

111/10/A/2005

WYROK

z dnia 7 listopada 2005 r.

Sygn. akt P 20/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący

Jerzy Ciemniewski

Wiesław Johann

Andrzej Mączyński – sprawozdawca

Janusz Niemcewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 7 listopada 2005 r., pytania prawnego Sądu Najwyższego:

czy 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.) jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 178 ust. 1 i art. 180 Konstytucji,

o r z e k a:

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.

UZASADNIENIE:

I

1. Sąd Najwyższy przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy 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.; dalej: przepisy wprowadzające) jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 178 ust. 1 i art. 180 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało sformułowane w związku ze sprawą (sygn. akt III PO 1/04) dotyczącą odwołania sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego od decyzji Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 marca 2004 r. (L. Prez.Ia/S-1102/13/04) o przeniesieniu na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Uzasadnienie pytania prawnego ogranicza się do przedstawienia stanowisk stron postępowania przed Sądem Najwyższym, tj. skarżącego i Prezesa Naczelnego Sądu

* Sentencja została ogłoszona dnia 16 listopada 2005 r. w Dz. U. Nr 225, poz. 1938.

Administracyjnego, dotyczących oceny konstytucyjności art. 94 § 1 przepisów wprowadzających.

Zgodnie z art. 94 § 1 zd. 1 przepisów wprowadzających, w okresie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie przepisów ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, 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.

Skarżący upatruje niekonstytucyjność wskazanych unormowań w tym, że wbrew swojej stylistyce, odebrały one przenoszonym sędziom uprawnienia przysługujące im dotychczas i nabyte pod rządem obowiązującego przed 1 stycznia 2004 r. ustawodawstwa, 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.

Skarżący zwraca uwagę, że art. 94 § 1 i art. 95 § 1 przepisów wprowadzających dopuściły zastosowanie przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego różnych, odmiennych w skutkach prawnych instytucji, przeniesienia do wojewódzkiego sądu administracyjnego i delegowania „do pełnienia obowiązków w wojewódzkim sądzie administracyjnym”.

Zdaniem skarżącego „owa niczym nieskrępowana swoboda, by nie powiedzieć dowolność, w rozsadach odnoszących się do stanowisk sędziowskich” narusza wskazane wzorce konstytucyjne. Odwołanie się do art. 180 ust. 5 Konstytucji wymagałoby sformułowania jasnych kryteriów personalnych podejmowanych decyzji, przy pełnym poszanowaniu zasad przejrzystości działania i ochrony praw nabytych. Praktyka stosowania kwestionowanego przepisu prowadzi zatem do nieuzasadnionego i nie poddającego się zobiektywizowanym kryteriom oceny, zróżnicowania statusu sędziów.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał, że z samej Konstytucji wynika wprost, iż w drodze ustaw ma być wprowadzona zmiana ustroju sądów administracyjnych. Także z samej Konstytucji, 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 wyposażenia (art. 180 ust. 5). Ten przepis konstytucyjny pozwala ustawodawcy określić podstawy przenoszenia sędziów do innego sądu lub w stan spoczynku i uzasadnia różnicowanie sytuacji prawnej sędziów.

Zdaniem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego odwoływanie się w sprawach o przeniesienie sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego do orzekania w wojewódzkich sądach administracyjnych do zasady praw nabytych jest chybione, bowiem nie ma konstytucyjnego prawa do bycia sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Według Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego sędziowie przeniesieni do wojewódzkich sądów administracyjnych, na mocy art. 94 § 1 przepisów wprowadzających zachowują „nabyty” tytuł sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz „nabyte” uposażenie sędziego tego Sądu. Kwestionowany przepis dotyczy sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie czynnym, gdyż ma on nadal orzekać, tyle że w wojewódzkim sądzie administracyjnym. Przepis ten modyfikuje zasadę określoną w art. 93 przepisów wprowadzających tylko w tym zakresie, że sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego może być przeniesiony do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Zachowuje natomiast w tym okresie prawo do wynagrodzenia i tytułu przysługującego sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego. Należy więc przyjąć, że art. 94 przepisów wprowadzających nie odnosi się w ogóle do innych uprawnień sędziów Naczelnego Sądu

Administracyjnego powołanych na podstawie dotychczasowych przepisów. A zatem, jeżeli chodzi o powoływaną przez skarżącego „nabytą” ekspektatywę prawa do przejścia w stan spoczynku na warunkach właściwych dla sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, należy wykluczyć interpretację niekorzystną dla sędziego.

Sąd Najwyższy uznał, że w stanowiskach skarżącego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego zostały podniesione istotne wątpliwości co do konstytucyjności art. 94 § 1 przepisów wprowadzających. Zdaniem Sądu Najwyższego strony przedstawiły racjonalne argumenty przemawiające za prezentowanymi stanowiskami.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 20 kwietnia 2005 r. przedstawił stanowisko, że art. 94 § 1 przepisów wprowadzających jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 178 ust. 1 oraz art. 180 ust. 1 i 5 Konstytucji.

Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego zostało oparte na następujących argumentach:

Przeniesienie sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego na stanowiska sędziów do wojewódzkich sądów administracyjnych jest konsekwencją zmiany ustroju tych sądów, związanej z wprowadzeniem w życie konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania przed sądami administracyjnymi (art. 176 ust. 1 w zw. z art. 236 ust. 2 Konstytucji).

Zmiana ustroju sądów lub zmiana granic okręgów sądowych są konstytucyjnie określonymi warunkami, których zaistnienie czyni dopuszczalnym przeniesienie sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia (art. 180 ust. 5 Konstytucji). Jest to konstytucyjnie określony wyjątek od zasady nieusuwalności sędziów (art. 180 ust. 1 Konstytucji).

Art. 180 ust. 5 Konstytucji nie zawiera uszczegółowionych wskazań kiedy wolno sędziego przenieść do innego sądu, a kiedy w stan spoczynku, ani nie uzależnia wyboru formy przeniesienia od zgody sędziego. Przepis ten nie określa również konkretnego rozumienia „innego” sądu, co oznacza, że może to być zarówno sąd równorzędny, jak i niższy lub wyższy. Nakazuje natomiast pozostawienie sędziemu przenoszonemu w stan spoczynku pełnego uposażenia. Ustrojodawca pozostawił więc ustawodawcy swobodę regulacyjną w zakresie wyboru rozwiązania co do rodzaju przeniesienia (do innego sądu lub w stan spoczynku). Swoboda ta nie jest jednak nieograniczona, jej granice wytycza bowiem charakter wyjątku od zasady nieusuwalności sędziów. Dokonany przez ustawodawcę wybór zarówno co do rodzaju przeniesienia, jak i sądu do którego następuje przeniesienie, musi pozostać w ścisłym i racjonalnym związku z zakresem wprowadzonej zmiany ustroju sądów (art. 180 ust. 5 Konstytucji). Jest oczywiste, że granice tej swobody wytyczają także inne normy, wartości i zasady konstytucyjne.

Analiza treści art. 94 § 1 przepisów wprowadzających pozwala na stwierdzenie, że ustawodawca nie przekroczył konstytucyjnie określonych granic swobody regulacyjnej. Przeniesienie sędziów naczelnego Sądu Administracyjnego do nowoutworzonych wojewódzkich sądów administracyjnych a nie w stan spoczynku uzasadnione jest koniecznością zapewnienia obsady sędziowskiej w tych sądach. Jako kryterium przeniesienia ustawodawca przyjął „miejscowość, w której (sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego) dotychczas pełnił służbę”. Kryterium to należy ocenić jako obiektywne, mimo że co do sędziów „pełniących służbę” w Warszawie jest ono niewystarczające. Wszyscy sędziowie, powołani do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, spełniają bowiem to kryterium, a liczba stanowisk sędziowskich w Naczelnym Sądzie Administracyjnym jest mniejsza od dotychczasowej, co oznacza konieczność przeniesienia niektórych spośród nich do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Należy jednak mieć na względzie, że gwarantuje ono sędziom Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie niedopuszczalność przeniesienia ich –

