

Uchwała całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
Sądu Najwyższego
z dnia 12 października 2004 r.
III PZP 2/04

Przewodniczący Prezes SN Walerian Sanetra, Sędziowie SN: Krystyna Bednarczyk, Teresa Flemming-Kulesza (sprawozdawca, uzasadnienie), Katarzyna Gonera, Beata Gudowska, Zbigniew Hajn, Józef Iwulski, Kazimierz Jaśkowski, Andrzej Kijowski (sprawozdawca), Roman Kuczyński, Jerzy Kuźniar, Zbigniew Myszka, Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Maria Tyszel, Barbara Wagner, Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, z udziałem zastępcy Prokuratora Generalnego Ryszarda Stefańskiego, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w dniu 12 października 2004 r. sprawy z odwołania Jolanty S. od decyzji Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiocie przeniesienia na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. na skutek zagadnienia prawnego przekazanego składowi Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego postanowieniem z dnia 15 czerwca 2004 r. [...]:

Czy Sąd Najwyższy jest właściwy do rozpoznania odwołania sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego przeniesionego na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego 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.) ?

p o d j ą ł u c h w a ł ę :

Do rozpoznania odwołania sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego przeniesionego na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego 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.) właściwy jest Sąd Najwyższy.

U z a s a d n i e

Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego Jolanta S. wniosła do Sądu Najwyższego odwołanie od pisma Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego zatytułowanego „decyzja z 1 marca 2004 r.” zawierającego oświadczenie o przeniesieniu jej 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.) z dnia 15 marca 2004 r. na stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł o oddalenie odwołania.

Pismem z 30 marca 2004 r. Jolanta S. cofnęła odwołanie.

Rozpoznający sprawę (oceniający dopuszczalność cofnięcia odwołania) zwykły skład Sądu Najwyższego uznał, że występuje w niej zagadnienie prawne, które przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, postanowieniem z dnia 15 kwietnia 2004 r. Zagadnienie to sformułował następująco: czy Sąd Najwyższy jest właściwy do rozpoznania odwołania sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego przeniesionego na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego 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.).

Sąd Najwyższy w zwykłym składzie powziął poważne wątpliwości co do właściwości Sądu Najwyższego do rozpoznania odwołania sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd Najwyższy podniósł, że istotnie Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego został wyposażony na podstawie art. 94 § 1 wymienionej ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. w prawo przeniesienia sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 93 tej ustawy osoby powołane na stanowiska sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie dotychczasowych przepisów pozostają sędziami

Naczelnego Sądu Administracyjnego. Tylko w stosunku do wojewódzkich sądów administracyjnych, ich sędziów, asesorów, urzędników i pracowników ustawodawca odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów Prawa o ustroju sądów powszechnych. Prawo to (ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. - Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) w art. 75 § 2 i 3 przewiduje prawo sędziego do odwołania od przeniesienia na inne stanowisko służbowe. Odnośnie do sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego przewidziano natomiast odpowiednie stosowanie przepisów o Sądzie Najwyższym. Sprawa nieusuwalności sędziego Sądu Najwyższego jest uregulowana wyczerpująco. Zmiana stanowiska sędziego Sądu Najwyższego nie może nastąpić bez jego zgody, a za jego zgodą „tylko w ramach izb Sądu Najwyższego”. Zdaniem Sądu Najwyższego - wyrażonym w postanowieniu z dnia 15 kwietnia 2004 r. - nie jest zatem możliwe „odpowiednie” zastosowanie wobec sędziego Sądu Najwyższego przepisu art. 75 § 1 pkt 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych. Powstała zatem wątpliwość, czy sędziom Naczelnego Sądu Administracyjnego przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego od przeniesienia będącego skutkiem wprowadzenia dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, skoro nie byłoby możliwe stosowanie art. 75 § 4 Prawa o ustroju sądów powszechnych. Sąd Najwyższy wyraził jednocześnie sugestię o możliwości rozważenia prawa przeniesionego sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego do odwołania do sądu pracy, gdyż w art. 40 § 3 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) przewidziano rozstrzygnięcie sporów ze stosunku służbowego sędziego Sądu Najwyższego przez sądy pracy.

Skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego rozpoznający zagadnienie prawne postanowieniem z dnia 15 czerwca 2004 r. na podstawie art. 61 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym przedstawił je składowi Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. W uzasadnieniu postanowienia Sąd Najwyższy wskazał, że rozważane zagadnienie wzbudza wiele istotnych wątpliwości.

Po pierwsze, czy rzeczywiście do przeniesienia sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego na podstawie art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających ustawy reformujące sądownictwo administracyjne nie można odpowiednio zastosować art. 75 § 3 i § 4 Prawa o ustroju sądów powszechnych (zwłaszcza § 4, który stanowi o możliwości wniesienia przez sędziego odwołania do Sądu Najwyższego). Inaczej mówiąc, czy faktycznie w

sprawie przeniesienia sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego na inne stanowisko służbowe (na inne miejsce służbowe) nie ma możliwości stosowania przepisów ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, ponieważ ustawa o Sądzie Najwyższym, poprzez którą takie odesłanie byłoby możliwe (art. 49 Prawa o ustroju sądów administracyjnych w związku z art. 8 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym), reguluje wyczerpująco kwestię możliwości (a raczej braku możliwości) przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego na inne stanowisko służbowe, w tym przeniesienia do innego sądu. Możliwe jest bowiem przyjęcie odmiennego punktu widzenia od poglądu zwykłego składu Sądu Najwyższego, a mianowicie, że ustawa o Sądzie Najwyższym nie reguluje kwestii przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego na inne miejsce służbowe, albowiem przeniesienie takie nie jest w ogóle możliwe, a zatem dopuszczalne, a nawet konieczne, jest sięgnięcie do ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, która (w art. 75) reguluje instytucję przeniesienia sędziego sądu powszechnego na inne miejsce służbowe.

Po drugie, czy rzeczywiście istnieje podobieństwo pomiędzy przeniesieniem sędziego sądu powszechnego na podstawie art. 75 § 2 pkt 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych i przeniesieniem sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających ustawy reformujące sądownictwo administracyjne. Przyczyny przeniesienia sędziego na podstawie art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających ustawy reformujące sądownictwo administracyjne mają niewątpliwie charakter organizacyjny, zbliżony do charakteru przyczyn uzasadniających przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe bez jego zgody, określonych w art. 75 § 2 pkt 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych, są bowiem wywołane istotną zmianą w organizacji sądownictwa administracyjnego, wymuszoną przez regulację konstytucyjną (art. 184, art. 236 ust. 2 Konstytucji RP). „Zmiana w organizacji sądownictwa” będąca jedną z przyczyn przeniesienia sędziego sądu powszechnego na inne miejsce służbowe powinna być rozumiana jako dokonana w drodze ustawy „zmiana ustroju sądów”, „zmiana ich struktury zewnętrznej unormowanej prawem o ustroju sądów”, a także „zmiana funkcjonalna, wprowadzona zawartymi w procedurach przepisami o właściwości sądów”. Takie właśnie przyczyny stanowiły normatywne uzasadnienie instytucji przeniesienia sędziego NSA na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, uregulowanej w art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających ustawy reformujące sądownictwo administracyjne. Z drugiej strony, analiza dotycząca ewentualnego podobieństwa tych regulacji prawnych powinna

