



Sygn. akt III PO 5/04

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 lutego 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Andrzej Wasilewski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Jerzy Kwaśniewski

SSN Barbara Wagner

Protokolant Edyta Jastrzębska

w sprawie z odwołania sędziego P.K.
od decyzji Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego
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 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.,
podjętą 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 sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego P.K. na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] z dniem 15 marca 2004 r.

W odwołaniu od powyższej decyzji Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2004 r. sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego P.K. zarzucił niezgodność powyższej decyzji z przepisem 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.) oraz z przepisami art. 2, art. 32, art. 178 ust. 1 i art. 180 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) i równocześnie zarzucił „pierwszemu z powołanych przepisów – będącemu podstawą prawną zaskarżonej decyzji – rozpatrywanemu łącznie z art. 93 i 95 ustawy – Przepisy wprowadzające... – niekonstytucyjność, tj. obrazę zasad wyprowadzanych z wszystkich wymienionych wyżej przepisów konstytucyjnych, a w szczególności – zasady ochrony praw słuszenie nabytych, przez pozbawienie sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, którzy objęli swoje stanowiska przed dniem wejścia w życie obecnej Konstytucji RP (przez 17 X 1997 r.), przenoszonych w trybie art. 94 § 1 ustawy, tak rozumianych praw” – wnosząc w konsekwencji o uchylenie zaskarżonej decyzji. W uzasadnieniu podniesionych zarzutów skarżący wywodził w szczególności, co następuje:

Po pierwsze, uzasadniając zarzut niekonstytucyjności „wysoce niespójnych i grzeszących brakiem logiki unormowań”, skarżący podniósł, że „wbrew swej stylistyce odebrały one przenoszonym sędziom przysługujące im dotychczas i nabyte pod rządem obowiązującego przed dniem 1.01.2004 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 – art. 30 § 2 pkt 2 ustawy z 23 XI 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052) w związku z przepisami art. 15 ustawy z 11 V 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.) – przed 1 I 2004 r. oraz art. 49 ustawy z 25 VII 2002 r. – Prawo o

ustroju sądów administracyjnych – po 1 I 2004 r. (...) art. 93 ustawy – Przepisy wprowadzające... zastrzegł: ‘Osoby powołane na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie dotychczasowych przepisów pozostają sędziami Naczelnego Sądu Administracyjnego’. Za sprzeczne z tym przepisem trzeba uznać uregulowanie z art. 94 § 1 ustawy, w tym zasadę, że w przypadku przeniesienia sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego pozostawia mu się prawo do wynagrodzenia i tytuł przysługujący sędziom Naczelnego Sądu Administracyjnego. (...) Koniecznym jest także zwrócenie uwagi, że przepisy art. 94 § 1 i art. 95 § 1 ustawy – Przepisy wprowadzające... dopuściły zastosowanie przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego różnych, odmiennych w swych skutkach prawnych instytucji – przeniesienia do wojewódzkiego sądu administracyjnego i delegowania ‘do pełnienia obowiązków w wojewódzkim sądzie administracyjnym’. Owa niczym nieskrępowana swoboda, by nie powiedzieć dowolność w rozsadach odnoszących się do stanowisk sędziowskich kłóci się w sposób oczywisty z zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), zasadą równego traktowania (art. 32 Konstytucji RP) oraz zasadami niezawisłości sędziowskiej i nieusuwalności sędziów (art. 178 ust. 1 i art. 180 Konstytucji RP). Warto dodać, że ani do mnie, ani do innych sędziów nie zwracano się o wyrażenie zgody na przeniesienie na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Nie zaistniała również w rozważanym przypadku sytuacja określona w art. 75 § 2 pkt 1 ustawy z 27 VII 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.) – a na przepis § 4 tego artykułu powołano się w pouczeniu zamieszczonym w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Według § 2 pkt 1 zgoda sędziego na przeniesienie w inne miejsce służbowe nie jest wymagana w razie zniesienia stanowiska wywołanego zmianami w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu albo wydziału zamiejscowego bądź przeniesienia siedziby sądu. Przepis art. 85 ustawy – Przepisy wprowadzające... zniósł bowiem z dniem 1 I 2004 r. ośrodki zamiejscowe Naczelnego Sądu Administracyjnego, a nie wydziały zamiejscowe sądu. Nie sposób też mówić o ‘zniesieniu stanowiska wywołanym zmianami organizacyjnymi sądownictwa’, gdyż w dalszym ciągu istnieje stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Odwołanie się do dyspozycji art.

180 ust. 5 Konstytucji RP wymagałoby zaś, wobec zróżnicowania trybów (reżimów) z art. 94 § 1 i art. 95 § 1 ustawy – Przepisy wprowadzające... sformułowania jasnych kryteriów podejmowania decyzji personalnych, przy pełnym poszanowaniu zasad przejrzystości działania i ochrony praw nabytych. Przepis ten kształtuje zresztą nie tyle alternatywę działań dopuszczalnych w stosunku do sędziów, co raczej gwarancję w postaci nakazu pozostawienia pełnego uposażenia.”

Po drugie, zdaniem skarżącego, posłużenie się przez ustawodawcę w dyspozycji art. 94 § 1 (zdanie pierwsze) ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zwrotem „po zasięgnięciu opinii” oznacza podjęcie zindywidualizowanego, odnoszącego się do konkretnej osoby, aktu opiniowania. Do wydania tak pojmowanej opinii nie doszło, o czym świadczy już sama treść osnowy decyzji Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (nie wskazano w niej na zasięgnięcie jakiegokolwiek opinii). Z informacji przekazanych mi przez członków Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że porzeczono jedynie na przedstawieniu listy sędziów przenoszonych do wojewódzkich sądów administracyjnych. W uzasadnieniu powołano się natomiast ogólnikowo na ‘przyjęcie reguły’ przez Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego i Zgromadzenie Ogólne sędziów tego Sądu, powielającej dokładnie treść wskazanego na wstępie przepisu ustawowego. Już tylko ta okoliczność dyskwalifikuje w sensie prawnym zaskarżoną decyzję i nakazuje uznać ją za naruszającą ustawowy tryb współdziałania. Niezależnie od tego wypada zapytać, co właściwie oznacza użyty w uzasadnieniu tej decyzji zwrot ‘kierując się tą regułą, podjąłem decyzję...’ (s. 2 uzasadnienia). Jakikolwiek organ wydający akt stosowania prawa, także Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, ma obowiązek kierować się przepisami powszechnie obowiązującego prawa, a nie bliżej niesprecyzowanymi co do charakteru i skutków prawnych ‘regułami’. Nie zastępują one i nie mogą zastępować aktów współdziałania (opinii) w rozumieniu przepisów prawa procesowego. Co więcej, reguła ta – o czym mowa w punkcie 3 – została przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego złamana, więc odwoływanie się do niej jest bezprzedmiotowe.” Równocześnie, skarżący zarzucił, iż „za sprzeczne z wyliczonymi uprzednio zasadami konstytucyjnymi uważam

