



Sygn. akt III PO 47/04

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 marca 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Andrzej Wróbel (przewodniczący)

SSN Katarzyna Gonera

SSN Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca)

Protokolant Halina Kurek

w sprawie z odwołania W.K.

od decyzji Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 1 marca 2004 r. , znak L. Prez. Ia/S-1102/11/04

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 marca 2006 r.,

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzją z dnia 1 marca 2004 r. 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 W.K. na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...]. W uzasadnieniu decyzji Prezes NSA wskazał na podstawowe cele reformy sądownictwa administracyjnego i wynikającą z tej reformy konieczność zapewnienia 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). Art. 94 § 1 ustawy, który upoważnia Prezesa NSA do przeniesienia sędziego NSA na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, po zasięgnięciu opinii Kolegium NSA, zapewniał realizację postawionych celów.

W skład NSA wchodziło 280 sędziów powołanych na te stanowiska na podstawie dotychczasowych przepisów, natomiast 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 dla NSA w nowej strukturze sądów administracyjnych – 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 W.K. została podjęta w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...].

Sędzia W.K. powyższą decyzję zaskarżył w całości żądając jej uchylenia z powodu:

- 1) naruszenia 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.) przez rozstrzygnięcie o przeniesieniu sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego na stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego bez wymaganej tym przepisem opinii Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- 2) naruszenia 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.) przez błędną wykładnię tego przepisu i niewłaściwe jego zastosowanie, oparte na przesłankach pozaprawnych;
- 3) naruszenia art. 2, art. 32, art. 178 ust. i art. 180 Konstytucji przez rozstrzygnięcie o przeniesieniu sędziego na inne stanowisko w niedopuszczalnym trybie, na podstawie niekonstytucyjnego przepisu ustawy.

W uzasadnieniu odwołania skarżący podniósł, że stosownie do art. 94 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. niezbędne jest współdziałanie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w sprawie ewentualnego przeniesienia sędziego na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Z istoty indywidualnego charakteru takiego rozstrzygnięcia i takiego współdziałania zarówno decyzja Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i opinia Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego nie mogą mieć postaci normatywnej ani nawet generalnej.

W ocenie skarżącego Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego nie dopełnił obowiązku współdziałania z Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego i nie zasięgnął jego opinii. Wynika to jednoznacznie z treści uzasadnienia zaskarżonej decyzji, w której wskazana została jedynie uchwała tegoż Kolegium ustanawiająca „regulę” dotyczącą sędziów zajmujących dotychczas stanowiska w ośrodkach zamiejscowych NSA.

Uchwała ta nie tylko pod względem materialnym koliduje z istotą opinii przewidzianej art. 94 § 1 powołanej ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r., ale także nie

czyni zadość wymogom współdziałania z punktu widzenia procesowego. Zainteresowani sędziowie nie zostali o tej uchwale powiadomieni przed podjęciem decyzji przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Skarżący wskazał, że wykładnia art. 94 § ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. powinna być zgodna z Konstytucją. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej statuuje zasadę niezawisłości (art. 178 ust. 1) i ściśle z nią związaną zasadę nieusuwalności sędziów (art. 180 ust. 1). Art. 94 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. musi być zatem traktowany jako przepis o charakterze wyjątkowym, co ma kluczowe znaczenie dla jego wykładni i zakresu zastosowania. Po pierwsze, ustanowiona nim kompetencja może być wykorzystywana tylko wtedy, gdy jest to niezbędne z punktu widzenia dobra wymiaru sprawiedliwości i gdy zamierzonego celu nie można osiągnąć za pomocą innych środków, po drugie przesłanki jego stosowania nie mogą być ustalone dyskrecjonalnie i nie mogą mieć charakteru pozaprawnego, po trzecie rozstrzygnięcie podjęte na jego podstawie w odniesieniu do określonego sędziego powinno zawierać szczegółowe uzasadnienie. W ocenie odwołującego zaskarżona decyzja została wydana w oderwaniu od wspomnianych zasad konstytucyjnych.

Zdaniem skarżącego przeniesienie sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego nie jest jedynym rozwiązaniem służącym realizacji celu w postaci „zapewniania sprawnego wykonywania działalności orzeczniczej przez 14 wojewódzkich sądów administracyjnych”. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2000 r. przewiduje także możliwość delegowania sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego do pełnienia obowiązków w wojewódzkim sądzie administracyjnym (art. 95 § 1). W tej sytuacji co do zasady winno być stosowane rozwiązanie korzystniejsze dla sędziego, a mianowicie delegacja. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego nie wskazał przyczyn, dla których od rozwiązania tego odstąpił, zastępując je przeniesieniem, powodującym dalej idącą, niekorzystną zmianę w statusie prawnym sędziego. Jedyną wskazaną przez Prezesa NSA przesłanką faktyczną, która została wzięta pod uwagę było zajmowanie dotychczas stanowiska w zniesionym obecnie ośrodku zamiejscowym Naczelnego Sądu Administracyjnego. Na skutek indywidualnych rozstrzygnięć dochodzi w konsekwencji do zróżnicowania identycznego dotychczas

statusu sędziów w oparciu o kryterium pozaprawne i do wyodrębnienia aż trzech kategorii sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego: 1) sędziów zajmujących stanowisko sędziego NSA, 2) sędziów delegowanych i 3) sędziów przeniesionych do wojewódzkich sądów administracyjnych, którym pozostawiono jedynie tytuł i „prawo do wynagrodzenia”.

