



Sygn. akt III KRS 53/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 października 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Halina Kiriło

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z odwołania W. J.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 29 maja 2014 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na jedno wolne stanowisko sędziowskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...], ogłoszone w Monitorze Polskim [...],

z udziałem B. Ł.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 22 października 2014 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Uchwałą z dnia 29 maja 2014 r. Krajowa Rada Sądownictwa postanowiła przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego kandydaturę B. Ł. - sędziego Sądu Okręgowego w [...] (pkt I), a jednocześnie nie przedstawiać Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do

pełnienia urzędu na to stanowisko innych zgłoszonych kandydatur (pkt II), w tym referendarza sądowego W. J. (ppkt 4).

W uzasadnieniu wskazano, że Zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa postanowił jednogłośnie rekomendować Krajowej Radzie Sądownictwa kandydaturę sędziego B. Ł. Zespół, podejmując stanowisko dotyczące tej rekomendacji stwierdził, że kandydatka cechuje się bardzo dużym (ponad 24-letnim) stażem orzecznictwem. Zespół podjął decyzję również na podstawie pozytywnej oceny pracy kandydatki, której dokonał sędzia wizytator. W przedmiotowej opinii zwrócono uwagę na wysoki poziom orzecznictwa kandydatki, jej duże doświadczenie w zakresie stosowania prawa, co znajduje potwierdzenie dotychczasowym przebiegu pracy na stanowisku sędziego oraz w dobrej stabilności orzecznictwa. Kandydatka uzyskała najwyższe poparcie na Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] (5 głosów „za”). Ponadto otrzymała również drugie w kolejności najwyższe poparcie dla swojej kandydatury na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] (18 głosów „za”, przy 8 głosach „przeciw” oraz 5 głosach „wstrzymujących się”).

Także w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa sędzia B. Ł. to kandydatka o wysokich kwalifikacjach i bardzo dużym doświadczeniu zawodowym. Jej doświadczenie wyniesione zarówno z orzekania w sprawach cywilnych, jak i pracy w wydziale ksiąg wieczystych może być z powodzeniem spożytkowane na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, co podkreślił w swojej opinii sędzia wizytator. Sędzia B. Ł. została oceniona przez prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] na ocenę bardzo dobrą. Podkreślono również, że praca sędziego B. Ł. została pozytywnie oceniona przez sędziego wizytatora, przełożonych oraz sędziów, z którymi kandydatka współpracuje lub współpracowała.

Krajowa Rada Sądownictwa, biorąc pod uwagę całokształt okoliczności sprawy, uznała (pomimo uzyskania przez niektórych kandydatów biorących udział w konkursie wyższych ocen ukończenia studiów prawniczych lub egzaminów zawodowych w porównaniu z ocenami, jakie uzyskała wnioskowana kandydatka), że nie jest to czynnik, któremu należy nadać szczególne znaczenie i wyróżnić go spośród pozostałych kryteriów, jeśli uwzględnić, że od daty ukończenia studiów i

zakończenia aplikacji upłynął znaczny czas i kandydaci swoimi osiągnięciami i kompetencją mogli wykazać się w okresie wykonywania powierzonych im obowiązków służbowych.

W konkluzji stwierdzono, że o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatury sędziego B. Ł. z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zdecydował całokształt okoliczności przedmiotowej sprawy, w szczególności uzyskane przez kandydatkę wysokie kwalifikacje zawodowe, bardzo duże doświadczenie zawodowe, poparcie środowiska sędziowskiego, opinie przełożonych oraz rekomendacje.

Pozostali kandydaci biorący udział w konkursie, tj.: [...] nie spełniają na takim poziomie kryteriów wskazanych w art. 35 ust. 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714 ze zm.).

W. J. wniósł do Sądu Najwyższego odwołanie od powyższej uchwały, zaskarżając ją w pkt I oraz w pkt II ppkt 4, zarzucając naruszenie przepisów prawa procesowego, tj.: art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 w związku art. 33 ust. 1 w związku z art. 37 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, przez dokonanie oceny wyłonionej w konkursie kandydatki oraz skarżącego bez dochowania obowiązku wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy i bez wnikliwego zbadania materiałów sprawy udostępnionych Radzie oraz dokonanie tej oceny w sposób sprzeczny z prawem, dowolny oraz sprzecznie ze zgromadzonym materiałem; art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 w związku art. 35 ust. 2 w związku z art. 37 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, przez pominięcie oceny kandydatów w oparciu o jasne, jednakowe, wspólne kryteria ustawowe, w szczególności przez pominięcie oceny poziomu wiedzy kandydatów w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego oraz rzetelnej oceny kwalifikacji skarżącego i konkurującej z nim sędzi B. Ł., z przekroczeniem granic swobodnej oceny materiału, wskutek czego Rada nie była w stanie dokonać prawidłowego wyboru osoby, którą należało przedstawić Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie na sędziego; art. 42 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, przez niewyjaśnienie w uzasadnieniu uchwały sytuacji poszczególnych kandydatów w aspekcie uwzględnionych przez Radę kryteriów oceny (np. poziomu wiedzy w dziedzinie prawa administracyjnego) i niewskazanie wszelkich niezbędnych informacji (dotyczących między innymi

