

UCHWAŁA

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 17 grudnia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Teresa Flemming-Kulesza (przewodniczący)

SSN Katarzyna Gonera

SSN Józef Iwulski

SSN Jerzy Kuźniar (sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec (sprawozdawca,
uzasadnienie)

Protokolant Michalina Szpyrka

z udziałem Prokuratora Prokuratury Generalnej Henryki Gajdy-
Kwapień

w sprawie z powództwa L. R., G. J., A. P., K. M.,

przeciwko Sądowi Okręgowemu w R.

o zwrot kosztów dojazdu,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw

Publicznych w dniu 17 grudnia 2015 r.,

zagadnienia prawnego przekazanego do rozpoznania powiększonemu składowi

Sądu Najwyższego postanowieniem z dnia 9 września 2015 r., sygn. akt III PK

135/14,

"Czy sędzia sądu powszechnego, który uzyskał zgodę prezesa Sądu na zamieszkiwanie w innej miejscowości niż siedziba tego sądu oraz na korzystanie z prywatnego samochodu osobowego na przejazdy z miejsca zamieszkania do siedziby Sądu, może skutecznie dochodzić wyrównania zwrotu całości kosztów odbytych przejazdów, które zostały ustalone lub zmienione oraz były wypłacane w wysokości niższej od stawek maksymalnych ryczałtów obowiązujących przy ustalaniu

wysokości należności przysługujących zatrudnionym z tytułu odbywanych przejazdów służbowych (art. 93 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, jednolity tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 133 ze zm. w związku z § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na terenie kraju, Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.)?"

podjął uchwałę:

Sędziemu sądu powszechnego, który uzyskał zgodę prezesa sądu na zamieszkiwanie w innej miejscowości niż siedziba tego sądu oraz na korzystanie z prywatnego samochodu osobowego na przejazdy z miejsca zamieszkania do siedziby sądu, nie przysługuje zwrot kosztów przejazdów ponad kwotę ustaloną przez pracodawcę w wysokości niższej od stawek maksymalnych ryczałtów obowiązujących przy ustalaniu wysokości należności przysługujących z tytułu podróży służbowych, chyba że ustalona stawka ryczałtu nie gwarantuje zwrotu kosztów przejazdu w wysokości obejmującej cenę biletu na określone środki transportu (art. 95 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, jednolity tekst: Dz. U. z 2015 r., poz. 133 ze zm. w związku z § 5 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju, Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.).

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 9 września 2015 r. Sąd Najwyższy przedstawił do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu tego Sądu następujące zagadnienie prawne: „czy sędzia sądu powszechnego, który uzyskał zgodę prezesa Sądu na zamieszkiwanie w innej miejscowości niż siedziba tego Sądu oraz na korzystanie z prywatnego samochodu osobowego na przejazdy z miejsca zamieszkania do siedziby Sądu, może skutecznie dochodzić wyrównania zwrotu całości kosztów odbytych przejazdów, które zostały ustalone lub zmienione oraz były wypłacane w wysokości niższej od stawek maksymalnych ryczałtów obowiązujących przy ustalaniu wysokości należności przysługujących zatrudnionym z tytułu odbywanych przejazdów służbowych (art. 93 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 133 ze zm. w związku z § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na terenie kraju, Dz.U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.)”.

Zagadnienie to wyłoniło się na tle następującego stanu faktycznego.

Powodowie są sędziami Sądu Okręgowego w R. Uzyskali oni zgodę prezesa tego Sądu na zamieszkiwanie w miejscowościach innych niż miejscowość, w której znajduje się siedziba Sądu oraz na używanie prywatnych samochodów osobowych do przejazdów między miejscem zamieszkania a miejscem siedziby Sądu. Koszty tych przejazdów były powodom zwracane przy zastosowaniu stawki za 1 km przejazdu ustalonej w obowiązującym w pozwanym Sądzie regulaminie udzielania i rozliczania delegacji. Regulamin ten został wprowadzony zarządzeniem prezesa Sądu nr Adm-.../07 z dnia 23 stycznia 2007 r., a następnie zmieniony zarządzeniem nr Adm-.../09 z dnia 9 marca 2009 r. Od 1 kwietnia 2009 r. przepis § 8 ust. 2 regulaminu stanowił, że „stawki za 1 km przebiegu dla samochodu osobowego ustalone dla pracowników Sądu Okręgowego w R. odbywających podróż służbową samochodem prywatnym wynoszą odpowiednio 50% stawek określonych w § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury”. W związku z tym od dnia 1 kwietnia 2009 r. stawka za 1 kilometr przebiegu samochodu osobowego o

pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm³ wynosiła w pozwanym Sądzie 0,4179 zł i przy zastosowaniu tej stawki powodowie otrzymywali w każdym miesiącu zwrot kosztów przejazdów między miejscem zamieszkania a siedzibą Sądu. Z tego tytułu za okres od sierpnia 2009 r. do sierpnia 2012 r. powodom wypłacono następujące kwoty: L. R. - 19.975,20 zł za przejechanych 47.560 km, G. J. - 32.046 zł za przejechanych 76.300 km, A. P. - 29.429,40 zł za przejechanych 70.070 km oraz K. M. - 20.328 zł za przejechanych 48.400 km. Zgodnie z opinią biegłego z zakresu motoryzacji, rzeczywiste koszty przejazdów poniesione przez powodów w spornym okresie były wyższe. Przy uwzględnieniu wymienionych liczb kilometrów, kosztów paliwa oraz amortyzacji pojazdów o pojemności skokowej silnika powyżej 900cm³ (ustalanej w oparciu o system Audatex), przy przyjęciu stawki za roboczogodzinę w wysokości 90 zł, koszty te - w przeliczeniu na 1 km przebiegu - w odniesieniu do poszczególnych samochodów wynosiły: dla L. R., używającego samochodu AUDI A4,5 TDI Quattro - 0,9729 zł, dla G. J., używającej samochodu SEAT Ibiza - 0,6102 zł, dla A. P., używającej samochodu AUDI A4 1,9 TDI - 0,7270 zł oraz dla K. M., używającego samochodu HONDA Civic - 0,6575 zł.

Wyrokiem z dnia 19 września 2013 r. Sąd Rejonowy w R. zasądził od Sądu Okręgowego w R. na rzecz powodów: L.R. - kwotę 19.499,60 zł, G. J. - 14.497 zł, A. P. - kwotę 21.721,70 zł oraz K. M. - kwotę 11.616 zł, we wszystkich przypadkach z ustawowymi odsetkami, a w pozostałym zakresie powództwa oddalił.

Wyrokiem z dnia 9 kwietnia 2014 r. Sąd Okręgowy w R. oddalił apelację strony pozwanej.

W ocenie tego Sądu, „systemowa wykładnia przepisów prawa wskazuje, że zwrot kosztów dojazdu winien nastąpić w wysokości rzeczywiście poniesionych kosztów, ograniczonych do górnej granicy stawki 0,83 zł za kilometr”, określonej w § 2 pkt 1 lit. b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy. Gdyby bowiem zamiarem ustawodawcy było zwracanie „kosztów częściowych”, to znalazłoby to odzwierciedlenie w przepisach ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych lub - wydanego na podstawie art. 77⁵ § 2 k.p. - rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej, określającego

przysługujący sędziemu zwrot kosztów przejazdu jako iloczyn przejechanych kilometrów i stawki za jeden kilometr przebiegu, ustalonej przez pracodawcę, która nie może być wyższa niż określona w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

W skardze kasacyjnej strona pozwana zarzuciła naruszenie prawa materialnego, tj. art. 95 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 427 ze zm.) w związku z § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz.U. Nr 236, poz. 1190 ze zm., dalej jako rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej) oraz § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz.U. Nr 27, poz. 271 ze zm.; dalej jako rozporządzenie Ministra Infrastruktury), przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że powodom przysługuje prawo do zwrotu kosztów w wysokości rzeczywiście poniesionej, wyższej niż ustalona w sądzie, w którym pełnią służbę.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy przez zmianę wyroku Sądu pierwszej instancji w części uwzględniającej powództwa i ich oddalenie.

Powodowie wnieśli o oddalenie skargi kasacyjnej.

Wezwany przez Sąd Najwyższy do zajęcia stanowiska w sprawie Prokurator Generalny wyraził pogląd, że prezes pozwanego Sądu był uprawniony do ustalania stawek za przejazdy służbowe poniżej maksymalnej kwoty ryczałtów za korzystanie z prywatnych pojazdów do celów służbowych, ale do kwot nie niższych niż koszty przejazdów środkami komunikacji publicznej.