całkowicie dyskrejonalne, pozostające poza ramami wymaganego ustawowo opiniowania, 'decyzyjne dekretywanie' przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego obsady personalnej stanowisk w tym Sądzie i w sądach niższej instancji. Reguła, o której wspomina się w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, nie jest respektowana, gdyż bez przedstawienia jakichkolwiek kryteriów i racji merytorycznych, w sposób arbitralny, wobec niektórych z zatrudnionych przed 17 X 1997 r. sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak również zatrudnionych po tej dacie, zastosowano reżim z art. 95 § 1 (delegowanie), a w stosunku do innych, mniej korzystny i odbierający nabyte prawa, reżim z art. 94 § 1 ustawy – Przepisy wprowadzające... (przeniesienie). Tego rodzaju praktyka prowadzi do nieuzasadnionego i nie poddającego się zobiektywizowanym kryteriom oceny, zróżnicowania sędziów. Łączy się ona z wyodrębnieniem trzech kategorii sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego: 1) sędziów zajmujących stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, 2) sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego delegowanych do pełnienia obowiązków w wojewódzkich sądach administracyjnych, z perspektywą przeniesienia w stan spoczynku z uposażeniem w wysokości wynagrodzenia pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku (art. 95 § 2 ustawy – Przepisy wprowadzające...), 3) sędziów z 'tytułem' sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego przeniesionych na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, pozbawionych przysługujących im przed przeniesieniem uprawnień, a jedynie zachowujących prawo do wynagrodzenia sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego."

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego pismem z dnia 8 kwietnia 2004 r. wniósł o oddalenie powyższego odwołania sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego P.K., podnosząc równocześnie, co następuje:

1. „W dniu wejścia w życie Konstytucji RP ustrój sądu administracyjnego określała ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), według której Naczelny Sąd Administracyjny, jako jeden Sąd działał w Warszawie i w ośrodkach zamiejscowych utworzonych dla jednego lub kilku województw. (...) Sędziowie NSA byli powoływani przez Prezydenta RP na stanowiska sędziów NSA w Warszawie oraz w poszczególnych ośrodkach zamiejscowych Sądu. (...) Kierunek zmian ustroju sądu

administracyjnego został określony w Konstytucji RP. Po pierwsze, została przyjęta zasada, iż postępowanie sądowe przed sądami administracyjnymi będzie co najmniej dwuinstancyjne (art. 176 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji RP). Po drugie, Konstytucja RP przesądziła, że sądami administracyjnymi mają być Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne (art. 184 Konstytucji RP). Po trzecie, określono termin (przed upływem 5 lat od dnia wejścia Konstytucji), w którym zostaną uchwalone ustawy wprowadzające w życie instancyjność postępowania przed sądami administracyjnym (art. 236 ust. 2 Konstytucji RP). (...) Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269), zwana dalej Prawem o ustroju oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270), zwana dalej Prawem o postępowaniu, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2004 r., dokonały zasadniczych zmian co do ustroju i właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz postępowania przed tym Sądem, a także określiły ustroj, właściwość i postępowanie przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi. (...) Wprowadzenie tych zmian w ustroju sądów administracyjnych określiła ustawa 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.), zwana dalej Przepisami wprowadzającymi. Z mocy art. 85 Przepisów wprowadzających, z dniem 1 stycznia 2004 r. zostały zniesione ośrodki zamiejscowe Naczelnego Sądu Administracyjnego, utworzone na podstawie dotychczasowych przepisów, a w miejscowościach, w których miały siedziby zniesione ośrodki zamiejscowe NSA (...) oraz w [...] zostały utworzone wojewódzkie sądy administracyjne, które rozpoczęły działalność od początku 2004 r. (...) Z konstytucji RP, która wprowadza zasadę nieusuwalności sędziów (art. 180 ust. 1), wynika że w razie zmiany ustroju sądów wolno sędziego przenieść do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia (art. 180 ust. 5).”

2. W tej sytuacji, odnosząc się do kwestii prawnej konstytucyjności decyzji o przeniesieniu sędziego i przepisów ustawy Przepisy wprowadzające, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał na to, że:

2.1. „Najczęściej przywoływanymi przepisami Konstytucji, które zdaniem Odwołujących się naruszyła decyzja i z którymi niezgodny jest art. 94 § 1 i art. 95 Przepisów wprowadzających są: art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego), art. 32 (zasada równości), art. 178 ust. 1 (zasada niezawisłości sędziowskiej) oraz art. 180 ust. 1 (zasada nieusuwalności sędziów). (...) Otóż niektórzy Odwołujący się popełnili ten błąd i nie precyzują, jakie ich prawo konstytucyjne mieszczące się w treści zasady państwa prawnego zostało naruszone. Jednak pewna liczba odwołujących się wskazuje, iż zostały naruszone ich prawa nabyte do bycia sędzią NSA ze wszystkimi konsekwencjami prawnymi z tego wynikającymi (wynagrodzenie, stan spoczynku). (...) Otóż nawet prawa słusznie nabyte nie mają charakteru absolutnego, w tym sensie, że prawa raz przyznane nigdy nie mogą być zmienione czy cofnięte, jeśli zachodzą okoliczności uzasadniające taką zmianę i znajdujące usprawiedliwienie w innych wartościach, zasadach lub konkretnych przepisach konstytucyjnych. (...) odwoływanie się w sprawach o przeniesienie sędziego NSA do orzekania w wojewódzkich sądach administracyjnych do zasady praw nabytych jest chybione, bowiem nie ma konstytucyjnego prawa bycia sędzią NSA. Gdyby jednak przyjąć, że dotychczasowi sędziowie NSA mieli prawo przypuszczać, iż ich sytuacja prawna pozostanie stabilna do czasu przejścia w stan spoczynku – to należy przypomnieć, iż przeniesienie ich do wojewódzkiego sądu administracyjnego nastąpiło w warunkach art. 180 ust. 5 Konstytucji, który stanowi, że ‘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.’ (...) Nadto Odwołujący się nie chcą zauważyć, iż sędziowie przeniesieni do wojewódzkich sądów administracyjnych, na mocy art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających zachowują ‘nabyty’ tytuł sędziego NSA oraz ‘nabyte’ uposażenie sędziego NSA. Podkreślenia przy tym wymaga, że przepis ten dotyczy sędziego NSA w stanie czynnym, gdyż ma on nadal orzekać, tyle że w wojewódzkim sądzie administracyjnym a nie w NSA. Przepis ten modyfikuje zasadę określoną w art. 93 Przepisów wprowadzających tylko w takim zakresie, że sędzia NSA może być przeniesiony do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zachowuje natomiast w tym okresie prawo do wynagrodzenia i tytułu przysługującego sędziemu NSA. Należy więc przyjąć, że

art. 94 nie odnosi się w ogóle do innych uprawnień sędziów NSA powołanych na podstawie dotychczasowych przepisów. Co się zatem tyczy podnoszonego przez Odwoływających się prawa do przejścia w stan spoczynku na warunkach właściwych dla sędziego NSA jako ‘nabytej’ ekspektatywy – to na gruncie obowiązującego prawa (art. 93 Przepisów wprowadzających) należy wykluczyć interpretację niekorzystną dla sędziego.”