wyników głosowania na Kolegium i Zgromadzeniu Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...], nie podano oceny otrzymanej przez skarżącego od prezesa tego Sądu, itd.), w następstwie czego niemożliwa była ocena prawidłowości działania Rady. Powyższe wskazuje, że Rada nie oceniła całościowo (a wystarczyło np. sporządzić tabelkę porównawczą) wszystkich kandydatów, w konsekwencji czego podjęła nieprawidłową decyzję odnośnie do wyboru najlepszego kandydata. W odwołaniu zarzucono także naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.: art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 60 Konstytucji RP, przez ich niewłaściwe zastosowanie wyrażające się w przyjęciu, że Rada dokonuje oceny kandydatów według tych samych kryteriów, w sytuacji gdy w rzeczywistości dopuściła się dyskryminacji i nierównego traktowania, a w konsekwencji dokonała wadliwego wyboru osoby przedstawionej Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie na sędziego, a także naruszenie przepisów ustrojowych, tj.: art. 6 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r.- Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), przez niewłaściwe zastosowane polegające na błędnym przyjęciu, że sędzia B. Ł. spełnia warunki określone w tym przepisie, w sytuacji gdy w rzeczywistości kandydatka wiedzą z dziedziny administracji publicznej oraz prawa administracyjnego nie tylko że się nie wyróżnia, ale w ogóle jej nie posiada, w konsekwencji Rada dokonała wadliwego wyboru kandydata.

W uzasadnieniu skarżący podniósł, że sąd administracyjny nie jest kolejnym szczeblem awansu dla sędziów sądu powszechnego i nie można twierdzić, że jest to sąd mający rangę sądu apelacyjnego (taka argumentacja ma uzasadniać konieczność wymagania od kandydatów zajmowania stanowiska co najmniej sędziego sądu okręgowego). Nikt nie zmusza sędziów sądów powszechnych, by się „przekwalifikowywali”. Sędziowie ci dokonali kilka (kilkanaście) lat temu wyboru swojej drogi zawodowej i jeśli w międzyczasie nie wykazywali zainteresowania problematyką prawa administracyjnego, „niezrozumiałe jest dlaczego sam fakt, że taka osoba zachciała teraz nagle kandydować na stanowisko sędziego sądu administracyjnego ma być dla wymiaru sprawiedliwości (sądownictwa administracyjnego) wartością cenniejszą niż poparcie kandydata, którego to sądownictwo wyszkoliło i kształtowało”. Podkreślił, że specyfika i odrębność sądownictwa administracyjnego wynikająca z woli ustawodawcy widoczna jest

między innymi w tym, że na stanowisko sędziego może zgłosić się osoba, która nie tylko nie jest sędzią i nie wykonuje innego zawodu prawniczego, ale nawet taka, która nie ma ukończonej żadnej prawniczej aplikacji zawodowej. Dla ustawodawcy istotne bowiem było, by wśród orzekających osób znalazły się takie osoby, które faktycznie wyróżniają się wiedzą w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej. Co istotne, te osoby powinny posiadać tylko o dwa lata dłuższy staż pracowniczy niż np. sędzia. Z powyższego widać, że osoby takie powinny być traktowane na równi z innymi kategoriami podmiotów wymienionymi w art. 6 § 1 pkt 7 Prawa o ustroju sądów administracyjnych w szczególności, że to właśnie takie osoby najczęściej spełniają celująco warunek określony w art. 6 § 1 pkt 6 Prawa o ustroju sądów administracyjnych, a w praktyce wygląda to jednak tak, że są one w większości wypadków z góry „skreślane” (zwłaszcza co musi budzić zdziwienie - dotyczy to referendarzy i asystentów sędziów pracujących na co dzień w sądzie administracyjnym) i dyskryminowane poprzez przyjęcie np. dodatkowego (oczywiście nieoficjalnego) kryterium - jak to ma miejsce w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym - bycie sędzią sądu okręgowego.