Odwołujący się podniósł, że uchwała ustanawiająca „regułę” w tej mierze jest w ogóle niedopuszczalna, a już na pewno nie może stanowić podstawy do orzekania w indywidualnej sprawie sędziego. Nie może ona stanowić elementu podstawy prawnej podjętej decyzji, choć w uzasadnieniu decyzji użyto zwrotu: „kierując się tą regułą podjąłem decyzję o przeniesieniu ...”, traktując ją właśnie jako podstawę prawną. „Reguła” ta - wbrew stanowisku zaprezentowanemu w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji - w sposób oczywisty koliduje z intencją i założeniami ustawodawcy, znajdującymi wyraz w art. 93 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Z przepisu tego wynika zasada, że osoby powołane na stanowiska sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie dotychczasowych przepisów pozostają sędziami Naczelnego Sądu Administracyjnego. Odwołujący się stwierdził, że przyjmowanie „reguły” przeciwstawnej do tej zasady i wprowadzanie jej w życie za pomocą indywidualnych rozstrzygnięć Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego jest praktyką, której nie sposób zaakceptować. Wykorzystanie w tym celu - mającej w założeniu charakter wyjątkowy - kompetencji przewidzianej w art. 94 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. jest sprzeczne z jej istotą i stanowi jej nadużycie.

Skarżący zwrócił uwagę, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji również pod względem formalnym trudno uznać za wystarczające. W gruncie rzeczy ma ono charakter pozorny, bowiem zawiera niemal wyłącznie twierdzenia ogólne i właściwie nie odnosi się do przedmiotowej sprawy jako sprawy indywidualnej skarżącego, co doprowadziło do naruszenia wymogów art. 107 § 3 k.p.a.

Odwołujący się wskazał, że zaskarżona decyzja zawiera pouczenie o prawie wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego, które zostało m. in. oparte na podstawie art. 75 § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.). Przepis ten, nawiązuje do zawartych w § 2 pkt 1 i pkt 2 tego samego artykułu przypadków, w których możliwe

jest przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe bez jego zgody. Chodzi tu w szczególności o „zniesienie stanowiska wywołane zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu”. Skarżący podniósł, że z powołania się na ten przepis (niezależnie od tego, że nastąpiło ono dopiero w pouczeniu o środku odwoławczym, a w podstawie prawnej decyzji nie ma o nim mowy) wynika, że Prezes NSA uznał art. 75 § 2 pkt 1 cyt. ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, za jedną z podstaw swojej decyzji. Stanowisko takie jest, zdaniem odwołującego się błędne, bowiem z dniem 1 stycznia 2004 r. nie powstały zdarzenia, o których mowa w tym przepisie. Nie można, według skarżącego, mówić o „zniesieniu stanowiska wywołanym zmianami w organizacji sądownictwa”, gdyż w dalszym ciągu istnieje stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie zniesiono również wydziałów NSA, ale jego ośrodki zamiejscowe. Z tego powodu art. 75 cyt. ustawy nie może być przesłanką zwolnienia od obowiązku uzyskania zgody sędziego na jego przeniesienie z NSA do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Tryb przeniesienia sędziego, ustanowiony w art. 94 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. i zastosowany przy wydaniu zaskarżonej decyzji budzi też wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją. Art. 180 ust. 2 Konstytucji statuuje zasadę, w myśl której przeniesienie sędziego na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Według skarżącego nie wydaje się, aby ust. 5 tego artykułu, odnoszący się do zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych i dotyczący w istocie tylko kwestii pozostawienia uposażenia, mógł być interpretowany w oderwaniu od wspomnianej zasady; nie wydaje się, aby w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych ustawodawca był zwolniony z obowiązku precyzyjnego określenia przesłanek przeniesienia sędziego i dysponował swobodą w wyborze organu mającego podejmować indywidualne rozstrzygnięcia w tym zakresie.

Zasada nieusuwalności sędziów wyklucza powierzenie samodzielnym decyzjom władzy wykonawczej jakichkolwiek rozstrzygnięć dotyczących sytuacji prawnej sędziów (zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK nr 4/1998). Skarżący podniósł, że przyznanie daleko

idącej kompetencji w tym zakresie organowi monokratycznemu, pozostającemu wprawdzie w systemie organizacyjnym władzy sądowniczej, ale pełniącemu funkcję o charakterze administracyjnym, również budzi zastrzeżenia co do zgodności z art. 178 i 180 Konstytucji.