Rozpoznając skargę kasacyjną Sąd Najwyższy w składzie zwykłym uznał, że w sprawie występuje budzące poważne wątpliwości zagadnienie prawne o treści powołanej na wstępie i przedstawił je do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego.

W uzasadnieniu zagadnienia podniesiono, że „istotne wątpliwości prawne wymagają wyjaśnienia przez skład powiększony nie tylko ze względu na potrzebę jurysdykcyjnego usunięcia istotnych kontrowersji konstytucyjnych, ustrojowych i służbowych zawartych w zagadnieniu prawnym, którego podłożem są złożone uwarunkowania osobiste, rodzinne i życiowe sędziów zamieszkujących w innych miejscowościach niż siedziby macierzystych sądów, ale także z uwagi na potrzebę oceny nowelizacji normatywnych, zmierzających do pozbawienia w całości zwrotu kosztów przejazdów ponoszonych przez tzw. „zamiejscowych” sędziów, orzekających w podstawowym zakresie wymiaru sprawiedliwości - w konfrontacji z istotnym ciężarem obciążeń finansowych sądów z tytułu spornych należności”.

W ocenie Sądu Najwyższego, wymagająca wykładni „piętrowa” regulacja normatywna uprawnia do zwrotu kosztów przejazdów służbowych, przysługującego sędziom zamieszkującym w innych miejscowościach niż siedziby sądów, nie spełnia warunków poprawnej legislacji. Nie określa bowiem w sposób precyzyjny środka transportu, z którego sędzia może korzystać w przejazdach do i z siedziby sądu. Sędziowie „zamiejscowi” w większości korzystają z prywatnych samochodów, co nie wyklucza wskazania im innego środka komunikacji publicznej, jeżeli byłaby to najdogodniejsza, najmniej uciążliwa i najszybsza forma przejazdów służbowych. Brakuje również wyraźnego ustawowego uregulowania wysokości rekompensaty finansowej z tytułu korzystania z samochodu prywatnego, której uzgodnienie następuje na zasadach obowiązujących przy ustalaniu należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowych na terenie kraju. Takim sędziom przysługuje na podstawie art. 95 § 3 (błędnie powołanego w treści zagadnienia jako art. 93 § 3) Prawa o ustroju sądów powszechnych w związku z § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej (błędnie określonego w treści zagadnienia jako rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej) zwrot kosztów przejazdu w wysokości stanowiącej iloczyn przejechanych kilometrów przez stawkę za jeden kilometr przebiegu, ustaloną przez pracodawcę (sąd), która nie może być wyższa niż określona w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury wydanego na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.).

Sąd Najwyższy podkreślił, że niewątpliwie roszczenie o zwrot kosztów przejazdów służbowych między miejscem zamieszkania a siedzibą sądu jest roszczeniem ze stosunku służbowego, którego sędzia może dochodzić na drodze sądowej (art. 89 § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych). Wyrażenie zgody na zamieszkiwanie sędziego w innej miejscowości niż siedziba sądu nie jest uznaniowe ani wyjątkowe, ale ma następować w uzasadnionych wypadkach (art. 95 ust. 2 tej ustawy), które uzasadniają uzyskanie takiej zgody ze względu na obiektywne okoliczności uniemożliwiające lub utrudniające sędziemu przeniesienie centrum życiowo-rodzinnego do miejscowości będącej siedzibą sądu. Wprawdzie sędzia powinien mieszkać w miejscowości będącej siedzibą sądu (art. 95 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych), ale brak jest regulacji i gwarancyjnych mechanizmów prawnych, które skłaniałyby sędziów do przeniesienia. Obiektywne i społecznie uzasadnione okoliczności uprawniają zatem sędziego do ubiegania się o zgodę na zamieszkiwanie w innej miejscowości od tej, w której sąd ma siedzibę, a w konsekwencji do zwrotu kosztów przejazdu z miejsca zamieszkania do siedziby sądu z uwzględnieniem zasad obowiązujących przy ustalaniu należności przysługujących pracownikowi z tytułu podróży służbowych na terenie kraju. Uprawnienie to ma złożone uwarunkowania, gdyż wprawdzie przysługuje na podstawie przepisów prawa ustawowego (ustrojowego), ale wymaga uprzedniej zgody prezesa sądu na zamieszkiwanie poza miejscowością będącą siedzibą sądu oraz co najmniej dorozumianego porozumienia na używanie prywatnego pojazdu do celów służbowych.