bez ich zgody – do wojewódzkiego sądu administracyjnego w innej miejscowości. Ponadto art. 94 § 1 przepisów wprowadzających wymaga zasięgnięcia opinii Kolegium, organu składającego się z sędziów, co wyłącza, a w każdym razie ogranicza, arbitralność decyzji Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. W praktyce wymóg opiniowania decyzji Prezesa przez Kolegium, pozwolił na wypracowanie dodatkowego kryterium (co do sędziów powołanych do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie), którym jest data powołania na stanowisko sędziego tego sądu. Powołanie na to stanowisko przed datą wejścia w życie Konstytucji oznacza, że sędziowie ci nie zostaną przeniesieni do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Treść art. 94 § 1 przepisów wprowadzających nie upoważnia do twierdzenia, że przenoszeni sędziowie tracą nabyte uprawnienia. Przepis ten gwarantuje przeniesionemu sędziemu prawo do wynagrodzenia i tytułu przysługującego sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Jeżeli chodzi o naruszenie zróżnicowania sędziów, którzy w dalszym ciągu pozostają w Naczelny Sądzie Administracyjnym i którzy zostają przeniesieni do wojewódzkich sądów administracyjnych, to jest ono usprawiedliwione charakterem reformy sądów administracyjnych. W analizowanej sytuacji trudno byłoby znaleźć inne, bardziej adekwatne kryterium. Ponadto, w warunkach dokonanej zmiany ustroju sądów administracyjnych, interes poszczególnych sędziów nie może stać ponad dobrem wymiaru sprawiedliwości.

Poza sferą oceny w niniejszej sprawie leży natomiast ocena konstytucyjności delegowania sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego do wojewódzkich sądów administracyjnych, ponieważ zakwestionowany przepis takiej sytuacji nie reguluje. Stanowi o tym art. 95 przepisów wprowadzających.

3. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 19 maja 2005 r., przedstawił stanowisko, że art. 94 § 1 przepisów wprowadzających jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 178 ust. 1 i art. 180 Konstytucji.

Uzasadnienie stanowiska Sejmu zostało oparte na następujących argumentach:

Rozważając zasadność powoływania się na naruszenie praw nabytych trzeba wziąć pod uwagę, że Konstytucja przesądziła o dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1). Przeniesienie sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego było wynikiem reformy systemu prawnego. A zatem ograniczenie praw nabytych znajduje podstawę w wartościach konstytucyjnych, nie można było go uniknąć, a zmiana ustroju sądów administracyjnych ma pierwszeństwo przed wartościami leżącymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych. Przewidziane w art. 236 ust. 2 Konstytucji 5 lat na wprowadzenie reformy zapewniło sędziom możliwość przystosowania się do nowej regulacji.

Przeniesienie sędziego do wojewódzkiego sądu administracyjnego, przy pozostawieniu mu pełnego uposażenia, nastąpiło w wyniku zmiany ustroju sądów, a zatem art. 94 § 1 przepisów wprowadzających jest zgodny z art. 179 ust. 1 i art. 180 Konstytucji.

Ustawodawca zadziałał racjonalnie korzystając z obu możliwości przewidzianych w Konstytucji. Zróżnicowanie sytuacji sędziów byłego Naczelnego Sądu Administracyjnego przez zastosowanie różnych, odmiennych w skutkach prawnych instytucji: przeniesienia do wojewódzkiego sądu administracyjnego albo delegowania do pełnienia obowiązków w wojewódzkim sądzie administracyjnym (a w przypadku nie wyrażenia zgody na delegowanie na okres dłuższy niż 3 miesiące możliwość przejścia w stan spoczynku), jest usprawiedliwione zmianą ustroju sądownictwa administracyjnego. Jako kryterium przeniesienia ustawodawca przyjął miejscowość, w której sędzia dotychczas pełnił służbę. Kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią regulacji. W warunkach

dokonanej reformy nieuzasadnione byłoby zarówno utrzymanie dotychczasowego stanu osobowego Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i przeniesienie wszystkich dotychczasowych sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w stan spoczynku. Dlatego zróżnicowanie sytuacji sędziów jest usprawiedliwione dobrem wymiaru sprawiedliwości, któremu służy dwuinstancyjność postępowania administracyjnego.

4. Wezwany do przedstawienia swego stanowiska w sprawie Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w piśmie z 5 sierpnia 2005 r. wyraził pogląd, że art. 94 § 1 przepisów wprowadzających jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 178 ust. 1 i art. 180 Konstytucji.

Uzasadnienie stanowiska Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego zostało oparte na następujących argumentach:

Odwoływanie się do zasady ochrony praw nabytych w sprawach o przeniesienie sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego do orzekania w wojewódzkich sądach administracyjnych jest chybione, ponieważ nie ma konstytucyjnego prawa do bycia sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego. Gdyby jednak przyjąć, że dotychczasowi sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego mogli przypuszczać, że ich sytuacja prawna pozostanie stabilna do czasu przejścia w stan spoczynku, to ich przeniesienie do wojewódzkiego sądu administracyjnego nastąpiło w warunkach art. 180 ust. 5 Konstytucji.

Sędziowie przeniesieni do wojewódzkich sądów administracyjnych, na mocy art. 93 i art. 94 § 1 przepisów wprowadzających zachowują „nabyty” tytuł oraz „nabyte” uposażenie sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Także na zarzut naruszenia zasady równości należy patrzeć przez pryzmat art. 180 ust. 5 Konstytucji. Ten bowiem przepis Konstytucji ma kluczowe znaczenie w sprawie.

Z treści art. 180 ust. 5 Konstytucji wynika, że odwołanie się do jego dyspozycji wymaga spełnienia opisanej w niej hipotezy, która ma charakter alternatywny – zmiana ustroju sądów lub zmiana granic okręgów sądowych. Jeżeli spełni się choć jedna z tych przesłanek, wówczas można przenieść sędziego: a) do innego sądu lub b) w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia. W art. 180 ust. 5 Konstytucji w szczególności nie określono wskazówek, kiedy wolno przenieść sędziego do innego sądu, a kiedy w stan spoczynku. Przepis ten nie zawiera także delegacji do szczegółowej regulacji ustawowej. Należy zatem przyjąć, że: a) norma zawarta w art. 180 ust. 5 Konstytucji jest kompletna w tym sensie, że powinna być wykładana tylko w kontekście innych postanowień Konstytucji, b) nie do sędziego należy wybór czy zostanie przeniesiony do innego sądu czy w stan spoczynku, 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.

Art. 180 ust. 5 Konstytucji, jako przepis formułujący wyjątek od zasady, pozwala na różnicowanie sytuacji prawnej sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego powołanych na podstawie dotychczasowych przepisów.

Alternatywa opisana w art. 180 ust. 5 Konstytucji sama w sobie zawiera zróżnicowanie. Ze sformułowania tego przepisu wynika bowiem, że dopuszczalne byłoby nawet przeniesienie wszystkich sędziów do innego sądu albo wszystkich w stan spoczynku z pozostawieniem im dotychczasowego uposażenia. Oznacza to, że tym bardziej decyzje można indywidualizować.

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). Przyjęte 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. Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego oddelegowany do wojewódzkiego sądu administracyjnego pozostaje nadal sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego, wykonuje tylko obowiązki w wojewódzkim sądzie administracyjnym.

Przyjęcie w ustawie konstrukcji, według której to sędziowie mieliby prawo wyboru między przejściem do innego sądu a przejściem w stan spoczynku z zachowaniem pełnego uposażenia lub według której przejście stan spoczynku byłoby traktowane preferencyjnie, byłoby po pierwsze, sprzeczne z zasadą państwa prawnego (dobre w ustawie środki nie doprowadziłyby do realizacji celu, jakim jest reforma sądownictwa administracyjnego), po drugie, mogłoby doprowadzić do paraliżu wymiaru sprawiedliwości.