Uzasadniając naruszenie przez Radę przepisów Konstytucji RP, skarżący wskazał, że między innymi Rada bezrefleksyjnie w pełni uznała za własne błędne stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] (Kolegium i Zgromadzenia Sędziów tego Sądu), które w celu zapewnienia wygranej kandydatce B. Ł. wprowadziło pozaustawową przesłankę (fakt bycia sędzią sądu okręgowego miał świadczyć, że kandydatka ma lepsze kwalifikacje niż skarżący), dokonując porównania kandydatów w określonych kategoriach pomijano skarżącego „(np. ocena ze studiów-skarżący też ma b.db., itp. - art. 32 ust. 1 Konstytucji RP)”, stosowano różne standardy (w przypadku B. Ł. tłumaczono w uzasadnieniu uchwały, że ocenie ze studiów i egzaminu sędziowskiego nie trzeba nadawać szczególnego znaczenia, bowiem liczą się aktualne osiągnięcia, a tymczasem skarżący spodziewa się, że z odpowiedzi na jego odwołanie okaże się jego ocena z egzaminu sędziowskiego miała dla Rady bardzo istotne znaczenie), pomimo że podstawa jego zgłoszenia (urzędnik, który przez dziesięć lat pozostawał w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub

tworzeniem prawa administracyjnego) nie wymagała w ogóle posiadania takiego egzaminu; nieuprawnione porównywanie kandydatów na płaszczyznach, które nie były dla nich wspólne. Skarżący złożył swoją kandydaturę jako urzędnik, a oceniany był jak sędzia, tymczasem wspólnymi porównującymi przesłankami ustawowymi z B. Ł. mogły być jedynie: 1/ ocena ze studiów, 2/ ocena charakteru kandydata, 3/ ocena poziomu wyróżniania się wiedzą w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i dopiero w sytuacji osiągnięcia zbliżonego w tych kategoriach poziomu kandydatów można było uwzględniać dodatkowe ich osiągnięcia i kwalifikacje). Mając na uwadze wyniki głosowania na Kolegium, Zgromadzeniu Sędziów i na posiedzeniu Rady, skarżący doszedł do wniosku, że w sposób nieuprawniony w ogóle nie brano go pod uwagę jako osoby godnej przedstawienia (aktualnie lub w przyszłości) Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie na sędziego sądu administracyjnego, a nadto świadomie uznano za nieistotną kwestię spełnienia przez wybraną kandydatkę ustawowej przesłanki określonej w art. 6 § 1 pkt 6 Prawa o ustroju sądów administracyjnych.

W odpowiedzi na odwołanie Krajowa Rada Sądownictwa wniosła o oddalenie odwołania, wskazując, że złożone przez skarżącego odwołanie stanowi – w przeważającym zakresie - niedopuszczalną polemikę z dokonaną przez Radę oceną materiałów sprawy i zajęтым w sprawie stanowiskiem. Krajowa Rada Sądownictwa zaprzeczyła twierdzeniom skarżącego, z których wynika, że zaniechała wszechstronnego rozważenia sprawy i zastosowała niewłaściwe kryteria oceny kandydatów oraz naruszyła zasadę równego dostępu do służby publicznej, a także że przedstawiła z wnioskiem o powołanie kandydatkę niespełniającą kryterium ustawowego wyrażonego w art. 6 § 1 pkt 6 Prawa o ustroju sądów administracyjnych. W odniesieniu do kandydatury skarżącego Rada uwzględniła przede wszystkim takie okoliczności, jak to, że: 1) posiada doświadczenie zawodowe, które zdobył pracując jako asystent w Kancelarii Radcy Prawnego [...], udzielając porad prawnych i sporządzając opinie na rzecz Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych Urzędu Miasta, nauczyciel w Zespole Szkół Zawodowych, asystent w Kancelarii Adwokackiej [...], asystent sędziego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym w [...] (następnie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym) oraz referendarz sądowy w tym Sądzie (nadal); 2) uzyskał

pozytywną ocenę kwalifikacyjną sporządzoną przez sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...], w której zwrócono jednak uwagę na pewne drobne uchybienia; 3) uzyskał bardzo dobre opinie służbowe; 4) ukończył wyższe studia prawnicze z oceną bardzo dobrą, zaś egzamin sędziowski złożył zaledwie z oceną dostateczną; 5) nie uzyskał poparcia Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] (0 głosów „za”), zaś na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] za jego kandydaturą oddano zaledwie 2 głosy „za”, przy 17 głosach „przeciw” i 13 głosach „wstrzymujących się”.

