

Wyrok z dnia 25 lutego 1998 r.

III RN 116/97

Odmowa Ministra Sprawiedliwości przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe w innym sądzie jest decyzją administracyjną, na którą przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przewodniczący SSN: Andrzej Wasilewski, Sędziowie SN: Józef Iwulski (sprawozdawca), Adam Józefowicz.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 25 lutego 1998 r. sprawy ze skarg Marka T. na bezczynność Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie przeniesienia służbowego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lipca 1997 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e n i e

Pismem z dnia 5 marca 1997 r. [...] Minister Sprawiedliwości w odpowiedzi na pisma z 14 lutego 1996 r. i 14 lutego 1997 r. Marka T., sędziego Sądu Wojewódzkiego w S., poinformował go o nieuwzględnieniu prośby o przeniesienie na stanowisko sędziego Sądu Wojewódzkiego w Ł. z uwagi na negatywne stanowisko kolegium tego Sądu. Minister Sprawiedliwości uznał, że brak jest podstaw do wydania w tej sprawie decyzji administracyjnej. Załatwienie sprawy w tej formie następuje bowiem wówczas, gdy to wynika z prawa materialnego i tylko w sprawach indywidualnych, należących do właściwości organów administracji państwowej (art. 1 § 1 pkt 1 KPA). Zdaniem Ministra Sprawiedliwości do postępowania w sprawie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe w trybie art. 61 § 1 i 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 7,

poz. 25 ze zm.) nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Przeniesienie takie następuje w formie zarządzenia.

Marek T. złożył do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę na niewydanie decyzji administracyjnej. Wniósł na podstawie art. 216 § 4 KPA o zobowiązanie Ministra Sprawiedliwości do wydania takiej decyzji.

Wyrokiem z dnia 23 lipca 1997 r. [...] Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę. NSA podkreślił, że przy wykładni art. 61 § 1 i 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych istotne jest ustalenie charakteru czynności polegającej na przeniesieniu sędziego do innego sądu. Wniosek sędziego w tym przedmiocie rozstrzygany jest przez Ministra Sprawiedliwości w formie zarządzenia, a nie w drodze decyzji administracyjnej. Wobec tego zdaniem NSA, na takie zarządzenie skarga nie przysługuje. Przeniesienie sędziego nie jest sprawą z zakresu administracji, lecz jest aktem wydanym w formie zarządzenia, gdyż reguluje wewnętrzną, kadrową organizację sądownictwa.

Rewizję nadzwyczajną od tego wyroku wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich. Skarżący zarzucił rażące naruszenie art. 16 ust. 1 pkt 1 oraz art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) oraz art. 61 § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych. Podniósł, iż w istocie w sprawie decyzję administracyjną wydano, gdyż stanowi ją pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 marca 1997 r. Pismo to zawiera wszystkie elementy jakie powinna mieć decyzja administracyjna. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że Minister Sprawiedliwości jest naczelnym organem administracji państwowej. Wydawanie decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach stanowi więc zasadniczy przedmiot działalności Ministra. Odmawianie sprawom indywidualnym załatwianym przez Ministra Sprawiedliwości charakteru spraw administracyjnych wymagałoby wykazania, że nie mają one takiego charakteru. Nie przemawia przeciwko temu argument, że rozstrzygnięcie zapadło w postępowaniu nie unormowanym w KPA. Przepisy art. 16-19 ustawy o NSA dopuszczają skargę na decyzje administracyjne zapadłe w innym postępowaniu niż uregulowane w KPA, o ile zostały wydane przez organy administracji publicznej i nie dotyczą spraw o charakterze cywilnoprawnym. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że przepisy regulujące postępowanie o przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe nie nadają tym sprawom charakteru