Przeniesienie sędziego do „innego sądu”, nawet niższego (art. 180 ust. 5 Konstytucji nie mówi ani o przeniesieniu do równorzędnego sądu, ani o przeniesieniu do wyższego sądu), trudno uznać za naruszenie art. 178 ust. 1 Konstytucji. Według ugruntowanego poglądu doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego niezawisłość sędziowska oznacza stworzenie sędziom warunków, w których nie będą poddawani naciskom w procesie orzekania, będą niezależni zarówno od stron sporu, jak i organów władzy, a decyzje będą podejmowane zgodnie z własnym sumieniem. Można zatem powiedzieć, że nie ma treściowego związku między art. 94 § 1 przepisów wprowadzających a art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Art. 180 ust. 1 Konstytucji formułuje zasadę nieusuwalności sędziego. Oznacza to, że sędzia może być złożony z urzędu jedynie w sytuacjach wyjątkowych, tylko na mocy orzeczenia sądu (dyscyplinarnego) i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Może też być przeniesiony w stan spoczynku w powodu wieku, stanu zdrowia lub w razie zmiany ustroju sądów lub granic okręgów sądowych. Przeniesienie sędziego do innego sądu w trybie art. 180 ust. 5 Konstytucji i art. 94 § 1 przepisów wprowadzających nie narusza wskazanej zasady.

Pojęcie „przeniesienie do innego sądu”, użyte w art. 180 ust. 5 Konstytucji, 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. Tym bardziej nie można podzielić argumentu, że sędzia nie może być przeniesiony na stanowisko sędziego innego sądu, ponieważ został powołany przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa na stanowisko sędziego określonego sądu.

Co do zarzutu niezgodności art. 94 § 1 przepisów wprowadzających z art. 180 ust. 2-5 Konstytucji, to wzorce te pozostają bez związku ze sprawą.

II

Na rozprawę 7 listopada 2005 r. nie stawił się przedstawiciel Sądu Najwyższego.

Podczas rozprawy przedstawiciele pozostałych uczestników postępowania podtrzymali swoje stanowiska wyrażone w pismach procesowych. Zarówno przedstawiciel Prokuratora Generalnego, jak i Sejmu, stwierdzili, że pytanie prawne Sądu Najwyższego nie spełnia wszystkich wymagań formalnych określonych w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, w szczególności Sąd Najwyższy, poza przytoczeniem argumentów stron

postępowania, nie przedstawił uzasadnienia zarzutów postawionych w sentencji pytania prawnego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zagadnieniem wstępnym, wymagającym rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, jest ustalenie, czy pytanie prawne Sądu Najwyższego spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego, a w konsekwencji jego rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązuje zasada skargowości. Podmiotem, którego działanie prowadzi do wszczęcia postępowania w sprawie dotyczącej hierarchicznej kontroli norm prawnych, jest tylko taki podmiot, któremu Konstytucja przyznaje kompetencję do wystąpienia z wnioskiem, pytaniem prawnym lub skargą konstytucyjną, ale który zarazem spełnia wszystkie wymagania określone w przepisach konstytucyjnych a także w uzupełniających je przepisach ustawowych. Tylko w razie spełnienia tych wymagań można mówić, że określony podmiot jest w rozumieniu art. 31 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym uprawniony do wystąpienia z wnioskiem, pytaniem prawnym lub skargą konstytucyjną. Należy również podkreślić, że zgodnie z ustaloną wykładnią art. 39 ust. 1 i 2 tej ustawy Trybunał Konstytucyjny bada z urzędu i w każdym stadium postępowania do zamknięcia rozprawy spełnienie przesłanek dopuszczalności wniosku, pytania prawnego i skargi konstytucyjnej.

W niniejszej sprawie wskazane w art. 193 Konstytucji przesłanki, od których uzależniona jest możliwość przedstawienia pytania prawnego, można uznać za spełnione. Przedstawiającym pytanie prawne jest sąd, przed którym toczy się postępowanie w sprawie objętej zakresem jego właściwości, pytanie dotyczy zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, a od tej zgodności zależy rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem przedstawiającym pytanie. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny, będąc zobowiązany do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), a co za tym idzie – badania z urzędu własnej właściwości w sprawie, jest w szczególności uprawniony do oceny, czy istotnie zgodność z Konstytucją przepisu wyrażającego normę prawną, którą zakwestionowano w pytaniu prawnym, jest zagadnieniem prawnie relewantnym dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem. Oczywiście Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że nie należy do jego kompetencji wskazywanie sądom, które przepisy (normy) winny znaleźć zastosowanie w konkretnej sprawie, a więc mogą być przedmiotem pytania prawnego, a jakie nie. Dlatego uzasadnione jest przyjęcie swego rodzaju domniemania, że jeżeli sąd przedstawia pytanie prawne, to przesłanka, o której mowa w art. 193 *in fine* Konstytucji, jest spełniona. Jednak z drugiej strony założenie, że o tym, jaki przepis (norma) ma być przedmiotem pytania prawnego decyduje wyłącznie sąd, który pytanie przedstawia, mogłoby prowadzić do obejścia art. 193 Konstytucji przez kierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytań prawnych, dotyczących kwestii, które nie mają bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem. Z tego właśnie względu ustawodawca w art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nałożył na sąd obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Dopełnienie tego obowiązku nie następuje przez powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale wymaga ono wykazania, że *in casu* spełniony jest konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego. Wskazanie zakresu, w jakim odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, obejmować powinno w zasadzie

szereg elementów, które trudno w tym miejscu wyczerpująco wyliczyć. Należą do nich m.in. wykazanie, że nie wchodzi w grę rozstrzygnięcia sprawy o charakterze proceduralnym, związane np. z brakiem właściwości sądu w danej sprawie (chyba że przedmiotem pytania byłoby naruszenie art. 45 Konstytucji) oraz, że sprawy nie można rozstrzygnąć stosując – w dopuszczalnych granicach – metodę wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją, do czego sądy są przecież w pełni uprawnione.

Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy stwierdzić należy, że przedstawiający pytanie prawne skład orzekający Sądu Najwyższego ograniczył się do wskazania, że ocena zgodności zakwestionowanego przepisu ze wskazanymi normami Konstytucji jest „niezbędna dla rozstrzygnięcia w przedmiocie odwołania”. Tę jednozdaniową wypowiedź trudno uznać za spełnienie warunku określonego w art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Oczywiście nadmiernym formalizmem byłoby wymaganie, aby wypełnienie tego warunku następowało przez argumentację zawartą w wyodrębnionej redakcyjnie części pytania prawnego, co wynikałoby z wykładni językowej art. 32 ust. 1 i 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, nasuwającej wniosek, że wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, nie jest elementem uzasadnienia, ale osobnym elementem formalnym pytania prawnego. W rzeczywistości nie chodzi tu jednak o uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją (lub powołanie dowodów na jego poparcie), ale o *sui generis* uzasadnienie dopuszczalności pytania prawnego. Niezależnie od tego stwierdzić jednak należy, że na sądzie składającym pytanie prawne ciąży powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny uwzględnił jednak, że w niniejszej sprawie kwestia, której dotyczy art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, mogła wydawać się dla sądu przedstawiającego pytanie prawne oczywista i widoczna na pierwszy rzut oka, a zatem niewymagającą dokładniejszego omówienia. Trybunał Konstytucyjny z uwagi na wyjątkowy (w tym zakresie) charakter niniejszej sprawy zaakceptował taki punkt widzenia. Niemniej jednak wymaganie wyraźnie określone w art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ma charakter bezwzględnie wiążący zarówno dla sądów przedstawiających pytania prawne, jak dla Trybunału Konstytucyjnego, a odejście od jego respektowania nie może stać się w przyszłości regułą.

2. Jeśli chodzi z kolei o wymagania wskazane w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, to problem polega na tym, że sentencja pytania prawnego sformułowana jest w formie zdania pytającego, a jego uzasadnienie ogranicza się do przedstawienia stanowisk stron postępowania sądowego. Stanowisko Sądu Najwyższego ogranicza się po pierwsze do wskazania, iż w odwołaniu sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz odpowiedzi Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego „zostały podniesione istotne wątpliwości do zgodności zakwestionowanego przepisu z Konstytucją”. Stanowisko takie nie jest ścisłe, gdyż Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego jednoznacznie opowiada się za zgodnością kwestionowanej regulacji z Konstytucją. Po drugie, Sąd Najwyższy stwierdził, że „strony przedstawiają racjonalne argumenty przemawiające za prezentowanymi stanowiskami”, co wyklucza jednoznaczne stwierdzenie, czy skład orzekający Sądu Najwyższego uważa przepisy wskazane w sentencji swego postanowienia za zgodne, czy za niezgodne z Konstytucją. Sygnalizuje to więc jedynie, że jest poinformowany o wątpliwościach żywionych przez jedną ze stron, ale sam nie wypowiada co do nich własnego zdania.