W ocenie Rady, powyższe okoliczności świadczą o tym, że skarżący jest dobrym kandydatem na urząd sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, niemniej nie posiada wyższych czy też bardziej odpowiednich kwalifikacji i doświadczenia zawodowego od przedstawionej z wnioskiem o powołanie kandydatury sędziego B. Ł. Rada ustaliła, że zarówno skarżący, jak i sędzia B. Ł. spełnili przesłankę określoną w art. 6 § 1 pkt 6 Prawa o ustroju sądów administracyjnych, posiadają różnorodne doświadczenie zawodowe, podnoszą własne kwalifikacje zawodowe, uzyskali pozytywne oceny kwalifikacyjne oraz bardzo dobre opinie służbowe. Jednakże za kandydaturą B. Ł. przemawia to, że posiada większe od skarżącego doświadczenie zawodowe. Od 1990 r. do chwili obecnej wykonuje czynności orzecznicze w ramach sądownictwa powszechnego, początkowo jako asesor sądowy, a następnie sędzia sądu rejonowego i sędzia sądu okręgowego. Dzięki temu zdobyła doświadczenie związane z rozpoznawaniem spraw z zakresu wielu dziedzin prawa, często o skomplikowanych stanach faktycznych i prawnych. Posiada również bardzo duże doświadczenie związane z prowadzeniem rozpraw sądowych. Kandydatka ta uzyskała wprawdzie nieco niższą od skarżącego ocenę na dyplomie wyższych studiów prawniczych (ocena dobra), natomiast złożyła z lepszą (bardzo dobrą) oceną egzamin sędziowski. Skarżący uzyskał na egzaminie sędziowskim zaledwie ocenę dostateczną. Ponadto B. Ł. uzyskała najwyższe poparcie (5 głosów „za”, przy braku głosów „przeciw” i głosów „wstrzymujących się”) na Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] oraz drugie w kolejności najwyższe poparcie (18 głosów „za”, przy 8 głosach „przeciw” i 5 głosach „wstrzymujących się”) na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...]. Dla porównania

wskazała, że skarżący nie uzyskał poparcia zarówno Kolegium, jak również Zgromadzenia Ogólnego. Rada, oceniając poszczególnych kandydatów, uwzględniła uzyskane przez nich poparcie środowiska sędziowskiego lub też jego brak.

Zdaniem Rady, z oceny kwalifikacyjnej dotyczącej tej kandydatki jednoznacznie wynika, że spełnia ona przesłankę określoną w art. 6 § 1 pkt 6 Prawa o ustroju sądów administracyjnych. Rzeczą oczywistą jest, że, pełniąc urząd sędziego sądu powszechnego, wykonywała ona czynności orzecznicze w sprawach, których głównym przedmiotem nie są zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego oraz innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej. Okoliczność ta nie oznacza jednak tego, że w sprawach tych nie pojawiały się zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego i dziedzin pokrewnych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszym rzędzie należy podkreślić, że niezasadny jest zarzut obrazy art. 42 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Przepis ten stanowi, że uchwały Rady w sprawach indywidualnych wymagają uzasadnienia, nie określa jednak wymaganej treści tego uzasadnienia. W judykaturze Sądu Najwyższego przyjmuje się, że z punktu widzenia ochrony interesów poszczególnych kandydatów trzeba przyjąć, iż Rada nie ma obowiązku szczegółowego opisywania każdego z nich, wystarczające jest dokładne przedstawienie kandydata wybranego przez Radę. Pozostali kandydaci znają bowiem dokładnie własną sytuację i mogą ją porównać z opisaną w uzasadnieniu uchwały sytuacją kandydata wybranego przez Radę, co skarżący czyni w swoim odwołaniu. Nie ma natomiast podstaw do przyjęcia, że Rada, nie zamieszczając w uzasadnieniu uchwały szczegółowej charakterystyki kandydata, nie dokonała wnikliwej oceny jego kandydatury, skoro uzasadnienie uchwały wskazuje, iż o wyborze kandydata zdecydowała całościowa ocena wynikająca z łącznego zastosowania przyjętych kryteriów (por. wyroki z dnia 12 czerwca 2012 r., III KRS 15/12, OSNP 2013 nr 13-14, poz. 166; z dnia 13 lipca 2012 r., III KRS 17/12, OSNP 2013 nr 15-16, poz. 194; z dnia 15 stycznia 2013 r.,