uwzględniać wyjątkowość kompetencji Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego przewidzianej w art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających ustawy reformujące sądownictwo administracyjne w zestawieniu z kompetencją Ministra Sprawiedliwości wynikającą z art. 75 § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych. Różnica między art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających ustawy reformujące sądownictwo administracyjne a art. 75 § 2 pkt 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych polega na tym, że pierwszy z tych przepisów dotyczy sytuacji jednorazowej, która zrealizowała się definitywnie w związku z reformą sądownictwa administracyjnego (wszystkie „decyzje” Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące przeniesienia zdecydowanej większości sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego na stanowiska sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych w oparciu o ten przepis zostały już podjęte, ponieważ przeniesienia mogły nastąpić tylko do końca marca 2004 r.), drugi z nich dotyczy sytuacji stosunkowo rzadkich, ale jednak powtarzających się i w tym znaczeniu typowych. Z tego względu rozważenia wymaga, czy - mimo pewnych podobieństw - należy traktować obie regulacje w analogiczny sposób w aspekcie możliwości kwestionowania przez sędziego przeniesienia go na inne miejsce służbowe. Wątpliwości może budzić „odpowiednie” stosowanie art. 75 § 4 Prawa o ustroju sądów powszechnych do sytuacji opisanej w art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających ustawy reformujące sądownictwo administracyjne, zwłaszcza gdy się zważy, że sposób (tryb) kwestionowania decyzji Ministra Sprawiedliwości o przeniesieniu sędziego sądu powszechnego na inne miejsce służbowe stoi w opozycji do ogólnej zasady, zgodnie z którą spory ze stosunku służbowego sędziego lub z nim związane rozstrzygają sądy pracy.

Po trzecie, rozważenia wymaga charakter prawny przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe (art. 75 Prawa o ustroju sądów powszechnych) lub na stanowisko sędziego innego sądu (art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających ustawy reformujące sądownictwo administracyjne). Czynność Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego podjęta na podstawie art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających ustawy reformujące sądownictwo administracyjne - zdaniem Sądu Najwyższego - nie jest decyzją administracyjną wydaną w jednoinstancyjnym postępowaniu administracyjnym prowadzonym według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Oceny wymaga zatem, czy jest to czynność z zakresu szeroko pojętego prawa pracy (jako czynność dotycząca treści stosunku służbowego sędziego, ingerująca w miejsce pełnienia służby sędziowskiej), czy też czynność o charakterze prawnoustrojowym, co mogłoby implikować odpowiedź na pytanie, w jaki sposób (na jakiej drodze)

można taką czynność kwestionować. Chodzi w szczególności o to, czy charakter prawny czynności Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego pozwala na przyjęcie założenia, że możliwe jest kwestionowanie tej czynności na drodze jednoinstancyjnego postępowania przed Sądem Najwyższym, stosującym odpowiednio przepisy o kasacji, czy też raczej należy przyjąć, że rozpoznanie odwołania sędziego powinno nastąpić w co najmniej dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym, w którym wszystkie zarzuty, argumenty, twierdzenia sędziego zostałyby zweryfikowane w wyniku przeprowadzenia postępowania dowodowego.

Przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe ma niewątpliwie skutki w zakresie sprawowania władzy sądowniczej. Przeniesienie sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego do wojewódzkiego sądu administracyjnego w miejscowości, w której dotychczas pełnił służbę, ma charakter zmiany miejsca służbowego, czyli sądu, w którym sędzia ma sprawować władzę sądowniczą. Można zatem przyjąć, że zmiana „miejsca służbowego” sędziego nie jest zagadnieniem z zakresu prawa pracy (związanym z miejscem wykonywania pracy) ani problemem organizacji wymiaru sprawiedliwości (rozmieszczeniem kadry sędziowskiej), lecz problemem władzy sądowniczej *sensu stricto*. Rozważenia wymaga (w ocenie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego), czy od przeniesienia tego można się odwołać do sądu rejonowego - sądu pracy, czy do Sądu Najwyższego, a także, czy raczej publicznoprawny (ustrojowy) niż pracowniczy charakter przeniesienia sędziego na podstawie art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających ustawy reformujące sądownictwo administracyjne powinien mieć znaczenie dla sposobu (trybu) kwestionowania przez sędziego tej czynności („decyzji”) kompetentnego organu na drodze postępowania sądowego i decydować o tym, że jego „odwołanie” powinno być rozpoznane w jednoinstancyjnym postępowaniu przed Sądem Najwyższym, w którym - *per analogiam* do art. 13 ust. 6 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa - miałyby zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o kasacji, co oznaczałoby rozpoznanie sprawy przez ten Sąd jedynie w aspekcie zgodności (sprzeczności) z prawem czynności („decyzji”) o przeniesieniu sędziego, z pozbawieniem sędziego możliwości skorzystania z trybu rozstrzygania sporów ze stosunku pracy, uwzględniającego instancję apelacyjną i kasacyjną.

