



Sygn. akt III KRS 30/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 grudnia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący)

SSN Zbigniew Myszka (sprawozdawca)

SSN Andrzej Wróbel

w sprawie z odwołania M.F.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 6 lipca 2017 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na dwa stanowiska sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...], ogłoszone w Monitorze Polskim,

z udziałem G.A. i E.F.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 13 grudnia 2017 r.,

1. uchyla zaskarżoną uchwałę o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku G.A. o powołanie na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] oraz o nieprzedstawieniu takiego wniosku odwołującego się M.F. i w tym zakresie przekazuje sprawę Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania,

2. oddala odwołanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 6 lipca 2017 r. Krajowa Rada Sądownictwa (KRS) postanowiła przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wnioski o powołanie do pełnienia urzędu na dwa stanowiska sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...] kandydatur G.A. oraz E.F. (pkt 1) oraz nie przedstawiać Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na te stanowiska pozostałych kandydatów, w tym M.F. (pkt. 2). Jako podstawę prawną uchwały wskazała 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.; dalej ustawa o KRS).

W uzasadnieniu tej uchwały Rada wskazała, że na dwa wolne stanowiska sędziowskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...] (WSA), ogłoszone w Monitorze Polskim, zgłosiło się osiemnastu kandydatów, w tym M.F.. W stosunku do jednego z kandydatów postępowanie umorzono wobec jego rezygnacji z ubiegania się o powołanie do pełnienia urzędu sędziego WSA. Na posiedzeniu w dniu 6 lipca 2017 r. zespół członków KRS zapoznał się ze zgromadzonymi w sprawie materiałami, które przeanalizował i omówił wszystkie kandydatury, a po odbyciu narady uznał, że materiały były wystarczające do podjęcia uchwały. W głosowaniu członkowie zespołu KRS oddali na kandydatury G.A. i E.F. trzy głosy „za”, bez głosów przeciwnych lub wstrzymujących się. Na kandydatury pozostałych osób uczestniczących w procedurze konkursowej, w tym na M.F., członkowie zespołu nie oddali głosów „za” ani „przeciw”, przy trzech głosach „wstrzymujących się”. Po ustaleniu takich wyników głosowania zespół zarekomendował Krajowej Radzie Sądownictwa kandydatury G.A. oraz E.F. na dwa wolne stanowiska sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...], argumentując że takie rekomendacje były uzasadnione treścią załączonych informacji o posiadaniu przez wymienionych kandydatów wyróżniających się ocen kwalifikacyjnych w opiniach służbowych, w tym wysokiego poparcia Prezesa WSA w [...] i „różnorodnego” doświadczenia zawodowego. Rekomendowani uzyskali najwyższe poparcie Kolegium i Zgromadzenia Ogólnego sędziów wymienionego Sądu oraz najwyższe oceny Rady „w niniejszej procedurze nominacyjnej”.

Odwołanie od tej uchwały Krajowej Rady Sądownictwa złożył do Sądu Najwyższego M.F. w części dotyczącej przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego kandydatur G.A. oraz E.F. oraz nieprzedstawienia jego kandydatury. Odwołujący się zarzucił naruszenie:

1/ art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o KRS w związku z art. 6 § 1 pkt. 6 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1066 ze zm., dalej „p.u.s.a.”) przez niewłaściwe zastosowanie i pozbawienie odwołującego się dostępu do stanowiska sędziego WSA w [...] na takich samych zasadach jak rekomendowanych kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie, przez uzasadnienie ostatecznej oceny tych kandydatów przede wszystkim na podstawie wyników głosowania Zgromadzenia Ogólnego Sędziów WSA w [...] oraz opinii Prezesa tego Sądu, tj. wyłącznie z powodu wysokim poparcia środowiska sędziowskiego sądu, z pominięciem innych kryteriów ustawowych, w tym obiektywnie mierzalnego wysokiego poziomu wiedzy i doświadczenia w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego, o których mowa w art. 6 § 1 pkt. 6 p.u.s.a.;

2/ art. 33 ust. 1 ustawy o KRS w związku z art. 6 § 1 pkt. 6 p.u.s.a. przez „brak wszechstronnego rozważenia sprawy na podstawie niezbędnej i pełnej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników, zwłaszcza co do spełnienia przez Odwołującego się w większym stopniu aniżeli wybrani skarżoną uchwałą Kandydaci obiektywnie mierzalnego kryterium wysokiego poziomu wiedzy i doświadczenia w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego, którym mowa w art. 6 § 1 pkt. 6” p.u.s.a.;

