



Sygn. akt III KRS 242/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 stycznia 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Halina Kiryło (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Krzysztof Staryk

SSA Agata Pyjas - Luty

w sprawie z odwołania T. D.

od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr .../2013 z dnia 19 lipca 2013 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego ogłoszonym w Monitorze Polskim,

z udziałem G. D. i P. K.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 24 stycznia 2014 r.,

uchyla zaskarżoną uchwałę w punkcie 1 w części dotyczącej przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatury P. K. z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oraz w punkcie 2 w części dotyczącej odmowy przedstawienia kandydatury T. D. z wnioskiem o powołanie do pełnienia tego urzędu i sprawę w tym zakresie

przekazuje Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr .../2013 z dnia 19 lipca 2013 r. Krajowa Rada Sądownictwa postanowiła przedstawić Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego kandydaturę G. D. i P. K. oraz nie przedstawiać Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na tymże stanowisku kandydatury J. B., J. B., A. D., T. D., R. G., W. J., A. K., K. K., B. M., A. M., J. N. i A. S., a nadto umorzyć postępowanie z wniosku M. L.-G. i R. R.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że na dwa wolne stanowiska sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym ogłoszone w Monitorze Polskim, zgłosiło się szesnastu wyżej wskazanych kandydatów. Zespół członków Krajowej Rady Sądownictwa w dniu 15 lipca 2013 r. jednogłośnie (3 głosami „za”) udzielił rekomendacji kandydaturze G. D. oraz P. K. na wakujące stanowiska sędziowskie.

Podczas posiedzenia w dniu 19 lipca 2013 r. Krajowa Rada Sądownictwa, dzieląc stanowisko Zespołu członków Rady, uznała, że w obecnej procedurze nominacyjnej najlepszymi kandydatami na wolne stanowiska sędziowskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym są G. D. oraz P. K. Zdaniem Rady, przemawiają za tym ocena kwalifikacji wymienionych kandydatów, posiadane przez nich długoletnie i wszechstronne doświadczenie zawodowe, wnioski płynące z opinii na temat ich pracy, a także uzyskane zdecydowane poparcie środowiska sędziowskiego i Prezesa WSA.

Prezentując zwycięzców konkursu Rada wskazała, że G. D. w 1995 r. ukończył wyższe studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu [...] uzyskując tytuł magistra prawa z ogólną oceną dobrą. Ponadto w 1994 r. ukończył wyższe studia historyczne na Wydziale Nauk Społecznych tego Uniwersytetu uzyskując tytuł magistra historii. W 1999 r. obronił z wyróżnieniem rozprawę doktorską i uzyskał stopień doktora nauk prawnych. Przedmiotem

rozprawy doktorskiej były administracyjnoprawne instrumenty ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem, za którą Kandydat otrzymał Indywidualną Nagrodę Rektora Uniwersytetu II stopnia. W dniu 13 listopada 2012 r. uzyskał stopień doktora habilitowanego nauk prawnych. Rozprawa habilitacyjna Kandydata pt. „Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach”, zdaniem profesorów prawa, stanowi istotny wkład w rozwój nauki prawa, w tym nie tylko prawa ochrony środowiska, ale również szeroko pojmowanego prawa publicznego. Kandydat od 1 października 1999 r. do chwili obecnej jest zatrudniony na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu [...] na stanowisku adiunkta w Katedrze Prawa Górniczego i Ochrony Środowiska. Ponadto od 1 lipca 2000 r. przez okres sześciu lat był pozaetatowym członkiem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. W okresie od 1 października 2000 r. do 30 września 2010 r. pełnił jako adiunkt funkcję kierownika Zakładu Badań Naukowych Administracji w Wyższej Szkole Ekonomii i Administracji. W okresie od 1 września 2004 r. do 28 lutego 2005 r. był wykładowcą oraz pełnił funkcję prorektora do spraw dydaktycznych w Wyższej Szkole Zarządzania Ochroną Pracy. Od 1 czerwca 2010 r. do chwili obecnej jest doradcą do spraw prawa geologicznego i górniczego oraz prawa ochrony środowiska w firmie R. P. Sp. z o.o., a w okresie od 1 czerwca 2010 r. do 31 grudnia 2010 r. był również doradcą do spraw prawa geologicznego i górniczego oraz prawa ochrony środowiska w Spółce R. K. S.A. Ponadto w okresie od 1 października 2010 r. do 14 lutego 2013 r. był adiunktem, a przez rok również zastępcą dyrektora Instytutu Administracji do spraw Nauki Akademii [...]. Ocenę kwalifikacyjną Kandydata sporządził sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego R. W., który stwierdził, że G. D. spełnia wymagania stawiane przy powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Kandydat wyróżnia się wysokim poziomem wiedzy i doświadczeniem w dziedzinie prawa administracyjnego. Jego dorobek i doświadczenie związane z prawem administracyjnym skupiają się w dominującej mierze na zagadnieniach związanych z takimi dziedzinami prawa, jak prawo ochrony środowiska, czy też prawo geologiczne i górnicze, jednak w żaden sposób nie umniejsza to pozytywnej ocenie kwalifikacji Kandydata. W szczególności na uwagę w tej mierze zasługują zarówno publikacje, jak i opinie prawne z zakresu innych dziedzin prawa administracyjnego,