Po czwarte, Sąd Najwyższy podniósł, że nie bez znaczenia jest ogólna zasada, zgodnie z którą spory ze stosunku służbowego sędziego rozpoznają sądy pracy. Przepisy ustaw ustrojowych - art. 89 § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych, do-

tyczący sędziów sądów powszechnych, który na podstawie art. 29 Prawa o ustroju sądów administracyjnych ma zastosowanie do sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych, a także art. 40 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, który z kolei na podstawie art. 49 Prawa o ustroju sądów administracyjnych ma zastosowanie do sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego - przewidują, że w sprawach dotyczących stosunku służbowego sędziemu przysługuje droga sądowa. Sprawy dotyczące roszczeń ze stosunku służbowego sędziego poddane są rozstrzygnięciu przez sądy pracy (sądy rejonowe lub sądy okręgowe według przepisów o właściwości rzeczowej, ale w każdym przypadku sądy powszechne). W tym kontekście rozważenia wymaga, co oznaczają pojęcia „roszczenia ze stosunku służbowego” lub „spory ze stosunku służbowego”, w szczególności, czy mogą (powinny) być one ograniczone jedynie do spraw (roszczeń, żądań, sporów) dotyczących stosunku pracy sędziego, czy też mogą (powinny) być rozumiane szerzej, i czy w związku z tym kwestionowanie przez sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego przeniesienia go na stanowisko sędziego w wojewódzkim sądzie administracyjnym jest sporem ze stosunku służbowego podlegającym rozpoznaniu przez sąd pracy.

Po piąte, wątpliwości budzi - ze względu na zgodność z konstytucyjną zasadą co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego w indywidualnej sprawie dotyczącej ochrony praw podmiotowych - regulacja art. 75 § 4 Prawa o ustroju sądów powszechnych, skoro od decyzji Ministra Sprawiedliwości przeniesionemu sędziemu sądu powszechnego przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego, który sprawę rozpoznaje w jednoinstancyjnym postępowaniu sądowym. Rozwiązanie przyjęte w art. 75 § 4 Prawa o ustroju sądów powszechnych może być oceniane jako merytorycznie wątpliwe i budzące poważne zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją.

Tak sformułowane wątpliwości skłoniły skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego do przedstawienia zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia składowi Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

Zastępca Prokuratora Generalnego biorący udział w postępowaniu wniósł o podjęcie przez Sąd Najwyższy następującej uchwały: „Sąd Najwyższy jest właściwy do rozpoznania odwołania sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego przeniesionego na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego na podstawie art. 94 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.)”.

Sąd Najwyższy w składzie całej Izby rozważył, co następuje:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, deklarując w art. 10 ust. 1 podział i równowagę władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, stanowi w art. 180, że sędziowie są nieusuwalni (ust. 1), a przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew woli sędziego, może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie (ust. 2). Natomiast 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 (ust. 5). Uregulowanie w ustawie zasadniczej kwestii przeniesienia sędziego świadczy o wadze, jaką nadano tej instytucji w polskim systemie prawnym. Nieprzenoszalność sędziego uważana jest za jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej, a nieprzekraczanie ustanowionych w Konstytucji wyjątków od tej zasady stanowi istotny element należytego sprawowania władzy sądowniczej. Władzę tę sprawują sądy i trybunały (art. 10 ust. 2 Konstytucji) rozumiane jako sędziowskie składy orzekające. Sędziowie jako depozytariusze i wykonawcy władzy sądowniczej są jednocześnie pracownikami sądów. Nadanie konstytucyjnej rangi regulacjom prawnym odnoszącym się do przeniesienia sędziego pokazuje, że chodzi w tym przypadku o ustrojowy, publiczny aspekt sprawowania przez sędziego jego urzędu, o wykonywanie (sprawowanie) władzy sądowniczej. Aspekt prywatnoprawny (prawnopracowniczy) tego zagadnienia nie ma takiej rangi, która uzasadniałaby poświęcenie mu uwagi w Konstytucji, tak jak nie stało się to w przypadku przenoszenia na inne stanowisko osób niewykonyjących zawodu sędziego, także tych, które wykonują ważne dla Państwa funkcje i są - podobnie jak sędziowie - zatrudnione na podstawie mianowania.