Sąd Najwyższy w składzie zwykłym podniósł, że obowiązek zapewnienia sędziom warunków pracy odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków ma umocowanie konstytucyjne i ustrojowe (art. 178 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 95 § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych). Oznacza to, że wysokość, w jakiej następuje zwrot kosztów przejazdów nie funkcjonuje w izolacji normatywnej i dlatego nie może być ustalana w oderwaniu od konstytucyjnego obowiązku zapewnienia sędziemu warunków służby odpowiadających godności sprawowanego urzędu oraz przede wszystkim rozmiarowi obowiązków służbowych. W ocenie tego Sądu, takie uwarunkowanie konstytucyjne powinno gwarantować sędziemu uzyskanie zwrotu realnie ponoszonych kosztów dojazdów do i ze służby

z innego miejsca zamieszkania niż siedziba macierzystego sądu. Grupa zawodowa sędziów, którzy sprawują wymiar sprawiedliwości w ramach odrębnej władzy sądowniczej, została jako jedyna kategoria osób pozostających w służbowych stosunkach zatrudnienia objęta konstytucyjnymi gwarancjami niezbędnymi do niezawisłego sprawowania urzędu sędziego, które nie powinny być postrzegane jako przywileje przypisane do urzędu sędziego, ale jako konstytucyjne gwarancje wymagane i odpowiadające rozmiarowi obowiązków jurysdykcyjnych wykonywanych w imieniu Państwa. Istotne jest przy tym, że czas pracy sędziego jest określony wymiarem jego zadań (art. 83 Prawa o ustroju sądów powszechnych), które sędzia może wykonywać w dowolnym czasie i nie zawsze w siedzibie sądu, z wyjątkiem obowiązków jurysdykcyjnych wykonywanych na rozprawach i posiedzeniach sądowych. Powszechne normy czasu pracy sędziowie na ogół przeznaczają na orzekanie, natomiast przygotowanie się do orzekania oraz pisemne uzasadnienia wydawanych orzeczeń wprawdzie nie zawsze wymagają obecności w siedzibie sądu, ale zazwyczaj wymagają poświęcenia ponadnormatywnego czasu pracy przez sędziów, którzy nie mają prawa do dodatkowego wynagrodzenia za ponadnormatywny czas realnie potrzebny do terminowego wykonania zadań służbowych.

W konsekwencji Sąd Najwyższy - odwołując się do zasady równych praw i niedyskryminowania sędziów ze względu na sądy, w których pełnią służbę - wyraził pogląd, że zobowiązaniowa, „pracownicza” natura roszczeń o zwrot kosztów dojazdów do i ze służby z miejscowości innej niż siedziba macierzystego sądu oraz wykładnia systemowa i celowościowa wymagają, aby ustalenie zasad i stawek rozliczania służbowych dojazdów sędziów do pracy nie było dowolne ani uznaniowe, ale uwzględniało realny rozmiar służbowych i jurysdykcyjnych obowiązków sędziowskich. Oznacza to, że sędziom sądów powszechnych, którzy uzyskali zgodę na zamieszkiwanie poza siedzibami macierzystych sądów, powinien przysługiwać zwrot kosztów służbowych dojazdów do siedziby sądu, obliczony według tych samych zasad i w tej samej wysokości, uzależnionej od iloczynu przejechanych kilometrów podczas odbytych przejazdów służbowych i maksymalnej stawki ryczałtowej dla pojazdu o określonej pojemności, która

wyklucza miarkowanie, obniżanie lub innego rodzaju „manipulowanie” wysokością należności z tego tytułu.

Skład powiększony Sądu Najwyższego zważył, co następuje.

Na wstępie należy stwierdzić, że przedstawione zagadnienie prawne wystąpiło przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wniesionej w sprawie, w której spór dotyczy wysokości przysługującego powodom zwrotu kosztów przejazdów za okres do sierpnia 2012 r. Z tego względu na jego rozstrzygnięcie nie wpływa „ocena nowelizacji normatywnych” wykraczających poza ten okres. Sąd Najwyższy rozstrzygający zagadnienie nie może być również adresatem postulatów ustawowego i jednolitego rozwiązania kwestii zwrotu kosztów dojazdów sędziów do siedziby sądów prywatnymi samochodami, a w rezultacie zmiany modelu przyjętego w tym zakresie przez ustawodawcę.