2.2. „Art. 32 Konstytucji formułuje zasadę równości (...). Zdaniem odwoływających się zasada równości wobec prawa została naruszona przez to, że sędziowie NSA zostali potraktowani nierówno przez to, iż niektórzy z nich zostali przeniesieni do wojewódzkich sądów administracyjnych, a inni pozostaną w NSA. Przeniesienie do wojewódzkiego sądu administracyjnego jest traktowane przez odwoływających się jako dyskryminacja. (...) Punktem wyjścia w dyskusji z tym zarzutem musi być cytowany art. 180 ust. 5 Konstytucji. (...) tego faktu Odwołujący się nie kwestionują, choć wyciągają z niego mylne wnioski. (...) Należy więc przyjąć, że: a) norma zawarta w art. 180 ust. 5 Konstytucji jest kompletna w tym sensie, że powinna być wykładana tylko w kontekście postanowień Konstytucji, b) nie do sędziego należy wybór czy zostanie przeniesiony do innego sądu czy w stan spoczynku z pozostawieniem pełnego uposażenia, c) ustrojodawca pozostawił ustawodawcy zwykłemu i podmiotowi decydującemu wybór rozstrzygnięcia, d) przeniesienie w stan spoczynku z pozostawieniem pełnego uposażenia jest sytuacją wyjątkową, bowiem stan spoczynku sędziego i warunki jego nabycia są opisane w art. 180 ust. 3 i 4 Konstytucji, e) ustawodawca w granicach warunków opisanych w art. 180 ust. 5 Konstytucji ma swobodę regulacji instytucji przeniesienia sędziego czy to do innego sądu, czy to w stan spoczynku z zachowaniem pełnego uposażenia. (...) trudno uznać, że zarówno decyzje o przeniesieniu sędziów do wojewódzkich sądów administracyjnych, jak i art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających, będący podstawą tych decyzji, naruszają zasadę równości wobec prawa. (...) Warto też zwrócić uwagę, że alternatywa opisana w art. 180 ust. 5 Konstytucji ‘przeniesienie do innego sądu lub przeniesienie w stan spoczynku z pozostawieniem pełnego uposażenia’ sama w sobie zawiera różnicowanie i w tym sensie stwarza nierówność w sytuacji prawnej sędziów NSA.”

2.3. „Odwołujący się uważają, że decyzja o przeniesieniu ich do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a także art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających naruszają art. 178 ust. 1 Konstytucji. Taki zarzut wymaga przypomnienia treści art. 178 ust. 1 Konstytucji. (...) Zasadę niezawisłości gwarantują między innymi: sposób powołania (art. 179 Konstytucji), sposób opróżnienia stanowiska (art. 180 ust. 1-4 Konstytucji), niedopuszczalność przenoszenia sędziego z wyjątkiem sytuacji opisanych w art. 180 ust. 5 Konstytucji, immunitet sędziowski (art. 181 Konstytucji) oraz status materialny (art. 178 ust. 2 Konstytucji). Tak więc przeniesienie sędziego ‘do innego sądu’ nawet niższego (...) trudno uznać za naruszenie art. 178 ust. 1 Konstytucji.”

2.4. „Art. 180 ust. 1 Konstytucji formułuje zasadę nieusuwalności sędziego: ‘Sędziowie są nieusuwalni’. Oznacza to, iż sędzia może być złożony z urzędu jedynie w sytuacjach wyjątkowych, tylko na mocy orzeczenia sądu (dyscyplinarnego) i tylko w przypadkach określonych w ustawie. (...) Jeśli ta właśnie rozumieć zasadę nieusuwalności sędziego, to przeniesienie sędziego do innego sądu w trybie art. 180 ust. 5 Konstytucji i art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających trudno uznać za złamanie zasady nieusuwalności sędziego, a więc naruszenie art. 180 ust. 1 Konstytucji.”

2.5. W odwołaniach przywoływane są sporadycznie także inne jeszcze postanowienia Konstytucji (...). Są to: art. 31 ust. 3, art. 45, art. 52 ust. 1 oraz art. 179 Konstytucji. (...) Wydaje się, że cytowane powyżej artykuły Konstytucji (art. 31 ust. 3, art. 45, art. 52 ust. 1, art. 179) w ogóle nie przystają do sytuacji przeniesienia sędziego do innego sądu (do wojewódzkiego sądu administracyjnego), a w każdym razie Odwołujący się nie wykazali, aby tak było.”

2.6. Niektóre odwołania „zwierają zarzut niezgodności art. 94 § 1 oraz art. 93 i 95 Przepisów wprowadzających z Konstytucją (art. 2, 32, 178, 180 ust. 1). (...) Ponieważ jednak art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających był podstawą wydanych decyzji, spróbujmy (...) dokonać oceny istotnych rozwiązań przyjętych w kwestionowanych przepisach ustawy. (...) Jest faktem, że przeniesienie do innego sądu (art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających) zostało w ustawie potraktowane jako rozwiązanie preferowane, zaś przeniesienie w stan spoczynku z pozostawieniem pełnego uposażenia jako rozwiązanie awaryjne (art. 95 Przepisów

wprowadzających). Art. 95 § 1 Przepisów wprowadzających reguluje instytucję delegowania sędziego NSA do wojewódzkiego sądu administracyjnego dla pełnienia przez niego obowiązków w tym sądzie. Stosownie do treści art. 95 § 1 ustawy jest to delegowanie w związku z reformą sądownictwa administracyjnego i może mieć miejsce tylko w okresie 2 lat od wejścia w życie ustawy. Zaś § 2 art. 95 ustawy reguluje szczegółowo konstytucyjną instytucję przeniesienia sędziego w stan spoczynku z zachowaniem pełnego uposażenia. Sędzia może być przeniesiony w stan spoczynku z zachowaniem pełnego uposażenia (...), jeśli nie wyraził zgody na delegowanie do wojewódzkiego sądu administracyjnego na okres dłuższy niż 3 miesiące w roku. Podkreślenia wymaga to, że w ustawie przeniesienie w stan spoczynku z zachowaniem pełnego uposażenia nie jest alternatywą dla delegowania sędziego, lecz nadal jest alternatywą dla przeniesienia do innego sądu, bowiem sędzia NSA oddelegowany do wojewódzkiego sądu administracyjnego pozostaje nadal sędzią NSA, wykonując tylko obowiązki w wojewódzkim sądzie administracyjnym. (...) Preferowanie w ustawie instytucji przeniesienia do innego sądu kosztem instytucji przeniesienia w stan spoczynku z zachowaniem pełnego uposażenia – nie jest naruszeniem Konstytucji. (...) Przypomnijmy, że ustrojodawca decyzję o wyborze jednego z dwóch rozwiązań, o których mowa w art. 180 ust. 5 Konstytucji nie pozostawił w rękach sędziego, nie dał mu prawa wyboru. Nie do sędziego należy więc wybór pomiędzy przeniesieniem do innego sądu a przeniesieniem w stan spoczynku z zachowaniem pełnego uposażenia.”

2.7. „Nie można również mówić o naruszeniu przepisów art. 180 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji, które regulują zasadniczo inne przypadki dopuszczające odstępstwo od konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziów (art. 180 ust. 1). Przypadki określone w art. 180 ust. 2 i 3 związane są ściśle z indywidualną sytuacją sędziego dotyczącą jego osoby. Natomiast art. 180 ust. 5 ma inne znaczenie i odnosi się wprost do sytuacji wywołanej zmianą ustroju sądów lub zmianą granic okręgów sądowych.”

