



Sygn. akt III PO 21/04

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 B.W.

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.

U z a s a d n i e

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 B.W. 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 Sądy Administracyjnego

B.W. została podjęta w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...].

W odwołaniu od powyższej decyzji sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego B.W. zarzuciła naruszenie art. 180 ust. 2 i 5 Konstytucji RP oraz art. 93, 94 § 1 oraz 95 § 1 ustawy Przepisy wprowadzające i wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i o umorzenie postępowania w pierwszej instancji, ewentualnie o uchylenie zaskarżonej decyzji i zastosowanie trybu delegowania do dnia 31 grudnia 2005 r. lub trybu przeniesienia w stan spoczynku.

W uzasadnieniu odwołująca podniosła, iż status sędziego uregulowany jest bezpośrednio w Konstytucji, która gwarantuje m.in. iż sędziowie powoływani są na czas nieoznaczony i są nieusuwalni, złożenie zaś sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu lub przeniesienie do innej siedziby bądź na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 180 ust. 2 Konstytucji), a w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia. Zdaniem odwołującej powyższe zasady są gwarancjami praworządnego państwa i niezależności sądów od innych władz, zaś ustawodawstwo zwykle nie może pozostawać z nimi w sprzeczności. Według odwołującej wobec zmiany ustroju sądownictwa administracyjnego stosunku do sędziów NSA mogły znaleźć zastosowanie dwa rozwiązania, o których mowa w art. 180 ust. 5 Konstytucji. Natomiast ustawa Przepisy wprowadzające w art. 94 uregulowała instytucję przeniesienia sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Zdaniem odwołującej art. 180 ust. 5 Konstytucji nie upoważnia ustawodawcy do wprowadzenia takiej instancji, ponieważ przepis ten nie upoważnia do przeniesienia sędziego na inne stanowisko. O przeniesieniu sędziego na inne stanowisko mówi art. 180 ust. 2 Konstytucji, który pozwala na przeniesienie wbrew woli sędziego o jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie.

Odwołująca upatruje również niekonstytucyjności unormowań art. 94 § 1 ustawy Przepisy wprowadzające w tym, iż przepis art. 95 ustawy Przepisy wprowadzające uregulował instytucję delegowania sędziego NSA do pełnienia obowiązków w wojewódzkim sądzie administracyjnym. Oznacza to zdaniem

odwołującej, iż dopuszczona została prawna możliwość zróżnicowania statusu sędziów NSA. Zróżnicowanie to polega na tym, że niektórzy sędziowie mogą być przeniesieni na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, podczas gdy inni sędziowie zachowując status sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego są tylko oddelegowani do pełnienia obowiązków w wojewódzkim sądzie administracyjnym.

Odwołująca podniosła również, iż przepisy ustawy Przepisy wprowadzające odebrały 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. Zdaniem odwołującej oznacza to dyskryminację licznej grupy spośród korpusu sędziów, co skutkuje niekonstytucyjnością art. 94 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające.

Odwołująca zarzuciła również zaskarżonej decyzji inne naruszenia prawa. Polegają one na przeniesieniu na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego przed upływem terminu, na który odwołująca została delegowana do pełnienia obowiązków w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...] oraz na braku zindywidualizowanego wyjaśnienia dlaczego wobec odwołującej zastosowano instytucję przeniesienia na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego zamiast instytucji delegowania sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego do pełnienia obowiązków w wojewódzkim sądzie administracyjnym.

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 art. 180 ust. 2 i 5 Konstytucji RP oraz art. 93, 94 § 1 i 95 § ustawy Przepisy wprowadzające oraz zarzucie naruszenia bliżej nie sprecyzowanych przepisów postępowania.

