



Sygn. akt III PO 3/04

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 stycznia 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Zbigniew Hajn (przewodniczący)

SSN Zbigniew Myszka (sprawozdawca)

SSN Andrzej Wasilewski

Protokolant Dorota Białek

w sprawie z odwołania sędziego J. B.

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.

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 zm., powoływanej dalej jako ustawa reformująca sądownictwo administracyjne lub ustawa), przeniósł z dniem 15 marca 2004 r. sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego J.B. na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...]. W uzasadnieniu decyzji Prezes NSA podniósł, że 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 ustalenia 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 NSA.

W skład NSA 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 NSA do wojewódzkich sądów administracyjnych.

W odniesieniu do przenoszonych 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 zniesionych ośrodków zamiejscowych NSA, w których sędziowie dotychczas pełnili służbę. Decyzja o przeniesieniu sędziego NSA J.B. została podjęta w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...].

W odwołaniu sędzia NSA J. B. zarzucił tej decyzji, na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej naruszenie jej art. 2 „poprzez zastosowanie

niezgodnego z powołanym unormowaniem ustawy zasadniczej art. 94 par. 1 ustawy z dnia 30VIII 2002 r.”, a także naruszenie art. 94 § 1 ustawy w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP - „przez zastosowanie go w sposób, który nie spełnia wymogów art. 32 ust. 1 Konstytucji”. W uzasadnieniu odwołujący się opisał przebieg swojej kariery sędziowskiej, podkreślając w szczególności, że od września 1993 r. orzekał w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, początkowo jako sędzia delegowany z Sądu Wojewódzkiego w [...], który następnie w dniu 22 grudnia 1994 r. otrzymał nominację na sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Po rezygnacji z orzekania w sądownictwie powszechnym i uzyskaniu stanowiska sędziego NSA „nie istniał jeszcze zapis art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym ani też (tym bardziej!) art. 94 par. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, na podstawie którego to przepisu obecnie, zaskarżoną decyzją zostałem przeniesiony na stanowisko w sądzie faktycznie porównywalnym rangą do sądu Wojewódzkiego/Okręgowego, z którego (już) odszedłem decydując się na orzekanie w Naczelnym Sądzie Administracyjnym”. Odwołujący się nie mógł przewidzieć wprowadzenia art. 94 § 1 ustawy, co sprawia, że zastosowanie tego przepisu narusza standardy konstytucyjnego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), w tym zasadę kształtowania i realizacji zaufania obywateli do państwa oraz zasadę ochrony praw nabytych. Obywatel „nie może być zaskakiwany rozwiązaniami i rozstrzygnięciami prawnymi, dotyczącymi jego istotnych praw nabywanych i nabytych przez ważne decyzje życiowe, wieloletnią pracę, podnoszenie i zmianę kwalifikacji zawodowych decyzje organów państw (itp.)”. Tymczasem odwołujący się został przeniesiony do wojewódzkiego sądu administracyjnego bez jego zgody, a nawet bez zapytania o taką zgodę, a pozostawiono mu jedynie „honorowy” tytuł sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w realiach sprawy nie ma znaczenia prawnego w postaci prawa orzekania, choćby nawet okresowego lub „rotacyjnego” w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a także pozbawiono go prawa udziału i uczestniczenia w organach tego Sądu. W konsekwencji zaskarżona decyzja narusza prawa, które sędzia J. B. nabył przed ustanowieniem przepisów konstytucyjnych i ustawowych zmieniających strukturę i funkcjonowanie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Równocześnie „reguła” przenoszenia sędziów NSA do wojewódzkich sądów administracyjnych, którą powołano w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia w treści art. 94 § 1 ustawy, który w szczególności nie stanowi „o zasadzie przenoszenia sędziów do sądów niższej rangi według kryterium miejsca orzekania w dotychczasowej strukturze organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego”. Tego rodzaju, jak zaskarżone zastosowanie prawa narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji, w szczególności z art. 94 § 1 ustawy nie wynika zasada przenoszenia do wojewódzkich sądów administracyjnych sędziów orzekających w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, oraz że z tej zasady wyłączeni są sędziowie NSA orzekający dotychczas w Naczelnym Sądzie Administracyjnym w [...]. Dotychczasowe miejsce orzekania „nie może stanowić prawnie znaczącą - i to w dodatku wyłączną - podstawę do kwalifikacji i rozstrzygania, który z sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekać będzie w Naczelnym Sądzie Administracyjnym a który przeniesiony zostanie do orzekania w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych”.