W tym stanie rzeczy wydaje się po pierwsze, że w pytaniu prawnym nie postawiono w sposób jednoznaczny zarzutu niezgodności z Konstytucją, a wyrażono jedynie wątpliwości co do tej kwestii. Po drugie, skład orzekający nie przedstawił jednoznacznego stanowiska co do tego, jakie konkretnie wątpliwości co do zgodności zakwestionowanego przepisu z Konstytucją uważa „za uzasadnione i racjonalne”, przez co zakres pytania prawnego nie jest w pełni jasny. Poza tym zauważyć należy, że argumenty za niekonstytucyjnością zakwestionowanych przepisów przytoczone w omówieniu odwołania sędziego nie są sformułowane w sposób systematyczny, tj. polegający na ich przyporządkowaniu poszczególnym wskazanym wzorcom konstytucyjnym. Ponadto opierają się one o aprioryczne twierdzenia (np. „o swobodzie czy też dowolności w rozsadach odnoszących się do stanowisk sędziowskich”) bez odwołania się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i doktryny, a także wskazania jakichkolwiek dowodów na ich poparcie, a chodzi tu przecież o ustalenia faktyczne istotne w sprawie.

Biorąc powyższe pod uwagę konieczne wydaje się rozstrzygnięcie, czy dla dopuszczalności pytania prawnego wystarczają wątpliwości (nawet „uzasadnione”) co do konstytucyjności zakwestionowanego przepisu czy też konieczne jest wyraźne i jednoznaczne postawienie zarzutu niezgodności z Konstytucją. Samo użycie nazwy „pytanie prawne”, przejętej do tekstu art. 193 Konstytucji z art. 11 poprzednio obowiązującej ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (w jej pierwotnym tekście był to art. 10), nie ma rozstrzygającego znaczenia, choć nazwa ta może sugerować, że sąd ma co najmniej wątpliwości co zgodności przepisu z Konstytucją i zwraca się o ich rozstrzygnięcie. Wydaje się jednak, że użycie tej nazwy w dawnej ustawie o Trybunale Konstytucyjnym było mechanicznym przeniesieniem nazewnictwa występującego wcześniej w języku prawnym (zob. art. 24 pkt d, art. 29 i art. 31 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o Sądzie Najwyższym; Dz. U. Nr 11, poz. 54 ze zm.), niepoprzedzonym analizą istoty tej instytucji. Analogia do pytań prawnych składanych przez sądy powszechne i wojskowe do Sądu Najwyższego (przy czym już w ustawie z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym; Dz. U. Nr 45, poz. 241 ze zm., a także w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym; Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm., przyjęto odmienną terminologię) ma tu tylko bardzo ograniczone zastosowanie, każda z tych instytucji realizuje bowiem zupełnie inne cele. Przedstawienie zagadnienia prawnego do Sądu Najwyższego przez sąd powszechny lub wojskowy ma na celu usunięcie wątpliwości lub niejasności powstałych na tle stosowanych przez te sądy przepisów ustawowych, natomiast rozstrzygnięcie o zgodności ustawy z Konstytucją jest problemem, który wykracza poza wymierzanie sprawiedliwości, zaś celem pytania prawnego jest wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku rozstrzygającego o tym, czy wskazany w nim przepis (norma) ma pozostać częścią porządku prawnego. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego może spowodować utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu, a przez to wywrzeć wpływ na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy, w której pytanie to przedstawiono. Funkcja pytania prawnego jest więc w istocie taka sama jak funkcja wniosku pochodzącego od któregoś z podmiotów wskazanych w art. 191 Konstytucji (co potwierdza przebieg dyskusji w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, zob. Biuletyn XXVI, s. 12-14). W konsekwencji art. 32 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w taki sam sposób określa wymagania, którym powinny odpowiadać przedstawiane Trybunałowi wnioski i pytania prawne (por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90).

Dodatkowym argumentem jest to, że w instytucji pytania prawnego dopatrzeć się można pewnych elementów zasady subsydiarności, wyrażających się w tym, że może ono być przedstawione wówczas, gdy inne możliwości rozstrzygnięcia sprawy rozpatrywanej

przez sąd bez zastosowania niekonstytucyjnego przepisu (np. umorzenie postępowania z innych przyczyn, ustalenie, że określony przepis nie ma w danej sprawie zastosowania, a przede wszystkim – wykładnia w zgodzie z Konstytucją w dopuszczalnych ramach) nie mogą być wykorzystane.

Powyższe argumenty przemawiają za stanowiskiem, iż pytanie prawne powinno zawierać zarzut niezgodności wskazanego w nim przepisu z Konstytucją oraz żądanie stwierdzenia tej niezgodności przez Trybunał Konstytucyjny, czyli – pozbawienia tego przepisu mocy obowiązującej.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego omawiana wyżej kwestia nie była traktowana w sposób w pełni jednolity. Z jednej strony wskazać można na orzeczenia, w których mowa „tylko” o wątpliwościach sądu (m.in. wyrok z 7 czerwca 2004 r., sygn. P 4/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 55), z drugiej mowa o „przekonaniu” sądu o niekonstytucyjności określonego przepisu (m.in. postanowienie z 29 marca 2000 r., sygn. P. 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68). Wskazać można również na stanowisko pośrednie, które wymaga przekonania o niekonstytucyjności lub co najmniej istotnych wątpliwości co do tego (wyrok z 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189). Zdaniem składu orzekającego w niniejszej sprawie co do zasady wymagać należy postawienia przez sąd przedstawiający pytanie prawne zarzutu niezgodności z Konstytucją i uzasadnienia go, gdyż samo powołanie się na wątpliwości nie spełnia wymagań ustawowych, odnoszących się zarówno do wniosków jak pytań prawnych (art. 32 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Podkreślić należy, że nie chodzi o psychiczne nastawienie członków składu orzekającego przedstawiającego pytanie prawne, ale wyłącznie o formalno-proceduralny wyraz tego nastawienia. Inaczej mówiąc, sąd zwracający się do Trybunału Konstytucyjnego winien zgodnie z regulacją ustawową „skoncentrować się” na uzasadnieniu zarzutu niezgodności z Konstytucją (co nie oznacza oczywiście konieczności pominięcia tych aspektów, które temu zarzutowi przeczą), niezależnie od tego, czy ma „głębokie przekonanie” o jego trafności, czy też go nie podziela, mając jednak poważne i uzasadnione wątpliwości. Niemniej jednak w związku ze wskazanymi wyżej rozbieżnościami w swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny uznał, iż w niniejszej sprawie sąd przedstawiający pytanie prawne mógł działać w przekonaniu, że Trybunał opowie się za stanowiskiem, według którego wystarczające jest istnienie wątpliwości. Uznając, że w niniejszej sprawie warunki dopuszczalności pytania prawnego zostały pomimo istotnych zastrzeżeń spełnione, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż nie oznacza to i nie daje żadnych podstaw do przyjęcia, że odrzuca on stanowisko, zgodnie z którym w zakresie wymagań formalnych tak samo podchodzić należy do wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych, zaś regulujące tę problematykę przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym interpretować należy w sposób ścisły, bez obchodzenia ustanowionych w nich wymagań.

3. Jeśli chodzi o *meritum* sprawy, to – jak już była mowa wcześniej – przedmiotem pytania prawnego Sądu Najwyższego jest przepis ustawy pozwalający Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego na przeniesienie sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Regulacja ta ma charakter przejściowy, związany ściśle z reformą sądownictwa administracyjnego, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2004 r. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego mógł bowiem korzystać ze swego uprawnienia w okresie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie Prawa o ustroju sądów administracyjnych, czyli w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 31 marca 2004 r. Oprócz tego warunku czasowego skorzystanie przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z jego uprawnienia wymagało spełnienia pewnych warunków proceduralnych, tj. zasięgnięcia opinii Kolegium Naczelnego Sądu

Administracyjnego, a bez zgody sędziego dopuszczalne było jedynie przeniesienie sędziego do wojewódzkiego sądu administracyjnego mającego siedzibę w tej miejscowości, w której sędzia pełnił dotychczas służbę (a więc w której znajdował się ośrodek zamiejscowy Naczelnego Sądu Administracyjnego istniejący do 31 grudnia 2003 r.). Natomiast w razie przeniesienia sędziego połączonego ze zmianą miejscowości, w której pełni on służbę, przepis wymaga zgody zainteresowanego. Zakwestionowany przepis wyraźnie podkreśla, iż przeniesionemu w tym trybie sędziemu przysługuje nadal wynagrodzenie i tytuł przysługujący sędziom Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Poza tym istotny dla sprawy jest art. 94 § 2 przepisów wprowadzających, zgodnie z którym sędzia przeniesiony do wojewódzkiego sądu administracyjnego może być za swoją zgodą w każdym czasie ponownie przeniesiony do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie decyzji Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanej po zasięgnięciu opinii Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego. Regulacja ta nie jest w pytaniu prawnym kwestionowana.