Realizację postanowień Konstytucji zawartych w art. 180 ust. 2 i 5 stanowią przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.). W ustawie tej zostały użyte, między innymi, pojęcia: stanowisko sędziowskie, miejsce służbowe (siedziba) oraz stosunek służbowy sędziego. Artykuł 55 ust. 1 otwierający Dział II zatytułowany „Sędziowie” i rozdział I tego działu „Status sędziego” stanowi, że sędziów sądów powszechnych do pełnienia urzędu „na stanowisku sędziowskim” powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowisko (sędziowskie) odnosi się do wykonywania urzędu sędziego w sądzie

określonego szczebla (rangi): rejonowym, okręgowym, apelacyjnym. Chodzi zatem o rzeczowy zakres jurysdykcji. Natomiast miejsce służbowe (siedziba) to konkretny sąd właściwy dla przypisanego mu obszaru. O miejscu służbowym (siedzibie) traktuje art. 55 § 3 u.s.p., zgodnie z którym Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, powołując do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, wyznacza miejsce służbowe (siedzibę) sędziego. Zmiana miejsca służbowego sędziego może być dokonana bez zmiany stanowiska „w przypadkach i trybie” określonych w art. 75 u.s.p. Przepis ten w ustępie 2 stanowi, że przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe bez jego zgody może nastąpić, między innymi, w przypadku zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu. Zniesienie stanowiska może nastąpić na przykład w razie podziału sądu na dwa nowo utworzone sądy lub też utworzenia nowego sądu na obszarze (z obszaru) dwóch dotychczasowych jednostek. O przeniesieniu sędziego decyduje Minister Sprawiedliwości, z tym że przeniesienie sędziego (bez zgody) z omówionych przyczyn związanych z organizacją sądu może nastąpić, jeżeli nie jest możliwe uwzględnienie wniosku sędziego co do nowego miejsca służbowego (art. 75 § 3 u.s.p.). Zmiana w organizacji sądownictwa rozumiana jest szeroko, obejmuje również modyfikacje funkcjonalne wynikające z nowo wprowadzanych przepisów proceduralnych. W myśl art. 75 § 4 u.s.p. w przypadku przeniesienia sędziego decyzją Ministra Sprawiedliwości w okolicznościach wymienionych w § 2 pkt 1 (zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu) sędziemu przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego. W ustawie o ustroju sądów powszechnych nie zostały uregulowane ani forma ani termin wniesienia odwołania, ani też postępowanie w tych sprawach przed Sądem Najwyższym oraz zakres jego kognicji.

Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, gdy chodzi o przeniesienie sędziego, zawiera wyłącznie regulację odnoszącą się do przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego na stanowisko w innej izbie niż ta, w której je objął według wskazania przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego (art. 28). W aktualnym stanie prawnym trudno jest wyobrazić sobie przeniesienie sędziego Sądu Najwyższego na inne miejsce służbowe. Art. 39 ustawy wyraźnie stanowi, że sędzia Sądu Najwyższego może orzekać wyłącznie w Sądzie Najwyższym, a Sąd Najwyższy ma siedzibę w Warszawie (art. 2). W sprawach nieuregulowanych w tej

ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Prawa o ustroju sądów powszechnych (art. 8 § 1).

Na tle uregulowań instytucji przeniesienia sędziego w Konstytucji i ustawach ustrojowych trzeba przeanalizować zmiany w zakresie sprawowania urzędu sędziowskiego przez sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego będące efektem reformy ustroju sądów administracyjnych. Polegała ona na wprowadzeniu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. W zakresie objętym rozpatrywanym zagadnieniem prawnym zmiany te uregulowane zostały w ustawie 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.). Zgodnie z art. 85 tej ustawy, z dniem 1 stycznia 2004 r. w Warszawie i w miejscowościach, w których miały siedziby ośrodki zamiejscowe Naczelnego Sądu Administracyjnego, utworzone zostały wojewódzkie sądy administracyjne, a wspomniane ośrodki zamiejscowe zostały zlikwidowane. W myśl art. 93, osoby powołane na stanowiska sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie dotychczasowych przepisów pozostają sędziami Naczelnego Sądu Administracyjnego. Natomiast w art. 94 § 1 przewidziane zostało prawo Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do dokonania (po zasięgnięciu opinii Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego) przeniesienia sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego do wojewódzkiego sądu administracyjnego w miejscowości, w której dotychczas pełnił służbę z pozostawieniem mu prawa do wynagrodzenia i tytułu przysługującego sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego. W ustawie nie zostało uregulowane prawo sędziego do odwołania od tego „przeniesienia”.

