



Sygn. akt III KRS 81/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 grudnia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący)

SSN Jolanta Frańczak

SSN Maciej Pacuda (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania W. M.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 18 czerwca 2015 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] ogłoszonym w Monitorze Polskim [...]

z udziałem M. Ł.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 15 grudnia 2015 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa uchwałą z dnia 18 czerwca 2015 r., podjętą w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...] na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 2 i art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej

Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 126, poz. 714 ze zm.) postanowiła przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] kandydaturę M. Ł. - sędziego sądu okręgowego oraz nie przedstawiać Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] pozostałych kandydatur, w tym kandydatury W. M. - radcy prawnego, adiunkta, członka samorządowego kolegium odwoławczego,

W uzasadnieniu tej uchwały Krajowa Rada Sądownictwa wyjaśniła, że na jedno stanowisko sędziowskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym ogłoszone w Monitorze Polskim [...] zgłosiło się szesnaście osób.

Zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa w jawnym głosowaniu, bezwzględną większością głosów, przyjął stanowisko w przedmiocie rekomendacji Radzie kandydatury M. Ł.

Krajowa Rada Sądownictwa, podzielając przedstawioną przez zespół jej członków argumentację, podjęła uchwałę o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] kandydatury M. Ł.

Rada stwierdziła, że uwzględniła oceny kwalifikacji kandydatów i kryteria wyrażone w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz to, że zgodnie z art. 6 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1647 j.t.), kandydat ubiegający się o stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego musi wyróżniać się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej.

Rada podniosła w związku z tym, iż M. Ł. ukończyła wyższe studia prawnicze na Uniwersytecie [...] z ogólną oceną dobrą. Od dnia 1 lipca do dnia 30 grudnia 1987 r. pracowała w Sądzie Wojewódzkim na stanowisku referenta. Po odbyciu aplikacji sądowej, we wrześniu 1989 r. złożyła zaś egzamin sędziowski, uzyskując ocenę bardzo dobrą. W dniu 27 listopada 1989 r. została mianowana

asesorem sądowym w Sądzie Rejonowym [...] i orzekała w Wydziale Rodzinnym i Nieletnich. Postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 lipca 1991 r. została powołana na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego [...]. Orzekała tam w Wydziale Cywilnym. Od dnia 3 stycznia do dnia 2 lipca 1993 r. odbywała staż w Narodowej Szkole dla Sędziów w Paryżu. Od dnia 15 października 1996 r. powierzono jej pełnienie obowiązków Przewodniczącej Wydziału Cywilnego Sądu Rejonowego [...], a od dnia 16 kwietnia 1997 r. powierzono jej tę funkcję. Od dnia 1 września 1998 r. była delegowana do pełnienia obowiązków sędziego Sądu Wojewódzkiego i orzekała tam w Wydziale Cywilnym. Postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 stycznia 2000 r. została powołana na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w [...]. Od dnia 16 września 2002 r. do dnia 29 lutego 2004 r. pełniła w tym Sądzie funkcję wizytatora ds. cywilnych. Decyzją Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 marca 2004 r. została powołana na stanowisko Wiceprezesa Sądu Okręgowego w [...] na okres sześciu lat. W tym czasie orzekała w Wydziale Cywilnym Odwoławczym tego Sądu. W okresie od dnia 9 do dnia 12 lutego 2004 r. i od dnia 5 do dnia 8 lipca 2004 r. uczestniczyła w warsztatach Najwyższej Rady Sądownictwa w Rzymie, a od dnia 30 maja do dnia 5 czerwca 2007 r. w warsztatach Rady Generalnej Sądownictwa Powszechnego w Murcji i w Luksemburgu. W 2005 r. kilkakrotnie była delegowana do orzekania w Wydziale Cywilnym Sądu Apelacyjnego. Decyzjami Ministra Sprawiedliwości była delegowana do pełnienia obowiązków sędziego w Sądzie Apelacyjnym od dnia 1 sierpnia 2007 r. do dnia 30 kwietnia 2008 r. (w wymiarze jednej sesji w miesiącu), a od dnia 1 do dnia 30 kwietnia 2010 r. (w pełnym wymiarze czasu pracy). Kolejne delegacje do pełnienia przez tę kandydatkę obowiązków sędziego w Sądzie Apelacyjnym miały miejsce w 2012 i 2013 r. Ponadto kandydatka prowadziła wykłady dla aplikantów sądowych okręgu [...] z prawa cywilnego materialnego (2003-2009), zajęcia na studiach podyplomowych prowadzonych przez Uniwersytet [...] (od 2011 r.) oraz zajęcia z prawa cywilnego materialnego w ramach kursu przygotowawczego dla studentów na aplikację ogólną (od 2011 r.).