aniżeli te, które dominują w działalności naukowej kandydata. Istotne znaczenie ma w tym względzie doświadczenie Kandydata w zakresie stosowania prawa w czasie pełnienia przez niego funkcji członka Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Sędzia wizytator stwierdził nadto, że opinie prawne sporządzone przez G. D. wskazują na rzetelną i dogłębną analizę przedmiotu opiniowanej sprawy. Są opracowane w sposób jasny, z powołaniem przepisów prawa, ich zrozumiałą wykładnią i wnioskami stanowiącymi odpowiedź na zleczone do zaopiniowania problemy prawne. W niektórych opiniach zawarte są również odesłania do aktualnego orzecznictwa wspólnotowego i krajowego. Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na posiedzeniu w dniu 10 czerwca 2013 r. oceniło kandydaturę G. D. jako ponad bardzo dobrą (plus 5) i udzieliło jej zdecydowanego poparcia. Na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w dniu 18 czerwca 2013 r. Kandydat uzyskał 20 głosów „za”, 14 głosów „przeciw” i 1 głos „nieważny”. Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego ocenił Kandydata bardzo dobrze i udzielił mu zdecydowanego poparcia.

Drugi z kandydatów P. K. w 1998 r. ukończył wyższe studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu [...] uzyskując tytuł magistra prawa z ogólną oceną bardzo dobrą. Po odbyciu aplikacji sądowej w kwietniu 2001 r. złożył egzamin sędziowski z oceną bardzo dobrą. Z dniem 1 sierpnia 2001 r. został mianowany asesorem sądowym w Sądzie Rejonowym w K., gdzie pełnił obowiązki w III Wydziale Karnym. Postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 16 grudnia 2003 r. Kandydat został powołany na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w K. Z dniem 1 marca 2003 r. powierzono mu funkcję Kierownika Sekcji Wykonawczej przy IV Wydziale Karnym na okres 6 miesięcy, a z dniem 1 lipca 2006 r. - funkcję Przewodniczącego III Wydziału Karnego na okres 6 miesięcy, po czym z dniem 1 stycznia 2007 r. powołano go na to stanowisko na czas nieokreślony. W związku z podziałem Sądu Rejonowego w K., opiniowany z dniem 1 kwietnia 2007 r. został przeniesiony do Sądu Rejonowego [...] w K. i utworzonego tam III Wydziału Karnego, w którym powierzono mu funkcję Przewodniczącego tego Wydziału na czas nieokreślony. Z funkcji tej został zwolniony z dniem 30 września 2007 r. Z dniem 14 kwietnia 2007 r. Kandydat

został powołany do pełnienia funkcji Wiceprezesa Sądu Rejonowego [...] w K. na okres 4 lat. W związku z delegowaniem opiniowanego do pełnienia obowiązków sędziego Sądu Okręgowego w K., z dniem 1 czerwca 2010 r. z funkcji tej został odwołany. Kandydat w latach 2006 - 2010 był wielokrotnie delegowany do orzekania w VII Wydziale Karnym Odwoławczym Sądu Okręgowego w K. Z dniem 1 czerwca 2010 r. delegowano go do pełnienia obowiązków sędziego Sądu Okręgowego w K., w którym orzekał w XVI Wydziale Karnym. Z dniem 24 października 2011 r. został powołany na stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w K., gdzie do chwili obecnej orzeka w XVI Wydziale Karnym. Opiniowany ukończył ponadto Studia Podyplomowe na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu [...], w zakresie Prawo Unii Europejskiej oraz w zakresie Administracji i Zarządzania - z wynikiem bardzo dobrym. W 2011 r. rozpoczął również studia doktoranckie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu [...] w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego, w której przygotował rozprawę doktorską „Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego”. Przewód doktorski został otwarty w styczniu 2013 r., a w marcu 2013 r. złożono rozprawę. Kandydat jest autorem kilku publikacji, w tym dwóch z dziedziny prawa administracyjnego, opublikowanych w „Zeszytach Naukowych Sądownictwa Administracyjnego”.

