



Sygn. akt III PO 22/04

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 lutego 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Andrzej Wróbel (przewodniczący)

SSN Zbigniew Hajn (sprawozdawca)

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec

Protokolant Ewa Wolna

w sprawie z odwołania sędziego R. B.

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 n i e

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie 1 marca 2004 r. wydał decyzję, zgodnie z którą R. B. – sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodka Zamiejscowego w [...] w oparciu o 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.), przeniesiony został na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] z dniem 15 marca 2004 r.

W uzasadnieniu decyzji Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał, 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 jest możliwe, zgodnie z założeniami przyjętymi w toku prac nad projektami ustaw reformujących sądownictwo administracyjne, w drodze przenoszenia sędziów NSA na stanowiska sędziowskie w wojewódzkich sądach administracyjnych. Podstawę przeniesienia sędziego NSA na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w odpowiednim wojewódzkim sądzie administracyjnym stanowi przepis art. 94 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.). Stosownie do tego przepisu Prezes NSA może przenieść sędziego na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, po zasięgnięciu opinii Kolegium NSA.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wyjaśnił, 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 r. 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. Oznacza 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 przyjęło regułę, że sędziowie ci będą wykonywać obowiązki sędziowskie w wojewódzkich sądach administracyjnych utworzonych w miejscowościach siedzib ośrodków zamiejscowych NSA, w których sędziowie dotychczas pełnili służbę. Reguła ta została przyjęta przez Kolegium NSA i Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA.

Kierując się tą regułą Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego podjął decyzję o przeniesieniu sędziego R. B. na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...] z dniem 15 marca 2004 r. w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania tego sądu.

R. B.- sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego - Ośrodka Zamiejscowego w [...], delegowany do pełnienia obowiązków sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...] złożył do Sądu Najwyższego odwołanie od decyzji Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 marca 2004 r, Nr Prez. Ia/S-1102/15/04, przenoszącej go z dniem 15 marca 2004 roku na stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...].

W odwołaniu od powyższej decyzji sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego R. B. zarzucił jej obrazę art. 93, art. 94 § 1 i art. 95 ustawy 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 z późn. zm), nazwanej dalej przepisami wprowadzającymi oraz art. 2, art. 32, art. 180 ust. 2, art. 180 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także art. 107 § 3 k.p.a i powołując się na te zarzuty wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji albo o jej uchylenie i umorzenie postępowania w pierwszej instancji lub o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

W opinii skarżącego przepis art. 94 § 1 został wadliwie zastosowany i nie da się pogodzić z treścią art. 180 ust. 2 Konstytucji RP, który statuuje zasadę, że sędzia może być przeniesiony na inne stanowisko wbrew jego woli jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie, czyli reguła ta wyklucza przeniesienie w drodze decyzji administracyjnej. Wyjątek od tej zasady przewidziany jest w art. 180 ust. 5 Konstytucji RP, wedle którego, 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.

Niezależnie od tego autor odwołania powołał art. 94 § 1 przepisów wprowadzających, który stanowi w zdaniu 1, że w okresie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy prawo o ustroju sądów administracyjnych, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, po zasięgnięciu opinii Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego może być przeniesiony 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. Zdaniem odwołującego się takie brzmienie przepisu nie pozostawia wątpliwości co do tego, że przeniesienie sędziego w tym trybie może nastąpić tylko do 31 marca 2004 roku. Skoro obowiązującą decyzją został on delegowany do orzekania w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...] właśnie do tego dnia, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego nie był władny bez uprzedniej zmiany decyzji o delegowaniu przenieść go na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. W takim stanie rzeczy decyzja z 1 marca 2004 roku w sprawie przeniesienia na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego jest wątpliwa z juretycznego punktu widzenia i rażąco narusza zasadę praw nabytych, tudzież konstytucyjną zasadę równości.

Jako kolejny zarzut sędzia R. B. podniósł naruszenie art. 32 Konstytucji RP poprzez fakt, że Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego kierując się kryterium zamieszkiwania (Warszawa) dokonał podziału sędziów na dwie kategorie, to jest na sędziów obecnego Naczelnego Sądu Administracyjnego i sędziów przeniesionych na stanowiska sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych. Jest to wyraźna dyskryminacja sędziów przeniesionych, bowiem podział ten nie opiera na obiektywnych kryteriach, jest zatem dowolny i bez wyraźnego określenia premiuje wąską grupę wybranych sędziów.

Ponadto skarżący nadmienił, że Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego, na posiedzeniu w dniu 23 lutego 2004 roku nie przedstawiło zindywidualizowanych opinii w poruszanej kwestii, a tylko ograniczyło się do głosowania w przedmiocie pozostawienia lub przeniesienia sędziego. Uzasadnienie zaskarżonej decyzji jest

ogólnikowe, nie wskazuje indywidualnych powodów przeniesienia, nie odnosi się też do decyzji w sprawie delegowania do orzekania w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...]. Skarżący wskazał również, że delegowanie jest niewątpliwie korzystniejsze od przeniesienia, ponieważ, między innymi, umożliwia przejście sędziego w stan spoczynku na preferencyjnych warunkach.

W konkluzji odwołujący się sędzia stwierdził, że zaskarżona decyzja jest arbitralna, ma cechy degradacji i w związku z tym wniósł o uwzględnienie odwołania.

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 naruszenia przez zaskarżoną decyzję art. 93, 94 § 1 i 95 ustawy 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”) oraz art. 2, 32, i 180 ust. 2 i 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także art. 107 § 3 k.p.a.

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 oraz art. 107 § 3 k.p.a. (zarzutu naruszenia tego ostatniego przepisu skarżący nie uzasadnił). 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 niepodważanego przez odwołującego się wynika, że zasadnicze kryteria dotyczące przenoszenia sędziów zostały wypracowane przez Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego i zaakceptowane przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów tego Sądu 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 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 zm.).