Ocenę kwalifikacji M. Ł. sporządził sędzia wojewódzkiego sądu administracyjnego B. W. Opiniujący stwierdził, że kandydatka jest osobą pracowitą sumienną, systematyczną i dobrze zorganizowaną. Prowadzone postępowania

stara się kończyć szybko, zachowując przy tym wysoki poziom merytoryczny orzecznictwa, co znajduje potwierdzenie w jego stabilności. Jednostkowy przypadek uchylecia przez Sąd Najwyższy orzeczenia wydanego przez kandydatkę jako sędziego sprawozdawcę jest tylko wyjątkiem potwierdzającym powyższą opinię. Orzekając wiele lat w sprawach trudnych i skomplikowanych, zdobyła bardzo duże doświadczenie zawodowe. Konkludując, opiniujący stwierdził, że M. Ł. spełnia przesłanki określone w art. 6 § 1 pkt 1-5 i 7 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, a jej dotychczasowa praca zawodowa, w tym wieloletnie orzekanie na wysokim poziomie w sprawach cywilnych, w których z powodzeniem rozstrzygała spory o szerokiej tematyce, a także pełnienie funkcji Wiceprezesa Sądu Okręgowego, upoważnia do stwierdzenia, że spełnia także przesłankę z art. 6 § 1 pkt 6 tej ustawy.

Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] na posiedzeniu w dniu 4 marca 2015 r. udzieliło rekomendacji kandydaturze M. Ł., a Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na posiedzeniu w dniu 9 marca 2015 r., zaopiniowało jej kandydaturę przy następującym wyniku głosowania: 13 głosów „za” przy 16 głosów „przeciw” i 5 głosach „wstrzymujących się”.

Krajowa Rada Sądownictwa, podejmując decyzję w niniejszym postępowaniu, nominacyjnym wszechstronnie rozpoznała wszystkie zgłoszone kandydatury i zdecydowała, że najlepszym kandydatem jest M. Ł. Rada uwzględniła uzyskaną przez kandydatkę bardzo dobrą ocenę kwalifikacji sporządzoną przez sędziego wizytatora, a także doświadczenie życiowe i wieloletnie doświadczenie zawodowe zdobyte w trakcie orzekania na stanowisku sędziego sądu rejonowego, sędziego sądu okręgowego oraz podczas delegacji do orzekania w Sądzie Apelacyjnym. Odnotowała również, że Pani M. Ł. skutecznie łączy pracę orzeczniczą z prowadzeniem zajęć dydaktycznych. Ponadto, Rada wzięła pod uwagę rekomendację Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] oraz wysoki wynik głosowania na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] (13 głosów „za” przy 16 głosów „przeciw” i 5 głosach „wstrzymujących się”).

Mając powyższe na uwadze, Krajowa Rada Sądownictwa stwierdziła, że osoby, które nie uzyskały rekomendacji Rady, nie były w ramach tego

postępowania kwalifikacyjnego kandydatami lepszymi czy też bardziej odpowiednimi niż Pani M. Ł.

Te okoliczności spowodowały, że w trakcie posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa w dniu 18 czerwca 2015 r. podczas głosowania na kandydaturę M. Ł. oddano 13 głosów „za”, 0 głosów „przeciw” i 1 głos „wstrzymujący się”, natomiast na kandydaturę W. M. oddano 0 głosów „za”, 3 głosy „przeciw” i 11 głosów „wstrzymujących się”.

Uczestnik postępowania W. M. wniósł do Sądu Najwyższego odwołanie od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 18 czerwca 2015 r., zaskarżając tę uchwałę w częściach obejmujących: jej pkt I w zakresie, w jakim orzeka o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie na stanowisko sędziego kandydaturę sędziego M. Ł. oraz pkt II ppkt 7 w zakresie, w jakim orzeka o nieprzedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie na wymienione stanowisko sędziego W. M. oraz zarzucając tej uchwale naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest:

a) art. 33 ust. 1 ustawy o KRS, przez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że wszechstronne rozważenie sprawy dawało podstawy do objęcia wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziowskie M. Ł. i nie dawało podstaw o objęcia nim W. M.;