Zgodnie z art. 83 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, czas pracy sędziego jest określony wymiarem jego zadań. Z przepisu tego wynikają określone konsekwencje. Po pierwsze, sędziemu sądu powszechnego nie przysługuje dodatkowe wynagrodzenie w razie świadczenia pracy w rozmiarze wykraczającym poza normy czasu pracy, a szczególne obowiązki i niedogodności związane ze sprawowaniem urzędu sędziego kompensowane są szczególnymi uprawnieniami, które przysługują tej grupie zawodowej, jakimi są: stabilność zatrudnienia, prawo do corocznego urlopu dodatkowego, prawo do płatnego urlopu dla poratowania zdrowia, prawo do stanu spoczynku. Ponadto, zgodnie z art. 178 ust. 2 Konstytucji, adekwatność wynagrodzenia sędziów do godności urzędu oraz do zakresu obowiązków sędziego, zwłaszcza w sytuacji określenia czasu pracy sędziego „wymiarom jego zadań”, zobowiązuje ustawodawcę do zapewnienia tej grupie zawodowej wynagrodzenia na odpowiednio wysokim poziomie. Po drugie, sędzia nie pozostaje w dyspozycji pracodawcy, tylko sam ustala czas potrzebny do wykonania powierzonych mu zadań i z wykonania tych zadań jest rozliczany. Nie ma obowiązku pracy w oznaczonych godzinach przez określoną liczbę dni w tygodniu, a jego czas pracy nie podlega ewidencji. Sędzia może wykonywać swoją pracę w dowolnym czasie i miejscu, poza czynnościami, które ze swej istoty

wymagają przebywania w określonym miejscu i czasie, takimi jak np. przeprowadzanie rozpraw czy pełnienie dyżurów (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2009 r., II PZP 2/09, OSNP 2009 nr 19-20, poz. 249 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2013 r., SK 11/11, OTK-A 2013 nr 4, poz. 40). Wynika z tego, że miejsce zamieszkania sędziego, w którym wykonuje on część swoich zadań jest miejscem jego pracy, a przejazd z tego miejsca do miejscowości, w której znajduje się siedziba sądu stanowi przejazd z jednego do innego miejsca (z jednej do innej miejscowości) wykonywania czynności służbowych. Taki przejazd - jako integralny element sposobu wykonywania obowiązków - podlega zakwalifikowaniu jako czas pracy (por. także wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2005 r., II PK 265/04, OSNP 2006 nr 5-6, poz. 76 oraz z dnia 27 stycznia 2009 r., II PK 140/08, LEX nr 491567, zapadłe na tle umownego stosunku pracy). Z tego względu prawo sędziego do zwrotu kosztów przejazdu pomiędzy tak określonymi miejscami (miejscowościami) wykonywania zadań służbowych nie może być postrzegane w kategoriach szczególnego uprawnienia lub przywileju stanowiącego wyjątek od ogólnej zasady ponoszenia przez pracownika kosztów dojazdu do miejsca pracy, ale jest konsekwencją ustawowego uregulowania sposobu wykonywania powierzonych sędziemu zadań. Z woli ustawodawcy wyrażonej w art. 95 § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych, rekompensowanie sędziemu kosztów tych przejazdów ustalane jest według zasad obowiązujących przy ustalaniu wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju.

Brzmienie przepisów konstruujących wymiar rozważanego uprawnienia sędziego i odpowiadającego mu obowiązku pracodawcy, mimo „piętrowego” odesłania, jest jasne i nie budzi większych wątpliwości interpretacyjnych. W świetle art. 95 § 1 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, zasadą jest, że sędzia powinien mieszkać w miejscowości będącej siedzibą sądu, w którym pełni służbę. Wyjątek od tej zasady normuje § 2 powołanego artykułu, stanowiąc, że w uzasadnionych przypadkach prezes właściwego sądu może wyrazić zgodę na zamieszkiwanie sędziego w innej miejscowości. Zgodnie z art. 95 § 3 zdanie pierwsze, w razie uzyskania takiej zgody, sędziemu przysługuje zwrot kosztów przejazdu z miejsca zamieszkania do siedziby sądu ustalonych na zasadach