W ocenie skarżącego nie tylko mało precyzyjne sformułowanie art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r., ale także czy może przede wszystkim - praktyka jego stosowania pokazuje, że zyskał on treść i skutki naruszające zasadę niezawisłości sędziowskiej oraz zasadę równego traktowania. Stanowi to, zdaniem odwołującego się podstawę do uznania przedmiotowego przepisu za niekonstytucyjny (uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK nr 4/1998).

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł o oddalenie odwołania. Zdaniem Prezesa NSA 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.

Rozpatrywana sprawa jest podobna w jej istotnych aspektach przedmiotu i problemów prawnych wynikających ze stanowisk odwołujących się sędziów NSA z jednej strony i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z drugiej, do spraw, które zostały już rozstrzygnięte wyrokami Sądu Najwyższego, w każdym wypadku oddalającymi odwołanie (np. wyroki z dnia 12 stycznia 2006 r. w sprawach III PO 1 /04 i III PO 3/04).

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę z odwołania sędziego W.K. – z przyczyn zasadniczo podobnych do tych, które zostały wyczerpująco przedstawione w uzasadnieniach do wyroków wyżej wymienionych, uznał, że odwołanie nie ma usprawiedliwionych podstaw. Wobec szczegółowego już przedstawienia występujących w sprawach tego rodzaju problemów prawnych i związanej z tym argumentacji przemawiającej na korzyść stanowiska Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego można w niniejszej sprawie poprzestać na wskazaniu kwestii zasadniczych.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 listopada 2005 r., P 20/04, orzekł że art. 94 § 1 ustawy jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 178 ust. 1 oraz art. 180 Konstytucji. Przesądza to rozstrzygnięcie postawionego w odwołaniu problemu zgodnie ze stanowiskiem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, że jego kompetencja do skutecznego przeniesienia sędziego tego Sądu na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego do wojewódzkiego sądu administracyjnego, w którym dotychczas pełnił służbę jest zgodna z Konstytucją.

Odnosnie zarzutu, że Prezes NSA nie zasięgnął opinii Kolegium tego Sądu przede wszystkim należy zauważyć, że przeniesienie sędziego NSA do wojewódzkiego sądu administracyjnego na podstawie art. 94 § 1 ustawy nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, wobec czego przy jej podejmowaniu nie ma zastosowania art. 106 k.p.a. Poza tym, reguły przenoszenia sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego do wojewódzkich sądów administracyjnych zostały wypracowane podczas posiedzeń Kolegium oraz spotkań odbywanych z zainteresowanymi sędziami. Zasady te zostały następnie zaakceptowane przez Kolegium, a także przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w dniu 9 lutego 2004 r. Zasady przenoszenia sędziów NSA do wojewódzkich sądów administracyjnych znane były przez wszystkich sędziów NSA. Na posiedzeniu Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego w dniu 23 lutego 2004 r. organ ten – w obecności przedstawicieli wszystkich Ośrodków Zamiejscowych – zaopiniował przeniesienie poszczególnych sędziów. Przyjęty tryb procedowania – konsultowany, uzgadniany, a także zaakceptowany przez całe środowisko sędziowskie sędziów NSA zapewnił niezbędne standardy także w

aspekcie pożądanej indywidualizacji formułowania opinii. Należy zatem przyjąć, że przewidziany w art. 94 § 1 ustawy wymóg zasięgnięcia opinii Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego został dochowany.

Uprawnione organy Naczelnego Sądu Administracyjnego – Kolegium tego Sądu i Zgromadzenie Ogólne jego sędziów – za zasadnicze kryterium przeniesienia sędziego do wojewódzkiego sądu administracyjnego przyjęły zachowanie dotychczasowego miejsca orzekania. Nie było to kryterium niesprawiedliwe. Zagwarantowało ono sędziom – przy pozostawieniu im prawa do wynagrodzenia i tytułu przysługującego sędziemu NSA - stabilizację sytuacji także w zakresie zgodności miejsc pracy i zamieszkania. Z drugiej strony, co nie mniej istotne, zapewniało racjonalną i bezwzględnie konieczną w państwie prawnym ciągłość orzekania w nowym systemie sądownictwa administracyjnego. Nie bez pozytywnego znaczenia jest też argument zaprezentowany przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, że indywidualna ocena wypełniania obowiązków służbowych „a w tym zwłaszcza działalności orzeczniczej sędziego” byłaby połączona ze znacznymi trudnościami ażeby nie naruszyć w tych ocenach niezawisłości sędziowskiej, skoro szło tylko o przeniesienie sędziego z powodu zmiany ustroju sądów.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.