b) art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy o KRS, przez błędną wykładnię powodującą pominięcie, że ocena kandydatury W. M., powinna w pierwszej kolejności obejmować podstawę do kandydowania w postaci stopnia naukowego, nie zaś wyłącznie w oparciu o wykonywany zawód radcy prawnego lub (błędnie powołane) stanowisko adiunkta, czego w wypadku tego kandydata nie uwzględniały organy opiniodawcze WSA w [...], zaś wynikało to jednoznacznie z kwalifikacji, zobrazowanych kartą zgłoszenia i załączonymi doń opiniami, rekomendacjami i recenzjami, a także publikacjami; mylnie też KRS przyjęła, że opinia Kolegium i ocena Zgromadzenia Ogólnego determinują rozstrzygnięcie KRS;

c) art. 6 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1647), zwanej dalej p.u.s.a., przez błędne przyjęcie, że przesłanka wysokiego poziomu wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i dziedzin prawa związanych z działaniem

organów administracji publicznej została optymalnie spełniona w wypadku M. Ł. i nie została dostatecznie spełniona w wypadku W. M.;

d) art. 6 § 2 p.u.s.a. w zw. z art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a., przez błędną wykładnię pierwszego z nich, prowadzącą do niewłaściwego zastosowania drugiego z nich, skoro wymagania z art. 6 § 1 pkt 7 nie dotyczą osób z tytułem naukowym profesora lub stopniem naukowym doktora habilitowanego nauk prawnych;

e) art. 29 p.u.s.a. w zw. z art. 57f § 2 zdanie pierwsze i art. 57g § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 133), zwanej dalej p.u.s.p., poprzez błędne zastosowanie art. 57f § 2 zdanie pierwsze p.u.s.p., podczas gdy w wypadku W. M. podstawą ubiegania się o stanowisko była podstawa określona w art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a., zaś dokumenty obrazujące m.in. pracę radcy prawnego (które zdeterminowały opinie organów WSA, jakimi następnie kierowała się KRS, co wynika m.in. z określenia odwołującego się adresata uchwały) były przedstawione z kartą z racji obowiązku formalnego, a nie materialnego; przepis ten posługuje się zwrotem «ocena kandydata ... wykonującego zawód radcy... jest dokonywana w oparciu ...», a więc bez względu na kumulację wykonywania zawodu radcy z innymi podstawami. Z tych względów wadliwie oceniono kandydaturę pod względem podstaw z art. 6 § 1 pkt 7 p.u.s.a.;

f) § 8 ust. 1 pkt 1-3 i § 10 zdanie pierwsze i drugie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2012 r. w sprawie oceny kwalifikacji kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie (Dz.U. z 2012 r., poz. 1167), przez błędne przyjęcie, że kandydatury M. Ł. i W. M. ocenione winny być co do zasady pod kątem kwalifikacji nabytych w trakcie wykonywanego zawodów prawniczych, zaś gdy idzie o osiągnięcia zawodowe M. Ł., że kluczowe znaczenie miał okres orzekania w sądach powszechnych w wydziałach cywilnych, który oceniony został wyżej, aniżeli wydane wobec W. M. uchwały właściwych rad wydziałów o nadaniu stopnia doktora habilitowanego nauk prawnych, o nadaniu stopnia naukowego nauk prawnych oraz akt powołania na stanowisko profesora nadzwyczajnego oraz okres orzekania w organach administracji publicznej i pracy asystenta sędziego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz w wojewódzkim sądzie administracyjnym i pracy w zawodzie prawniczym (radcy prawnego) w organach administracji

publicznej I i II instancji, a także występowanie w imieniu tych organów przed sądami administracyjnymi obu instancji.

Powołując się na tak sformułowane zarzuty, odwołujący się, stosownie do art. 398⁴ § 1 pkt 3 w związku z art. 398¹⁶ zdanie pierwsze k.p.c., wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały oraz o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sąd Najwyższy uważa za stosowne przypomnieć, że zgodnie z art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 126, poz. 714 ze zm., dalej ustawa o KRS), uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Wynikające z tego przepisu prawo zaskarżenia uchwał Rady dotyczy zatem uchwał podejmowanych w sprawach należących do jej kompetencji, w tym w wymienionych w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o KRS sprawach o rozpatrzenie i ocenę kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych. Odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej (art. 44 ust. 3 ustawy o KRS) determinuje z kolei sposób wyznaczenia granic rozpoznania przez Sąd Najwyższy sprawy zainicjowanej odwołaniem uczestnika postępowania. Stosownie do art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje bowiem skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw, a z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania.