obowiązujących przy ustalaniu wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju. Stosownie do § 5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r., wydanego na podstawie delegacji ustawowej z art. 77⁵ § 2 k.p., środek transportu właściwy do odbycia podróży służbowej (przejazdu) określa pracodawca (ust. 1). Zwrot kosztów przejazdu obejmuje cenę biletu określonego środka transportu, z uwzględnieniem przysługującej pracownikowi ulgi na dany środek transportu, bez względu na to, z jakiego tytułu ulga ta przysługuje (ust. 2). Na wniosek pracownika pracodawca może wyrazić zgodę na przejazd w podróży samochodem osobowym, motocyklem lub motorowerem niebędącym własnością pracodawcy. W przypadku wyrażenia takiej zgody, pracownikowi przysługuje zwrot kosztów przejazdu w wysokości stanowiącej iloczyn przejechanych kilometrów przez stawkę za jeden kilometr przebiegu, ustaloną przez pracodawcę, która nie może być wyższa niż określona w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy o transporcie drogowym (ust. 3). Wydane na podstawie tego przepisu rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. stanowi w § 2 pkt 1 lit. b, że stawka za 1 km przebiegu pojazdu dla samochodu osobowego o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm³ nie może być wyższa niż 0,8358 zł.

Z art. 95 § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych wynika, że obowiązek zwrotu kosztów przejazdu sędziemu „zamiescowemu” powstaje w następstwie wyrażenia przez prezesa właściwego sądu zgody na zamieszkiwanie sędziego w miejscowości niebędącej siedzibą sądu. Wyrażenie zgody na zamieszkiwanie sędziego w innej miejscowości następuje w uzasadnionych przypadkach (art. 95 § 2). Te uzasadnione przypadki to - w ocenie składu zwykłego Sądu Najwyższego - obiektywne okoliczności uniemożliwiające lub utrudniające sędziemu przeniesienie centrum życiowo-rodzinnego do miejscowości będącej siedzibą macierzystego sądu. Po pierwsze, twierdzenie o braku regulacji i gwarancyjnych mechanizmów prawnych, które skłaniałyby sędziów do przeniesienia, nie uwzględnia możliwości ubiegania się przez sędziego o przyznanie pomocy finansowej na zaspokojenie jego potrzeb mieszkaniowych (art. 96 § 1). Po drugie, ponieważ art. 95 § 2 nie precyzuje pojęcia „uzasadnionych przypadków”, co służy elastyczności jego stosowania w różnorodnych sytuacjach, przeto przyczyną ubiegania się o zgodę na

zamieszkiwanie w innej miejscowości może być także zmiana miejsca zamieszkania sędziego, który - ze względów osobistych - podjął decyzję o przeniesieniu swojego centrum życiowo-rodzinnego poza miejscowość będącą siedzibą sądu. Uzyskanie przez sędziego takiej zgody, niezależnie od tego, ze względu na jaki „uzasadniony przypadek” została ona wyrażona, rodzi uprawnienie do zwrotu kosztów dojazdu do służbowego miejsca wykonywania obowiązków sędziowskich. Z woli ustawodawcy uprawnienie to nie przekłada się jednak wprost na prawo sędziego do zwrotu kosztów przejazdu wybranym przez niego środkiem transportu. Określenie środka transportu należy bowiem do pracodawcy i co do zasady chodzi tu o środek transportu publicznego (§ 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w związku z art. 95 § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych). Natomiast korzystanie przez sędziego z prywatnego środka transportu wymaga wystąpienia przez niego ze stosownym wnioskiem i uzyskania zgody prezesa sądu (§ 5 ust. 3 tego rozporządzenia w związku z art. 95 § 3 powołanej ustawy).

W ocenie powiększonego składu Sądu Najwyższego, uprawnienie sędziego, który uzyskał zgodę na zamieszkiwanie w miejscowości niebędącej siedzibą sądu do zwrotu kosztów przejazdu prywatnym środkiem transportu nie znajduje umocowania w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z powołanym przepisem, sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Nawet przyjmując - jak czyni to skład Sądu Najwyższego przedstawiający zagadnienie prawne - że powinność pokrywania ponoszonych przez sędziów „zamiejscowych” kosztów dojazdów do siedziby sądów wchodzi w zakres nakazu zapewnienia sędziom odpowiednich warunków pracy, to nie można z niego wyprowadzać prawa sędziów do zwrotu kosztów tych przejazdów prywatnymi środkami transportu.