2.8. Wyjaśnienia wymaga „pojęcie ‘przeniesienia do innego sądu’ użyte w art. 180 ust. 5 Konstytucji RP. (...) oznacza przeniesienie na stanowisko sędziego w innym sądzie. Sędziowie są powoływani do pełnienia urzędu sędziego na

stanowiskach sędziowskich w określonych sądach. Nie można więc zgodzić się z poglądem, że przeniesienie sędziego na stanowisko sędziego w innym sądzie jest zasadniczo czym innym niż przeniesienie sędziego do innego sądu lub orzekania w innym sądzie.”

3. Z kolei, jeśli chodzi o zarzuty dotyczące procedury przenoszenia sędziów do wojewódzkich sądów administracyjnych, to Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał na wypracowywania przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego podstawowe etapy postępowania przy podejmowaniu decyzji personalnych związanych z wprowadzaniem w życie przesądzonych przez ustawodawcę zmian ustrojowych sądownictwa administracyjnego oraz reguły (kryteria), „którymi powinien kierować się prezes NSA podejmując decyzje o przeniesieniu sędziów NSA na stanowiska sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych”:

3.1. „Projekty ustaw wprowadzających reformę sądownictwa administracyjnego były kilkakrotnie przedmiotem obrad Zgromadzenia Ogólnego, w trakcie których sędziowie NSA mieli prawo zgłaszania zastrzeżeń, propozycji itd. (...) Możliwości w tym zakresie były przez sędziów NSA wykorzystywane, jednakże nie dotyczyły sposobu i trybu przenoszenia sędziów NSA do wojewódzkich sądów administracyjnych. Przegłosowywane w trakcie Zgromadzenia wstępne projekty ustaw spotykały się z akceptacją.”

3.2. „Zagadnienie statusu prawnego sędziów NSA powołanych na podstawie dotychczasowych przepisów w związku z e zmianą ustroju Sądu, co w praktyce oznaczało wypracowanie reguł przenoszenia sędziów, było przedmiotem kilku posiedzeń Kolegium NSA i odbywanych przez prezesa NSA i wiceprezesa NSA spotkań z sędziami wydziałów NSA w Warszawie i ośrodkach zamiejscowych NSA. W trakcie tych spotkań nie kwestionowano przedstawianej koncepcji realizacji art. 94 Przepisów wprowadzających, co legło u podstaw przedstawienia tej koncepcji do zaopiniowania Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego, a następnie Zgromadzeniu Ogólnemu.”

3.3. „Wdrażanie i przebieg reformy sądownictwa administracyjnego uniemożliwiało przeniesienie wszystkich sędziów NSA w stan spoczynku i

pozostawienie orzecznictwa sądowoadministracyjnego w rękach 77 nowopowołanych sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych i 80 asesorów sądowych. Ten wzgląd zdecydował o przedstawieniu do opinii Kolegium NSA propozycji przeniesienia do wojewódzkich sądów administracyjnych wszystkich sędziów NSA, orzekających w dotychczasowych Ośrodkach Zamiejscowych.”

3.4. „Zasadniczo podobna reguła dotyczyła sędziów orzekających w Naczelnym Sądzie Administracyjnym w Warszawie. Tu jednak wymagał rozwiązania dodatkowy problem zapewnienia funkcjonowania zarówno nowoutworzonego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Z tych względów przyjęto dodatkowe kryterium umożliwiające rozpoczęcie działalności orzeczniczej przez NSA, jak i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Postanowiono, że do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie nie zostaną przeniesieni sędziowie NSA powołani na stanowisko przed dniem wejścia w życie Konstytucji RP. Ta reguła doznała odstępstw idących w dwóch kierunkach. Po pierwsze, grupa sędziów NSA spełniających kryterium pozostania w NSA zgodziła się na przeniesienie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z uwagi na objęcie stanowisk funkcyjnych w tym Sądzie. Po drugie, nie przeniesiono do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie sędziów powołanych po wejściu w życie Konstytucji, którzy zgodzili się objąć stanowiska funkcyjne w NSA co było konieczne dla sprawnego funkcjonowania NSA i wypełniania przez Sąd nowych zadań. (...) Dodatkowo należy wskazać, że nie zostali przeniesieni na stanowiska sędziów sądów administracyjnych zgłoszeni przez Zgromadzenie Ogólne NSA kandydaci na stanowisko prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (...) i sędziego (...), który został delegowany do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...], którego jest prezesem. Takie reguły przenoszenia sędziów zostały także zaakceptowane przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA w dniu 9 lutego 2004 r.”

3.5. „Jeśli chodzi o zarzut wydania decyzji o przeniesieniu w trakcie delegowania sędziów NSA do orzekania w wojewódzkich sądach administracyjnych, to (...) przeniesienie sędziego w okresie jego delegowania na podstawie art. 95 § 1 Przepisów wprowadzających – nie są zasadne. Przeniesienie

i delegowanie nie są bowiem decyzjami administracyjnymi, do których mają zastosowanie przepisy k.p.a. Nie ma więc przeszkód prawnych do podjęcia decyzji o przeniesieniu bez wcześniejszego uchylecia decyzji o delegowaniu. W takiej sytuacji decyzja o przeniesieniu znosi delegowanie (czyni go bezprzedmiotowym). (...) Ustawodawca, wprowadzając zmianę ustroju sądów administracyjnych przyjął rozwiązanie, że sprawy sądowoadministracyjne będą rozpoznawane do dnia 31 grudnia 2003 r. przez Naczelny Sąd Administracyjny, a z dniem 1 stycznia 2004 r. wejdzie w życie nowy ustrój sądów administracyjnych i z tym dniem rozpoczną działalność orzeczniczą w tych sprawach wojewódzkie sądy administracyjne. Oznacza to przyjęcie założenia, że wprowadzenie zmiany ustroju sądów administracyjnych nie powinno spowodować przerw i zakłóceń w rozpoznawaniu spraw przez sądy administracyjne. Wykonanie tego założenia w okresie przejściowym, w sytuacji gdy przepisy ustawy wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2004 r., było możliwe jedynie dzięki skorzystaniu z przepisu art. 95 § 1 Przepisów wprowadzających, który pozwalał delegować sędziów NSA do pełnienia obowiązków w wojewódzkich sądach administracyjnych. Dlatego też przyjęto, że delegowanie sędziów NSA do wojewódzkich sądów administracyjnych na podstawie art. 95 § 1 Przepisów wprowadzających, które ma służyć zapewnieniu sprawności postępowania, poprzedzi podejmowanie decyzji o przenoszeniu sędziów do tych sądów. W takiej sytuacji delegowanie sędziego do pełnienia obowiązków w określonym wojewódzkim sądzie administracyjnym nie może stanowić przeszkody do podjęcia decyzji o przeniesieniu sędziego w okresie delegowania i gdy przeniesienie następuje przed upływem okresu delegowania.”