Ocenę kwalifikacyjną Kandydata sporządziła sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego I. B. Sędzia wizytator badając poziom merytoryczny orzecznictwa, efektywność wykonywania obowiązków, sprawność postępowania m.in. w oparciu o analizę akt sądowych w Sądzie Okręgowym w K., wysoko oceniła kwalifikacje Kandydata. Wskazała, że spektrum spraw, w których orzeka on, jest bardzo szerokie; oprócz czysto kryminalnych, znaczną część jego referatu stanowią sprawy dotyczące przestępczości gospodarczej i zorganizowanej, cechujące się rozległą interdyscyplinarnością, a kwalifikacja prawna stanów faktycznych wymaga znajomości wielu innych dziedzin prawa, jak prawo podatkowe, celne, gospodarcze, administracyjne, prawo własności intelektualnej, zamówień publicznych, prawo budowlane, prawo papierów wartościowych, prawo bankowe, ochrony danych osobowych itp. Sędzia wizytator podkreśliła, że sprawność w stosowaniu norm prawa publicznego, podlegającego określonym rygorom związanym z metodami interpretacji i wnioskowań oraz argumentacji

prawniczej, ma znaczenie dla orzekania w sprawach polegających na kontroli legalności aktów i czynności. Zdaniem opiniującej, Kandydat niewątpliwie posiada taką sprawność, o czym świadczą bardzo pozytywne opinie o poziomie merytorycznym jego orzecznictwa, jak również potwierdzają przedłożone uzasadnienia. Poza sprawnością językową i elegancją stylu oraz przejrzystością wywodów, uzasadnienia te dokumentują umiejętność stosowania prawa publicznego, czynienia ustaleń faktycznych, selekcji tych ustaleń, a następnie kwalifikacji prawnej z punktu widzenia przesłanek ustawowych. Terminowość sporządzania uzasadnień orzeczeń jest wzorowa, rytmika podejmowania czynności procesowych - prawidłowa, a przygotowanie i organizacja rozpraw - dobra. Mając powyższe na uwadze, sędzia wizytator wyraziła zdecydowanie pozytywną opinię o kandydaturze P. K. na stanowisko sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym jako spełniającej wszystkie ustawowe wymagania i odpowiadającej oczekiwaniom. Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na posiedzeniu w dniu 10 czerwca 2013 r. oceniło kandydaturę P. K. jako ponad bardzo dobrą (plus 5) i udzieliło jej zdecydowanego poparcia. Na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w dniu 18 czerwca 2013 r. Kandydat uzyskał 17 głosów „za”, 17 głosów „przeciw” i 1 głos „nieważny”. Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego ocenił Kandydata bardzo dobrze i udzielił mu zdecydowanego poparcia.

Te okoliczności spowodowały, że w trakcie posiedzenia Krajowej Rady Sądownictwa w dniu 19 lipca 2013 r. na kandydaturę G. D. oddano 14 głosów „za”, 0 głosów „przeciw” i 1 głos „wstrzymujący się”, zaś na kandydaturę P. K. oddano 14 głosów „za”, 0 głosów „przeciw” i 1 głos „wstrzymujący się”, udzielając im poparcia. Natomiast żaden z pozostałych kandydatów nie uzyskał wymaganej bezwzględnej większości głosów.

Od powyższej uchwały odwołanie złożył T. D., zaskarżając ją w części, w której postanowiono, że P. K. zostanie przedstawiony Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oraz w części, w której postanowiono nie przedstawiać odwołującego się Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia tegoż urzędu.

Uchwale zarzucono naruszenie: 1/ art. 2, art. 32 ust. 1, art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez niezastosowanie przy ocenie kandydatów na stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. reguł i kryteriów, w tym kryteriów jednolitych i wystarczająco obiektywnych, które odpowiadałyby zasadom równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania oraz zasadom demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, które to naruszenie miało wpływ na wynik postępowania, gdyż doprowadziło do tego, że kandydatura odwołującego się nie została przedstawiona Prezydentowi do powołania do objęcia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego :2/ art. 33 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, przez brak wszechstronnego rozważenia sprawy, na podstawie udostępnionej dokumentacji, a także przekroczenie zasady swobodnej oceny kandydatów z zastosowaniem kryteriów ustawowych, które to naruszenie przejawia się w: a/ pominięciu okoliczności, że T. D. uzyskał większe niż sędzia P. K. poparcie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego; b/ pominięciu okoliczności, że T. D. od 2008 r. jako członek pozaetatowy, a od 2009 r. jako członek etatowy, orzeka w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w C., przez co posiada większe doświadczenie zawodowe związane ze stosowaniem prawa administracyjnego; c/ pominięciu korzystnych dla odwołującego się opinii Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w C. oraz opinii Prezesa Sądu Okręgowego w C., a także opinii kwalifikacyjnej sporządzonej przez sędziego wizytatora; d/ przyjęciu, że kandydatura sędziego P. K. zasługuje na wyróżnienie (i jest lepsza od kandydatury T. D.) ze względu na posiadanie przez tego kandydata długoletniego, różnorodnego doświadczenia zawodowego i bardzo wszechstronnej wiedzy merytorycznej, również w zakresie prawa administracyjnego, podczas gdy okoliczności te pozostają w sprzeczności z materiałami źródłowymi, na podstawie których zostały ustalone; 3/ art. 35 ust. 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, przez dokonanie przez Radę oceny kwalifikacji T. D. z pominięciem kryterium wysokiego poziomu wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej, co jest konsekwencją nieuwzględnienia w wykładni pojęcia

