

Wyrok z dnia 16 lutego 2006 r.

III PO 12/04

Realizacja kompetencji prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do przeniesienia sędziego tego sądu na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w miejscowości, w której pełnił służbę, z pozostawieniem mu prawa do wynagrodzenia i przysługującego tytułu (art. 94 § 1 i art. 95 § 2 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.), wymagała jedynie zasięgnięcia opinii kolegium i nie była uzależniona od zgody sędziego, czy zwrócenia się do sędziego o jej wyrażenie.

Przewodniczący SSN Andrzej Wróbel, Sędziowie SN: Zbigniew Hajn, Małgorzata Wrębiakowska-Marzec (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 lutego 2006 r. sprawy z odwołania sędziego Anny Ł. od decyzji Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2004 r. [...] w przedmiocie przeniesienia na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł.

o d d a l i ł odwołanie.

U z a s a d n i e

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzją z dnia 1 marca 2004 r., wydaną na podstawie art. 94 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm., powoływanej dalej jako ustawa reformująca sądownictwo administracyjne lub ustawa), przeniósł z dniem 15 marca 2004 r. sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego Annę Ł. na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego do Woje-

wódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. W uzasadnieniu decyzji Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego podniósł, iż podstawowym celem reformy sądownictwa administracyjnego było zapewnienie sprawnego wykonywania działalności orzeczniczej przez 14 wojewódzkich sądów administracyjnych, utworzonych rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz utworzenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz.U. Nr 72, poz. 652). Osiągnięcie tego celu było możliwe w drodze przenoszenia sędziów NSA na stanowiska sędziowskie w odpowiednich wojewódzkich sądach administracyjnych na podstawie art. 94 § 1 ustawy, który upoważnia Prezesa NSA do przeniesienia sędziego NSA na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, po zasięgnięciu opinii Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego. W skład Naczelnego Sądu Administracyjnego wchodziło 280 sędziów powołanych na te stanowiska na podstawie dotychczasowych przepisów. Na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA, Prezydent RP rozporządzeniem z dnia 18 lutego 2004 r. w sprawie ustalenia liczby stanowisk sędziowskich w Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz liczby wiceprezesów (Dz.U. Nr 26, poz. 228), ustalił liczbę stanowisk sędziowskich na 50. Wymagało to przeniesienia znacznej liczby powołanych wcześniej sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego do wojewódzkich sądów administracyjnych. W odniesieniu do przenoszonych sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, zajmujących dotychczas stanowiska sędziowskie w zniesionych z dniem 1 stycznia 2004 r. ośrodkach zamiejscowych NSA, Kolegium NSA i Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA przyjęły regułę, że będą oni wykonywać obowiązki sędziowskie w wojewódzkich sądach administracyjnych utworzonych w miejscowościach siedzib zniesionych ośrodków zamiejscowych NSA, w których sędziowie dotychczas pełnili służbę. Decyzja o przeniesieniu sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego Anny Ł. została podjęta w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł.

W odwołaniu od powyższej decyzji sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego Anna Ł. zarzuciła jej „niezgodność z przepisem art. 94 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. i przepisami art. 2, 32, 178 ust. 1 i 180 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), zaś pierwszemu z powołanych przepisów - będącemu podstawą prawną zaskarżonej decyzji - rozpatrywanemu łącznie z art. 93 i 95 ustawy - Przepisy wprowadzające - niekonstytucyjność, to jest obrazę zasad wyprowadzanych z wszystkich wymienionych wyżej przepisów konstytucyjnych, a w szczególności - za-

sady ochrony praw słusznie nabytych, przez pozbawienie sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, którzy objęli swoje stanowisko przed dniem wejścia w życie obecnej Konstytucji RP (przed 17 października 1997 r.), przenoszonych w trybie art. 94 § 1 ustawy, tak rozumianych praw". W uzasadnieniu odwołująca się podniosła, iż stosownie do art. 94 § 1 zdanie pierwsze ustawy, w okresie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2002 r. nr 153, póź. 1269), sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego może być przeniesiony przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, po zasięgnięciu opinii Kolegium tego Sądu, na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w miejscowości, w której dotychczas pełnił służbę, z pozostawieniem mu prawa do wynagrodzenia i tytułu przysługującego sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego. 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. 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 odwołującej się przez członków Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że porzeczono jedynie na przedstawieniu listy przenoszonych do wojewódzkich sądów administracyjnych sędziów. W uzasadnieniu decyzji 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. Zdaniem odwołującej się już tylko ta okoliczność dyskwalifikuje w sensie prawnym zaskarżoną decyzję (nakazuje uznać ją za naruszającą ustawowy tryb współdziałania). Jakikolwiek wydający akt stosowania prawa organ, 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 została przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego złamana, więc odwoływanie się do niej jest bezprzedmiotowe.