4. W kwestii zagadnienia zgodności podejmowanych przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzji o przeniesieniu sędziego z ustawą Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał na to, że:

4.1. „Ustawa - Przepisy wprowadzające określa kompetencje prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do podejmowania decyzji w sprawie przenoszenia sędziów NSA do wojewódzkich sądów administracyjnych. Nie zawiera jednak uregulowań określających charakter rozstrzygnięcia, tryb postępowania i środki zaskarżania. Ustawodawca odstępując od unormowania tych kwestii nie pozostawił tu jednak pełnej swobody organowi podejmującemu decyzje,

bowiem w określonym zakresie odpowiednio znajdą tu zastosowanie przepisy ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (art. 75), która z mocy art. 49 Prawa o ustroju poprzez odesłanie do ustawy o Sądzie Najwyższym ma zastosowanie do sędziów NSA. Z tym że określone uprawnienia będą uprawnieniami nie Ministra Sprawiedliwości a prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. (...) Sytuacja jest tu o tyle odmienna, że zmiana ustroju sądów administracyjnych dokonana została ustawą a nie aktem administracyjnym. Prezes sądu wykonuje jedynie czynności będące następstwem ukształtowanego przez ustawodawcę modelu sądownictwa administracyjnego. Przypomnieć należy, że podobny z swej istocie tryb postępowania w sprawach osobowych sędziów przewiduje ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. (...) Powyższe pozwala stwierdzić, że gdy chodzi o sprawy dotyczące stosunków służbowych sędziów szczególnie rola przypada Sądowi Najwyższemu, który jest jedynym sądem właściwym w sprawach odwołań od określonych decyzji (innych aktów) podejmowanych przez Krajową Radę Sądownictwa, Ministra Sprawiedliwości i prezesa NSA.”

4.2. Jeśli chodzi o zarzuty dotyczące braku indywidualizacji opinii rozstrzygnięć w toku przenoszenia sędziów do wojewódzkich sądów administracyjnych, to należy podnieść, co następuje: po pierwsze – „nie można zgodzić się z poglądem, że decyzja o przeniesieniu sędziego NSA do wojewódzkiego sądu administracyjnego powinna być podjęta na podstawie indywidualnej oceny wypełniania obowiązków sędziowskich, a w tym zwłaszcza działalności orzeczniczej. (...) Prowadziłoby to do podważenia zasady, że przyczyną przeniesienia sędziego jest zmiana ustroju sądów. W tym względzie należy też podnieść, iż nieporozumieniem jest pojawiające się w odwołaniach stanowisko sugerujące możliwość sporządzania merytorycznych ocen sędziów, w oparciu o osobowy wykaz służbowy, prowadzony przez prezesa Sądu (...). Materiały te zbierane też przecież były nie dla oceny sędziów a dla korygowania błędów i udostępniania orzecznictwa sądu na zewnątrz.”; po drugie – „oczekiwania w tym zakresie Odwołujących się sędziów co do przebiegu procesu opiniowania podobnego do opiniowania współdziałających organów administracji publicznej, regulowanego przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego

(zawiadomienie, informacja o treści opinii itd.), nie mogły być spełnione wobec zasadniczo odmiennego charakteru opinii Kolegium o przenoszeniu sędziów. Zasadnicze kryteria dotyczące przenoszenia sędziów zostały wypracowane przez Kolegium NSA i zaakceptowane przez Zgromadzenie Ogólne. W tej sytuacji w trakcie obrad Kolegium NSA w dniu 23 lutego 2004 r. Kolegium zaopiniowało przeniesienie poszczególnych sędziów. Polegało to na odczytaniu 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 akty głosowania. Ten sposób postępowania umożliwiał, w przypadku każdego sędziego zgłoszenie wniosku odrębnego, propozycji odmiennej oraz odniesienia się do każdego indywidualnego przypadku oddzielnie. Należy dodać, że termin posiedzenia Kolegium był ogłoszony w trakcie poprzedzającego Kolegium Zgromadzenia Ogólnego, a przebieg posiedzenia Kolegium był powszechnie znany, bowiem w skład Kolegium dokonującego opiniowania wchodził członkowie reprezentujący wszystkie Ośrodki Zamiejscowe NSA i wszystkie wydziały orzecznicze NSA w Warszawie. Taki skład Kolegium został w NSA powołany właśnie dlatego, by wszystkie jednostki organizacyjne NSA miały swego przedstawiciela w tym organie w związku z reformą sądownictwa administracyjnego.”

4.3. "Zarzuty dotyczące wadliwego zastosowania przepisu art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających o przeniesieniu sędziego NSA do wojewódzkiego sądu administracyjnego (...) nie są trafne. Po pierwsze, przepis art. 93 Przepisów wprowadzających stanowi, że osoby powołane na stanowiska sędziów NSA na podstawie dotychczasowych przepisów pozostają sędziami NSA, jednakże kolejny przepis art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających pozwala przenieść sędziego NSA na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Z relacji między tymi przepisami wynika, że ustawa, co do zasady, pozostawia sędziów NSA na stanowiskach sędziów NSA, ale równocześnie tworzy możliwość przenoszenia tych sędziów na stanowiska sędziowskie w wojewódzkich sądach administracyjnych. Tak więc nie ma żadnych podstaw do twierdzenia, że między tymi przepisami zachodzi sprzeczność. Po drugie, podstawę przeniesienia sędziego NSA na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego wyraźnie ustawa

związała z tym wojewódzkim sądem administracyjnym, który został utworzony w tej miejscowości, w której sędzia dotychczas pełnił służbę. (...) Jest to więc dodatkowo ustawowa gwarancja, że sędzia zajmujący stanowisko w zniesionym ośrodku zamiejscowym NSA, może być przeniesiony do tego wojewódzkiego sądu administracyjnego, który został utworzony w miejscowości, w której sędzia dotychczas pełnił służbę. Tylko za zgodą sędziego NSA może być przeniesiony do wojewódzkiego sądu administracyjnego w innej miejscowości niż dotychczas pełnił służbę. Po trzecie, Naczelny Sąd Administracyjny działał w Warszawie i 11 ośrodkach zamiejscowych, a w skład Sądu, w dniu podejmowania decyzji o przeniesieniu, wchodziło 281 sędziów (193 sędziów powołanych na stanowiska sędziów w ośrodkach zamiejscowych NSA i 88 sędziów powołanych do NSA w Warszawie). Z dniem 1 stycznia 2004 r. zostało zniesione 11 ośrodków zamiejscowych NSA (art. 85 Przepisów wprowadzających), utworzono 14 wojewódzkich sądów administracyjnych (rozporządzenie 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), powołano 77 sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych w trybie art. 88 Przepisów wprowadzających. Liczbę stanowisk sędziowskich w Naczelnym Sądzie Administracyjnym ustalono na 50 stanowisk (rozporządzenie Prezydenta RP 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). Z uwagi na taki stan rzeczy przyjęta została reguła, iż sędziowie NSA powołani na stanowiska sędziowskie w zniesionych ośrodkach zamiejscowych zostaną przeniesieni do wojewódzkich sądów administracyjnych utworzonych w miejscowościach, w których sędzia pełnił dotychczas służbę, chyba że sędzia wyrazi zgodę na przeniesienie do innego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Natomiast w stosunku do sędziów NSA w Warszawie przyjęto regułę, że do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zostaną przeniesieni sędziowie, którzy zostali powołani na stanowisko sędziego NSA po wejściu w życie Konstytucji. (...) Przyjęcie reguł, o których tu mowa, to nic innego jak ustalenie kryteriów, którymi będzie kierował się Prezes NSA podejmując decyzję o przeniesieniu sędziego NSA do określonego wojewódzkiego sądu

administracyjnego. W żadnym razie przyjęcie określonych kryteriów, nazwanych regułami, nie było tworzeniem przez Prezesa NSA, czy Kolegium Sądu pozaprawnych norm. Wręcz przeciwnie – wypracowanie takich kryteriów zapobiegło arbitralności i dowolności w podejmowaniu decyzji oraz było podyktowane wyłącznie dobrem wymiaru sprawiedliwości.”