„ocena kwalifikacji” wymogów stawianych kandydatom na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w przepisie art. 6 § 1 pkt 6 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych; 4/ art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, przez przyznanie pierwszeństwa opinii Kolegium Sądu przed oceną właściwego Zgromadzenia Ogólnego, co stanowi efekt nieprawidłowej wykładni tego przepisu, niezgodnej z art. 24 § 4 pkt 2 oraz art. 25 § pkt 2 ustawy o ustroju sądów administracyjnych, a ponadto przez przyznanie pierwszeństwa stanowisku Prezesa Sądu dotyczącego Kandydata przed oceną właściwego Zgromadzenia Ogólnego; 5/ naruszenie przez Radę prawa procesowego, które miało wpływ na treść podjętej uchwały, to jest art. 35 ust. 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa przez brak odrębnego porównania wyników zastosowania wobec Kandydatów poszczególnych kryteriów oceny i w konsekwencji przekroczenie granic swobodnego uznania przysługującego Radzie; 6/ art. 42 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, przez sporządzenie uzasadnienia uchwały w sposób uniemożliwiający poznanie istotnych motywów jej podjęcia.

Odwołujący się wniósł o uchylenie uchwały w zaskarżonej części i przekazanie sprawy w tym zakresie Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu zarzutów odwołujący się wskazał, że Rada nie dochowała obowiązku wszechstronnego rozpatrzenia i oceny kandydatów, w sposób, który w wystarczającym zakresie respektuje standardy charakterystyczne dla organów demokratycznego państwa prawnego. Ponadto doszło do naruszenia zasady równego pod względem formalnym dostępu do służby, co stanowiło efekt nieprzestrzegania jednolitych kryteriów stosowanych wobec kandydatów. Rada pominęła, że T. D. uzyskał większe niż sędzia P. K. poparcie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego a także posiada większe i bardziej ugruntowane doświadczenie zawodowe. Przedstawione przez Radę doświadczenie zawodowe sędziego P. K., jakkolwiek jest zróżnicowane ze względu na różne instancje sądów, w których orzekał oraz dodatkowo ze względu na powierzanie funkcji kierowniczych, to jednak jest związane wyłącznie z pozostawaniem na stanowisku sędziego i to w ramach tego samego pionu karnego. Zdecydowaniem bardziej zróżnicowanym doświadczeniem zawodowym odznacza

się skarżący. Po pierwsze, wykonuje on zawód radcy prawnego, przy czym doświadczenie zawodowe w tym zakresie trudno uznać za monolityczne, gdyż związane jest nie tylko ze znacząco zróżnicowanym zakresem przedmiotowym i rodzajowym świadczonej pomocy prawnej, ale także z różnymi, dopuszczonymi przez ustawę o radcach prawnych formami wykonywania zawodu. Drugim składnikiem doświadczenia zawodowego skarżącego jest orzekanie od 2008 r. w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w C. Jest to doświadczenie zawodowe zasadniczo odmienne od tego, które jest związane z wykonywaniem zawodu radcy prawnego. Odwołujący się jako członek składów orzekających Kolegium bezpośrednio uczestniczy w procesie stosowania prawa administracyjnego. Jako członek składów orzekających uczestniczy on w ramach procedury odwoławczej w wydawaniu decyzji administracyjnych, które, co jest warte podkreślenia, podlegają kognicji sądów administracyjnych. Jak wynika ze znajdującego się w aktach Kandydata zaświadczenia Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w C., T. D. w ostatnich sześciu latach został wyznaczony do składu orzekającego jako sprawozdawca w blisko 1200 sprawach administracyjnych różnych kategorii i we wszystkich tych sprawach był autorem uzasadnień aktów administracyjnych (decyzji lub postanowień, które bez względu na ewentualne zaskarżenie do sądu administracyjnego obligatoryjnie podlegają uzasadnieniu przez organ odwoławczy). Trzecim składnikiem doświadczenia zawodowego Kandydata jest działalność dydaktyczna. W latach 2000-2007 T. D. był zatrudniony jako asystent w Katedrze Prawnych Problemów Zarządzania na Wydziale Zarządzania Politechniki [...], prowadząc zajęcia z zakresu podstaw prawa, prawa administracyjnego oraz prawa gospodarczego. Nadto w 2012 r. prowadził wykłady dla aplikantów radcowskich Okręgowej Izby Radców Prawnych w O., których przedmiotem było materialne prawo administracyjne, a w szczególności zagadnienia dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego oraz prawa ochrony środowiska. W ocenie odwołującego się, nie sposób jego doświadczenia uznać za mniej zróżnicowane niż doświadczenie zawodowe sędziego P. K.