Jeśli natomiast chodzi o podstawy odwołania od uchwał Rady, to zdaniem Sądu Najwyższego zasadniczo nie ma zastosowania w tym zakresie art. 398³ § 1 k.p.c. regulujący kwestię podstaw kasacyjnych, gdyż w przypadku odwołań od uchwał Rady podstawy te są określone w art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o KRS, który stanowi, że odwołanie można wnieść z powodu sprzeczności uchwały z prawem, a zatem zarówno z prawem materialnym, jak i z przepisami postępowania. Szczegółowe zasady postępowania przed Radą w indywidualnych sprawach są

przy tym unormowane w przepisach rozdziału 3 obecnie obowiązującej ustawy o KRS i to one mogą zasadniczo stanowić punkt odniesienia dla podnoszonych w odwołaniach od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa zarzutów naruszenia przepisów proceduralnych. Naruszenia te muszą mieć jednak istotny wpływ na wynik sprawy, odzwierciedlony w treści zaskarżonej uchwały.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie za nadal aktualny uznaje równocześnie pogląd judykatury wyrażany na gruncie art. 13 ust. 2 dawnej ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, będącego odpowiednikiem art. 44 ust. 1 obecnej ustawy o KRS, zgodnie z którym zakres kognicji Sądu Najwyższego w ramach oceny uchwał Krajowej Rady Sądownictwa obejmuje wyłącznie badanie, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem. Oznacza to przede wszystkim, że Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydata na sędziego (a tym bardziej jego kontrkandydatów). Przedmiotem badania ze strony Sądu Najwyższego pozostaje więc procedura podejmowania uchwały przez Krajową Radę Sądownictwa, a nie przesłanki, które zadecydowały o jej treści (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 15 lipca 2009 r., III KRS 7/09 i III KRS 11/09, niepublikowane, oraz z dnia 20 października 2009 r., III KRS 13/09, ZNSA 2011 nr 11, poz. 93). Wypada również dodać, że jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06 (OTK-A 2008 nr 4, poz. 63), ani szczególna, konstytucyjna, pozycja ustrojowa KRS, ani fakt, że w myśl art. 12 ust. 5 ustawy o KRS w postępowaniu przed Radą nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, nie odbierają postępowaniu przed Radą w sprawach indywidualnych, dotyczących powołania na stanowiska sędziowskie, charakteru postępowania administracyjnego. Przedmiot postępowania w kwestii oceny kandydata i przedstawienia wniosku o jego powołanie na stanowisko sędziego ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. I jako taka powinna podlegać kontroli sądowej w zakresie właściwym tego rodzaju sprawom, tj. pod kątem legalności, przestrzegania stosownych procedur prawnych. Zgodzić się natomiast należy ze stanowiskiem, że merytoryczna ingerencja sądu w rozstrzygnięcia Rady byłaby niedopuszczalna, wkraczałaby bowiem w sferę szczególnego władztwa Rady, wynikającego z samych norm konstytucyjnych.

Jednakże kontrola sądowa przestrzegania praw obywateli, w rozważanym wypadku praw wynikających z art. 60 Konstytucji, tj. prawa równego dostępu do służby publicznej, a zatem w sprawach prowadzenia naboru na podstawie przejrzystych kryteriów selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej, jest, w myśl art. 45 ust. 1 Konstytucji, konieczna.

W konsekwencji takiego ukształtowania kognicji Sądu Najwyższego w zakresie kontroli nad postępowaniem dotyczącym przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie sędziego, kontrola sądowa obejmuje w szczególności badanie, czy Rada przestrzegała w danym postępowaniu jednolitych kryteriów oceny kandydata oraz procedur postępowania związanych z oceną kandydatury i przedstawiania wniosku Prezydentowi. Analiza tego, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem, obejmuje także kontrolę przestrzegania przez Radę innych wymagań prawnych, w tym np. ustawowych warunków powoływania na stanowisko sędziego, sprecyzowanych w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ogólnych reguł proceduralnych obowiązujących w postępowaniu przed tym organem, określonych w przepisach rozdziału 3 ustawy o KRS.

Podkreślić należy, że Krajowa Rada Sądownictwa jest zobligowana do wszechstronnego rozważenia wszystkich okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Jest ona organem umocowanym przez Konstytucję do rozpatrywania i oceny kandydatów do pełnienia urzędu sędziego, w jej gestii pozostają ustalenia faktyczne, ocena dowodów, ocena doboru kryteriów, jak również znaczenie przywiązywane do poszczególnych kryteriów przy ocenie poszczególnych kandydatów.

