



Sygn. akt III PO 30/04

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 marca 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Jaśkowski (przewodniczący)

SSN Herbert Szurgacz

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec (sprawozdawca)

Protokolant Edyta Jastrzębska

w sprawie z odwołania sędziego J.S.

od decyzji Prezesa N.S.A 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 8 marca 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 reformująca sądownictwo administracyjne lub ustawa), przeniósł z dniem 15 marca 2004 r. sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego J.S. na stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...]. W uzasadnieniu decyzji Prezes NSA 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 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego J.S. została podjęta w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...].

W odwołaniu od powyższej decyzji sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego J.S. zarzuciła naruszenie art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz 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.), określającego procedurę przenoszenia sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego.

W uzasadnieniu odwołania wskazano, iż prawidłowość umocowania prawnego dokonanego przeniesienia budzi zastrzeżenia ze względu na rysującą się niezgodność normy art. 94 § 1 ust. 1 ustawy z art. 178 ust.1, art. 179 i art. 180 ust.1, 2 i 5 Konstytucji RP. Gwarantem określonej w art. 178 ust. 1 Konstytucji zasady niezawisłości jest bowiem instytucja nieusuwalności sędziego (art. 180 ust. 1) realizowana przez rozwiązania przewidziane w art. 179 oraz art. 180 ust. 2, 3 i 5 Konstytucji. Skoro art. 180 ust. 5 Konstytucji zezwala jedynie na przeniesienie sędziego do innego sądu w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych, to z treści tej normy nie można wywodzić, że pozwala ona (tak jak to czyni art. 94 § 1 ust. 1 ustawy) na dalej idące konsekwencje w postaci jednoczesnego przeniesienia sędziego bez jego zgody na niższe stanowisko (sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego) od tego, na które został powołany (sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego). Oznacza to, że nawet zmiana ustroju sądów lub zmiana granic okręgów sądowych nie uchyla konstytucyjnej gwarancji nieusuwalności sędziego ze stanowiska, na które powołał go Prezydent RP. Kierując się dyrektywą zawartą w art. 180 ust. 5 Konstytucji należy uznać, że jeżeli z przyczyn zawartych w tym przepisie z przeniesieniem sędziego do innego sądu (na co ustawa zasadnicza zezwala) łączy się jednostronne przeniesienie go na niższe stanowisko niż to, na które powołał go Prezydent RP (czego ustawa zasadnicza nie dopuszcza), to sędzia nie wyrażający zgody na przyjęcie niższego stanowiska powinien być przeniesiony w stan spoczynku. Pozostawienie przez art. 94 § 1 ustawy jedynie prawa do tytułu sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz dotychczasowego wynagrodzenia nie jest tożsame z pozostawieniem mu stanowiska sędziego NSA wraz z zespołem przypisanych mu funkcji i ze związanymi z tym stanowiskiem ekspektatywami. Podstawy takiego przeniesienia nie może również stanowić art. 75 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U nr 98, póź. 1070 ze zmianami).

Odwołująca wskazała, iż przeniesienie sędziego na inne stanowisko niż to, na które na mocy art. 179 Konstytucji powołał go Prezydent RP, może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie. Brak jest regulacji, która pozwalałaby – poza przypadkami uregulowanymi w wyczerpujący sposób w art. 180 ust. 2 Konstytucji –

jakiemukolwiek innemu podmiotowi na zmianę aktu Prezydenta RP powołującego sędziego na dane stanowisko poprzez powołanie go na inne stanowisko sędziowskie niż określone w tym akcie. Przepis art. 94 § 1 ust. 1 ustawy narusza – z podanych względów – konstytucyjną zasadę niezawisłości i nieusuwalności sędziów, gdyż pozostawia regulację statusu sędziego NSA dyskrejonalnej władzy Prezesa NSA. Przepis ten budzi również wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją z tego powodu, że nie formułuje jakichkolwiek kryteriów decydujących o przeniesieniu z grona sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego ich części na stanowiska sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego. Z uzyskanych informacji wynika, że przesądzała o tym (choć nie zawsze) data powołania na stanowisko i miejsce zamieszkania. Stanowi to naruszenie art. 32 Konstytucji, statuującego zasadę równości wobec prawa, art. 52 Konstytucji zapewniającego każdemu wolność poruszania się po terytorium RP oraz wyboru miejsca zamieszkania, jak również art. 65 ust. 1 zapewniającego każdemu prawo wyboru miejsca pracy. Brak ustawowych kryteriów przeniesienia części sędziów NSA posiadających nominację Prezydenta RP na stanowisko sędziów NSA na niższe stanowiska sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych koliduje z zasadą demokratycznego państwa prawa i nieusuwalności sędziów. Brak udziału w tej procedurze Krajowej Rady Sądownictwa, legitymowanej zgodnie z art. 186 Konstytucji do obrony niezależności i niezawisłości sędziowskiej, uniemożliwia ochronę tych zasad, prowadząc do nie poddających się kontroli i podważających prestiż wymiaru sprawiedliwości kryteriów oceny sędziów.

Odwołująca podniosła, iż ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. przewiduje trzy formy służby dotychczasowych sędziów NSA: 1) pozostanie w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, 2) delegowanie do orzekania (pełnienia obowiązków) w jednym z wojewódzkich sądów administracyjnych i 3) przeniesienie na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. W dniu 5 stycznia 2004 r. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego delegował ją do orzekania w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w [...] na okres od 1 stycznia do 31 marca 2004 r., przywołując w podstawie prawnej art. 95 § 1 wspomnianej ustawy, zatem dokonał wyboru trybu delegowania jej do WSA w [...]. Skoro w okresie delegowania nie nastąpiły nowe okoliczności faktyczne lub prawne, nie było podstaw do zmiany raz zastosowanego trybu. Ponadto w okresie od 15 do 31 marca 2004 r. funkcjonowały w obrocie prawnym dwa różne akty odmiennie określające status prawny odwołującej. Z aktów władczych podjętych przez Prezesa NSA nie wynika bowiem,

aby delegacja do orzekania w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym na okres od 1 stycznia do 31 marca 2004 r. została uchylona.

