



Sygn. akt III PO 2/04

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 stycznia 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Zbigniew Hajn (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Zbigniew Myszka

SSN Andrzej Wasilewski

Protokolant Dorota Białek

w sprawie z odwołania sędziego G. S.

od decyzji Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2004r., 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 12 stycznia 2006 r.,

oddala odwołanie.

U z a s a d n i e n i e

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzją z 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 zm.), przeniósł z dniem 15 marca 2004 r. sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego G. S. na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...].

W uzasadnieniu decyzji Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego podniósł, że podstawowym celem reformy sądownictwa administracyjnego jest 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 ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 72, poz. 652). Osiągnięcie tego celu było możliwe, zgodnie z założeniami przyjętymi w toku prac nad projektami ustaw reformujących sądownictwo administracyjne, 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 na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, po zasięgnięciu opinii Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Następnie Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał, że w skład Naczelnego Sądu Administracyjnego wchodzi obecnie 280 sędziów NSA powołanych na te stanowiska na podstawie dotychczasowych przepisów. Na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA, Prezydent RP rozporządzeniem z dnia 18 lutego 2004 roku w sprawie ustalenia liczby stanowisk sędziowskich w Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz liczby wiceprezesów (Dz. U. Nr 26, poz. 228) ustalił liczbę stanowisk sędziowskich w NSA na 50. Oznaczało to przeniesienie znacznej liczby sędziów NSA powołanych na podstawie dotychczasowych przepisów do wojewódzkich sądów administracyjnych. W odniesieniu do sędziów NSA zajmujących dotychczas stanowiska sędziowskie w zniesionych z dniem 1 stycznia 2004 r., ośrodkach zamiejscowych NSA, Kolegium NSA i Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA przyjęły regułę, że będą oni wykonywać obowiązki sędziowskie w wojewódzkich sądach administracyjnych utworzonych w miejscowościach siedzib ośrodków zamiejscowych NSA, w których sędziowie dotychczas pełnili służbę. Decyzję o przeniesieniu sędziego Naczelnego Sądu

Administracyjnego G. S. Prezes NSA umotywował potrzebą zapewnienia sprawnego funkcjonowania tego Sądu.

W odwołaniu od powyższej decyzji sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego G. S. zarzucił jej naruszenie art. 94 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. oraz art. 2, 32, 178 ust. 1 i 180 Konstytucji RP i wniósł o uchylenie decyzji w całości.

W uzasadnieniu odwołujący się podniósł, że stosownie do art. 94 § 1 zdanie pierwsze 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 zm.), w okresie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002 r. nr 153, poz. 1269), sędzia 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 osnowy decyzji Prezesa NSA (nie wskazano w niej na zasięgnięcie jakiegokolwiek opinii). Z informacji przekazanej odwołującemu się przez członków Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że porzeczono 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. W opinii odwołującego już tylko ta okoliczność dyskwalifikuje w sensie prawnym zaskarżoną decyzję i nakazuje uznać ją za naruszającą ustawowy tryb współdziałania.

Niekonstytucyjności unormowań powołanych przepisów ustawy, odwołujący się upatruje głównie w tym, że wbrew swej stylistyce odebrały one przenoszonym

sędziom przysługujące im dotychczas i nabyte pod rządem obowiązującego przed 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. Odwołujący się dostrzega wewnętrzną sprzeczność pomiędzy art. 93 ustawy - Przepisy wprowadzające, który zastrzega, że "Osoby powołane na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie dotychczasowych przepisów pozostają sędziami Naczelnego Sądu Administracyjnego"; a uregulowaniem art. 94 § 1, 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. Konstytucja marcowa zniósła tytuły honorowe, więc określenie "tytuł przysługujący sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego" jest tylko pustą figurą retoryczną.

Zdaniem odwołującego się konieczne jest zwrócenie uwagi, że przepisy art. 94 § 1 i art. 95 § 1 ustawy - Przepisy wprowadzające... dopuściły do zastosowania 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 niczym nieskrępowana swoboda, by nie powiedzieć dowolność w rozsadach odnoszących się do stanowisk sędziowskich, kłóci 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 i art. 180 Konstytucji RP). Skarżący zaznaczył, że ani do niego, 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 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. nr 98, poz. 1070 z późn. zm.)