Zakwestionowana regulacja pozostaje w ścisłym związku z instytucją delegowania sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego do pełnienia obowiązków w wojewódzkim sądzie administracyjnym (art. 95 § 1 przepisów wprowadzających). Wypunktowanie różnic między art. 94 § 1 a art. 95 przepisów wprowadzających jest o tyle konieczne, że w pytaniu prawnym podniesiono kwestię naruszenia zasady równości wobec prawa związaną z odmiennym statusem sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, do których zastosowano oba te przepisy, jak również zasadę wynikającą z art. 93 tejże ustawy, w myśl którego osoby powołane na stanowiska sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie dotychczasowych przepisów pozostają sędziami Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Istotna różnica polega tu na tym, że art. 95 § 2 przepisów wprowadzających przewiduje ograniczenie czasowe długości delegacji, a mianowicie bez zgody sędziego okres delegacji nie może przekraczać 3 miesięcy w roku. W odróżnieniu od przeniesienia, które ma charakter względnie trwały i czasowo nieoznaczony, delegowanie jest stanem z założenia przejściowym. Oprócz tego druga różnica w stosunku do art. 94 § 1 przepisów wprowadzających polega na użyciu kryterium materialnego, pozwalającego na zastosowanie tego pierwszego przepisu, a mianowicie jest to dopuszczalne „do czasu powołania odpowiedniej liczby sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych” oraz innego kryterium czasowego – „nie dłużej jednak niż w okresie dwóch lat” od dnia wejścia w życie Prawa o ustroju sądów administracyjnych. Kolejna ważna regulacja, której odpowiednika brak w art. 94 § 1 przepisów wprowadzających, to możliwość przeniesienia w stan spoczynku sędziego, który odmówił zgody na delegowanie na okres powyżej 3 miesięcy. Decyzja taka pozostawiona została jednak Krajowej Radzie Sądownictwa, przy wymaganiu wniosku ze strony Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego.

4. Analiza zgodności zakwestionowanego przepisu z Konstytucją wymaga w pierwszej kolejności uwzględnienia sytuacji, która legła u jego podstaw i stanowi równocześnie jego *ratio legis*. Podłożem była reforma sądownictwa administracyjnego wynikająca z obowiązku jego dostosowania do zasady dwuinstancyjnego postępowania sądowego w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. (art. 236 ust. 2 Konstytucji). Oznaczało to konieczność powołania sądów administracyjnych I instancji, z art. 184 i art. 185 Konstytucji wynika bowiem pośrednio, że istniejący w momencie wejścia w życie Konstytucji Naczelny Sąd Administracyjny stać się miał „sądem przełożonym” nad innymi powołanymi przez ustawę sądami administracyjnymi. Oczywiście zakładało to konieczność stosowanego przekształcenia ustroju, właściwości i postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Jednym z ważniejszych

szczegółowych problemów, jaki pojawił się w toku prac ustawodawczych, był problem kadrowy. Przeprowadzone badania i symulacje wskazywały, że potrzeby kadrowe sądów administracyjnych I instancji sięgają nawet kilkuset sędziów. Ze względu na powszechnie znaną sytuację finansową wymiaru sprawiedliwości (ale również względy czasowe) zatrudnienie takiej liczby nowych sędziów wydawało się twórcom ustawy niemożliwe, zrezygnowano zaś z idei oparcia kadrowego nowych sądów administracyjnych na istniejących już instytucjach orzecznictwa administracyjnego. Jak wskazuje Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, w szczególnym „przejściowym” trybie powołano tylko 77 sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych.

Niejako „odwrotna” sytuacja powstać miała natomiast po reformie w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, który przy ograniczonej właściwości i zachowaniu dotychczasowej obsady kadrowej byłby – mówiąc obrazowo – „niedociążony”. Należy tu podkreślić, że ustawodawca nie przyjął zasady *perpetuatio fori* (zob. art. 15 k.p.c.), ale nakazał przekazanie wojewódzkim sądom administracyjnym spraw nie rozpatrzonych przez Naczelnny Sąd Administracyjny do 1 stycznia 2004 r. (art. 97 § 1 przepisów wprowadzających). Jak wskazuje Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, przed reformą na stanowiska sędziowskie w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a dokładniej w NSA z siedzibą w Warszawie i w jego ośrodkach zamiejscowych powołanych było ponad 280 sędziów, a zgodnie z rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 18 lutego 2004 r. po reformie liczba stanowisk sędziowskich w Naczelnym Sądzie Administracyjnym wynosić miała tylko 50. Poza zakresem niniejszego postępowania pozostaje kwestia zgodności tego rozporządzenia z art. 93 przepisów wprowadzających, skoro bowiem dotychczasowi sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego mieli pozostać sędziami NSA, to pojawia się pytanie, czy można było ustalić już od 1 stycznia 2004 r. mniejszą ich liczbę, a możliwość wydawania aktów przeniesienia stworzyć dopiero z tym dniem.

Przy wskazanych założeniach uzasadnione wydawało się powierzenie dotychczasowym sędziom Naczelnego Sądu Administracyjnego – przynajmniej w pierwszym okresie działalności wojewódzkich sądów administracyjnych – funkcji orzeczniczych w tych sądach. Można powiedzieć, że choć sama idea „zmniejszenia” liczby sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest przedmiotem zaskarżenia, to jednak dla oceny sposobu jej realizacji, kwestia ta nie jest obojętna. Ogólnie można bowiem stwierdzić, że zgodnie z zasadą proporcjonalności, im głębsza jest zmiana ustroju sądów, tym szersze jest pole do zastosowania art. 180 ust. 5 Konstytucji i tym większa może być potrzeba (albo wręcz konieczność) przenoszenia sędziów na inne stanowiska.

5. W pytaniu prawnym wskazano jako wzorce kontroli cztery przepisy Konstytucji: art. 2, art. 32, art. 178 ust. 1 i art. 180 (bez wskazania ustępów).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy ma treść art. 180 ust. 5 Konstytucji, który dotyczy wprost i bezpośrednio problematyki przeniesienia sędziego do innego sądu w razie zmiany ustroju sądów. Ma on więc decydujące znaczenie dla oceny zgodności zakwestionowanego przepisu również z innymi przepisami konstytucyjnymi. Przyjąć bowiem należy, że stosowanie norm o charakterze ogólnym jako wzorca kontroli konstytucyjności prawa co do przepisów regulujących kwestie, których dotyczą szczególne (szczegółowe) rozwiązania konstytucyjne, nie jest rozwiązaniem poprawnym. Ustawodawca konstytucyjny w wielu przypadkach konkretyzuje przyjęte przez siebie zasady i założenia, a błędem byłaby wówczas ocena regulacji ustawowych w świetle tych zasad pojmowanych abstrakcyjnie. Trybunał Konstytucyjny podziela tym samym stanowisko wyrażone w wyroku z 29 kwietnia 2003 r. (sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33), zgodnie z którym

„interpretacja zasad Konstytucji winna być prowadzona zgodnie z założeniem, w myśl którego jeżeli określona problematyka uregulowana jest przez bardziej szczegółowe, «bliższe» określonym zagadnieniom, normy konstytucyjne, to są one właściwym wzorcem kontroli zgodności z Konstytucją ustaw dotyczących tej problematyki. Nie należy w takich sytuacjach odwoływać się do naczelných zasad ustrojowych, które również – choć w sposób bardziej abstrakcyjny i mniej precyzyjny – danej problematyki dotyczą”. Zajęcie takiego stanowiska nie przekreśla konieczności stosowania wykładni systemowej, uwzględniającej w trakcie interpretacji poszczególnych przepisów Konstytucji pełny kontekst konstytucyjny łącznie z zasadami i wartościami konstytucyjnymi.