3/ art. 35 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o KRS przez niewłaściwe zastosowanie, które miało wpływ na treść wydanej uchwały, przez: a) nieopracowanie listy rekomendacyjnej kandydatów z uwzględnieniem ustawowych przesłanek, w tym przesłanki z art. 6 § 1 pkt. 6 p.u.s.a. i zastosowanie w niej - jako decydującego kryterium pozaustawowe - opinii Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...], b) całkowite pominięcie, że E. F. „z doświadczeniem zawodowym jako sędzia sądu powszechnego, orzekająca wyłącznie w sprawach

cywilnych (gospodarczych - upadłościowych) w ogóle nie spełnia przesłanki ustawowej w postaci wysokiego poziomu wiedzy i doświadczenia w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego przy jednoczesnym niewyjaśnieniu, dlaczego mimo to została przez Radę uznana za jednego z dwóch najlepszych kandydatów spośród wszystkich osób uczestniczących w konkursie, pośród których są osoby takie jak Odwołujący, tj. legitymujące się kilkunastoletnim stażem pracy zawodowej jako administratywista (asystent sędziego w NSA, pracownik naukowy w INP PAN, radca prawny) z bogatym dorobkiem naukowym i zawodowym (ocenionym jako wyróżniający przez Sędziego Wizytatora)", c) całkowite pominięcie że G. A. „z 9-letnim doświadczeniem zawodowym na samodzielnym stanowisku referendarza sądowego spełnia - w związku z ograniczeniem katalogu spraw, którymi może zajmować się referendarz w sądzie administracyjnym głównie do spraw o charakterze procesowym - ma ograniczone doświadczenie w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego przy jednoczesnym niewyjaśnieniu, dlaczego mimo to został uznany przez Radę za jednego z dwóch najlepszych kandydatów spośród wszystkich osób uczestniczących w konkursie, pośród których są osoby takie jak Odwołujący, tj. legitymujące się kilkunastoletnim stażem pracy zawodowej jako administratywista (asystent sędziego w NSA przez blisko 5 lat a nie przez 3 pracy zawodowej jak G.A., pracownik naukowy w INP PAN, radca prawny obsługujący od 8 lat urzędy samorządu terytorialnego) z bogatym dorobkiem naukowym i zawodowym (ocenionym jako wyróżniający przez Sędziego Wizytatora)", d) całkowite pominięcie nadesłanej przez odwołującego „bogatej dokumentacji stanowiącej wykazanie spełniania kryteriów merytorycznych i osobistych opisanych w karcie zgłoszenia podczas oceny posiadanego przez kandydatów doświadczenia zawodowego";

4/ art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy o KRS przez niewłaściwe zastosowanie, które miało wpływ na treść wydanej uchwały, a to przez: „- zastosowanie w uchwale jako decydującego kryterium wyboru kandydatów kryterium pozaustawowego - tj. posiadania wyróżniającej opinii Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...]; - brak bezpośredniej kontroli przez KRS (zgodnie z zasadą bezpośredniości) nad prawidłowością przebiegu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...], podczas którego przedstawiano kandydaty i

dokonywano głosowania nad poszczególnymi kandydaturami na sędziego WSA w [...], w szczególności przez niewyjaśnienie sytuacji, że podczas przedstawiania poszczególnych kandydatur na sędziego na Sali Obrad Zgromadzenia Ogólnego przebywało jednocześnie ok. 60 - 70 sędziów, podczas gdy następnie w głosowaniu nad poszczególnymi kandydaturami zostało oddanych za każdym razem ponad 100 głosów sędziów. Budzi to uzasadnione wątpliwości Odwołującego, czy oddając głos za poszczególnymi kandydatami część sędziów - członków Zgromadzenia Ogólnego w ogóle zapoznała się z dorobkiem zawodowym i autoprezentacją poszczególnych kandydatów. W tym kontekście jako uzasadnione wątpliwości budzi nadanie przez KRS decydującego znaczenia - przy wyborze kandydatów na sędziego WSA w [...] - ocenie wystawionej przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów (nad którego przebiegiem i głosowaniem nie było bezpośredniego nadzoru ze strony KRS-u)".