Niekonstytucyjności powyższych unormowań odwołująca się upatruje głównie w tym, że wbrew swej stylistyce odebrały one przenoszonym sędziom przysługujące im dotychczas i nabyte pod rządem obowiązującego przed dniem 1 stycznia 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. Odwołująca się wskazała na treść art. 93 ustawy, zgodnie z którym osoby powołane na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie dotychczasowych przepisów pozostają sędziami Naczelnego Sądu Administracyjnego podnosząc, iż za sprzeczne z tym przepisem należy 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. Nadto przepisy art. 94 § 1 i art. 95 § 1 ustawy 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”. Ta swoboda, a wręcz dowolność w rozradach 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. I i art. 180 Konstytucji RP). Skarżąca podkreśliła, iż ani do niej, 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 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.). Odwołanie się do dyspozycji art. 180 ust. 5 Konstytucji RP wymagałoby zaś, wobec różnicowania trybów z art. 94 § 1 i art. 95 § 1 ustawy, sformułowania jasnych kryteriów podejmowanych 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.

Zdaniem odwołującej się sprzeczne z powołanymi zasadami konstytucyjnymi jest, pozostające poza ramami wymaganego ustawowo opiniowania, „dekretowanie” 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 wobec niektórych sędziów Naczelnego Sądu

Administracyjnego zastosowano reżim z art. 95 § 1 ustawy (delegowanie), a w stosunku do innych, mniej korzystny i odbierający nabyte prawa, reżim z art. 94 § 1 ustawy (przeniesienie). Tego rodzaju praktyka prowadzi do nieuzasadnionego i niepoddającego się zobiektywizowanym kryteriom oceny zróżnicowania statusu sędziów. Łączy się ono 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) i 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.

W konkluzji odwołująca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł o oddalenie odwołania podkreślając, że zmiany ustroju sądów administracyjnych wymusiły przeniesienia niektórych sędziów NSA na stanowiska sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych, z pozostawieniem im tytułu i wynagrodzenia sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, co odpowiada art. 180 ust. 5 Konstytucji. Takie decyzje o przeniesieniu nie naruszały żadnych zasad konstytucyjnych, ale były konieczne i zmierzały do realizacji reformy sądownictwa administracyjnego, a przy tym zostały podjęte po wypracowaniu przez Kolegium NSA zasadniczych kryteriów przenoszenia sędziów, które zostały zaakceptowane przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów tego Sądu w sposób, który umożliwiał każdemu sędziemu zgłoszenie wniosków odrębnych lub propozycji odmiennych oraz odniesienia się do każdego indywidualnego przypadku.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie zostało oparte na zarzutach: 1) niezgodności art. 94 § 1 ustawy reformującej sądownictwo administracyjne, „rozpatrywanego łącznie z art. 93 i 95 ustawy”, z art. 2, 32, 178 ust. 1 i 180 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz 2) naruszenia art. 94 § 1 ustawy polegającego na podjęciu przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzji w przedmiocie przeniesienia odwołującej się na sta-

nowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. bez zasięgnięcia zindywidualizowanej opinii Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Badanie zgodności przepisów ustaw z Konstytucją należy do Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 7 listopada 2005 r., P 20/04, uznał, że art. 94 § 1 ustawy reformującej sądownictwo administracyjne jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 178 ust. 1 i art. 180 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu powołanego wyroku, którego Sąd Najwyższy nie będzie powielał, Trybunał odniósł się do kwestii zgodności zakwestionowanej regulacji z Konstytucją również w aspekcie zakresu i skali zróżnicowania statusu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, o których mowa w art. 93 - 95 ustawy oraz zasady praw nabytych wskazując, iż „nie ma czegoś takiego, jak konstytucyjne podmiotowe prawo sędziego do „nieusuwalności” czy też do „zajmowania określonego stanowiska służbowego w określonym sądzie”, a „dopiero w sytuacji, gdyby okazało się, że w praktyce sądowej art. 94 § 1 ustawy rozumiany jest w taki sposób, iż prowadzi to do odebrania lub ograniczenia konkretnie wskazanych praw podmiotowych, byłaby podstawa do ewentualnych rozważań, czy doszło do naruszenia zasady praw nabytych”. W konsekwencji za nieuzasadniony musi być uznany zarzut odwołującej się, iż art. 94 § 1 ustawy pozostaje w sprzeczności z jej art. 93. W myśl ostatnio powołanego uregulowania osoby powołane na stanowiska sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie dotychczasowych przepisów pozostają sędziami Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przepis ten należy rozumieć jako regułę, zgodnie z którą po dniu wejścia w życie ustawy osoby w nim wymienione pozostają na stanowisku sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Na warunkach przewidzianych w art. 95 § 1 ustawy Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego może delegować sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego (a więc tego, o którym mowa w art. 93 ustawy) do pełnienia obowiązków w wojewódzkim sądzie administracyjnym. Należy podzielić zaprezentowany w odpowiedzi na odwołanie pogląd Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, że w toku delegacji nie następuje zmiana statusu sędziego, który otrzymuje jedynie uprawnienie do orzekania w innym sądzie. A zatem w okresie objętym delegowaniem mogą być podejmowane w stosunku do tego sędziego czynności dotyczące jego stosunku służbowego, w tym przeniesienie na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w trybie określonym w art. 94 § 1 ustawy, który to przepis - w zakresie wskazanym przez odwołującą się - został uznany przez Trybu-