4.4. „Samodzielną podstawę podjęcia decyzji o przeniesieniu stanowił przepis art. 94 §1 Przepisów wprowadzających, a nie przepisy art. 75 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.). Powołanie się na przepis art. 75 §4 Prawa o ustroju sądów powszechnych, w pouczeniu o prawie do wniesienia odwołania od decyzji do Sądu Najwyższego, wynika jedynie stąd, że skoro przepis art. 94 §1 Przepisów wprowadzających nie określał sprawy odwołania od decyzji, to przyjmując, że jest to sprawa nieuregulowana, należy stosować odpowiednio przepisy Prawa o ustroju sądów powszechnych.”

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. W wyniku przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu przez skład orzekający Sądu Najwyższego sprawie o sygn. akt III PO 1/04, na podstawie art. 193 Konstytucji RP oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), pytania prawnego, Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 7 listopada 2005 r. (sygn. akt P 20/04) orzekł, że: „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 i Nr 240, poz. 2052 oraz z 2003 r. Nr 124, poz. 1153, Nr 171, poz. 1663, Nr 192, poz. 1873 i Nr 228, poz. 2256 i 2261) jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 178 ust. 1 i art. 180 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.” W kontekście rozpoznawanej sprawy na podkreślenie zasługuje w szczególności to, że w uzasadnieniu powyższego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, co następuje:

1.1. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań, jest stwierdzenie, że „przepisy konstytucyjne dotyczące sędziów nie zawierają regulacji, które byłyby ‘celem samym w sobie’, a zwłaszcza nie statuują osobistych ‘przywilejów’ dla pewnej

grupy funkcjonariuszy publicznych, mających służyć przede wszystkim ochronie ich interesów. Są to przepisy, na które należy patrzeć w pierwszej kolejności od strony instytucjonalnej (...). Tak więc chodzi tu w pierwszej kolejności o normy prawa w znaczeniu przedmiotowym, choć oczywiście nie można zapomnieć, iż wynikają z nich określone prawa podmiotowe przysługujące osobom zajmującym stanowisko sędziego. Niemniej jednak pod względem funkcjonalnym nie chodzi tu o prawa osobiste (...) porównywalne z konstytucyjnymi prawami i wolnościami człowieka i obywatela, wynikającymi z rozdziału II Konstytucji. (...) nie ma czegoś takiego jak konstytucyjne podmiotowe prawo sędziego 'do nieusuwalności' czy też 'do zajmowania określonego stanowiska służbowego w określonym sądzie'. (...) Założenie powyższe jest o tyle ważne, że wpływa na sposób interpretacji norm konstytucyjnych dotyczących statusu sędziego, jak również ocenę z tego punktu widzenia rozwiązań ustawowych, zmieniających ten status. (...) 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 zamierów życiowych. (...) nie można przyjąć, aby racjonalny ustawodawca konstytucyjny zakładał tutaj petryfikację istniejącego stanu rzeczy. Wyraźnie wyraża to właśnie art. 180 ust. 5 Konstytucji (...). Z powyższych rozważań wynikają zatem dwa istotne wnioski. Po pierwsze, Konstytucja w nierówny sposób ochrania nieusuwalność sędziów oraz zakaz ich przenoszenia na inne stanowisko służbowe. Gwarancji pierwszego założenia nie można zatem przenosić automatycznie na drugie z nich. Po drugie, spośród konstytucyjnych przesłanek przeniesienia sędziego, gdy ma to związek ze zmianą ustroju sądów lub zmianą granic okręgów sądowych."

1.2. „Istotny dodatkowy warunek co do stosowania art. 180 ust. 5 Konstytucji wynika z art. 176 ust. 2 Konstytucji. (...) Można w tym miejscu postawić pytanie, czy wymaganie, aby zmiany w ustroju sądów wprowadzane były w formie ustawy oznacza, że przeniesienie sędziego ma być postanowione bezpośrednio w ustawie, a więc następować *ex lege*, tj. bez rozstrzygania tej kwestii przez organ administracji sądowej z wykluczeniem jakiegokolwiek swobody i tzw. 'luzu

decyzyjnego'. Wydaje się jednak, że nie jest to konstytucyjnie wymagane. (...) 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."

1.3. „Najpoważniejszy jest tutaj zarzut naruszenia zasady równości (nierównego traktowania). Po wejściu w życie reformy sądownictwa administracyjnego sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego zostali zasadniczo podzieleni na trzy grupy: a) tych, którzy nadal orzekają w NSA; b) tych, którzy zostali przeniesieni do wojewódzkich sądów administracyjnych; c) tych, którzy zostali 'delegowani' do wojewódzkich sądów administracyjnych. W pytaniu prawnym wskazano, że w ustawie brak precyzyjnych i zobiektywizowanych przesłanek zaliczenia do jednej z tych grup, a zatem nie są wykluczone również kryteria 'pozamerytoryczne'. (...) Pomijając kwestię praktyki stosowania zakwestionowanej regulacji, podnieść trzeba, że 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 różnicowania, a w miarę możliwości winny to być kryteria obiektywne, związane z dziedziną, w której następuje różnicowanie, oraz zgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej. Jednak zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zakres precyzji ustawodawcy powinien również pozostawać w związku ze skalą przyszłego różnicowania, specyfiką dziedziny życia społecznego, której dotyczy określona regulacja, a przede wszystkim nie wykluczać pewnego zakresu swobody działania organów wykonawczych i ich możliwości uwzględnienia indywidualnej sytuacji konkretnych adresatów norm prawnych (...). Istotne jest również, kto jest uprawniony do dokonywania różnicowania w ramach pewnej – wcześniej jednolitej – grupy. Wreszcie ważne są także rozwiązania proceduralne, mające sprzyjać prawidłowemu rozstrzygnięciu i dające zainteresowanym prawo przedstawienia własnego stanowiska i argumentacji. W tym kontekście stwierdzić należy, że istotnie ustawodawca nie wskazał, jakimi kryteriami winien kierować się Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego przy dokonywaniu wyboru sędziów