Sąd Najwyższy nie podzielił zarzutu naruszenia art. 180 Konstytucji RP. Badanie zgodności przepisów ustaw z Konstytucją należy bowiem do Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 7 listopada 2005 r., P 20/04 uznał, że art. 94 § 1 ustawy reformującej sądownictwo administracyjne jest zgodny z art. 180 Konstytucji RP. Wykonywanie zawodu sędziego jest służbą publiczną, dlatego w granicach wyraźnie określonych w Konstytucji, m.in. w art. 180 ust. 5, można w celu realizacji konstytucyjnie legitymowanych celów zmienić w pewnym zakresie status poszczególnych sędziów, ponieważ przyznane im gwarancje nie mają chronić ich indywidualnych i grupowych interesów pozycji zawodowej i zamiarów życiowych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego Konstytucja w nierówny sposób ochrania nieusuwalność sędziów oraz zakaz ich przenoszenia na inne stanowisko służbowe. W sytuacji daleko idących zmian w organizacji sądownictwa lub jednej z jego gałęzi w pełni dopuszczalna jest nawet dość głęboka ingerencja w status służbowy sędziego, w zakresie powierzonego mu stanowiska. Taki charakter miały zmiany wprowadzone przez przepisy ustaw reformujących sądownictwo administracyjne.

Z tego samego powodu Sąd Najwyższy nie uznał za uzasadniony zarzutu naruszenia zasady równości sędziów wobec prawa oraz ochrony praw nabytych, które to zarzuty nie zostały sformułowane w petitum odwołania, lecz wynikają jedynie z argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu odwołania.

Zasada równości nie oznacza zakazu różnicowania na przyszłość sytuacji prawnej określonych osób, które w danym momencie znajdują się w analogicznej co do innych elementów sytuacji faktycznej i prawnej. Zasadniczo ustawodawca wskazać powinien kryteria przyszłego zróżnicowania, a w miarę możliwości winny to być kryteria obiektywne, związane z dziedziną, w której następuje zróżnicowanie, oraz zgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej. Ustawodawca istotnie nie

wskazał, jakimi kryteriami winien kierować się Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego przy dokonywaniu wyboru sędziów 'delegowanych' oraz sędziów 'przeniesionych'. Zostało to pozostawione jego uznaniu. Jednakże, nie narusza to zasady równości, ponieważ wskazanie ścisłych i całkowicie jednoznacznych kryteriów ustawowych nie było możliwe. Ponadto, kwestia przenoszenia sędziów NSA do wojewódzkich sądów administracyjnych dotyczy funkcjonowania władzy sądowniczej, która zgodnie z art. 173 Konstytucji jest odrębna i niezależna. Wymusza to niejako 'wstrzemięźliwość' i 'lakoniczność' ingerencji ustawodawcy w zakresie dotyczącym kwestii przeniesienia i delegowania konkretnych sędziów. Należy również uwzględnić, jaki jest zakres zróżnicowania osób, o których mowa w art. 93-95 przepisów wprowadzających. Wszystkie te osoby pozostają w służbie sędziowskiej, zachowują prawo do wynagrodzenia według wcześniejszych zasad. Istotna różnica polega więc na tym, że sędziowie 'przeniesieni' i 'delegowani' orzekają w sądach I instancji, a więc ich orzeczenia mogą być kontrolowane przez składy orzekające Naczelnego Sądu Administracyjnego złożone z sędziów, którzy przed reformą sądownictwa administracyjnego zajmowali równorzędne stanowiska. Faktycznie więc 'przeniesienie' może być odczuwane jako swego rodzaju degradacja i obniżenie prestiżu związanego z rangą zawodową. Jednakże okoliczności tej nie można uznać za przejaw daleko idącego zróżnicowania.

Jeżeli chodzi o zarzut naruszenia zasady ochrony praw nabytych w zakresie dotyczącym przejścia w stan spoczynku, Sąd Najwyższy stwierdził, iż zarzut ten 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.

Sąd Najwyższy nie uznał również za uzasadniony zarzutu naruszenia art. 93, 94 § 1 oraz 95 ustawy Przepisy wprowadzające. Zdaniem Sądu Najwyższego 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 tego sędziego czynności dotyczące jego stosunku służbowego, w tym przeniesienie na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w trybie określonym w art. 94 § 1 ustawy. Decyzje o przeniesieniu lub delegacji nie są bowiem decyzjami administracyjnymi w rozumieniu przepisów kpa. Do wydania decyzji o przeniesieniu sędziego NSA do wojewódzkiego sądu administracyjnego nie jest zatem konieczne uchylene wcześniejszej decyzji o delegowaniu sędziego NSA do orzekania w wojewódzkim sądzie administracyjnym. Oznacza to, iż późniejsza decyzja o przeniesieniu czyni wcześniejszą decyzję o delegowaniu bezprzedmiotową (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).