Odwołujący się uzasadniając zarzut naruszenia art. 35 ust. 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa przez dokonanie oceny kwalifikacji z pominięciem kryterium wysokiego poziomu wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz

prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej wskazał, iż wymienione w ustawie kryterium kwalifikacji kandydatów powinno uwzględniać specyfikę sądu, którego dotyczy konkretne postępowanie konkursowe. Taka potrzeba zachodzi w szczególności w odniesieniu do sądów administracyjnych. Uzasadniając zarzut dotyczący naruszenia art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, polegającego na przyznaniu pierwszeństwa opinii Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przed oceną Zgromadzenia Ogólnego tego Sądu, odwołujący się podniósł, że w ramach dwóch kryteriów ustawowych określonych w tym przepisie, sędzia P. K. zyskał lepszy wynik w zakresie opinii Kolegium Sądu, a T. D. okazał się lepszy w zakresie oceny Zgromadzenia Ogólnego Sędziów. Sytuację tą można poddać analizie nie tylko z punktu widzenia konieczności przedstawienia przez Radę motywów, jakimi kierowała się dając pierwszeństwo jednemu kryterium przed drugim (co stanowiło asumpt do innych zarzutów podniesionych w ramach niniejszego odwołania), ale można także rozważyć, czy na gruncie obowiązującej regulacji prawnej istnieją wskazówki pozwalające na wartościowanie obu kryteriów i przyznanie jednemu z nich pierwszeństwa. Rada naruszyła również art. 35 ust. 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa przez brak odrębnego porównania wyników zastosowania wobec Kandydatów poszczególnych kryteriów oceny i w konsekwencji przekroczenie granic przysługującego jej swobodnego uznania. Odnośnie zarzutu naruszenia art. 42 ust. 1 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa odwołujący się zauważył, że co do zasady nie oczekuje się przedstawienia w uzasadnieniu uchwały szczegółowej charakterystyki wszystkich kandydatów, których Rada postanowiła nie przedstawiać Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie na stanowisko sędziego. W zaskarżonej uchwale brak jest jednak choćby najmniejszej wzmianki o okolicznościach, które w odniesieniu do stosowanych przez Radę mierników predysponujących do objęcia urzędu sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego stawiały kandydaturę T. D. niżej niż kandydaturę sędziego P. K. Brak jakiegokolwiek wzmianki o tych okolicznościach czyni uzasadnioną wątpliwość, czy Rada podejmując zaskarżoną uchwałę brała w ogóle pod uwagę te okoliczności, a wręcz, czy miała ich pełną świadomość.