‘delegowanych’ oraz sędziów ‘przeniesionych’. Zostało to pozostawione jego uznaniu. Z punktu widzenia Trybunału Konstytucyjnego istotne jest, czy skutek tego doszło do naruszenia zasady równości. Na pytanie to należy udzielić odpowiedzi przeczącej. Przemawiają za tym następujące argumenty. Po pierwsze, wskazanie ścisłych i całkowicie jednoznacznych kryteriów ustawowych wydaje się w tym przypadku (...) niemożliwe (...). Po drugie, (...) cała kwestia dotyczy funkcjonowania władzy sądowniczej, zaś zgodnie z art. 173 Konstytucji jest to władza odrębna i niezależna (...). Ta dyrektywa konstytucyjna oznacza, że w sprawach z zakresu tzw. administracji sądowej (...) ingerencja ustawodawcy powinna być ‘wstrzemięźliwa’ i nie naruszać nadmiernie sfery swobody działania organów sądów. (...) Po trzecie, uwzględnić należy, że rozstrzygnięcie kwestii przeniesienia i delegowania konkretnych sędziów należało do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, a nie (...) innego organu władzy. Co prawda Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego jest powoływany przez Prezydenta Rzeczypospolitej, ale zgodnie z art. 185 Konstytucji niezbędne jest przedstawienie przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA kandydatury określonej osoby będącej sędzią tegoż sądu. Jest to więc osoba spełniająca warunki konieczne do zajmowania stanowiska sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego (...). ale również ciesząca się zaufaniem głowy państwa oraz samych sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. (...) Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego posiada nie tylko formalnoprawną, ale również odrębną od wynikającej z aktu powołania ‘wewnątrzsądową’ legitymację do decydowania w sprawach zawodowych sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Po czwarte, zauważyć należy, jaki jest zakres różnicowania 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. Po piąte, gwarancją zachowania obiektywizmu oraz zapewnienia prawa do wysłuchania jest prawo odwołania do Sądu Najwyższego, które zapewnia zainteresowanemu możliwość wykazania, że działania Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w jego przypadku miały charakter dyskryminujący albo oparte były na nieuzasadnionych lub nieprawdziwych podstawach faktycznych. W tym stanie rzeczy stwierdzić należy, że zróżnicowanie statusu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego po 1 stycznia 2004 r. w zakresie wskazanym w pytaniu prawnym nie stanowi naruszenia zasady równości. Zróżnicowanie to ma swoje obiektywne i uzasadnione przyczyny, nie ma na celu wyłącznie, ani nawet przede wszystkim, pogorszenia statusu pewnej grupy sędziów i nie dotyczy najważniejszych zagadnień związanych z ich statusem służbowym, tj. wynagrodzenia i warunków pracy (art. 178 ust. 2 Konstytucji), ponieważ nadal otrzymują dotychczasowe pobory i pełnią służbę w tej samej miejscowości (a w praktyce w tym samym miejscu) co dotychczas, a więc materialno-techniczne warunki ich pracy nie ulegają zmianie. W takiej sytuacji konstytucyjnie dopuszczalne było powierzenie dokonania przeniesienia sędziów Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego bez wskazania konkretnych kryteriów przeniesienia (...).”

1.4. „Istotna część zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych opiera się w istocie na wykładni *a contrario* art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających, który stwierdza, że zainteresowani zachowują dotychczasowe wynagrodzenie oraz tytuł, a pomija innego rodzaju uprawnienia związane ze stosunkiem służbowym (np. prawo do wcześniejszego przejścia w stan spoczynku). (...) podkreślić trzeba, że o zarzucie naruszenia praw nabytych mówić można tylko wskazując konkretne prawo podmiotowe, które zostało odebrane lub ograniczone (...). Tak więc dopiero w sytuacji, gdyby okazało się, że w praktyce sądowej zakwestionowany przepis 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 istniejącym stanie rzeczy zarzut taki uznać należy za przedwczesny.

1.5. „Poza tym w pytaniu prawnym pojawia się zarzut, że zakwestionowany przepis umożliwia Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego działania

arbitralne i 'dyskrecjonalne' oraz dowolność postępowania. Uznać to należy również za zarzut dotyczący art. 2 Konstytucji, choć w ścisłym związku z zasadą równości wobec prawa. Zasada państwa prawnego interpretowana z uwzględnieniem art. 7 Konstytucji nie oznacza tylko i wyłącznie wymogu czysto formalnej i ogólnie sformułowanej podstawy prawnej dla podejmowania określonych działań władczych przez organy władzy publicznej. W państwie prawnym, a więc opartym na 'rządach prawa', to Konstytucja i ustawy winny określać kierunki działań organów państwa, przesłanki którymi powinny się one kierować, oraz zakres dopuszczalnej swobody, jeżeli przyznają ją organom wydającym rozstrzygnięcia indywidualne. Z tego punktu widzenia, w szczególnej sytuacji daleko idącej przebudowy pewnego segmentu aparatu państwowego, nie jest jednak wykluczone pozostawienie organom wykonującym ustawy większego stopnia swobody. Ponadto stopień ten uzależniony powinien być od statusu ustrojowego organu, któremu przysługuje, kwalifikacji wymaganych od osoby (osób), która go piastuje, i trybu jej wyboru. Pod tym względem Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego należy do tych organów, którym ustawodawca może przyznać najwyższy z w ogóle dopuszczalnych 'stopni swobody'. Jest to – jak już wskazano – osoba, która powinna legitymować się najwyższymi kwalifikacjami zawodowymi oraz moralno-etycznymi, a przy tym ciesząca się poparciem samych sędziów. Poza tym również i tu istotne są regulacje proceduralne, które zapewniać mają kontrolę wykorzystania 'luzu decyzyjnego'. W zakwestionowanym przepisie wskazano, że decyzja Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego co do przeniesienia sędziego NSA na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego uzależniona jest od wcześniejszego zasięgnięcia opinii Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego. Niezależnie od formy, w jakiej opinia ta powinna zostać wyrażona, stanowi to w połączeniu z prawem do odwołania się do Sądu Najwyższego istotne ograniczenie stopnia swobody Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Oprócz tego podkreślić należy, że – jak już stwierdzono – istniała praktyczna konieczność przeniesienia części sędziów NSA do sądów pierwszej instancji, a decyzja w tej sprawie winna być podjęta możliwie szybko i sprawnie. (...)”

1.6. Natomiast Trybunał Konstytucyjny pominął w swoich rozważaniach „zarzut dotyczący opinii Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego, związany z

problemem, czy opinia ta powinna być skonkretyzowana podmiotowo (zindywidualizowana), czy też wystarczy stanowisko Kolegium co do pewnych zasad stosowania art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Rozstrzygnięcie tego, problemu jest w chwili obecnej na takim etapie, że trudno mówić o utrwalonej wykładni sądowej w tej kwestii. W sytuacji zaś niejasności co do wykładni ustawy, Trybunał Konstytucyjny zgodnie ze swoim dotychczasowym orzecznictwem, opiera się na utrwalonej wykładni sądowej. Zatem do czasu, kiedy problemu tego nie rozstrzygnie Sąd Najwyższy, ocena kwestii zgodności z Konstytucją byłaby przedwczesna i stanowiłaby ingerencję Trybunału Konstytucyjnego w konstytucyjne funkcje organów wymiaru sprawiedliwości co do usuwania wątpliwości interpretacyjnych dotyczących ustaw."