Art. 180 ust. 5 Konstytucji stanowi uzupełnienie zasady wyrażonej w art. 180 ust. 1 Konstytucji, który wyraża ogólne założenie nieusuwalności sędziego jako pewien „fundament” funkcjonowania władzy sądowniczej i ważną gwarancję niezawisłości sędziowskiej (choć „ważniejsze” z tego punktu widzenia wydają się być normy wyrażone w art. 178 ust. 2 i 3). W kolejnych ustępach art. 180 sprecyzowano zakres dopuszczalnych odstępstw od zasady podstawowej, przy czym regulacja zawarta w ust. 2 i 5 dotyczy również przeniesienia sędziego na inne stanowisko służbowe, tj. do innego sądu (również w innej siedzibie) lub na inne stanowisko w tym samym sądzie. Nie jest to ujęcie ścisłe, ponieważ konstytucyjna formuła zawarta w art. 180 ust. 1 mówi ogólnie o nieusuwalności sędziów, co ma związek z art. 179 Konstytucji, który przewiduje powoływanie sędziów na czas nieoznaczony. Chodzi tu ogólnie o funkcję (stanowisko) sędziego, ponieważ z ustrojowego punktu widzenia, wzięwszy pod uwagę powszechnie znane doświadczenia historyczne (również polskie z okresu, gdy „podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”), zwolnienie sędziego ze służby (zwłaszcza, gdy mógł to zrobić organ „pozasądowy”) stanowi najpoważniejsze „zagrożenie” dla jego niezawisłości. O wiele mniejsze niebezpieczeństwo niesie natomiast z sobą przeniesienie na inne stanowisko, choć oczywiście i w tym wypadku zagrożenie takie istnieje.

Gwarancji nieusuwalności, która nie ma charakteru absolutnego, nie można zatem odnosić w równej mierze do zwolnienia ze służby i do przeniesienia sędziego na inne stanowisko służbowe. Choć Konstytucja reguluje te problemy w jednym przepisie (art. 180), konstytucyjna ocena tych dwóch instytucji musi być zróżnicowana. Należy tu bowiem uwzględnić, że urząd sędziowski realizować ma, najogólniej rzecz biorąc, dwie najważniejsze wytyczne konstytucyjne, a mianowicie zapewniać sądom jako instytucjom publicznym rzetelność i sprawność. Regulacja ustroju sądów ma służebne znaczenie wobec przysługującego każdemu prawa do rozpatrzenia jego sprawy w sposób sprawiedliwy, jawny i bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Rzetelność działania sądów oznacza w tym kontekście przede wszystkim ich bezstronność, niezależność i niezawisłość, zaś sprawność – eliminację w miarę możliwości przedłużania się postępowania sądowego ponad uzasadnioną konieczność. Podstawowym założeniem nie może tu więc być dobro pojmowanego wąsko wymiaru sprawiedliwości, ani ochrona interesów osób zatrudnionych w organach władzy sądowniczej, ale dążenie do sprawnego i rzetelnego wykonywania zadań publicznych, do których sądy zostały powołane.

Na status prawny sędziego patrzeć więc należy przede wszystkim przez pryzmat ogólnych założeń konstytucyjnych odnoszących się do instytucji publicznych oraz ich konkretyzację wynikającą dla sądów z art. 45 Konstytucji. Szczególne uprawnienia sędziów, w tym nieusuwalność, zapewnienie odpowiednich warunków pracy i wynagrodzenia oraz ograniczenia w przenoszeniu ich na inne stanowiska służbowe, stanowią w istocie gwarancję realizacji tych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś zasady niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów. Stanowią „reakcję” ustawodawcy konstytucyjnego na doświadczenia historyczne, które bez wątplenia pokazują, że samo

zadekretowanie niezawisłości sędziowskiej jako fundamentalnej zasady sprawowania władzy sądowniczej jest niewystarczające. Potrzeba tutaj daleko idących gwarancji odnoszących się również do różnych aspektów statusu zawodowego sędziów. Wynika z tego jednak, 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, tj. przez pryzmat dążenia zapewnienia faktycznego przestrzegania najważniejszych konstytucyjnych zasad wymiaru sprawiedliwości i ustroju sądownictwa. 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, których podstawowym celem byłaby ochrona interesów określonych osób (czy grup zawodowych) i które wobec tego mogłyby być w ogóle porównywane z konstytucyjnymi prawami i wolnościami człowieka i obywatela, wynikającymi z rozdziału II Konstytucji. Zapewnienie praw i wolności człowieka i obywatela jest jednym z najważniejszych konstytucyjnych celów Rzeczypospolitej, a ponieważ wynikają one z przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji) nie mają one służebnego i instrumentalnego charakteru wobec żadnych innych rozwiązań konstytucyjnych. Odróżnia je to zasadniczo od uprawnień, które Konstytucji przyznaje określonym grupom funkcjonariuszy publicznych, w tym sędziom, a które mają charakter instrumentalny wobec zasad organizacji aparatu państwowego i poszczególnych jego segmentów. Ujmując rzecz w uproszczeniu oznacza to, że nie ma czegoś takiego jak konstytucyjne podmiotowe prawo sędziego „do nieusuwalności” czy też „do zajmowania określonego stanowiska służbowego w określonym sądzie”. Tego rodzaju „prawa” nie należą do konstytucyjnych praw i wolności w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i są tylko pewnym „refleksem” konstytucyjnych norm prawa w znaczeniu przedmiotowym.

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. Ustawodawca jest z jednej strony zobowiązany do unikania takich uregulowań, które pogarszałyby istotne elementy sytuacji prawnej sędziów, ograniczając w ten sposób zasadę stabilności tej sytuacji, mającą bezpośrednie znaczenie dla zapewnienia realizacji założeń, o których mowa we wstępie do Konstytucji i w jej art. 45 ust. 1. Chodzi tu zarówno o aspekty wyraźnie wskazane w art. 178, 180 i 181 Konstytucji, jak i w konkretyzujących zasady konstytucyjne przepisach ustawowych. Tytułem przykładu wspomnieć tu można o konieczności odpowiedniego uregulowania problematyki świadczeń materialnych (art. 178 ust. 2 Konstytucji) nie tylko dla urzędujących sędziów, ale również dla sędziów w stanie spoczynku. Także w tym zakresie (choć Konstytucja *expressis verbis* o tym nie wspomina) nie można odejść od standardów, mających zapewniać godność urzędu sędziego również po zakończeniu czynnej działalności zawodowej, np. przez obniżanie świadczeń w okresie pozostawania w stanie spoczynku. Z drugiej strony organy państwa mają konstytucyjny obowiązek dostosowania rozwiązań ustawowych i innych swoich działań do pojawiających się w danym momencie zagrożeń dla „rzetelności i sprawności” działań sądów. 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 zamiarów życiowych.

Sprawność działania sądów wymaga bardzo wielu działań o zróżnicowanym charakterze, m.in. odpowiedniego określenia liczby i wielkości okręgów sądowych oraz właściwej obsady personalnej poszczególnych sądów. Ponieważ jest to zależne od bardzo wielu zmiennych w czasie okoliczności, nie można przyjąć, aby racjonalny ustawodawca konstytucyjny zakładał tutaj petryfikację istniejącego stanu rzeczy. Wyraźnie wyraża to właśnie art. 180 ust. 5 Konstytucji, który wprost dopuszcza możliwość przeniesienia sędziego do innego sądu w razie zmian w ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych, a nawet przeniesienie go w takiej sytuacji w stan spoczynku. Wymagane jest jedynie pozostawienie mu pełnego uposażenia. Należy podkreślić, że w odróżnieniu od regulacji zawartej w art. 180 ust. 2 i 3 nie jest tutaj konstytucyjnie *expressis verbis* wymagane orzeczenie sądu lub możliwość odwołania się do sądu. 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 najmniej rygorystycznie Konstytucja traktuje takie sytuacje, gdy ma to związek ze zmianą ustroju sądów lub zmianą granic okręgów sądowych.