W odpowiedzi na odwołanie Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa wniósł o oddalenie odwołania w całości. Podkreślił, że Rada w zaskarżonej uchwale wskazała jednolite kryteria w wyborze najlepszego kandydata, jak również - po wszechstronnym rozważeniu całokształtu okoliczności przedmiotowego postępowania - powody nieprzedstawienia skarżącego do nominacji sędziowskiej. Z uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika, że Rada dokonała oceny wniosku skarżącego z zastosowaniem właściwych kryteriów, przedstawiła wszystkie dane charakteryzujące sędziego Sądu Okręgowego P. K., którego postanowiono przedstawić Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na wolnym stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Określone zostały również elementy, które Rada wzięła pod uwagę przy podejmowaniu decyzji, przy czym w przedmiotowej procedurze konkursowej decydujące znaczenie uzyskało poparcie Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, na którego posiedzeniu P. K. otrzymał zdecydowane, pełne poparcie - jego kandydatura została oceniona jako ponad bardzo dobra (ocena plus 5), podczas gdy w stosunku do T. D. Kolegium WSA nie dopatrzyło się szczególnych argumentów uzasadniających poparcie Kandydata - otrzymał ocenę plus 4. Ponadto Rada wskazała, że kontrkandydat otrzymał zarówno bardzo dobrą opinię sędziego wizytatora o swojej pracy, jak również bardzo dobrą ocenę Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który udzielił mu zdecydowanego poparcia. Natomiast T. D. spełnia co prawda wszystkie wymagania adresowane do sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych, jednakże Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego ocenił jego kandydaturę jedynie jako ponad dobrą i biorąc pod uwagę wszystkie osoby ubiegające się o wolne stanowisko sędziego w tym Sądzie, nie znalazł powodów dla poparcia kandydatury odwołującego się. Zostały zatem wskazane przyczyny, które spowodowały uznanie, że kontrkandydat skarżącego okazał się lepszym kandydatem do przedstawienia z wnioskiem o powołanie. Pozbawione podstawy prawnej są również zarzuty nieuwzględnienia przez Radę przy podjęciu uchwały wysokich kwalifikacji zawodowych skarżącego, gdyż element ten, tak jak wszystkie inne, był brany pod uwagę w procedurze kwalifikacyjnej i sporządzaniu przez Zespół listy osób rekomendowanych, co wynika wyraźnie z uzasadnienia uchwały.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Analizę prawidłowości zaskarżonej uchwały rozpocząć wypada od przytoczenia treści art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 126, poz. 714, dalej ustawa o KRS), zgodnie z którym 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. Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS, do postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawach z odwołań od uchwał Rady stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej, poza przepisem art. 87¹ k.p.c., ustanawiającym przymus adwokacko – radcowski w występowaniu przed tymże Sądem. Odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej implikuje 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 rozagę tylko nieważność postępowania.

Odnosnie do granic zaskarżenia trzeba stwierdzić, że przedmiotowe odwołanie dotyczy punktu 1 uchwały Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 19 lipca 2013 r., zawierającego postanowienie o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatury P. K. z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oraz punktu 2 uchwały w zakresie nieprzedstawienia tej treści wniosku w doniesieniu do odwołującego się. Są to jednocześnie granice rozpoznania sprawy przez Sąd Najwyższy.

W świetle art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 126, poz. 714, dalej ustawa o KRS), kognicja Sądu Najwyższego do oceny uchwał Krajowej Rady Sądownictwa obejmuje wyłącznie badanie, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem. Oznacza to, że Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego rozpatrywania kwalifikacji kandydatów na stanowisko sędziowskie ani decydowania o tym, który z nich powinien zostać przedstawiony Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu. 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 ona podlegać kontroli sądowej w zakresie właściwym tego rodzaju sprawom, tj. pod kątem legalności i przestrzegania stosownych procedur prawnych. 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 na stanowisko sędziego, kontrola sądowa obejmuje w szczególności badanie, czy Rada przestrzegała w danym postępowaniu jednolitych kryteriów oceny kandydatów oraz procedur postępowania związanych z ową oceną i przedstawieniem 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 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 427) czy w ustawie z dnia 26 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269

ze zm.) oraz ogólnych reguł proceduralnych obowiązujących w postępowania przed tym organem, określonych w przepisach rozdziału 3 ustawy o KRS.

W rozpoznawanej sprawie odwołujący się oparł swoje odwołanie na zarzutach naruszenia przepisów art. 2, art. 32 i art. 60 konstytucji RP oraz art. 33 ust. 1, art. 35 ust. 2 i art. 42 ust. 1 ustawy o KRS.

Co się tyczy proceduralnych zarzutów naruszenia art. 33 ust. 1 i art. 42 ust. 1 ustawy o KRS warto przypomnieć, że pierwszy z powołanych przepisów 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. Naruszenie tego przepisu może zatem polegać na pominięciu istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności wynikających z owej dokumentacji lub wyjaśnień, albo dokonaniu ustaleń sprzecznych z tymże materiałem.

Rozpatrując i oceniając kandydatury zgłoszone na wolne stanowisko sędziowskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym, Krajowa Rada Sądownictwa dysponowała obszerną dokumentacją dotyczącą poszczególnych osób biorących udział w konkursie oraz listą rekomendacyjną Zespołu członków Rady, sporządzoną po zapoznaniu się z tą dokumentacją. W świetle treści uzasadnienia zaskarżonej uchwały można jednak mieć wątpliwości, czy wszystkie okoliczności wynikające ze zgromadzonego materiału sprawy były przedmiotem wnikliwej analizy Rady. Art. 42 ust. 1 ustawy o KRS, nakładając na Radę obowiązek sporządzenia uzasadnienia podjętej uchwały, nie precyzuje kryteriów, jakim uzasadnienie to powinno podlegać. Oczywiście uzasadnienie uchwały Rady nie może być powtórzeniem treści całego zgromadzonego materiału sprawy i drobiazgowym zrelacjonowaniem sytuacji faktycznej wszystkich kandydatów biorących udział w procedurze konkursowej na wolne stanowisko sędziowskie. Decydujące znaczenie w tej materii ma cel, jakiemu powinno służyć uzasadnienie, a więc umożliwienie uczestnikom postępowania zapoznanie się z motywami, które legły u podstaw podjęcia uchwały oraz jej instancyjną kontrolę. W niniejszym przypadku z uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika tryb procedowania przez Radę oraz walory zwycięzców konkursu, które skłoniły Krajową Radę Sądownictwa

do przedstawienia ich Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie do pełnienia urzędu. Niestety nie wynika z niego, czy rozpatrując kandydatury na wakujące stanowiska sędziowskie Rada wzięła pod uwagę wszystkie okoliczności dotyczące pozostałych uczestników postępowania, rzutujące na ocenę ich predyspozycji do pełnienia urzędu sędziowskiego, zwłaszcza te, o jakich mowa w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, a więc kwalifikacje i doświadczenie zawodowe kandydatów, opinie wizytatorów i przełożonych, rekomendacje oraz wyniki głosowań organów samorządu sędziowskiego.

Warto zauważyć, że ów katalog (adresowany w pierwszej kolejności do zespołu Rady przy sporządzaniu listy rekomendowanych kandydatów) nie ma wyczerpującego charakteru i - poza wyeksponowaniem kwalifikacji kandydatów - nie hierarchizuje przymiotów, jakimi powinna odznaczać się osoba ubiegająca się o to stanowisko. Aktualny pozostaje przy tym ukształtowany na podstawie przepisów dawnej ustawy o KRS z dnia 27 lipca 2001 r. pogląd judykatury, w myśl którego w przypadku ubiegania się kilku osób o jedno stanowisko sędziowskie wskazane jest wyjaśnienie w uzasadnieniu uchwały sytuacji poszczególnych kandydatów w aspekcie zastosowanych przez Radę kryteriów oceny. Zakres rozważań dotyczących poszczególnych kandydatów może być zróżnicowany w zależności od potrzeb. Nie jest przy tym konieczne uszeregowanie kandydatów w oparciu o każde z przyjętych kryteriów oceny. Decyduje ocena całościowa, wynikająca z łącznego zastosowania tych przesłanek. Jeśli jednak wyboru dokonano pomiędzy uczestnikami postępowania o zbliżonych predyspozycjach do powołania na wolne stanowisko sędziowskie, należy wyjaśnić motywy, jakie zadecydowały o wyniku konkursu (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).

Skarżący negując prawidłowość procedowania przez Radę oraz dokonaną przez ten organ ocenę kandydatów na wakujące stanowiska sędziowskie zarzuca głównie niewzięcie pod uwagę wyników głosowania przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oraz pominięcie w owej ocenie tego ustawowego kryterium, jakim jest wysoki poziom wiedzy kandydatów w

dziejnie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej.

Prawdą jest, że jednym z ustawowych elementów oceny kandydatów na stanowiska sędziowskie jest poparcie organów samorządu sędziowskiego. Warto zauważyć, że aczkolwiek wyniki głosowania na kolegium i zgromadzeniu ogólnym sędziów właściwego sądu nie wiążą Krajowej Rady Sądownictwa w ocenie kandydata, to jednak są one istotne z punktu widzenia art. 35 ust. 2 ustawy o KRS i dlatego Rada powinna umotywować swój wybór, gdyby dotyczył on osoby, która uzyskała mniejsze poparcie środowiska zawodowego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., III KRS 24/09, LEX nr 737271). W przedmiotowej sprawie skarżący osiągnął lepszy od zwycięzcy konkursu wynik głosowania na Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, o czym nie wspomniano w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały. Z kolei jego kontrkandydat P. K. uzyskał wyższą ocenę oraz zdecydowane poparcie Kolegium tego Sądu i ten fakt został wyeksponowany w odpowiedzi Przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa na niniejsze odwołanie. Rację ma skarżący zarzucając Radzie niewyjaśnienie przyczyn przypisania wynikom głosowania Kolegium Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego pierwszeństwa przed wynikami głosowania Zgromadzenia Ogólnego Sędziów tego Sądu oraz nadania tej okoliczności decydującego znaczenia dla całej procedury konkursowej.

Co do samych kwalifikacji kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie, o jakich mowa w art. 35 ust. 2 ustawy o KRS, godzi się podkreślić, że przepis nie precyzuje tego pojęcia. Z pewnością kwalifikacji nie można utożsamiać tylko z wymaganiami stawianymi kandydatom w przepisach ustaw regulujących ustrój sądów powszechnych czy sądów administracyjnych, gdyż te wyznaczają minimum standardów dla osoby ubiegającej się o stanowisko sędziego. Chodzi raczej o uwzględnienie w ocenie kandydatów - poza owym ustawowym minimum - dodatkowych elementów składających się na teoretyczne i praktyczne umiejętności potrzebne do wykonywania tego zawodu i to w każdym sądzie, jak 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.

Należy podzielić uwagę odwołującego się, że dokonywany przez Krajową Radę Sądownictwa wybór spośród uczestników konkursu osoby mającej być przedstawioną Prezydentowi RP z wnioskiem o powołanie na wolne stanowisko sędziowskie powinien uwzględniać specyfikę i potrzeby sądu, do jakiego pretenduje kandydat. W przypadku sądownictwa administracyjnego sam ustawodawca uwzględnił ten aspekt sprawy, określając w art. 6 § 1 Prawa o ustroju sądów administracyjnych katalog przesłanek, jakie musi spełniać kandydat na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego i zamieszczając w tym katalogu m.in. wymaganie wyróżniania się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej. 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.

W literaturze 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. M. Masternak – Kubik, T. Kuczyński, Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz, Warszawa 2009, s. 110 - 112). Z całą pewnością nie można *a priori* przyjąć założenia, że każdy sędzia sądu powszechnego zatrudniony w konkretnym wydziale tego sądu (karnym czy cywilnym) nie charakteryzuje się omawianą cechą z racji tego, że w swojej dotychczasowej działalności orzeczniczej nie zajmował się sprawami administracyjnymi sensu stricto. Oznaczałoby to wyeliminowanie sędziów sądów powszechnych z kręgu osób mogących skutecznie ubiegać się o stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnym. I odwrotnie, bez wszechstronnego rozważenia sprawy nieuprawnione jest twierdzenie, że każdy urzędnik zatrudniony przez prawem wymagany okres czasu w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych z tworzeniem czy stosowaniem prawa administracyjnego spełnia tę przesłankę ustawową.

Odniesienie powyższych uwag do realiów rozpoznawanej sprawy pozwala na stwierdzenie, że fakt dotychczasowego wykonywania przez zwycięzcę konkursu P. K. zawodu sędziego w wydziałach karnych sądów powszechnych nie dyskredytuje go jako kandydata na wolne stanowisko sędziowskie w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym. Stawiając tezę, iż kandydatura sędziego P. K. zasługuje na wyróżnienie (i jest lepsza od kandydatury T. D.) ze względu na posiadanie przez tego uczestnika postępowania długoletniego, różnorodnego doświadczenia zawodowego i bardzo wszechstronnej wiedzy merytorycznej, również w zakresie prawa administracyjnego, Krajowa Rada Sądownictwa nie przedstawiła jednak w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały szczegółowej analizy kwalifikacji odwołującego się i nie przeprowadziła porównania obydwu uczestników postępowania. Trzeba

zatem podzielić wątpliwości skarżącego, czy okoliczności te były w ogóle przedmiotem rozważań Rady. Tymczasem odwołujący się i zwycięzca konkursu posiadają zbliżony co do długości, lecz bardzo różny co do charakteru przebieg pracy zawodowej. Należało zatem wyjaśnić, dlaczego w ocenie Rady, osoba wykonująca dotychczas zawód sędziego w wydziałach karnych sądów powszechnych, choć jednocześnie zajmująca w przeszłości stanowiska kierownicze w jednostkach sądowych i rozwijająca swoje zainteresowania problematyką prawa administracyjnego na płaszczyźnie naukowej i publicystycznej, zasługuje na wyróżnienie w niniejszej procedurze konkursowej przed kandydatem reprezentującym zawód radcowski, także specjalizującym się w prawie administracyjnym na gruncie naukowym i dydaktycznym oraz posiadającym w tym zakresie wieloletnie doświadczenie orzecznicze w samorządowym kolegium odwoławczym. Bez wyjaśnienia tych okoliczności i stosownego uzasadnienia przez Radę dokonanego przez nią wyboru, nie można - w ramach kognicji przysługującej Sądowi Najwyższemu na etapie postępowania odwoławczego - rozstrzygnąć kwestii, czy ostatecznie zastosowane przez Krajową Radę Sądownictwa kryteria oceny uczestników postępowania odpowiadają konstytucyjnym zasadom demokratycznego państwa prawa, równego traktowania i równego dostępu do służby publicznej, wyrażonym w art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji RP.

Podzielając zarzuty odwołania, Sąd Najwyższy z mocy art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS orzekł zatem jak w sentencji wyroku.