W świetle art. 3 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, sprawujących w pierwszej instancji kontrolę działalności administracji publicznej (do czego powołane są sądy administracyjne - art. 184 Konstytucji).

Przedstawione zmiany stanowią niewątpliwie „zmianę w ustroju sądów” w rozumieniu art. 180 ust. 5 Konstytucji usprawiedliwiająca przeniesienie sędziego. Nastąpiła bowiem poważna zmiana funkcjonalna w ustroju Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stał się sądem odwoławczym, a dotychczas był sądem pierwszej

(a zarazem jedynej) instancji. Jego ośrodki zamiejscowe zostały zniesione, a liczba sędziów w nim orzekających zmalała z 283 do 50 (z początkiem roku 2004).

Ustawodawca nie zdecydował się na zniesienie całego Naczelnego Sądu Administracyjnego i powołanie nowego sądu, o odmiennym ustroju i kompetencjach (nawet z zachowaniem tej samej nazwy). Wybrana została koncepcja kontynuacji, czego wyrazem jest wspomniany art. 93 Przepisów wprowadzających, przyznający sędziom dotychczasowego Naczelnego Sądu Administracyjnego „pozostanie” sędziami Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wykładnia tego przepisu, a zwłaszcza użytego w nim wyrazu „pozostają”, nastręcza trudności. Nie może on oznaczać pozostawienia wszystkim sędziom dotychczasowego Naczelnego Sądu Administracyjnego zakresu jurysdykcji przypisanej w myśl nowo wprowadzonych przepisów temu Sądowi. Nie można przyjąć, że na podstawie tego przepisu (art. 93 Przepisów wprowadzających) 283 sędziów będzie rozpoznawało środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych. Trzeba zatem uznać, że przepis ten oznacza przede wszystkim, że zachowują moc dotychczasowe nominacje sędziowskie i że uprawniają one do zajmowania stanowisk sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowym jego kształcie ustrojowym. Analiza tego przepisu w powiązaniu z art. 94 § 1 Przepisów wprowadzających prowadzi do dwóch wniosków: „pozostanie” sędziami oznacza zachowanie tytułu i wynagrodzenia należnego sędziom Naczelnego Sądu Administracyjnego, natomiast Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego przyznane zostało prawo decydowania o obsadzie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jeżeli rozumieć na gruncie tych przepisów pojęcie stanowiska sędziowskiego w ten sam sposób, jak na gruncie przepisów Konstytucji i ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych (a nie ma podstaw do odmiennego rozumienia), to należy uznać, że zmiany wprowadzone do ustroju sądownictwa administracyjnego spowodowały, iż dotychczasowemu stanowisku sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego odpowiada w zakresie powierzonej jurysdykcji (rzeczowym) stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Różni je tylko nazwa sądu, nie zaś zakres przyznanych kompetencji. Z nazwą sądu wiąże się w tym przypadku jego „ranga”, lecz tylko w znaczeniu potocznym, a nie prawnym. Stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego w obecnym kształcie tego Sądu jest stanowiskiem nowo utworzonym; nie było dotąd stanowisk sędziowskich w sądzie administracyjnym drugiej instancji. Wynika stąd, że Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, przenosząc sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego do wojewódz-

kiego sądu administracyjnego, nie dokonywał zmiany w zakresie jego stanowiska, a jedynie odmawiał jego „awansowania” (jeżeli chodzi o sędziów dotychczasowego Naczelnego Sądu Administracyjnego). Do „awansowania” do sądu administracyjnego drugiej instancji nie są - zgodnie z art. 93 Przepisów wprowadzających - potrzebne nowe nominacje ani przeniesienia na inne, wyższe stanowisko.