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, że ustawa zasadnicza, kształtując status sędziego, wyraża szereg zasad ukierunkowanych przede wszystkim na realizację zasady niezawisłości sędziowskiej, w tym wynikający z art. 178 ust. 2 ustawy zasadniczej nakaz zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Wyrażona w tym przepisie norma ustrojowa jest nakierowana na umocnienie

pozycji władzy sądowniczej w systemie organów państwowych i zagwarantowanie sędziom takich warunków pracy i wynagrodzenia, które mają służyć prawidłowemu sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. W demokratycznym państwie prawnym dobrze działający wymiar sprawiedliwości jest gwarancją i warunkiem funkcjonowania rządów prawa. Ustrojodawca zakłada, że wymiar sprawiedliwości będzie funkcjonować prawidłowo, gdy warunki pracy sędziów oraz ich wynagrodzenia będą adekwatne do godności urzędu sędziego i zakresu jego obowiązków. Sędziowie sądów powszechnych i szczególnych są jedyną kategorią zawodową, której warunki pracy i wynagrodzenie stanowią przedmiot wyraźnej regulacji konstytucyjnej, a systematyka Konstytucji wskazuje, że elementy te wpisane są w konstrukcję ustrojowej pozycji sędziów, mającej tworzyć realne, odpowiednie podstawy i gwarancje właściwego wypełniania fundamentalnej dla demokratycznego państwa prawnego funkcji orzeczniczej. Wynika z tego z jednej strony, że art. 178 ust. 2 ustawy zasadniczej nie jest źródłem praw podmiotowych sędziów (nie chodzi w nim o ochronę interesów konkretnych osób piastujących urzędy sędziowskie), a z drugiej - obowiązek ustawodawcy urzeczywistniania gwarancji określonych w zawartej w tym przepisie normie konstytucyjnej (zobowiązanie państwa do określonego działania). Problematyka ta powinna być przy tym postrzegana w kontekście szeroko pojmowanego dobra wymiaru sprawiedliwości, rozumianego jako ogół warunków i cech, określających zdolność sądów do sprawnego wydawania obiektywnych i sprawiedliwych orzeczeń. Zawarta w art. 178 ust. 2 Konstytucji norma ustrojowa wyznacza, choć w sposób mało precyzyjny, pewien konieczny standard, który musi być respektowany przez ustawodawcę przy realizacji wynikających z tego przepisu gwarancji, przy uwzględnieniu, że godność urzędu przywiązana jest nie tyle do osoby sprawującej określoną funkcję, ale do ustrojowej pozycji funkcjonariusza publicznego będącego sędzią, zaś zakres obowiązków sędziów należy na gruncie tego przepisu oceniać nie w odniesieniu do konkretnej osoby lub „obciążenia” konkretnego stanowiska sędziowskiego, lecz do kompetencji przyznanych przez prawo poszczególnym szczeblom wymiaru sprawiedliwości (por. uzasadnienia wyroków z dnia 24 października 2000 r., P 8/00, OTK 2000 nr 6, poz. 189; z dnia 18 lutego 2004 r., K 12/03, OTK-A 2004 nr 2, poz. 8; z dnia 8 maja 2012 r., K 7/10, OTK-A 2012 nr 5,

poz. 48; z dnia 12 grudnia 2012 r., K 1/12, OTK-A 2012 nr 11, poz. 134). Również w powołanym wyżej wyroku z dnia 7 maja 2013 r., SK 11/11 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepisów konstytucyjnych dotyczących sędziów nie można traktować jako osobistych przywilejów pewnej grupy funkcjonariuszy publicznych, mających służyć ochronie ich interesów. Są to przepisy określające instytucję ustrojową służącą dobru państwa, a w szczególności realizacji wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu.

Przepis art. 95 § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych spełnia te standardy, gdyż zawiera ustawową gwarancję prawa każdego sędziego, który uzyskał zgodę prezesa sądu na zamieszkiwanie w miejscowości innej niż siedziba sądu, do pokrywania przez pracodawcę kosztów przejazdów do i ze służbowego miejsca wykonywania obowiązków. Funkcją rozważanego przepisu jest zapewnienie takiemu sędziemu pokrycia kosztów przejazdu, które są niezbędne do pokonania drogi między miejscem zamieszkania sędziego a miejscem siedziby sądu (z jednego do innego miejsca wykonywania zadań służbowych) w sposób odpowiednio szybki i nieuciążliwy. Nie ustanawia on jednak prawa do zwrotu „pełnych” kosztów przejazdu niezależnie od wybranego przez sędziego środka transportu, ale odsyła w tym zakresie do zasad ustalonych w przepisach rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