Odwołanie się do dyspozycji art. 180 ust. 5 Konstytucji RP wymagałoby zaś, wobec zróżnicowania trybów (reżimów) z art. 94 § 1 i art. 95 § 1 ustawy - Przepisy wprowadzające..., sformułowania jasnych kryteriów podejmowanych decyzji

personalnych, przy pełnym poszanowaniu zasad przejrzystości działania i ochrony praw nabytych. Przepis ten kształtuje zresztą nie tyle alternatywę działań dopuszczalnych w stosunku do sędziów, co raczej gwarancję w postaci nakazu pozostawienia pełnego uposażenia.

Za sprzeczne z wyliczonymi uprzednio zasadami konstytucyjnymi uważa odwołujący się całkowicie dyskrecyjne, pozostające poza ramami wymaganego ustawowo opiniowania, "dekretowanie" przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego obsady personalnej stanowisk w tym Sądzie i w sądach niższej instancji. Tego rodzaju praktyka prowadzi do nieuzasadnionego i nie poddającego się zobiektywizowanym kryteriom oceny, zróżnicowania statusu sędziów. Łączy się ono z wyodrębnieniem trzech kategorii sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego: 1) sędziów zajmujących stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, 2) sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego delegowanych do pełnienia obowiązków w wojewódzkich sądach administracyjnych, z perspektywą przeniesienia w stan spoczynku z uposażeniem w wysokości wynagrodzenia pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku (art. 95 § 2 ustawy - Przepisy wprowadzające...), 3) sędziów z "tytułem" sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego przeniesionych na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, pozbawionych przysługujących im przed przeniesieniem uprawnień a jedynie zachowujących prawo do wynagrodzenia sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W konkluzji odwołujący się wniósł 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 odmiennych propozycji oraz odniesienia się do każdego indywidualnego przypadku.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie zostało oparte na zarzutach: oraz 1) naruszenia art. 94 § 1 z 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 zm. (powoływanej dalej, jako „ustawa”), polegającego na podjęciu przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzji w przedmiocie przeniesienia odwołującej na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] bez zasięgnięcia zindywidualizowanej opinii Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz 2) niezgodności art. 94 § 1 ustawy reformującej sądownictwo administracyjne, rozpatrywanego łącznie z art. 93 i 95 ustawy”, z art. 2, 32, 178 ust. 1 i 180 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

W pierwszej kolejności wymagają rozważenia zarzuty dotyczące wskazanej wyżej niezgodności z Konstytucją. W tej kwestii należy stwierdzić, że badanie zgodności przepisów ustaw z Konstytucją należy do Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 7 listopada 2005 r., P 20/04 uznał, że art. 94 § 1 ustawy jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 178 ust. 1 i art. 180 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu powołanego wyroku, Trybunał odniósł się do kwestii zgodności zakwestionowanej regulacji z Konstytucją również w aspekcie zakresu i skali zróżnicowania statusu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, o których mowa w art. 93 – 95 ustawy oraz zasady praw nabytych. Trybunał wskazał, że „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 związku z tym nieuzasadniony okazał się również zarzut, że art. 94 §

1 ustawy pozostaje w sprzeczności z jej art. 93. W myśl ostatnio powołanego przepisu osoby powołane na stanowiska sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie dotychczasowych przepisów pozostają sędziami Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przepis ten należy rozumieć jako regułę, zgodnie z którą po dniu wejścia w życie ustawy osoby w nim wymienione pozostają na stanowisku sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Na warunkach przewidzianych w art. 95 § 1 ustawy Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego może delegować sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego (a więc tego, o którym mowa w art. 93 ustawy) do pełnienia obowiązków w wojewódzkim sądzie administracyjnym. Należy podzielić zaprezentowany w odpowiedzi na odwołanie pogląd Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, że w toku delegacji nie następuje zmiana statusu sędziego, który otrzymuje jedynie uprawnienie do orzekania w innym sądzie. A zatem w okresie objętym delegowaniem mogą być podejmowane w stosunku do niego czynności dotyczące jego stosunku służbowego, w tym przeniesienie na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w trybie określonym w art. 94 § 1 ustawy, który został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za zgodny z ustawą zasadniczą.

Odnosnie do zarzutu pozbawienia odwołującego się korzystniejszych rozwiązań prawnych w zakresie prawa do stanu spoczynku, to nie poddaje się on 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 podzielić zarzutu naruszenia art. 94 § 1 ustawy w zakresie wskazanym w odwołaniu. 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 bowiem 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 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 [...]. 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 zatem 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 (por. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2006 r., III PO 1/04 – dotychczas 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).