Zmiana ustroju sądów administracyjnych nie spowodowała konieczności przeniesień sędziów na inne miejsca służbowe. Zgodnie z art. 94 Przepisów wprowadzających nie uległ zmianie miejscowy zakres jurysdykcji sędziowskiej: sędziowie pełnią nadal służbę w tych samych siedzibach (miejscowościach). Są to miejscowości, w których ulokowano poprzednio siedziby ośrodków zamiejscowych Naczelnego Sądu Administracyjnego, a obecnie mieszczą się w nich wojewódzkie sądy administracyjne. Przeniesienia dokonane na podstawie art. 94 ust. 1 Przepisów wprowadzających stanowią jedynie negatywne decyzje awansowe. Ponieważ jednak powodują zmianę w zakresie służbowego podporządkowania sędziego oraz wiążą się ze zmianą nazwy sądu, w którym sędzia orzeka, należy je traktować jako przeniesienia „do innego sądu” w rozumieniu art. 180 ust. 5 Konstytucji. „Inny sąd” to nie tylko sąd w innej miejscowości. Przeniesienie sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego do wojewódzkiego sądu administracyjnego, będące konsekwencją zmian w ustroju sądownictwa administracyjnego, mieści się zatem w hipotezie normy prawnej art. 180 ust. 5 Konstytucji, jest więc działaniem co do zasady dozwolonym w świetle tego przepisu.

Ta konstatacja nie zwalnia od rozważania problemu przysługiwania odwołania od omawianego przeniesienia. Gdyby uznać, że przeniesienie powoduje (może powodować) powstanie „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, konieczne byłoby poszukiwanie drogi sądowej do jej rozpatrzenia. Można bronić poglądu, że głęboka reforma sądownictwa prowadząca do konieczności ukształtowania na nowo sądów (w tym przypadku: administracyjnych), również w ich składzie osobowym, nie jest źródłem powstania „spraw”, gdyż dotyczy wyłącznie materii publicznoprawnej, ustrojowej, stosunków wewnątrz władzy sądowniczej. Przypomnieć w tym miejscu należy, że Europejska Konwencja Praw Człowieka w art. 6 gwarantuje prawo do sądu jedynie w zakresie spraw cywilnych i karnych. Jeżeli chodzi o sprawy związane z pełnieniem służby przez funkcjonariuszy publicznych, interpretacja Konwencji dokonywana w orzecznictwie idzie w tym kierunku, że prawo do sądu tych osób ogranicza do roszczeń o naturze cywilnoprawnej („ekonomicznej”), np. wynagrodzeniowych, nie obejmując zakresu owej sprawowanej „władzy” (por. wyrok ETPC z dnia 8

grudnia 1999 r. Pellegrini przeciwko Francji, LEX 76919). Godny aprobaty jest pogląd, według którego zakres prawa do sądu, gwarantowany przez art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest szerszy niż objęty art. 6 Konwencji, jednakże nie sposób przyjąć, że prawo to dotyczy spraw o charakterze ściśle publicznym. Kluczowe znaczenie ma rozumienie pojęcia „sprawy” z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wyklądał to pojęcie, a spośród jego wypowiedzi najbardziej istotne znaczenie dla rozważanego zagadnienia ma wyrok z dnia 25 lutego 2002 r., SK 29/01 (Dz.U. Nr 19, poz. 198, OTK -A 2002 nr 1, poz. 5). Podzielając swe wcześniej wyrażone poglądy co do tego, że „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie obejmują zagadnień z zakresu podległości służbowej funkcjonariuszy, Trybunał uznał, że kwestia przeniesienia sędziego (chodziło o sędziego sądu wojskowego) nie należy do tego zakresu. Jest natomiast sprawą, której rozpoznania przez niezawisły sąd ma prawo oczekiwać sędzia. Podzielając ten pogląd i odnosząc go do problemu przeniesień sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, należy rozważyć, czy sądem właściwym do rozpoznania ich spraw jest Sąd Najwyższy, czy też powinni poszukiwać ochrony przed sądem powszechnym - sądem pracy.