III KRS 33/12, LEX nr 1294479). Przedmiotem ochrony i celem postępowania odwoławczego toczącego się przed Sądem Najwyższym jest kontrola zgodności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z prawem. Sąd Najwyższy bada przede wszystkim formalny aspekt dostępu do służby związany z przestrzeganiem jednolitych kryteriów i procedur. Do tych należy uregulowane w art. 31, 34 i 35 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa postępowanie zespołu Rady i unormowane w art. 34 i 37 tej ustawy postępowanie Rady *in pleno*. Uwzględniając kognicję Sądu Najwyższego określoną w art. 13 ust. 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, nieobejmującą merytorycznej oceny sprawy rozstrzygniętej w uchwale (por. pkt 5 uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK-ZU 2008 nr 4A, poz. 63 i ugruntowane w tej kwestii stanowisko Sądu Najwyższego), decyzję Rady uzasadnia wystarczająco wymienienie wyróżniających cech pozytywnych kandydata rekomendowanego do nominacji i ogólne wskazanie, że pozostali - traktowani łącznie - takich cech nie wykazywali w stopniu przewyższającym wybranego kandydata. Jeżeli Rada nie glosuje negatywnie, czyli podejmuje uchwałę o przedstawieniu kandydata do nominacji sędziowskiej, nie musi wskazywać racji, którymi kierowała się decydując o nieoddaniu głosów za każdym z innych kandydatów. Sąd Najwyższy nie weryfikuje wyboru, jeżeli nie wynika on z błędnego ustalenia stanu faktycznego lub naruszenia prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 sierpnia 2010 r., III KRS 6/10, OSNP 2012 nr 1-2, poz. 25).

Artykuł 2 Konstytucji RP, przez wskazanie, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, nakazuje dochowanie przez Krajową Radę Sądownictwa obowiązku wszechstronnego rozpatrzenia i oceny kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich, w sposób respektujący standardy charakterystyczne dla organów demokratycznego państwa prawnego, w tym - między innymi - zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa. Z kolei przedmiotem ochrony wynikającej z art. 60 ustawy zasadniczej 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. Sądowa

kontrola dokonywana przez pryzmat tego przepisu nie stwarza podstaw do wkraczania w zakres kompetencji Rady, gdyż mogłoby to oznaczać naruszenie jej konstytucyjnych uprawnień i kompetencji wynikających z art. 179 Konstytucji RP. Ochrona sądowa udzielana kandydatowi na określone stanowisko sędziowskie, dokonywana przy uwzględnieniu art. 60 ustawy zasadniczej, winna zatem obejmować kontrolę postępowania przed Radą pod względem jego zgodności z prawem, a więc musi być ograniczona do oceny zgodności z prawem zastosowanej procedury oceny kandydatury bądź kandydatur i w efekcie przedstawienia Prezydentowi RP wniosku o powołanie lub odmowy objęcia danego kandydata takim wnioskiem. Wreszcie art. 32 Konstytucji RP statuuje zasadę równości wszystkich wobec prawa i równości traktowania wszystkich przez władze publiczne (ust. 1) oraz zakazuje dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2). Kontrola sądowa postępowania przed Radą w zakresie jej zgodności z tym przepisem powinna więc sprowadzać się do oceny, czy wszyscy kandydaci uczestniczący w procedurze konkursowej byli traktowani jednakowo oraz czy żaden z nich nie był w żaden sposób dyskryminowany. W kontekście tak rozumianych wskazanych wyżej zasad konstytucyjnych rozważeniu podlegają podniesione przez skarżącego zarzuty obraży art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 33 ust. 1, art. 35 ust. 2 pkt 1 oraz art. 37 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy, do kompetencji Rady należy, między innymi, rozpatrywanie i ocena kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych oraz - będące wynikiem realizacji tego zadania - przedstawianie Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów w sądach powszechnych. Kognicja Sądu Najwyższego do oceny uchwały Rady w powyższym zakresie obejmuje zatem - zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy - wyłącznie badanie, czy nie pozostaje ona w sprzeczności z prawem. Oznacza to, że Sąd Najwyższy nie posiada kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydata na sędziego, zaś przedmiotem sprawowanej przez niego kontroli jest formalny aspekt dostępu do służby, związany z przestrzeganiem jednolitych kryteriów i procedur postępowania, a nie sama ocena kwalifikacji czy też predyspozycji danej osoby z punktu widzenia kryteriów stosowanych w ramach

postępowania przed Radą. Nie można przy tym tracić z pola widzenia celu tego postępowania, jakim jest wyłonienie najlepszych kandydatów spośród osób spełniających wymagania wstępne i niejednokrotnie posiadających zbliżone oceny w zakresie kwalifikacji i predyspozycji do pełnienia urzędu sędziowskiego. W konsekwencji ocena doboru kryteriów oraz znaczenie przywiązywane do poszczególnych kryteriów przy ocenie kandydatów na stanowiska sędziowskie pozostają poza zakresem kompetencji Sądu Najwyższego do kontroli legalności uchwał Rady, chyba że naruszają one podstawowe zasady prawne, w szczególności zasadę jednakowego dostępu do stanowisk sędziowskich i zasadę niedyskryminacji (por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2009 r., III KRS 13/09, OSNP 2011 nr 13-14, poz. 196 i orzeczenia w nim powołane).