Odwołujący się wniósł o uchylenie uchwały „w zaskarżonej części oraz o przekazanie sprawy Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania”.

W odpowiedzi na odwołanie Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o oddalenie odwołania w całości. Także E. F. w odpowiedzi na odwołanie wniosła o jego oddalenie w części kontestującej jej kandydaturę.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie okazało się bezpodstawne i bezzasadne w odniesieniu do przedstawienia Prezydentowi RP przez KRS kandydatury E.F. z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...], która już ze względu na wieloletnie profesjonalne doświadczenie jurysdykcyjne na stanowisku sędzi sądu powszechnego gwarantuje efektywne i sprawne sprawowanie administracyjnoprawnej służby sędziowskiej. Bezpodstawne było negowanie przez odwołującego się wysokiego stopnia (poziomu) wiedzy lub doświadczenia w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego u wymienionej doświadczonej sędzi, która wyróżniała się uznanym poziomem orzekania w sprawach cywilnych, gospodarczych, a w szczególności w sprawach upadłościowych, przeto w stopniu graniczącym z pewnością poradzi sobie z

orzekaniem administracyjnosądowym ze względu na potwierdzoną wieloletnią służbę sędziowską i sprawdzony profesjonalizm jurysdykcyjny, który z pewnością jest co najmniej równy poziomowi wiedzy i administracyjnemu doświadczeniu zawodowemu odwołującego się radcy prawnego. Takie wymaganie do kandydowania na wolne stanowisko sędziego sądu administracyjnego zależy nie tylko od oceny poziomu wiedzy i doświadczenia w dziedzinach prawa administracyjnego, ale przede wszystkim od prognozowanych umiejętności jurysdykcyjnych w tych dziedzinach. W tym zakresie doświadczona sędzia sądów powszechnych w żadnym razie nie ustępuje odwołującemu się radcy prawnemu. Równocześnie przy ocenie takich równych kandydatur Krajowa Rada Sądownictwa nie może być ograniczana w wyborze dokonany według prawidłowo zastosowanej zasady *primus inter pares*. Dlatego w omówionym zakresie Sąd Najwyższy na podstawie art. 44 ust. 3 ustawy o KRS w związku z art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił w pkt 2 odwołanie od zaskarżonej uchwały o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie E.F. na stanowisko sędziego WSA w [...].

Natomiast odwołanie było uzasadnione w pozostałej części dotyczącej dwóch uczestników postępowania konkursowego objętych weryfikacją odwoławczą przed Sądem Najwyższym, tj. odwołującego się oraz przedstawionego Prezydentowi RP przez KRS z wnioskiem o powołanie na wakujące stanowisko sędziego WSA G.A., który legitymuje się kilkunastoletnim doświadczeniem zawodowym na stanowisku asystenta sędziego NSA, a aktualnie pracuje na stanowisku referendarza sądowego WSA. Wprawdzie odwołujący się bezpodstawnie kontestował wysoki poziom wiedzy administracyjnej, której wymienionemu kontrkandydatowi z pewnością nie brakuje nie tylko z racji wieloletniego sprawowania wyżej wymienionych stanowisk w sądownictwie administracyjnym, ale także w związku z wcześniejszym zatrudnieniem na innych stanowiskach administracyjnych i odbyciem w latach 2009 - 2012 studiów doktoranckich oraz asystenckim i referendalnym stażem pracy w WSA. Równocześnie jednak najwyższej staranności Krajowej Rady Sądownictwa wymaga obiektywna ocena tych kandydatów na wolne stanowiska sędziów sądu administracyjnego, którzy nie ukończyli profesjonalnych aplikacji w zawodach sędziego, radcy prawnego, adwokata, prokuratora lub notariusza ani nie