Istotny dodatkowy warunek co do stosowania art. 180 ust. 5 Konstytucji wynika z art. 176 ust. 2 Konstytucji. A mianowicie zasada, zgodnie z którą ustroj sądów określa ustawa, oznacza, że i zmiany tego ustroju winny być określone w ustawie. Można w tym miejscu postawić dalsze 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 rozstrzygnięcia tej kwestii przez organ administracji sądowej z wykluczeniem jakiegokolwiek swobody i tzw. „luzu decyzyjnego”. Wydaje się jednak, że nie jest to konstytucyjnie wymagane. Po pierwsze, zwrócić należy uwagę na konstytucyjną formułę językową „w razie zmiany ustroju sądów sędziego wolno przenosić” oznacza to, że sam akt przeniesienia musi być odpowiednio „skorelowany” z taką zmianą, która musi wynikać z ustawy, natomiast samo przeniesienie konkretnego sędziego nie musi wynikać wprost z ustawy, wystarczy, że ustawa dopuszcza (przewiduje) takie rozwiązanie. Po drugie, odwołać tu się można do wykładni historycznej i przytoczyć art. 78 Konstytucji z 17 marca 1921 r., który stwierdzał (bardziej zresztą precyzyjnie, jeśli chodzi o istotne dla niniejszej sprawy kwestie), że zakaz przeniesienia sędziego na inne miejsce urzędowania wbrew jego woli nie dotyczy wypadku, gdy przeniesienie na inne miejsce „jest wywołane zmianą w organizacji sądów, postanowioną w drodze ustawy” (por. także podobne sformułowanie w art. 66 Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.).

Rozważania te prowadzą do wniosku, że zakwestionowany przepis jest zgodny z art. 180 ust. 5 Konstytucji. Sama instytucja przeniesienia sędziego nie jest niezgodna z Konstytucją, bowiem w sytuacji zmiany w ustroju sądów rozwiązanie takie jest wyraźnie przewidziane w przepisach konstytucyjnych. Nie podlega dyskusji, że ustroj sądów administracyjnych uległ istotnej zmianie, a przeniesienie sędziów było z tą zmianą ściśle związane. Sędziom zapewniono otrzymywanie w przyszłości dotychczasowego a więc „pełnego” wynagrodzenia. 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.

6. Powyższa konkluzja nie wyklucza, że sposób uregulowania instytucji przeniesienia (pewne elementy tej regulacji) nie mogą jednak naruszać norm Konstytucji. 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”.

Zwrócić tu należy przede wszystkim uwagę, że wyrażona w art. 32 Konstytucji zasada równości wobec prawa jest pewną ogólną regułą normatywną dotyczącą wolności i praw człowieka i obywatela wskazanych w rozdziale II Konstytucji. Wynika to jednoznacznie z systematyki Konstytucji. Ponieważ zaś – jak stwierdzono powyżej – przepisy rozdziału VIII Konstytucji nie stanowią źródła wolności i praw człowieka i obywatela, stąd też nie można „automatycznie przenosić” do tej dziedziny stosunków prawnych takiego samego rozumienia zasady równości wobec prawa. Nie oznacza to oczywiście, że zasada ta nie obowiązuje w tym zakresie, ale jej wykładnia powinna uwzględniać, że nie chodzi tu o realizację innych celów niż równe korzystanie przez uprawnionych z poręczonych przez Konstytucję wolności i praw podmiotowych.

Pomijając kwestię praktyki stosowania zakwestionowanej regulacji, podnieść należy, że zasada równości nie oznacza zakazu pewnego zróżnicowania na przyszłość sytuacji prawnej określonych osób, które w danym momencie znajdują się w analogicznej co do istotnych elementów sytuacji faktycznej i prawnej. Zasadniczo ustawodawca wskazać powinien kryteria przyszłego zróżnicowania, a w miarę możliwości winny to być kryteria obiektywne, związane z dziedziną, w której następuje zróżnicowanie, oraz zgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej. Jednak zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zakres precyzji ustawodawcy powinien również pozostawać w związku ze skalą przyszłego zróżnicowania, 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, a więc takich elementów, których nie da się ująć w postaci jednoznacznych przepisów prawnych lub nie można ich w dacie uchwalania nowego prawa przewidzieć. Istotne jest również, kto jest uprawniony do dokonywania zróżnicowania w ramach pewnej – wcześniej jednolitej – grupy. Wreszcie ważne są także rozwiązania proceduralne, mające sprzyjać prawidłowemu rozstrzygnięciu i dające zainteresowanym prawo do 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 wskutek 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 o tyle niemożliwie, że sam ustawodawca nie określa liczby sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, a więc w momencie uchwalenia ustawy nie był wiadomy jeden z czynników bardzo istotnych dla zróżnicowania.

Po drugie, zwrócić należy uwagę, że cała kwestia dotyczy funkcjonowania władzy sądowniczej, zaś zgodnie z art. 173 Konstytucji jest to władza odrębna i niezależna od innych władz. Ta dyrektywa konstytucyjna oznacza, że w sprawach z zakresu tzw. administracji sądowej, a taką jest w istocie powierzenie sędziemu wykonywania jego zadań w konkretnym sądzie, ingerencja ustawodawcy powinna być „wstrzemięzliwa” i nie

naruszać nadmiernie sfery swobody działania organów sądów. Podkreślić tu również należy, że kwestie liczby stanowisk sędziowskich w konkretnych sądach związane są ściśle z gospodarką finansową, a więc z wykonywaniem budżetu, co należy do organów administracji sądowej, nie można pominąć konieczności korelacji tych dwóch czynników.

Po trzecie, uwzględnić należy, że rozstrzygnięcie kwestii przeniesienia i delegowania konkretnych sędziów należało do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, a nie np. do Prezydenta Rzeczypospolitej, Ministra Sprawiedliwości lub innego organu władzy wykonawczej. 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 nie tylko osoba spełniająca warunki konieczne do zajmowania stanowiska sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego (m.in. wyróżniająca się wysokim poziomem wiedzy prawniczej oraz nieskazitelnym charakterem), ale również ciesząca się zaufaniem głowy państwa oraz samych sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zgodnie bowiem z art. 44 § 2 prawa o ustroju sądów administracyjnych, Zgromadzenie Ogólne, złożone ze wszystkich sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia prezydentowi dwóch kandydatów, a są to osoby, które w głosowaniu tajnym uzyskały kolejno największą liczbę głosów. Można więc stwierdzić, że Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego posiada nie tylko formalno-prawną, 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 i skala zróżnicowania osób, o których mowa w art. 93-95 przepisów wprowadzających. Wszystkie te osoby pozostają w służbie sędziowskiej, zachowują prawo do wynagrodzenia według wcześniejszych zasad. Osoby, o których mowa w art. 93 i 95, muszą przy tym zmienić miejscowość, w której pełnią swą służbę, chyba że chodziłoby o tych sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, których miejscem pełnienia obowiązków była Warszawa, a teraz delegowani zostaliby do WSA w Warszawie. Powinności tej nie mają natomiast sędziowie, o których mówi art. 94 przepisów wprowadzających. 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 stanowisko. 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 zapewnieniem prawa do wysłuchania jest prawo odwołania się 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, biorąc pod uwagę możliwość kontroli konkretnych przypadków zastosowania zakwestionowanego przepisu przez Sąd Najwyższy.

7. W pytaniu prawnym jako wzorzec kontroli został wskazany także art. 2 Konstytucji w kontekście naruszenia ochrony praw nabytych.

Jeżeli chodzi o wspomniane w uzasadnieniu pytania prawnego „zniesienie” tytułów honorowych przez Konstytucję z 1921 r., to należy zwrócić uwagę na to, że wprawdzie zgodnie z jej art. 96 Rzeczpospolita „nie uznaje” tytułów rodowych i innych, ale z wyjątkiem tytułów „naukowych, urzędowych i zawodowych”. Niezależnie od tego, że Konstytucja z 1921 r. utraciła moc z dniem wejścia w życie Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r., stwierdzić należy, że tytuł „sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego” może być uznany zarówno za tytuł urzędowy jak zawodowy, a więc nawet w okresie obowiązywania Konstytucji z 1921 r. w pełni uznawany, a tym samym mający znaczenie prawne. Nie wypowiadając się w tym miejscu co do kwestii, czy istnieje „prawo nabyte do zajmowania stanowiska sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego”, stwierdzić należy, że odebranie go zgodnie z art. 180 ust. 5 Konstytucji nie może być kwalifikowane jako naruszenie Konstytucji. Powołany przepis jest bowiem wystarczającą podstawą konstytucyjną do ograniczeń zasady ochrony *status quo* w tej dziedzinie.