W świetle § 5 ust. 2 tego rozporządzenia, zasadą jest zwrot kosztów przejazdu w wysokości obejmującej cenę biletu określonego przez pracodawcę środka transportu publicznego. Z woli ustawodawcy przepis ten określa wymiar wynikającego z art. 95 § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych uprawnienia sędziego i odpowiadającego mu obowiązku pracodawcy zwrotu kosztów przejazdów między miejscem zamieszkania sędziego a miejscowością, w której znajduje się siedziba sądu. Zasada ta została wyrażona wprost w art. 77 § 6b Prawa o ustroju sądów powszechnych, który reguluje podobną sytuację. W myśl tego przepisu, sędziemu delegowanemu do innej miejscowości niż miejscowość, w której znajduje się jego miejsce służbowe, niebędącej miejscem jego stałego zamieszkania, przysługuje prawo zwrotu kosztów codziennych dojazdów do miejsca delegowania w wysokości nie wyższej niż równowartość przejazdu środkami komunikacji kolejowej lub innym środkiem komunikacji publicznej, z

uwzględnieniem przysługującej sędziemu delegowanemu ulgi na dany środek transportu, bez względu na to, z jakiego tytułu ulga ta przysługuje.

Przewidziany w § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej zwrot kosztów przejazdu prywatnym środkiem transportu jest wyjątkiem od zasady określonej w ust. 2. Wyjątek ten znajduje zastosowanie wówczas, gdy sędzia uzna, że taki środek transportu jest dla niego dogodniejszy z punktu widzenia jego potrzeb (ułatwia mu organizację czasu pracy i życia osobistego), a wniosek sędziego w tym zakresie zostanie uwzględniony przez prezesa sądu. Dopiero w następstwie wyrażenia takiej zgody powstaje uprawnienie sędziego do zwrotu kosztów dojazdu prywatnym środkiem transportu, ale według ustalonej przez pracodawcę stawki za kilometr przebiegu. Należy zauważyć, że § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej odsyła do ustawy o transporcie drogowym, a w rezultacie do wydanego na podstawie art. 34a ust. 2 tej ustawy rozporządzenia Ministra Infrastruktury wyłącznie w zakresie maksymalnej stawki za kilometr przebiegu. Zatem ustalona przez prezesa sądu stawka z jednej strony nie może przewyższać maksymalnej wysokości stawki określonej w § 2 pkt 1 lit. a i b rozporządzenia Ministra Infrastruktury, a z drugiej strony - nie może być ustalona na poziomie, który nie gwarantowałby sędziom korzystającym z prywatnych środków transportu zwrotu kosztów przejazdu w wysokości obejmującej koszty biletów na środki transportu publicznego. Taki standard zwrotu „pełnych” kosztów przejazdu wszystkim sędziom „zamiejscowym”, którzy uzyskali zgodę prezesa sądu na zamieszkiwanie w miejscowości innej niż siedziba sądu, gwarantuje § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w związku z art. 95 § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych, niezależnie od wystąpienia przez nich ze stosownym wnioskiem i uzyskania zgody prezesa sądu na korzystanie z prywatnego środka transportu. W tej gwarancji wyrażona jest również zasada równości sędziów wszystkich sądów, na którą zwraca uwagę skład Sądu Najwyższego przedstawiający zagadnienie prawne.

Podlegające zwrotowi koszty przejazdu prywatnym środkiem transportu nie mogą być postrzegane jako świadczenie służące kompensowaniu ponadwymiarowego czasu pracy poświęcanego przez sędziów na wykonywanie zadań służbowych, gdyż tę funkcję spełnia wynagrodzenie ustalane według

standardów określonych w art. 178 ust. 2 Konstytucji oraz szczególne uprawnienia, o czym była mowa na wstępie rozważań. Ponadto nadanie im takiego charakteru stawiałoby w gorszej sytuacji sędziów zamieszkałych w miejscowościach innych niż siedziba sądu, którym zwracane są koszty przejazdu obejmujące ceny biletów na publiczne środki transportu oraz sędziów zamieszkałych w dużych aglomeracjach miejskich, którym nie przysługuje zwrot kosztów przejazdu, mimo że niejednokrotnie zmuszeni są do pokonywania większych odległości lub poświęcania dłuższego czasu na dojazdy niż sędziowie zamieszkali w miejscowościach niebędących siedzibami sądów.

Z powyższych względów podjęto uchwałę, jak w sentencji.

eb