wykonywali tych zawodów co najmniej przez 8 lat, jeżeli nie legitymują się tytułem naukowym profesora lub stopniem naukowym doktora habilitowanego, a tylko pozytywnie ocenionym poziomem wymaganej wiedzy administracyjnej z tytułu co najmniej dziesięcioletnich okresów pracy w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego doświadczeniem pracy (art. 6 § 1 pkt 6 i 7 i § 2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych). Wprawdzie alternatywne i równorzędne (według wskazanych przepisów) wymaganie jest formalnie spełnione w razie pozostawania przez co najmniej dziesięć lat w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego, jednakże taka ścieżka ustawowa może być oceniona jako swoista „droga na skróty” dochodzenia do zawodu sędziego sądu administracyjnego, która wywołuje istotne wątpliwości konstytucyjne i ustrojowe w zakresie przekonania o pozytywnych rokowaniach jurysdykcyjnych niezbędnych do ubiegania się o wolne stanowisko sędziego sądu administracyjnego. Konkretnie rzecz ujmując, uzyskanie statusu sędziego może i powinno być postrzegane jako ukoronowanie profesjonalnej, ale już niekoniecznie urzędniczej kariery w zawodach prawniczych. Należy zauważyć, że od referendarza sądowego wymaga się co najmniej dziesięcioletniego stażu pracy na tym stanowisku do ubiegania się o stanowisko starszego referendarza (art. 27 § 2 Prawa o ustroju sądów administracyjnych). Już choćby na takie wymaganie stażowe kwestyjne jest kandydowanie referendarza, z niższym niż dziesięcioletni staż służbowy na tym stanowisku, od razu na oczywiście wyższe stanowisko służbowe sędziego sądu administracyjnego (niż starszego referendarza lub asesora sądowego). W tym kontekście celowe byłoby, aby kandydat na stanowisko sędziego sądu administracyjnego, który - bez odbycia aplikacji sądowej, adwokackiej, radcowskiej, prokuratorskiej lub notarialnej i co najmniej 8-letniego praktykowania takich zawodów, niebędący profesorem lub doktorem habilitowanym nauk prawnych, zdecydował się na „szczególną” ścieżkę awansową, stopniowo dochodził do zawodu sędziego sądu administracyjnego, zważywszy że jednym z warunków ubiegania się przez asesora wojewódzkiego sądu administracyjnego o stanowisko sędziowskie w takim sądzie jest odbycie co najmniej dwuletniego stażu asesorskiego (art. 6 § 1 pkt 7 *in fine* p.u.s.a.). Powyższe oznacza, w ocenie Sądu

Najwyższego, że ustawowe wymagania i profesjonalizm prawniczy oczekiwany od asystenta sędziego lub referendarza sądu administracyjnego, bez profesjonalnej aplikacji, do kandydowania na wolne stanowisko sędziego w wojewódzkim sądzie administracyjnym powinny być dla dobra administracyjnosądowego wymiaru sprawiedliwości uprzednio sprawdzone na stanowisku i podczas wykonywania obowiązków asesora sądowego, chyba że kandydat legitymuje się tytułem naukowym profesora nauk prawnych lub stopniem naukowym doktora habilitowanego.

Ponadto kontrkandydat odwołującego się (G.A.) ukończył wprawdzie studia doktoranckie z zakresu prawa administracyjnego, ale nie legitymuje się tytułem doktora nauk prawnych ani wykazaniem lub uznanym dorobkiem publikacyjnym w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego lub w innych dziedzinach związanych z działaniem organów administracji publicznej. Tylko szczególne lub nadzwyczajne obiektywne kwalifikacje prawnicze lub profesjonalizm naukowy, w tym publikacje naukowe lub glosatorskie mogłyby stanowić o pierwszeństwie kandydującego referendarza sądowego w ubieganiu się o wolne stanowisko sędziowskie przed odwołującym się, którego walory zostały niemal równo ocenione i który bez wątpienia legitymuje się wyższym profesjonalnym statusem radcy prawnego od referendarza sądowego bez aplikacji w wyżej wymienionych zawodach prawniczych. Tymczasem odwołujący się radca prawny ukończył między innymi aplikację sędziowską i zdał egzamin sędziowski, a ponadto pracował w kancelarii notarialnej i był asystentem sędziego-specjalistą do spraw orzecznictwa administracyjnego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Takie istotne okoliczności wymagają dokonania przez KRS ponownej wnikliwej i obiektywnej weryfikacji pierwszeństwa w konkursie na drugie z wolnych stanowisk sędziego WSA przez obu konkurujących kandydatów. W omówionym zakresie Sąd Najwyższy wyrokował jak w pkt. 1 na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, mając na uwadze, że inni uczestnicy postępowania konkursowego nie zaskarżyli uchwały KRS Nr 216/2107, przeto jest ona prawomocna w części obejmującej rozstrzygnięcie o nieprzedstawieniu wniosków o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tych uczestników postępowania, którzy nie wnieśli odwołań (art. 43 ust. 2 ustawy o KRS).

kc