowiem naruszona zasada równego dostępu do służby publicznej. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego kandydat na stanowisko sędziego nie ma roszczenia o nabór do służby, a jedynie prawo do sprawiedliwego procedowania (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 2009 r., III KRS 7/09). Przedmiotem ochrony wynikającej z art. 60 Konstytucji RP jest przede wszystkim formalny aspekt dostępu do służby, a więc związany z przestrzeganiem jednolitych kryteriów i procedur postępowania, a nie sama ocena kwalifikacji czy też wiarygodności danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach tego postępowania (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2014 r., III KRS 49/14).

Reasumując zdaniem Sądu Najwyższego KRS podejmując zaskarżoną uchwałę nie naruszyła wskazanych w odwołaniu przepisów. Skarżąca podjęła polemikę dotyczącą oceny materiału dowodowego, mającą wykazać jej lepsze kwalifikacje do pełnienia funkcji sędziowskiej. Nie wykazała zaś, że zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem prawa.

Z tych względów orzeczono jak w sentencji.

kc