Przepis art. 33 ust. 1 ustawy zobowiązuje Krajową Radę Sądownictwa, aby przed podjęciem uchwały w indywidualnych sprawach należących do jej kompetencji (art. 3 ust. 1), wszechstronnie rozważyła sprawę, na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeśli zostały złożone. W myśl art. 37 ust. 1 ustawy, jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, Rada rozpatruje i ocenia wszystkie zgłoszone kandydatury łącznie. W takim przypadku Rada podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów. Z treści tych przepisów, przy uwzględnieniu zasad ogólnie przyjętych w działaniu organów państwa w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP), wynika zatem obowiązek wszechstronnego rozpatrzenia i oceny przez Radę wszystkich kandydatur zgłoszonych do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich, a ich naruszenie może polegać na pominięciu przez Radę istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności wynikających z udostępnionej jej dokumentacji lub wyjaśnień, albo dokonaniu ustaleń sprzecznych z tym materiałem.

Z kolei art. 35 ust. 2 ustawy stanowi, że przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście zespół członków Rady kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia: 1) doświadczenie zawodowe, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do

karty zgłoszenia; 2) opinie kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów. Ten katalog (adresowany w pierwszej kolejności do zespołu członków Rady przy sporządzaniu listy rekomendowanych kandydatów) nie ma wyczerpującego charakteru i - poza wyeksponowaniem oceny kwalifikacji kandydatów, jako kryterium podstawowego - w żadnym razie nie hierarchizuje kolejnych przymiotów, którymi powinna odznaczać się osoba ubiegająca się o to stanowisko. Ustawodawca nie zastosował w tym przepisie „gradacji kryteriów”, przypisując im - poza oceną kwalifikacji kandydatów - takie samo znaczenie. Co do kwalifikacji kandydatów, to art. 35 ust. 2 ustawy nie precyzuje tego pojęcia. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że - poza ustawowymi wymaganiami stawianymi kandydatom w przepisach ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych; jednolity tekst: Dz. U. z 2013 r. poz. 427), wyznaczającymi minimum standardów dla osoby ubiegającej się o stanowisko sędziego - w przepisie tym chodzi o uwzględnienie w ocenie kandydatów dodatkowych elementów składających się na teoretyczne i praktyczne umiejętności potrzebne do wykonywania tego zawodu, jak np. wyniki ukończenia studiów i egzaminu sędziowskiego, uzyskane stopnie naukowe, ukończone studia podyplomowe i szkolenia, reprezentowana w toku wykonywania dotychczasowej pracy i analizowana przez sędziów wizytatorów oraz przełożonych wiedza prawnicza, sposób organizowania pracy i wywiązywania się z obowiązków, itp. Takie same zasady obowiązują wobec osób ubiegających się o objęcie stanowiska sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego.

W tym też kontekście oceniać należy zarzut skarżącego sprowadzający się do twierdzenia, że Rada przy wyłonieniu kandydatury B. Ł. do przedstawienia z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zastosowała pozaustawowe kryterium „bycia sędzią sądu okręgowego”. Wszak z uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika, że jednym z elementów oceny tej kandydatki był nie sam status sędziego sądu okręgowego, ale wykazane w trakcie 24-letniej praktyki orzeczniczej w sądach powszechnych oraz okresie sprawowania funkcji w organach sądów (przewodniczący wydziału, wiceprezes sądu, kierownik ośrodka migracyjnego ksiąg wieczystych) wysokie kwalifikacje i bardzo duże doświadczenie zawodowe.

Rada zatem dokonała oceny teoretycznych i praktycznych umiejętności kandydatki potrzebnych do pełnienia służby na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego na podstawie dotychczasowej kariery zawodowej, co nie może być utożsamiane z zastosowaniem niedopuszczalnego i dyskryminującego kryterium.

Nie można też przyjąć, że nastąpiło „nieuprawione porównywanie kandydatów na płaszczyznach które nie były dla nich wspólne („skarżący złożył swoją kandydaturę jako urzędnik, a oceniany był jak sędzia)”. Wspólną płaszczyzną porównania kandydatów są ich kwalifikacje predestynujące do objęcia stanowiska sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, które obrazuje między innymi wynik egzaminu zawodowego (egzaminu sędziowskiego) stanowiącego istotny sprawdzian umiejętności prawniczych.

Nie może zostać uwzględniona także argumentacja, z której wynika, że zastosowano różne standardy w odniesieniu do poszczególnych uwzględnianych w ocenie kryteriów (ocena ze studiów, ocena z egzaminu sędziowskiego). Jak bowiem wskazano wyżej, o wyłonieniu kandydata przedstawianego Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie na urząd sędziego decyduje kompleksowa ocena wszystkich okoliczności sprawy. Nie ma zatem podstaw do wybiórczej analizy porównawczej między wyłonią kandydatką a skarżącym w odniesieniu do niektórych tylko elementów przeprowadzonej oceny.