Zdaniem odwołującej kwestionowana decyzja narusza również art. 107 § 3 k.p.a., albowiem jej uzasadnienie nie zawiera elementów wymaganych przez powołany przepis. Organ decyzyjny nie wskazał bowiem indywidualnych motywów, jakimi kierował się przy podejmowaniu konkretnego rozstrzygnięcia. Uchybiono też obowiązkowi zasięgnięcia indywidualnej opinii w sprawie.

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.

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. 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 również w aspekcie 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”.

Konsekwencją uznania art. 94 § 1 ustawy reformującej sądownictwo administracyjne za zgodny z art. 180 Konstytucji jest nietrafność podniesionego w uzasadnieniu odwołania zarzutu, iż zakwestionowane uregulowanie narusza art. 179 Konstytucji. Ten ostatni przepis przewiduje powoływanie sędziów na czas nieoznaczony i pozostaje w ścisłym związku z art. 180 ust. 1 Konstytucji stanowiącym o nieusuwalności sędziów jako „fundamencie” funkcjonowania władzy sądowniczej i gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Dlatego też przepisy te muszą być rozpatrywane łącznie. W uzasadnieniu wyroku z dnia 7 listopada 2005 r., P 20/04 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż w konstytucyjnej formule zawartej w art. 180 ust. 1 i pozostającej w związku z art. 179 „chodzi ogólnie o funkcję (stanowisko) sędziego, ponieważ z ustrojowego punktu widzenia zwolnienie sędziego ze służby stanowi najpoważniejsze „zagrożenie” dla jego niezawisłości. O wiele mniejsze niebezpieczeństwo niesie natomiast z sobą przeniesienie na inne stanowisko. W kolejnych ustępach art. 180 Konstytucji sprecyzowano zakres dopuszczalnych odstępstw od zasady podstawowej, przy czym regulacja zawarta w ust. 2 i 5 dotyczy również przeniesienia sędziego na inne stanowisko służbowe, to jest do innego sądu (również w innej siedzibie) lub na inne stanowisko w tym samym sądzie. Gwarancji nieusuwalności, która nie ma charakteru absolutnego, nie można zatem odnosić w równej mierze do zwolnienia ze służby i do przeniesienia na inne stanowisko służbowe”. Skoro zatem art. 94 § 1 ustawy jest zgodny z art. 180 Konstytucji należy uznać, iż nie zachodzi jego niezgodność z art. 179 ustawy zasadniczej.

Nieuzasadniony jest zawarty w uzasadnieniu odwołania zarzut niezgodności art. 94 § 1 ustawy reformującej sądownictwo administracyjne z art. 52, art. 65 ust. 1 i art. 186 Konstytucji poprzez brak ustawowych i poddających się kontroli kryteriów decydujących o przeniesieniu części sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego na stanowiska sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych. Zarzut ten odwołująca powiązała z konstytucyjnymi zasadami równości (art. 32), państwa prawa (art. 2) i nieusuwalności sędziów (art. 180), w którym to zakresie zakwestionowany przepis został przez Trybunał Konstytucyjny uznany za zgodny z ustawą zasadniczą. Ponadto w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 listopada 2005 r., P 20/04 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż powierzenie dokonania przeniesienia sędziów Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego bez wskazania konkretnych kryteriów

ustawowych, jakimi powinien się kierować przy dokonywaniu wyboru sędziów „delegowanych” oraz sędziów „przeniesionych” było konstytucyjnie dopuszczalne również z tego względu, iż zagwarantowano prawo odwołania do Sądu Najwyższego, zapewniające zainteresowanemu możliwość wykazania, że działania Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w jego przypadku miały charakter dyskryminujący albo oparte były na nieuzasadnionych lub nieprawdziwych podstawach faktycznych. Na takie okoliczności w odniesieniu do swojej osoby odwołująca się nie powołuje.

Nieuzasadniony jest zarzut naruszenia art. 94 § 1 ustawy poprzez zastosowanie przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego „trybu przeniesienia” pomimo, iż wcześniej został przez niego zastosowany „tryb delegowania”. W myśl art. 93 ustawy 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 tego sędziego czynności dotyczące jego stosunku służbowego, w tym przeniesienie na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w trybie określonym w art. 94 § 1 ustawy, który to przepis został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za zgodny z ustawą zasadniczą.

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 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 (por. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2006 r., III PO 1/04 – dotychczas niepublikowany).

W konsekwencji niezasadny okazał się zawarty w uzasadnieniu odwołania zarzut naruszenia art. 107 § 3 k.p.a. poprzez niewskazanie w zaskarżonej decyzji indywidualnych motywów, jakimi kierował się organ decyzyjny przy podejmowaniu konkretnego rozstrzygnięcia. Powołano się bowiem na zasadnicze, decydujące o przeniesieniu kryterium, wypracowane przez Kolegium i zaakceptowane przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ponadto trafne jest zaprezentowane w odpowiedzi na odwołanie przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowisko, że rozstrzygnięcia w kwestii przeniesienia lub delegowania sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego do wojewódzkiego sądu administracyjnego – jako rozstrzygnięcia indywidualne podejmowane w ramach istniejącego już i trwającego nadal stosunku służbowego – nie są decyzjami administracyjnymi, a to oznacza, że nie stosuje się do nich przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Natomiast 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.

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).