Istotną 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). Wyprowadzany jest z tego wniosek, że przeniesieni sędziowie wszystkie te uprawnienia tracą. Tego rodzaju stanowisko nie jest jednak w pełni przekonujące, nie podzielają go np. Prokurator Generalny i Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego. Tak więc należałoby stwierdzić, że pytanie prawne w tym zakresie dotyczy w istocie wykładni ustawy, samo brzmienie tego przepisu nie wskazuje, iż jest on niezgodny z Konstytucją. Niezależnie od tego podkreślić trzeba, że o zarzucie naruszenia praw nabytych mówić można tylko wskazując konkretne prawo podmiotowe, które zostało odebrane lub ograniczone, a w pytaniu prawnym poza uprawnieniem do wcześniejszego przejścia w stan spoczynku nie wskazano tego rodzaju praw podmiotowych. 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 ochrony praw nabytych. W istniejącym stanie rzeczy zarzut taki uznać należy za przedwczesny.

Ze względu na sposób sformułowania zarzutu naruszenia praw nabytych należy podkreślić, że pojęcie praw nabytych obejmuje przede wszystkim uprawnienia nabyte na podstawie rozstrzygnięć indywidualnych lub aktów generalnych w sytuacji, gdy ktoś spełnił warunki, od których zależy nabycie danego uprawnienia. Zakwestionowany przepis nie mówi zaś o tym, aby „odebrać” nabyte już w rzeczywistości uprawnienie do pozostawania we wcześniejszym stanie spoczynku, również nie reguluje wprost statusu tych, którzy w momencie wejścia w życie ustawy spełniali „korzystniejsze” warunki konieczne do przejścia. Natomiast w sytuacji osób, które tych warunków jeszcze nie spełniają, nie można mówić o naruszeniu praw nabytych (nie miało bowiem miejsca samo nabycie prawa), ale można to oceniać w kategoriach naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i prawa (braku przepisów przejściowych), co w związku z treścią pytania

prawnego i zasadą związania jego Trybunału Konstytucyjnego granicami pozostaje poza ramami niniejszego postępowania.

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, jeśli 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 samym 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 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. Uzasadnione również jest powierzenie jej organowi, który stoi na czele Naczelnego Sądu Administracyjnego i kieruje jego pracami (art. 34 § 1 ustawy o ustroju sądów administracyjnych), a nie – co jeszcze raz należy podkreślić – organom administracji rządowej (Ministrowi Sprawiedliwości). Wszystko to prowadzi do wniosku, że w szczególnej sytuacji gruntownej przebudowy systemu sądownictwa administracyjnego upoważnienie Prezesa NSA do decydowania w niewątpliwie istotnej dla sędziów kwestii przeniesienia, mieści się w ramach dopuszczalnych z punktu widzenia zasady państwa prawnego i zasady legalizmu.

8. Zarzut naruszenia zasady niezawisłości sędziowskiej nie został w pytaniu prawnym skonkretyzowany. Założyć więc należy, że naruszenie Konstytucji ma w przypadku tego wzorca charakter „wtórny” („pochodny”), tzn. w wyniku zastosowania norm ustawowych sprzecznych z Konstytucją dochodzi również do niedopuszczalnej ingerencji w niezawisłość sędziowską. W tym świetle wcześniejsze rozważania wykazują jednoznacznie, że ingerencja tego rodzaju nie miała miejsca, przede wszystkim dlatego, że zakwestionowana regulacja ustawowa miała swoją wyraźną podstawę konstytucyjną, która wskazuje przesłanki ograniczenia zasady zakazu przeniesienia sędziego na inne stanowisko służbowe bez jego zgody. Jeżeli przesłanki te zostały, tak jak w przypadku zakwestionowanej regulacji spełnione, trudno wykazać, że narusza to niezawisłość

sędziowską w tym rozumieniu tego pojęcia, jakie przyjmuje Konstytucja. Z teoretycznego punktu widzenia można naturalnie przyjmować różne rozumienia zasady niezawisłości sędziowskiej i różnie widzieć jej gwarancje, jednak Trybunał Konstytucyjny – choć nawiązuje często do pewnych koncepcji teoretycznoprawnych – nie może tego czynić w sytuacji, gdy ustawodawca konstytucyjny w sposób dość jednoznaczny uregulował określone zagadnienia.

9. W swoich rozważaniach Trybunał Konstytucyjny pominął 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 wykładni ustawy, Trybunał Konstytucyjny zgodnie z swoich 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. Musiałby on bowiem z góry założyć, że interpretacja ta pójdzie w ściśle określonym kierunku.

10. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza że przepis zakwestionowany w pytaniu prawnym Sądu Najwyższego jest zgodny ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Decyduje o tym norma wyrażona w art. 180 ust. 5 Konstytucji, który wyraźnie dopuszcza możliwość przeniesienia sędziów do innego sądu w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany okręgów sądowych, a wprowadzenie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego niewątpliwie było taką zmianą. Na regulację zawartą w tym przepisie patrzeć należy z punktu widzenia konstytucyjnej dyrektywy zapewnienia sprawnego działania sądów oraz prawa do sądu, a zwłaszcza prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji), z czego wynika wprost potrzeba dostosowywania obsady kadrowej sądów do organizacji sądownictwa i rzeczywistych potrzeb, a nie petryfikacja stanu rzeczy istniejącego w danej chwili. Wymagania wynikające z zasady niezawisłości sędziowskiej chronią przede wszystkim pozostawanie sędziego w służbie sędziowskiej, natomiast przenoszenie sędziów na inne stanowiska jest konstytucyjnie dopuszczalne na daleko mniej rygorystycznych zasadach niż zwolnienie ze służby.

Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się również naruszenia innych niż art. 180 Konstytucji wskazanych we wniosku wzorców konstytucyjnych, ponieważ art. 180 ust. 5 Konstytucji traktowany jako *lex specialis* wobec ogólnych gwarancji zasady niezawisłości sędziowskiej i legitymizował generalnie rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę. Trybunał Konstytucyjny uznał, że pozycja ustrojowa Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz kontrola Sądu Najwyższego są wystarczającymi gwarancjami, aby nie można było mówić – mimo znacznego „luzu decyzyjnego” – o tym, że podejmowane na podstawie zaskarżonego przepisu rozstrzygnięcia będą generalnie arbitralne i nieuzasadnione merytorycznie. Nawet występowanie przypadków tego rodzaju (czego w pytaniu prawnym nie wykazano przez powołanie stosownych dowodów) nie świadczyłoby jeszcze automatycznie o niekonstytucyjności samej regulacji prawnej. Niebezpieczeństwo błędnego stosowania istnieje bowiem w przypadku każdej regulacji prawnej, czego dowodzi pobeżna choćby obserwacja praktyki działania organów powołanych do stosowania prawa.

Jeśli natomiast chodzi o zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa, to choć faktycznie status niektórych sędziów pełniących w dniu 1 stycznia 2004 r. służbę w Naczelnym Sądzie Administracyjnym uległ na podstawie zakwestionowanego przepisu zmianie, to nie była to zmiana zasadnicza, dotycząca najistotniejszych elementów ich statusu, tj. stanowiących zasadnicze gwarancje niezawisłości sędziowskiej. Sędziom pozostawiono tytuł zawodowy, dotychczasowe wynagrodzenie oraz – co ważne z praktycznego punktu widzenia – mieli oni pełnić służbę w tej samej miejscowości co dotychczas. Inne zmiany uzasadnione zaś były ogólnymi założeniami reformy sądownictwa administracyjnego.

Na zakończenie konieczne podkreślić należy, że Trybunał Konstytucyjny nie oceniał, czy zakwestionowana regulacja ustawowa w sposób optymalny, w pełni racjonalny i najlepszy z możliwych rozwiązała wskazany wyżej problem, co do czego można naturalnie wyrażać szereg wątpliwości i zastrzeżeń. Jednak przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego było tylko to, czy regulacja ta nie narusza granic wynikających z wskazanych w pytaniu prawnym norm Konstytucji.

Zważywszy powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.