Przechodząc do oceny podstaw odwołania wniesionego w niniejszej sprawie od uchwały Rady z dnia 9 marca 2015 r., Sąd Najwyższy stwierdza, że jest ono oparte na zarzutach naruszenia: art. 33 ust. 1, art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy o KRS; art. 6 § 1 pkt 6 i 7, art. 6 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. o ustroju sądów administracyjnych; art. 29 ustawy o ustroju sądów administracyjnych w związku z art. 57f § 2 zdanie pierwsze i art. 57g § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, a także § 8 ust. 1 pkt 1-3 i § 10 zdanie pierwsze i

drugie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2012 r. w sprawie oceny kwalifikacji kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie.

Powołany w podstawach zaskarżenia art. 33 ust. 1 ustawy o KRS zobowiązuje Krajową Radę Sądownictwa, aby przed podjęciem uchwały w indywidualnych sprawach należących do jej kompetencji wszechstronnie rozważyła sprawę na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeśli zostały złożone. Regulacja zawarta w tym przepisie koresponduje więc z obowiązkami Rady wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP. Naruszenie tego przepisu (a także art. 2 Konstytucji RP) może zatem polegać na pominięciu istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności wynikających z owej dokumentacji lub wyjaśnień, albo na dokonaniu ustaleń sprzecznych z tymże materiałem.

Natomiast w myśl art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście zespół 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. Przepis ten jest wprawdzie adresowany wprost tylko do zespołu i nakazuje uwzględnienie wymienionych w nim kryteriów jedynie przy ustalaniu kolejności na liście kandydatów rekomendowanych przez zespół do obsadzenia wolnych stanowisk sędziowskich. Z reguły wykładni systemowej i funkcjonalnej wynika jednak, że ma on szersze zastosowanie, tak w zakresie przedmiotowym, jak i podmiotowym. Przed ustaleniem kolejności rekomendowanych kandydatów zespół musi bowiem w pierwszym rzędzie wydzielić ich grupę spośród wszystkich, którzy zgłosili się do obsadzanych stanowisk, a trudno sobie wyobrazić, aby można w tym zakresie stosować inne kryteria, gdyż obie te czynności służą jednemu celowi – wyborowi najlepszych kandydatów na sędziów. Ten sam cel ma zaś następna faza postępowania, już przed Radą w pełnym składzie, co przemawia za stosowaniem również w tej fazie tych samych kryteriów oceny kandydatów. Wymaga przy tym podkreślenia, że określony w art. 35 ust. 2 katalog kryteriów nie ma wyczerpującego charakteru i – poza wyeksponowaniem, przez użycie sformułowania „przede wszystkim”, oceny

kwalifikacji kandydatów – w żadnym razie nie hierarchizuje innych przymiotów (cech, właściwości), którymi powinna odznaczać się osoba ubiegająca się o to stanowisko. Co do samych kwalifikacji kandydatów należy z kolei zauważyć, że przepis nie precyzuje tego pojęcia. Z pewnością jednak nie można utożsamiać go tylko z wymaganiami stawianymi kandydatom w przepisach ustawy o ustroju sądów administracyjnych czy w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych, gdyż te wyznaczają jedynie minimum standardów dla osoby ubiegającej się o stanowisko sędziego. Chodzi więc raczej o uwzględnienie w ocenie kandydatów – poza owym ustawowym minimum – dodatkowych elementów składających się na teoretyczne i praktyczne umiejętności potrzebne do wykonywania tego zawodu, jak np. wyniki ukończenia studiów i egzaminu kończącego właściwą aplikację, 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. Aktualny pozostaje zatem pogląd judykatury, ukształtowany na podstawie przepisów dawnej ustawy o KRS z dnia 27 lipca 2001 r., w myśl którego o wyborze kandydata decyduje ocena całościowa, wynikająca z łącznego zastosowania tych przesłanek (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2009 r., III KRS 13/09, ZNSA 2011 nr 1, poz. 93; z dnia 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09, LEX nr 737271 i z dnia 17 sierpnia 2010 r., III KRS 10/10, LEX nr 678015).