Należy też podkreślić, że uchwała Rady jest aktem podejmowanym przez organ kolegialny w następstwie głosowania, którego wyniki trudno przedstawić w formie uzasadnienia. W takim przypadku kontrola sądowa musi ograniczyć się do oceny, czy zachowane były podstawowe reguły proceduralne. W rozpoznawanej sprawie takie reguły zostały zaś zachowane, w szczególności przez to, że przy wydawaniu przedmiotowej uchwały Rada kierowała się między innymi wynikami poparcia, jakie poszczególni kandydaci uzyskali w środowisku sędziowskim. Wbrew odmiennym wywodom skarżącego, jest to ustawowa przesłanka udzielenia poparcia kandydatowi na urząd sędziego. Wyniki głosowania w kolegium i zgromadzeniu ogólnym sędziów właściwego sądu (poparcie środowiska sędziowskiego) nie wiążą wprawdzie Krajowej Rady Sądownictwa przy ocenianiu kandydata na wolne stanowisko sędziowskie, jednakże są istotne z punktu

widzenia art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, gdyż stanowią jedno z ustawowych kryteriów rzutuujących na ocenę predyspozycji kandydatów do pełnienia urzędu na obsadzonym stanowisku sędziego. W orzecznictwie przyjmuje się nawet, że mają one istotniejsze znaczenie dla oceny kandydatów niż rekomendacje, publikacje, czy też inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 września 2013 r., III KRS 212/13, OSNP 2014 nr 9). Dlatego też Rada powinna umotywować swój wybór wówczas, gdy dotyczył on osoby, która uzyskała mniejsze poparcie środowiska zawodowego (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09, LEX nr 737271; z dnia 15 stycznia 2013 r., III KRS 33/12, LEX nr 1294479 oraz z dnia 15 maja 2013 r., III KRS 197/13, Legalis nr 750374). Zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, Zespół - a następnie Rada - uwzględnia opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów. Rada nie ma obowiązku dociekać (przeprowadzać szczególnego postępowania dowodowego) w zakresie przyczyn przedstawienia określonej opinii i oceny co do konkretnej kandydatury przez kolegium i zgromadzenie ogólne, które są wynikiem głosowania w tych organach kolegialnych.

W uzasadnieniu przedstawianych zarzutów o dowolności zastosowanych kryteriów skarżący twierdzi także, że ustawowa przesłanka legitymowania się przez wyłonioną kandydatkę wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej nie miała większego znaczenia dla Rady, skoro ograniczyła się do stwierdzenia, że doświadczenie kandydatki wyniesione zarówno z orzekania w sprawach cywilnych, jak i pracy w wydziale ksiąg wieczystych może być z powodzeniem spożytkowane na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Nie dostrzega jednak odwołania się w uzasadnieniu uchwały do stanowiska sędziego wizytatora, który stwierdził, „że spełnione zostały przesłanki, o których mowa w art. 6 § 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych”, z czego wynika, że pogląd ten nie jest kwestionowany przez Radę, co wskazuje, że ten ustawowy warunek nie został pominięty przez Radę.

W przypadku sądownictwa administracyjnego ustawodawca, określając w art. 6 § 1 Prawa o ustroju sądów administracyjnych katalog przesłanek, jakie musi spełniać kandydat na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, zamieścił w nim wymaganie wyróżniania się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej (pkt 6). Omawiane kryterium nie może zostać potraktowane jako warunek specjalizacji zawodowej w szeroko rozumianym prawie administracyjnym, który z góry wykluczałby np. sędziów sądów powszechnych, skoro są oni wprost wskazani jako osoby legitymowane do ubiegania się o stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Dokonując wykładni powołanego przepisu, komentatorzy podkreślają, że w znaczeniu podmiotowym pojęciem administracji publicznej należy objąć nie tylko działalność organów państwa (organów administracji rządowej i innych organów państwa wykonujących administrację publiczną) oraz organów samorządowych wykonujących administrację publiczną, ale także działalność innych podmiotów, których nie zalicza się w sensie organizacyjnym do administracji publicznej, lecz którym przypisane są niektóre zadania tej administracji, stanowiące dodatkowy, cząstkowy i nietypowy element w podstawowym zakresie zadań tych podmiotów. Mogą to być zatem inne organy państwowe, np. organy sądów wykonujące w koniecznym zakresie funkcje administracyjne. Z kolei na zakres przedmiotowy pojęcia prawa administracyjnego składają się: 1/ normy prawa ustrojowego, regulujące strukturę organizacyjną i działanie administracji publicznej, 2/ normy prawa materialnego, grupowane wokół wyodrębnionych rzeczowo dziedzin działalności administracji, regulujące prawa i obowiązki ich adresatów i 3/ normy procesowe, regulujące tok podejmowania przez organy administracyjne czynności procesowych i mających na celu wydanie rozstrzygnięć administracyjnych, wraz z kontrolą ich prawidłowości i egzekucją administracyjną. Obowiązek znajomości innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej wykracza poza obszar prawa wyznaczony przez stosunki administracyjne *sensu stricto* i obejmuje także wiedzę z zakresu prawa finansowego, podatkowego, ubezpieczeń społecznych, pracowniczych stosunków służbowych nawiązanych na