2. Natomiast w kwestii podniesionego w rozpoznawanym odwołaniu zarzutu, że Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, podejmując decyzję w sprawie 'przeniesienia' sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego do wojewódzkiego sądu administracyjnego, nie zachował, czy wręcz naruszył ustawowo określone wymagania proceduralne, które sformułowane zostały w dyspozycji art. 94 § 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (stanowiącego w szczególności, że: „sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego może być przeniesiony przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, po zasięgnięciu opinii Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego, na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego”), ponieważ – zdaniem odwołującego się – „nie ma wątpliwości co do tego, że posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem 'po zasięgnięciu opinii' oznacza podjęcie zindywidualizowanego, odnoszącego się do konkretnej osoby, aktu opiniowania.”, a tymczasem „do wydania tak pojmowanej opinii nie doszło, o czym świadczy już sama treść osnowy decyzji Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (nie wskazano w niej na zasięgnięcie jakiegokolwiek opinii). (...) Już tylko ta okoliczność dyskwalifikuje w sensie prawnym zaskarżoną decyzję (nakazuje uznać ją za naruszającą ustawowy tryb współdziałania)” – należy stwierdzić, co następuje:

Po pierwsze, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w pisemnej odpowiedzi na odwołanie w nawiązaniu do powyższego zarzutu podniesionego w rozpoznawanej sprawie trafnie wywiódł, że rozstrzygnięcia w kwestii ‘przeniesienia’ lub ‘delegowania’ sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego do wojewódzkiego sądu administracyjnego, podejmowane w trybie określonym w przepisach art. 94 § 1 oraz art. 95 § 2 Przepisów wprowadzających ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie są decyzjami administracyjnymi wydawanymi w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (są one bowiem rozstrzygnięciami indywidualnymi podejmowanymi w ramach istniejącego już i trwającego nadal stosunku służbowego), a to oznacza to, że przy ich podejmowaniu nie ma również zastosowania art. 106 k.p.a. Ponadto, jak słusznie wywiódł w odpowiedzi na odwołanie Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Oczekiwania w tym zakresie odwołujących się sędziów co do przebiegu procesu opiniowania podobnego do opiniowania współdziałających organów administracji publicznej, regulowanego przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (zawiadomienie, informacja o treści opinii itd.), nie mogły być spełnione wobec zasadniczo odmiennego charakteru opinii Kolegium o przenoszeniu sędziów. Zasadnicze kryteria dotyczące przenoszenia sędziów zostały wypracowane przez Kolegium NSA i zaakceptowane przez Zgromadzenie Ogólne. W tej sytuacji, w trakcie obrad Kolegium NSA w dniu 23 lutego 2004 r. Kolegium zaopiniowało przeniesienie poszczególnych sędziów. Polegało to na odczytaniu 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, w przypadku każdego sędziego ogłoszenie wniosku odrębnego, propozycji odmiennej oraz odniesienia się do każdego indywidualnego przypadku oddzielnie. Należy dodać, że termin posiedzenia Kolegium był ogłoszony w trakcie poprzedzającego Kolegium Zgromadzenia Ogólnego, a przebieg posiedzenia Kolegium był powszechnie znany, bowiem w skład Kolegium dokonującego opiniowania wchodził członkowie reprezentujący wszystkie Ośrodki Zamiejscowe NSA i wszystkie wydziały orzecznicze NSA w

Warszawie. Taki skład Kolegium został w NSA powołany właśnie dlatego, by wszystkie jednostki organizacyjne NSA miały swego przedstawiciela w tym organie w związku z reformą sądownictwa administracyjnego.” (ss. 21-22 pisemnej odpowiedzi Prezesa NSA na odwołanie). Równocześnie, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego trafnie stwierdził, że: „Nie można zgodzić się z poglądem, że decyzja o przeniesieniu sędziego NSA do wojewódzkiego sądu administracyjnego powinna być podjęta na podstawie indywidualnej oceny wypełniania obowiązków sędziowskich, a w tym zwłaszcza działalności orzeczniczej sędziego. Przyjęcie takiego poglądu oznaczałoby, że Prezes NSA lub wyznaczone przez niego osoby, dokonują oceny orzecznictwa poszczególnych sędziów NSA, co naruszałoby zasadę niezawisłości sędziowskiej. Prowadziłoby to do podważenia zasady, że przyczyną przeniesienia sędziego jest zmiana ustroju sądów.” (s. 21 pisemnej odpowiedzi Prezesa NSA na odwołanie).

Po drugie, jakkolwiek wyjaśnienia zawarte w pisemnej odpowiedzi Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczące podniesionego w odwołaniu zarzutu nie uczynienia zadość wymaganiu uprzedniego opiniowania indywidualnych decyzji w sprawie ‘przeniesienia’ sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego do wojewódzkich sądów administracyjnych (art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), znane były Odwołującemu, to jednak nie podjął On z nimi polemiki w toku toczącego się postępowania w sprawie, co pozwala domniemywać, że także Odwołujący się – przynajmniej co do zasady – nie kwestionuje argumentacji prawnej, jaka w tym względzie przytoczona została przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w rzeczowej odpowiedzi na odwołanie.

Po trzecie, zważyć należy równocześnie, że: (a) zastosowany w danym wypadku tryb procedowania w kwestii uprzedniego opiniowania przez Kolegium NSA propozycji decyzji dotyczących poszczególnych sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, podejmowanych następnie przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i mających na celu ich ‘przeniesienie do wojewódzkiego

sądu administracyjnego', faktycznie i realnie umożliwiał indywidualizację formułowania tego typu opinii w stosunku do poszczególnych sędziów; (b) tryb ten był wprowadzony po uprzedniej konsultacji oraz akceptacji przez całe środowisko sędziowskie sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (zarówno przez Kolegium NSA, jak przez Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA); (c) tryb ten zapewniał przy tym obiektywnie sprawne i szybkie przeprowadzenie tej procedury w jednakowy sposób w stosunku do wszystkich przenoszonych sędziów; a w konsekwencji (d) zapewniał on także skuteczne wywiązanie się upoważnionych organów z ciążącego na nich obowiązku wprowadzenia w życie tego etapu reformy ustrojowej sądownictwa administracyjnego; i wreszcie, (e) tryb ten nie naruszał żadnych obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawowych. Tym samym, należy stwierdzić, że podniesiony w rozpoznawanym odwołaniu zarzut, iż Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego przed podjęciem na podstawie art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi indywidualnych 'decyzji o przeniesieniu do wojewódzkiego sądu administracyjnego' poszczególnych sędziów nie zasięgnął w tym zakresie zindywidualizowanych opinii Kolegium NSA, okazał się niezasadny. Nie oznacza to naturalnie, że nie można było inaczej zorganizować trybu procedowania w celu uzyskania przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego zindywidualizowanych opinii Kolegium NSA przed przyjęciem każdej podejmowanej przezeń decyzji w sprawie 'przeniesienia sędziego do wojewódzkiego sądu administracyjnego'. Tym niemniej, okoliczność, że można było w tym celu procedować inaczej lub nawet lepiej, sama przez się nie zmienia faktu, że w danym wypadku nie zostało naruszone prawo.

3. Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy – na podstawie art. 385 w związku z art. 398²¹ k.p.c. 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.) i w związku z art. 1 pkt 1 lit. a) oraz art. 8 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.), a także w związku z 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.) oraz art. 29 ustawy z dnia 25

lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) – orzekł jak w sentencji.

Teza:

= jak w sprawie o sygn. akt III PO 1/04 =