Przenosząc te ogólne uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, Sąd Najwyższy stwierdza, iż Krajowa Rada Sądownictwa, rozpatrując i oceniając kandydatury zgłoszone na wolne stanowisko sędziowskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...], dysponowała obszerną dokumentacją dotyczącą poszczególnych osób biorących udział w konkursie oraz listą rekomendacyjną Zespołu członków Rady, sporządzoną po zapoznaniu się z tą dokumentacją. Z uwagi na cel, jaki ma spełniać uzasadnienie do uchwały, Rada nie miała przy tym możliwości szczegółowego omawiania wszystkich dokumentów znajdujących się w materiałach przedstawionych przez kandydatów, co nie oznacza wcale, że dokumenty takie zostały pominięte przy podejmowaniu uchwały. Wypada też podkreślić, że uchwała Rady jest aktem podejmowanym przez organ kolegialny.

Wyniki takiego głosowania trudno więc przedstawić w formie uzasadnienia, choćby z tej przyczyny, że nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie rzeczywistych intencji głosujących. W takim przypadku kontrola sądowa musi ograniczyć się do oceny, czy zachowane były podstawowe reguły proceduralne. Jest to sytuacja podobna do spotykanej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sprawach zainicjowanych wniesieniem odwołania od decyzji Centralnej Komisji do Spraw Tytułu Naukowego i Stopni Naukowych w przedmiocie nadania stopnia naukowego i tytułu naukowego, w których sąd administracyjny nie jest kompetentny do merytorycznej kontroli recenzji stanowiących podstawę decyzji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 1996 r., III ARN 86/95, OSNAPiUS 1996 nr 21, poz. 315; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 1999 r., I SA 813/99, LEX nr 46279; z dnia 22 listopada 2007 r., I SA/Wa 1292/07, LEX nr 433773 i z dnia 30 maja 2008 r., I OSK 212/08, LEX nr 505357 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 maja 2010 r., I SA/Wa 106/10, LEX/el. 2010, z glosą M. Karpiuka).

Z uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika wszakże, iż Krajowa Rada Sądownictwa, rozpatrując kandydatury na wakujące stanowisko sędziowskie, wzięła pod uwagę wszystkie okoliczności dotyczące poszczególnych uczestników postępowania, rzutujące na ocenę ich predyspozycji do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, zwłaszcza zaś te, o których mowa art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, a więc przede wszystkim kwalifikacje i doświadczenie zawodowe kandydatów, opinie wizytatorów i przełożonych, rekomendacje oraz wyniki głosowań organów samorządu sędziowskiego, a także szczegółowo je opisała. O wyborze kandydatury M. Ł. zadecydowała zaś przede wszystkim bardzo dobra ocena kwalifikacyjna dotycząca jej pracy, obszerna i pogłębiona wiedza merytoryczna, doświadczenie życiowe oraz wieloletnie doświadczenie zawodowe zdobyte w trakcie orzekania w sądach powszechnych wszystkich szczebli, a nadto rekomendację Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] i najwyższe poparcie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów tego Sądu.

Za chybiony należy zatem uznać podnoszony w odwołaniu zarzut naruszenia art. 33 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Nie ma bowiem podstaw do przyjęcia, że Rada pominęła istotne dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności

wynikające z posiadanej dokumentacji bądź dokonała ustaleń sprzecznych z tą dokumentacją.

Zdaniem Sądu Najwyższego, bezzasadny jest także zarzut naruszenia art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz korespondujące z nim zarzuty naruszenia art. 6 § 1 pkt 6, art. 6 § 2 w związku z art. 6 § 1 pkt 7 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, art. 29 p.u.s.a. w związku z art. 57f § 2 zdanie pierwsze i art. 57g § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, a także § 8 ust. 1 pkt 1-3 i § 10 zdanie pierwsze i drugie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2012 r. w sprawie oceny kwalifikacji kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie. Sąd Najwyższy jest bowiem zdania, że uzasadnienie zaskarżonej uchwały oraz dokumenty obrazujące przebieg postępowania przed Radą pozwalają przyjąć, że rozstrzygnięcie, które zapadło w kwestionowanej uchwale o przedstawieniu Prezydentowi RP wybranej kandydatki z wnioskiem o powołanie jej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego WSA i nieprzedstawieniu z takim wnioskiem kandydatury odwołującego się, zostało podjęte nie tylko po wszechstronnym rozważeniu całości zgromadzonego materiału dowodowego, ale także z zachowaniem prawidłowego toku postępowania przed Radą i po uwzględnieniu przez Radę wszystkich ustawowych kryteriów oceny uczestniczących w tym postępowaniu kandydatów. W szczególności Sąd Najwyższy nie widzi podstaw do stwierdzenia, że Krajowa Rada Sądownictwa kierowała się przy odmowie przedstawienia kandydatury odwołującego się Prezydentowi RP niejednolitymi kryteriami lub że pominęła część kryteriów. Powinność stosowania w postępowaniu przed Radą jednolitych kryteriów wyboru nie oznacza, że Krajowa Rada Sądownictwa ma obowiązek wobec wszystkich zgłoszonych kandydatów (niezależnie od ich statusu) stosować kryteria jednakowe (identyczne). Z tej przyczyny należy podkreślić, że jednolite kryterium odnoszące się np. do kwalifikacji zawodowych (dorobku, doświadczenia zawodowego) kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie w sądzie administracyjnym nie może być jednakowo stosowane do różnych kandydatów. Inaczej ich ocena będzie dokonywana np. w odniesieniu do sędziego sądu powszechnego, a inaczej będzie kształtować się w przypadku kandydatury zgłoszonej przez prokuratora, radcę prawnego, adwokata, notariusza lub pracownika naukowego szkoły wyższej, zaś