podstawie mianowania (por. M. Masternak – Kubiak, T. Kuczyński, Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz, Warszawa 2009, s. 110 - 112).

Zasadnie w przywołanej wyżej literaturze oraz w judykaturze krytycznie ocenia się sposób sformułowania powyższego kryterium kwalifikacyjnego z uwagi na jego rozległość, złożoność i względność zastosowanej terminologii, co stawia pod znakiem zapytania zarówno realność, jak i praktyczną oraz teoretyczną możliwość sprostania przez kandydata, specjalizującego się na ogół w określonej dziedzinie działalności, wymaganiu wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy w tak ogólnie i szeroko zakreślonym obszarze (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2014 r., III KRS 242/13, niepublikowany). Co więcej, tak rozległe zakresowo kryterium jest praktycznie niemożliwe do zweryfikowania. W związku z powyższym w procedurze wyłaniania kandydatów do objęcia wolnego stanowiska sędziowskiego „probierzem” pożądaných (wyróżniających się) kwalifikacji może być prezentowany przez kandydata w toku jego kariery zawodowej poziom wiedzy prawniczej. To właśnie ponadstandardowe umiejętności prawnicze (w tym umiejętność poszukiwania i wykładni norm prawnych regulujących dany problem) wynikające z potencjału intelektualnego kandydata, jego pracowitości i dociekliwości stanowi o spełnieniu przez niego wymagania wyróżniania się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej.

Przenosząc te uwagi na grunt niniejszej należy uznać, że wysoka ocena kwalifikacji zawodowych wyłonionej w konkursie kandydatki, orzekającej w sądzie powszechnym przez 24 lata w pionie cywilnym, jest tożsama ze stwierdzeniem spełnienia przez nią warunku wynikającego z art. 6 § 1 pkt 6 Prawa o ustroju sądów administracyjnych.

W rezultacie nieuzasadniony okazał się także zarzut naruszenia art. 6 § 1 pkt 6 Prawa o ustroju sądów administracyjnych, uzasadnianego tym, że kandydatka B. Ł. „wiedzą z dziedziny administracji publicznej oraz prawa administracyjnego nie tylko że się nie wyróżnia ale w ogóle jej nie posiada”, bowiem orzekała wyłącznie w wydziałach cywilnych sądów powszechnych.

W konsekwencji należy stwierdzić, że zaprezentowana w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały ocena kandydatur, wbrew odmiennemu stanowisku skarżącego, jest wynikiem wszechstronnego rozważenia przez Radę wszystkich aspektów sprawy (art. 33 ust. 1 o Krajowej Radzie Sądownictwa) i nie można przypisać jej sprzeczności z prawem, w tym zwłaszcza z art. 6 § 1 pkt 6 Prawa o ustroju sądów administracyjnych oraz powołanymi przez skarżącego przepisami ustawy zasadniczej. Należy przypomnieć, że Rada w toku analizowanego postępowania miała za zadanie wskazać i przedstawić Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego najlepszego spośród kilku kandydatów, z których każdy posiada przymioty świadczące o tym, iż nie tylko spełnia formalne przesłanki awansu zawodowego, ale również - przy uwzględnieniu określonych kryteriów oceny - jest merytorycznie przygotowany do objęcia stanowiska sędziego sądu okręgowego. Zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały wyjaśnienia dotyczące dokonanego przez Radę wyboru kandydata świadczą o tym, że o wyborze decydowała całościowa ocena wynikająca z łącznego zastosowania właściwych, jednolitych i niezakazanych kryteriów tej oceny, której nie może podważyć przeciwstawienie jej oceny własnej, opartej na tym samym materiale, ale przy zastosowaniu innej hierarchii „ważności” kryteriów, oraz wybiórczego porównania niektórych elementów podlegających ocenie.

Z przedstawionych względów - wobec niewykazania, że zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem - Sąd Najwyższy oddalił odwołanie na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa.