



Sygn. akt III PO 15/04

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 lutego 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Andrzej Wróbel (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Zbigniew Hajn
SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec

Protokolant Ewa Wolna

w sprawie z odwołania sędziego A. S.
od decyzji Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 1 marca 2004 r.,
w przedmiocie przeniesienia na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu
administracyjnego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...],
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 16 lutego 2006 r.,

oddala odwołanie.

Uzasadnienie

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzją z dnia 1 marca 2004 r.,
wydaną na podstawie art. 94 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy
wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zmianami, powoływanej dalej jako ustawa Przepisy wprowadzające), przeniósł z dniem 15 marca 2004 r. sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego Annę Stępień na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...]. W uzasadnieniu decyzji Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego podniósł, iż podstawowym celem reformy sądownictwa administracyjnego było zapewnienie sprawnego wykonywania działalności orzeczniczej przez 14 wojewódzkich sądów administracyjnych, utworzonych rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz utworzenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz.U. Nr 72, poz. 652). Osiągnięcie tego celu było możliwe w drodze przenoszenia sędziów NSA na stanowiska sędziowskie w odpowiednich wojewódzkich sądach administracyjnych na podstawie art. 94 § 1 ustawy, który upoważnia Prezesa NSA do przeniesienia sędziego NSA na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, po zasięgnięciu opinii Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego. W skład Naczelnego Sądu Administracyjnego wchodziło 280 sędziów powołanych na te stanowiska na podstawie dotychczasowych przepisów. Na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA, Prezydent RP rozporządzeniem z dnia 18 lutego 2004 r. w sprawie ustalenia liczby stanowisk sędziowskich w Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz liczby wiceprezesów (Dz.U. Nr 26, poz. 228), ustalił liczbę stanowisk sędziowskich na 50. Wymagało to przeniesienia znacznej liczby powołanych wcześniej sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego do wojewódzkich sądów administracyjnych. W odniesieniu do przenoszonych sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, zajmujących dotychczas stanowiska sędziowskie w zniesionych z dniem 1 stycznia 2004 r. ośrodkach zamiescowych NSA, Kolegium NSA i Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA przyjęły regułę, że będą oni wykonywać obowiązki sędziowskie w wojewódzkich sądach administracyjnych utworzonych w miejscowościach siedzib zniesionych ośrodków zamiescowych NSA, w których sędziowie dotychczas pełnili służbę. Decyzja o przeniesieniu sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego A. S. została podjęta w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...].

W odwołaniu od powyższej decyzji sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego A. S. zarzuciła naruszenie 94 § 1 ustawy Przepisy wprowadzające

oraz art. 2, 32, 178 ust. 1 i 180 Konstytucji RP i wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

Odwołująca podniosła, iż stosownie do art. 94 § 1 zdanie pierwsze ustawy, w okresie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002 r. nr 153, póź. 1269), sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego może być przeniesiony przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, po zasięgnięciu opinii Kolegium tego Sądu, na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w miejscowości, w której dotychczas pełnił służbę, z pozostawieniem mu prawa do wynagrodzenia i tytułu przysługującego sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie ma wątpliwości co do tego, że posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „po zasięgnięciu opinii” oznacza podjęcie zindywidualizowanego, odnoszącego się do konkretnej osoby, aktu opiniowania. Do wydania tak pojmowanej opinii nie doszło, o czym świadczy już sama treść osnovy decyzji Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (nie wskazano w niej na zasięgnięcie jakiegokolwiek opinii). Z informacji przekazanych odwołującej przez członków Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że porzeczano jedynie na przedstawieniu listy przenoszonych do wojewódzkich sądów administracyjnych sędziów. W uzasadnieniu decyzji powołano się natomiast ogólnikowo na „przyjęcie reguły” przez Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego i Zgromadzenie Ogólne Sędziów tego Sądu, powielającej dokładnie treść wskazanego na wstępie przepisu ustawowego. Zdaniem odwołującej już tylko ta okoliczność dyskwalifikuje w sensie prawnym zaskarżoną decyzję (nakazuje uznać ją za naruszającą ustawowy tryb współdziałania).

Niekonstytucyjności unormowań art. 93-95 ustawy Przepisy wprowadzające odwołująca upatruje również w tym, że wbrew swej stylistyce odebrały one przenoszonym sędziom przysługujące im dotychczas i nabyte pod rządem obowiązującego przed dniem 1 stycznia 2004 r. ustawodawstwa uprawnienia, chociażby prawo przejścia w stan spoczynku po ukończeniu 60 roku życia w razie przepracowania nie mniej niż 9 lat na stanowisku sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Odwołująca wskazała na treść art. 93 ustawy, zgodnie z którym osoby powołane na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie dotychczasowych przepisów pozostają sędziami Naczelnego Sądu Administracyjnego podnosząc, iż za sprzeczne z tym przepisem należy uznać uregulowanie z art. 94 § 1 ustawy, w tym zasadę, że w przypadku przeniesienia

sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego pozostawia mu się prawo do wynagrodzenia i tytuł przysługujący sędziom Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nadto przepisy art. 94 § 1 i art. 95 § 1 ustawy dopuściły zastosowanie przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego różnych odmiennych w swych skutkach prawnych instytucji – przeniesienia do wojewódzkiego sądu administracyjnego i delegowania „do pełnienia obowiązków w wojewódzkim sądzie administracyjnym”. Ta swoboda, a wręcz dowolność w rozsadach odnoszących się do stanowisk sędziowskich klóci się w sposób oczywisty z zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), zasadą równego traktowania (art. 32 Konstytucji RP) oraz zasadami niezawisłości sędziowskiej i nieusuwalności sędziów (art. 178 ust. 1 i art. 180 Konstytucji RP). Skarżąca podkreśliła, iż ani do niej, ani do innych sędziów nie zwracano się o wyrażenie zgody na przeniesienie na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, nie zaistniała również w rozważanym przypadku sytuacja określona w art. 75 § 2 pkt 1 ustawy z 27 lipca 2001r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. nr 98, póź. 1070 ze zmianami). Odwołanie się do dyspozycji art. 180 ust. 5 Konstytucji RP wymagałoby zaś, wobec różnicowania trybów z art. 94 § 1 i art. 95 § 1 ustawy, sformułowania jasnych kryteriów podejmowanych decyzji personalnych, przy pełnym poszanowaniu zasad przejrzystości działania i ochrony praw nabytych.

W konkluzji odwołująca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł o oddalenie odwołania podkreślając, że zmiany ustroju sądów administracyjnych wymusiły przeniesienia niektórych sędziów NSA na stanowiska sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych, z pozostawieniem im tytułu i wynagrodzenia sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, co odpowiada art. 180 ust. 5 Konstytucji. Takie decyzje o przeniesieniu nie naruszały żadnych zasad konstytucyjnych, ale były konieczne i zmierzały do realizacji reformy sądownictwa administracyjnego, a przy tym zostały podjęte po wypracowaniu przez Kolegium NSA zasadniczych kryteriów przenoszenia sędziów, które zostały zaakceptowane przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów tego Sądu w sposób, który umożliwiał każdemu sędziemu zgłoszenie wniosków odrębnych lub propozycji odmiennych oraz odniesienia się do każdego indywidualnego przypadku.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Odwołanie zostało oparte na zarzucie naruszenia 94 § 1 ustawy Przepisy wprowadzające oraz art. 180 Konstytucji RP.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 93-95 ustawy Przepisy wprowadzające z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, iż sądy powszechne mogą badać zgodność z Konstytucją przepisów ustaw stanowiących podstawę prawną rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy (wyrok SN z dnia 10 stycznia 2000 r., II UKN 270/99). Jednakże, sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy związane są oceną konstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę rozstrzyganej sprawy, dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2006 r., III PO 1/04 – nie publikowany). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 listopada 2005 r., P 20/04 uznał, że art. 94 § 1 ustawy reformującej sądownictwo administracyjne jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 178 ust. 1 i art. 180 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu powołanego wyroku, którego Sąd Najwyższy nie będzie powielał, Trybunał odniósł się do kwestii zgodności zakwestionowanej regulacji z Konstytucją w wielu aspektach, w tym w zakresie obejmującym przepisy Konstytucji powołane w odwołaniu. W szczególności, Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w przedmiocie konstytucyjności zakresu i skali zróżnicowania statusu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, o których mowa w art. 93 – 95 ustawy oraz zasady praw nabytych wskazując, iż „nie ma czegoś takiego, jak konstytucyjne podmiotowe prawo sędziego do „nieusuwalności” czy też do „zajmowania określonego stanowiska służbowego w określonym sądzie”, a „dopiero w sytuacji, gdyby okazało się, że w praktyce sądowej art. 94 § 1 ustawy rozumiany jest w taki sposób, iż prowadzi to do odebrania lub ograniczenia konkretnie wskazanych praw podmiotowych, byłaby podstawa do ewentualnych rozważań, czy doszło do naruszenia zasady praw nabytych”.

W konsekwencji zarzut niezgodności art. 93-95 ustawy Przepisy wprowadzające z przepisami Konstytucji powołanymi w odwołaniu należy uznać za nieuzasadniony. Niezależnie od powyższego Sąd Najwyższy podkreśla, iż zarzut pozbawienia odwołującej korzystniejszych rozwiązań prawnych w zakresie prawa do stanu spoczynku nie poddaje się weryfikacji w niniejszym postępowaniu, którego przedmiotem jest decyzja Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o przeniesieniu w trybie art. 94 § 1 ustawy. Wyklucza to możliwość badania przez Sąd Najwyższy w tym postępowaniu innych niż ustawowo określone następstw prawnych

decyzji dotyczącej kwestii przeniesienia.

Nie można również zaakceptować zarzutu naruszenia art. 94 § 1 ustawy Przepisy wprowadzające w zakresie wskazanym w odwołaniu. Z wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, iż zgodna z Konstytucją ustawowa kompetencja Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do skutecznego przeniesienia sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w miejscowości, w której pełnił służbę, z pozostawieniem mu prawa do wynagrodzenia i tytułu przysługującego sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 94 § 1 zdanie pierwsze ustawy), wymagała jedynie zasięgnięcia opinii Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przepis ten nie wymaga uzyskania zgody sędziego na takie przeniesienie, ani też zapytania go o taką zgodę. Ze stanowiska Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, zawartego w odpowiedzi na odwołanie i nie podważanego przez odwołującą wynika, że zasadnicze kryteria dotyczące przenoszenia sędziów zostały wypracowane przez Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego i zaakceptowane przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów tego Sądu w dniu 9 lutego 2004 r. W konsekwencji w trakcie obrad w dniu 23 lutego 2004 r. Kolegium zaopiniowało przeniesienie poszczególnych sędziów. Polegało to na odczytywaniu przez przewodniczącego Kolegium kolejno nazwisk wszystkich przenoszonych sędziów, zadaniu pytania, czy w stosunku do propozycji przeniesienia wymienionych sędziów są inne propozycje, a następnie przystąpieniu do aktu głosowania. Ten sposób postępowania umożliwiał zgłoszenie odrębnego wniosku w przypadku każdego sędziego, odmiennej propozycji oraz odniesienia się do każdego indywidualnego przypadku oddzielnie. Termin posiedzenia Kolegium był ogłoszony w trakcie poprzedzającego go Zgromadzenia Ogólnego, a przebieg posiedzenia – powszechnie znany, gdyż w skład Kolegium wchodził członkowie reprezentujący wszystkie Ośrodki Zamiejscowe Naczelnego Sądu Administracyjnego i wszystkie wydziały orzecznicze tego Sądu w Warszawie. Taki skład Kolegium został powołany celem zapewnienia wszystkim jednostkom organizacyjnym Sądu przedstawiciela w tym organie w związku z reformą sądownictwa. Uniknięto indywidualnych ocen w zakresie wypełniania przez poszczególnych sędziów obowiązków sędziowskich, a zwłaszcza działalności orzeczniczej sędziów, co naruszałoby zasadę niezawisłości sędziowskiej oraz podważało przyczynę przeniesienia, którą była zmiana ustroju sądów.

Należy uznać, iż zastosowany tryb procedury spełniał ustawowe wymagania zasięgnięcia opinii Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego koniecznej dla skutecznego przeniesienia sędziego na podstawie art. 94 § 1 zdanie pierwsze ustawy, gdyż faktycznie i realnie umożliwiał indywidualizację formułowania tego typu opinii w stosunku do poszczególnych sędziów. Tryb ten był wprowadzony po uprzedniej konsultacji oraz akceptacji przez całe środowisko sędziowskie Naczelnego Sądu Administracyjnego (jego Kolegium i Zgromadzenie Ogólne), zapewniał obiektywnie sprawne i szybkie przeprowadzenie tej procedury w stosunku do wszystkich przenoszonych sędziów, a w konsekwencji zapewniał skuteczne wywiązanie się upoważnionych organów z ciążącego na nich obowiązku wprowadzenia w życie tego etapu reformy ustrojowej sądownictwa administracyjnego. Tryb ten nie naruszał również żadnych obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawowych (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2006 r., III PO 1/04 – nie publikowany).

Z powyższych względów odwołanie – jako nieuzasadnione – podlega oddaleniu na podstawie art. 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zmianami) w związku z art. 8 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zmianami) oraz w związku z art. 75 § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zmianami).