szczegółowe odtworzenie motywacji jest prawie niemożliwe. Ta sama trudność będzie towarzyszyć próbie odtworzenia motywacji, którą kierowała się Rada, oceniając osoby spełniające ustawowe warunki ubiegania się o stanowisko sędziowskie z różnych tytułów (np. pracownik naukowy będący równocześnie radcą prawnym bądź adwokatem). Wbrew odmiennemu stanowisku odwołującego się, żaden z tych tytułów nie ma przy tym pierwszeństwa w ramach dokonywanej przez Radę oceny kwalifikacji kandydata. Mają one bowiem równorzędny charakter. W szczególności zwolnienie osób z tytułem naukowym profesora lub ze stopniem naukowym doktora habilitowanego nauk prawnych z obowiązku spełnienia wymagań określonych w art. 6 § 1 pkt 7 ustawy o ustroju sądów administracyjnych nie oznacza zaś, że posiadanie wymienionego tytułu lub stopnia naukowego winno być brane przez Radę pod uwagę w pierwszej kolejności. Co już wcześniej zostało bowiem podniesione, spełnienie wymagań określonych w art. 6 § 1 pkt 1-7 i § 2 ustawy o ustroju sądów administracyjnych stanowi jedynie minimum standardów dla osoby ubiegającej się o stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, natomiast z całą pewnością nie przesądza jeszcze określonej (pozytywnej lub negatywnej) oceny kwalifikacji kandydata, której Rada dokonuje po uwzględnieniu całej dokumentacji przedstawionej przez kandydata oraz oceny kwalifikacji sporządzonej uprzednio przez sędziego wizytatora (art. 57a § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych w związku z art. 29 ustawy o ustroju sądów administracyjnych). Tylko wówczas ocena kwalifikacji ma charakter całościowy (kompletny). Wbrew zarzutom odwołującego się, uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie wskazuje również, aby Rada pominęła przy ocenie jego kwalifikacji posiadany przez niego stopień naukowy i poprzestała jedynie na ocenie sposobu wykonywania zawodu radcy prawnego.

Podniesione w odwołaniu zarzuty sprzeczności zaskarżonej uchwały z art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, a także art. 6 § 1 pkt 6 ustawy o ustroju sądów administracyjnych są bezzasadne także z tej przyczyny, że podstawą odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa nie mogą być - stanowiące wyraz subiektywnych odczuć odwołującego się - zarzuty, które dotyczą ustalenia faktów lub oceny dowodów w sprawie (art. 398³ § 3 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS). A taki właśnie charakter ma wyrażone przez odwołującego się przekonanie

o wyższości jego niektórych przymiotów (np. posiadany stopień naukowy doktora nauk prawnych w zakresie prawa administracyjnego, powołanie na stanowisko profesora nadzwyczajnego w Katedrze Postępowania Administracyjnego Wyższej Szkoły Prawa i Administracji w [...]), wysoki poziom wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej wynikający z wszechstronnego doświadczenia zawodowego, czy też ilość publikacji naukowych).