nał Konstytucyjny za zgodny z ustawą zasadniczą. Natomiast zarzut pozbawienia odwołującej się korzystniejszych rozwiązań prawnych w zakresie prawa do stanu spoczynku nie poddaje się weryfikacji w niniejszym postępowaniu, którego przedmiotem jest decyzja Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o przeniesieniu w trybie art. 94 § 1 ustawy. Wyklucza to możliwość badania przez Sąd Najwyższy w tym postępowaniu innych niż ustawowo określone następstw prawnych decyzji dotyczącej kwestii przeniesienia.

Zgodna z Konstytucją ustawowa kompetencja Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego do skutecznego przeniesienia sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego w miejscowości, w której pełnił służbę, z pozostawieniem mu prawa do wynagrodzenia i tytułu przysługującego sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 94 § 1 zdanie pierwsze ustawy), wymagała jedynie zasięgnięcia opinii Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przepis ten nie wymaga bowiem uzyskania zgody sędziego na takie przeniesienie, ani też zapytania go o taką zgodę. Ze stanowiska Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, zawartego w odpowiedzi na odwołanie i niepodważanego przez odwołującą się wynika, że zasadnicze kryteria dotyczące przenoszenia sędziów zostały wypracowane przez Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego i zaakceptowane przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów tego Sądu w dniu 9 lutego 2004 r. W konsekwencji w trakcie obrad w dniu 23 lutego 2004 r. Kolegium zaopiniowało przeniesienie poszczególnych sędziów. Polegało to na odczytywaniu przez przewodniczącego Kolegium kolejno nazwisk wszystkich przenoszonych sędziów, zadaniu pytania, czy w stosunku do propozycji przeniesienia wymienionych sędziów są inne propozycje, a następnie przystąpieniu do aktu głosowania. Ten sposób postępowania umożliwiał zgłoszenie odrębnego wniosku w przypadku każdego sędziego, odmiennej propozycji oraz odniesienia się do każdego indywidualnego przypadku oddzielnie. Termin posiedzenia Kolegium był ogłoszony w trakcie poprzedzającego go Zgromadzenia Ogólnego, a przebieg posiedzenia - powszechnie znany, gdyż w skład Kolegium wchodził członkowie reprezentujący wszystkie Ośrodki Zamiejscowe Naczelnego Sądu Administracyjnego i wszystkie wydziały orzecznicze tego Sądu w Warszawie. Taki skład Kolegium został powołany celem zapewnienia wszystkim jednostkom organizacyjnym Sądu przedstawiciela w tym organie w związku z reformą sądownictwa. Uniknięto indywidualnych ocen w zakresie wypełniania przez poszczególnych sędziów obowiązków sędziowskich, a zwłaszcza

działalności orzeczniczej sędziów, co naruszałoby zasadę niezawisłości sędziowskiej oraz podważało przyczynę przeniesienia, którą była zmiana ustroju sądów.

Należy uznać, iż zastosowana procedura spełniała ustawowe wymagania osiągnięcia opinii Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego koniecznej dla skutecznego przeniesienia sędziego na podstawie art. 94 § 1 zdanie pierwsze ustawy, gdyż faktycznie i realnie umożliwiał indywidualizację formułowania tego typu opinii w stosunku do poszczególnych sędziów. Tryb ten był wprowadzony po uprzedniej konsultacji oraz akceptacji przez całe środowisko sędziowskie Naczelnego Sądu Administracyjnego (jego Kolegium i Zgromadzenie Ogólne), zapewniał obiektywnie sprawne i szybkie przeprowadzenie tej procedury w stosunku do wszystkich przenoszonych sędziów, a w konsekwencji zapewniał skuteczne wywiązanie się upoważnionych organów z ciężącego na nich obowiązku wprowadzenia w życie tego etapu reformy ustrojowej sądownictwa administracyjnego. Tryb ten nie naruszał również żadnych obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawowych (por. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2006 r., III PO 1/04).

Z powyższych względów odwołanie - jako nieuzasadnione - podlega oddaleniu na podstawie art. 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) w związku z art. 8 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) 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.).

=====