Sprawa przeniesienia sędziego nie jest taką sprawą, jak przeniesienie urzędnika na inne miejsce służbowe. Sędziowie, jako tworzący sądy (składy orzekające), sprawują władzę sądowniczą; przeniesienie do innego sądu oznacza zatem zmianę w zakresie sprawowania tej władzy. Nawet jeżeli przeniesienie wiąże się ze zmianą miejscowości, w której sędzia orzeka, jego istotą pozostaje nie zmiana w treści stosunku pracy sędziego, lecz przekształcenie zakresu jurysdykcji. Zauważyć należy przy tym, że przeniesienie z art. 75 u.s.p. nie musi pociągać za sobą zmiany miejsca i rodzaju świadczonej pracy, a przebudowa systemu sądownictwa administracyjnego i związane z nią przeniesienia pokazują, jak niewielkie zmiany w treści stosunku pracy są przedmiotem sporu. Przedmiot ten stanowią problemy zakresu jurysdykcji, a nie zakresu obowiązków pracowniczych sędziego, miejsca wykonywania pracy lub wynagrodzenia - te nie uległy zmianie. W ustawie o Sądzie Najwyższym wyraźnie zostały odróżnione problemy z zakresu wykonywania władzy sądowniczej od sporów pracowniczych sędziów (art. 40) Podobnie odwołań od przeniesień sędziów, o których jest mowa w art. 75 u.s.p., nie sposób potraktować jako roszczeń, w zakresie których sędziom sądów powszechnych przysługuje droga sądowa (art. 89 § 2 u.s.p.) Do poszukiwania drogi sądowej dla przeniesionego sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego należy zatem zastosować odesłanie z art. 49 ustawy - Prawo o

ustroju sądów administracyjnych, ponieważ - jak wspomniano - w ustawie tej oraz w Przepisach wprowadzających nie uregulowano kwestii odwołania od przeniesienia. Ustawa o Sądzie Najwyższym, do której odsyła art. 49 nie reguluje przeniesienia do innego sądu, zatem konieczne jest stosowanie usp (art. 8 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym.) Stosowanie to ma charakter „odpowiedni”, czyli zakładający możliwość modyfikacji. Przeniesienia do innego sądu są uregulowane w usp, nie ma zatem przeszkód, by stosować przewidzianą w art. 75 drogę sądową przed Sądem Najwyższym, chociaż hipoteza tej normy nie odpowiada w pełni instytucji przeniesienia, będącej przedmiotem rozważanego zagadnienia prawnego. „Odpowiedniość” zastosowania normy prawnej rozwiązuje ten problem.

W związku z przedstawionymi przez skład siedmiu sędziów wątpliwościami co do konstytucyjności unormowania z art. 75 § 4 usp jako przewidującego jednoinstancyjność postępowania, trzeba zauważyć, że jest to problem, który nie ma pierwszoplanowego znaczenia dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego. Mógłby być ewentualnie przedmiotem rozważań przy rozpoznawaniu odwołań przez Sąd Najwyższy. W tym miejscu wspomnieć jedynie można, że kwestia ta była przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, który w postanowieniu z dnia 11 lipca 2000 r., K 28/99 (OTK 2000 nr 5, poz. 150), uznał, że procedura rozpatrywania odwołań sędziów (chodziło o odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa do Naczelnego Sądu Administracyjnego) „spełnia kryteria ochronne wynikające zarówno z art. 45 Konstytucji, jak też z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.” Tym bardziej odpowiednia jest droga przed Sądem Najwyższym.

Sąd Najwyższy jest tym organem władzy sądowniczej, któremu powierzono rozpoznawanie wielu spraw o charakterze publicznoprawnym, a które nie są sprawami administracyjnymi. Ranga Sądu Najwyższego jest też odpowiednia do rozpoznania spraw dotyczących zakresu jurysdykcji sędziów. Do rozpoznawania odwołań w drodze analogii należałoby stosować odpowiednio przepisy o odwołaniu sędziego od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa (art. 13 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U Nr 100, poz. 1082).

Z tych wszystkich względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę o treści ujętej w sentencji.

=====