Nie ma także racji odwołujący się, przypisując Radzie przyjęcie w zaskarżonej uchwale, że opinia kolegium właściwego sądu oraz ocena zgromadzenia ogólnego „determinują rozstrzygnięcie KRS”. Jak wynika bowiem z treści uzasadnienia uchwały, uzyskane przez wybraną kandydatkę poparcie środowiska sędziowskiego stanowiło wyłącznie dodatkowy argument, uzupełniający decydujące o jej wyborze kwalifikacje oraz posiadane doświadczenie zawodowe. Trzeba jednak dodać, że opinia kolegium właściwego sądu oraz ocena zgromadzenia ogólnego bez wątplenia stanowią ustawowe kryterium oceny kandydatów do objęcia stanowisk sędziowskich. Choć bowiem nie zostało ono wymienione wśród warunków uprawniających do objęcia stanowiska sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w art. 6 § 1 Prawa o ustroju sądów administracyjnych, to jednak przewidziano je w przepisach regulujących tryb postępowania nominacyjnego przed KRS (art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy o KRS). W judykaturze Sądu Najwyższego utrwalony jest zaś pogląd, że wyniki głosowania w kolegium i zgromadzeniu ogólnym sędziów właściwego sądu („poparcie środowiska sędziowskiego”) nie wiążą wprawdzie KRS przy dokonywaniu oceny kandydata na wolne stanowisko sędziowskie, jednakże są istotne z punktu widzenia art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy o KRS, gdyż stanowią jedno z ustawowych kryteriów rzutujących na ocenę predyspozycji kandydatów do pełnienia urzędu na obsadzonym stanowisku sędziego. Dlatego KRS powinna nawet dodatkowo umotywować swój wybór wówczas, gdy dotyczył on osoby, która uzyskała mniejsze poparcie środowiska zawodowego (por. 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).

Zdaniem Sądu Najwyższego, uzasadnienie uchwały podjętej w przedmiotowej sprawie oraz dokumenty obrazujące przebieg postępowania przed Radą pozwalają przyjąć, że rozstrzygnięcie, które zapadło w kwestionowanej uchwale, stanowiło efekt wszechstronnego rozważenia całości zgromadzonego materiału dowodowego i zachowania prawidłowego toku postępowania przed Radą. Z tej przyczyny subiektywne poczucie pokrzywdzenia kandydata do objęcia wolnego stanowiska sędziego nie może stanowić usprawiedliwionej podstawy odwołania od uchwały KRS o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie na wakujące stanowisko sędziowskie, jeżeli odwołujący się nie sformułował uzasadnionych zarzutów, które potwierdzałyby rzeczywiste stosowanie wobec jego kandydatury nierównych lub dyskryminujących go kryteriów dostępu do wakujących stanowisk sędziowskich w porównaniu do innych kandydatur zgłoszonych w tej samej procedurze konkursowej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2012 r., III KRS 21/12, LexPolonica nr 6202466). Weryfikacja kwalifikacji poszczególnych kandydatów ubiegających się o stanowiska sędziowskie należy wyłącznie do Rady, a podstaw do twierdzenia, że zostały przekroczone granice swobodnego uznania, nie mogą stanowić odmienne - z natury subiektywne - zapatrywania w odniesieniu do własnych osiągnięć, walorów i przymiotów. W tym stanie rzeczy uchylają się spod kognicji Sądu Najwyższego twierdzenia odwołującego się, że to właśnie jego cechuje najwyższy (spośród wszystkich zgłoszonych kandydatów) poziom wiedzy z zakresu administracji publicznej (prawa administracyjnego), zaś KRS dokonała pobieżnej i sprzecznej z wynikami materiału dowodowego oceny jego kandydatury. Należy również podkreślić, że Krajowa Rada Sądownictwa 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 w [...] tylko jednego spośród kilkunastu kandydatów, z których większość (w tym także odwołujący się) z całą pewnością posiada przymioty świadczące o tym, iż nie tylko spełnia formalne (ustawowe) przesłanki, ale również – przy uwzględnieniu określonych kryteriów oceny – jest merytorycznie przygotowany do objęcia stanowiska, o które się ubiega. Mówiąc lapidarnie, Rada (co sama przyznała w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały) dokonywała więc wyboru

pomiędzy dobrymi i bardzo dobrymi kandydatami, przy czym kandydatura odwołującego się w żadnym razie nie została przez Radę zdyskwalifikowana, co jasno wynika z końcowego fragmentu uzasadnienia zaskarżonej uchwały, w którym stwierdzono jedynie, iż „osoby, które nie uzyskały rekomendacji Rady, nie były w ramach tego postępowania kwalifikacyjnego kandydatami lepszymi czy też bardziej odpowiednimi niż Pani M. Ł”.

Wobec bezzasadności podstaw i zarzutów odwołania, Sąd Najwyższy orzekł zatem o jego oddaleniu na mocy art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS.

kc