W konkluzjach przedstawionych wywodów odwołujący się wnioś, aby Sąd Najwyższy odmówił zastosowania art. 94 § 1 ustawy reformującej sądownictwo administracyjne jako niezgodnego z art. 2 Konstytucji RP, bądź zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności tego przepisu z Konstytucją, utrzymując że „ponadto zaskarżone zastosowanie prawa narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa”, a także domagał się uchylenia zaskarżonej decyzji we całości.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wnioś 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 zasadniczych kryteriów przenoszenia sędziów przez Kolegium NSA, które zostały zaakceptowane przez Zgromadzenie Ogólne 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 przede wszystkim na zarzutach niezgodności art. 94 ust. 1 ustawy reformującej sądownictwo administracyjne z art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Badanie zgodności przepisów ustaw z Konstytucją należy 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. 23, art. 32, art. 178 ust. 1 i art. 180 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd Najwyższy nie może kwestionować orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o zgodności przepisów ustawowych z Konstytucją, zważywszy że również odwołujący się zasadniczo zmierzał do poddania tego zakresu jego sprawy osądowi Trybunału Konstytucyjnego i w powołanym wyroku oraz uzasadnieniu tego Trybunału, którego Sąd Najwyższy nie będzie powielał, uzyskał jednoznaczne wyjaśnienie swoich wątpliwości.

Zgodna z Konstytucją ustawowa kompetencja Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do skutecznego przeniesienia sędziego NSA na stanowisko sędziego wojewódzkiego 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 zatem jedynie zasięgnięcia opinii Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego, co zostało dochowane przez wskazany w odpowiedzi na odwołanie proces wypracowywania reguł przenoszenia sędziów NSA do wojewódzkich sądów administracyjnych, co było przedmiotem kilku posiedzeń Kolegium NSA, a także spotkań odbywanych przez prezesa i wiceprezesów NSA z zainteresowanymi sędziami wydziałów NSA w [...] i ośrodkach zamiejscowych NSA. Zasady te zostały następnie zaakceptowane przez Kolegium, a także Zgromadzenie Ogólne NSA w dniu 9 lutego 2004 r. Oparcie się na tych regułach spełnia ustawowe wymagania zasięgnięcia opinii Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego koniecznej dla skutecznego przeniesienia sędziego w trybie art. 94 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy, zważywszy że regulacja ta nie ustanawia żadnych innych kryteriów lub warunków przenoszenia sędziów NSA na stanowiska sędziów wojewódzkich sądów

administracyjnych, w szczególności uzyskania lub zapytania o zgodę przenoszonego sędziego. Zgoda taka jest wymagana wyłącznie w razie przeniesienia do wojewódzkiego sądu administracyjnego w miejscowości innej niż ta, w której sędzia dotychczas pełnił służbę (zdanie drugie art. 94 ust. 1 ustawy), bądź w razie ponownego przeniesienia do Naczelnego Sądu Administracyjnego, po zasięgnięciu opinii Kolegium tego Sądu (art. 94 § 2 ustawy).

Kardynalne znacznie w sprawie miało także to, że przyjęte przez uprawnione organy NSA usprawiedliwione kryterium zachowania dotychczasowego miejsca orzekania jako przesłanki przesądzającej o przeniesieniu sędziego NSA na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w trybie art. 94 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy zapewniło racjonalną i bezwzględnie konieczną w państwie prawnym ciągłość orzekania w nowym systemie sądownictwa administracyjnego, która zapobiegła paraliżowi tego zakresu wymiaru sprawiedliwości. W konsekwencji powyższego Sąd Najwyższy uznał legalność zaskarżonej decyzji o przeniesieniu odwołującego się na podstawie art. 94 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy, która nie naruszała jego nabytych uprawnień do tytułu i wynagrodzenia przysługującego sędziemu NSA.

Natomiast zarzut pozbawienia odwołującego się innych „realnych praw sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego: prawa do orzekania, chociażby nawet (np.) okresowego lub rotacyjnego, w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, prawa do udziału i uczestniczenia w organach Naczelnego Sądu Administracyjnego” nie poddaje się weryfikacji w postępowaniu z odwołania się od decyzji Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o przeniesieniu w trybie art. 94 ustawy. Wyklucza to możliwość badania przez Sąd Najwyższy innych niż ustawowo określone następstw prawnych decyzji o przeniesieniu (art. 49 ustawy w związku z art. 8 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym i art. 75 § 4 Prawa o ustroju sądów powszechnych).

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.