cywilnoprawnego. Sprawa taka, nie jest zdaniem skarżącego, sprawą w regulującą wewnętrzną, kadrową organizację sądownictwa. Zamiarem ustawodawcy było bowiem dopuszczenie skargi do NSA we wszystkich sprawach załatwianych przez organy administracji, z wyjątkiem spraw cywilnoprawnych. Przepisy art. 16 ust. 1 i art. 20 ust. 3 ustawy o NSA powinny być więc interpretowane rozszerzająco. Taka wykładnia jest zgodna z art. 77 ust. 2 Konstytucji, zabraniającym ustawodawcy zamykania drogi sądowej dla dochodzenia przez obywateli naruszonych wolności lub praw. Taka wykładnia była dotychczas prezentowana w orzecznictwie NSA. Aktem przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe przypisywano bowiem charakter decyzji administracyjnych (wyrok NSA z dnia 5 listopada 1992 r., II SA 207/92, ONSA 1994 z. 2 poz. 45). Zdaniem skarżącego relacja między Ministrem Sprawiedliwości a sędzią nie ma charakteru wynikającego z nadrzędności (podległości) organizacyjnej. Istnienie szczególnych uprawnień i obowiązków Ministra nie oznacza jednak, że sądownictwo jest organizacyjnie podporządkowane Ministrowi Sprawiedliwości. Tym bardziej w kategoriach podległości służbowej nie można traktować relacji między Ministrem a sędzią. Taka zależność może istnieć wyłącznie w urządach organów administracji publicznej, do których nie mogą być zaliczone sądy. Decyzją administracyjną jest rozstrzygnięcie w sprawie administracyjnej, jeżeli pochodzi od organu administracji, skierowane jest na zewnątrz i w sposób władczy rozstrzyga o prawach lub obowiązkach osób w sprawach indywidualnych. Zdaniem skarżącego wszystkie te cechy posiada rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości w sprawie przeniesienia sędziego na inne stanowisko służbowe.

Marek T. wniósł o uwzględnienie rewizji nadzwyczajnej, a Minister Sprawiedliwości o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę na bezczynność (art. 26 ustawy o NSA), gdyż uznał, że sprawa, w której ją przedstawiono nie należy do określonych w art. 16 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o NSA. Słusznie Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że NSA powinien rozpoznać sprawę w kategorii skargi na decyzję administracyjną i ocenić jej dopuszczalność (art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy o NSA). Wymagało to

przede wszystkim rozważenia, czy pismo Ministra Sprawiedliwości było decyzją administracyjną oraz czy nie występowały wyłączenia skargi określone w art. 19 ustawy o NSA. Zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy o NSA przez decyzje oraz sprawy z zakresu administracji publicznej należy rozumieć wszelkie akty, czynności, działania i sprawy załatwiane przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego oraz inne organy w zakresie, w jakim zostały powołane z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej, jeżeli nie mają one charakteru cywilnego. Wobec tego podstawową kwestią była ocena czy przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe przez Ministra Sprawiedliwości (odmowa takiego przeniesienia) nie jest czynnością o charakterze cywilnoprawnym. Należy bowiem stwierdzić, że stosunek służbowy sędziego jest stosunkiem pracy, a więc roszczenia z niego wynikające mają charakter spraw cywilnych w rozumieniu art. 1 i 2 KPC oraz art. 20 ust. 3 ustawy o NSA. Miejsce służbowe sędziego w aspekcie jego stosunku pracy to stanowisko, a więc element treści stosunku pracy dotyczący warunków pracy. Można by więc twierdzić, że przeniesienie na inne miejsce służbowe sędziego jest zmianą treści jego stosunku pracy, a więc roszczenia z tego wynikające mają charakter sprawy cywilnej (z zakresu prawa pracy). Wyłączałyby to możliwość skargi do NSA. Tak byłoby jednak tylko wówczas, gdyby przyjąć, że pracodawcą sędziego jest Państwo (Skarb Państwa), w imieniu którego działa Minister Sprawiedliwości. Poglądy takie są prezentowane w doktrynie (por. glosa Z. Hajna do wyroku z dnia 19 września 1996 r., I PRN 101/95, OSP 1997 z. 12 poz. 217). Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę tych poglądów nie podziela i podtrzymuje jednolite w orzecznictwie stanowisko, że pracodawcą sędziego jest sąd, w którym wykonuje on swoje obowiązki pracownicze (uchwała z dnia 23 lipca 1993 r., I PZP 30/93, OSNCP 1994 z. 6 poz. 123; wyrok z dnia 19 września 1996 r., I PRN 101/95, OSNAPiUS 1997 nr 7 poz. 112; wyrok SA w Gdańsku z dnia 29 grudnia 1992 r., III APr 76/92, OSA 1993 nr 6 poz. 23). Tym samym należy uznać, że przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe w innym sądzie przez Ministra Sprawiedliwości nie jest czynnością dotyczącą elementu stosunku pracy, gdyż wykracza poza jego zakres. Ewentualne roszczenia z tym związane nie są więc sprawą z zakresu prawa pracy (nie mają charakteru cywilnoprawnego). Otwiera to możliwość uznania takiej

sprawy za podlegającą kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Słusznie Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 marca 1997 r., odmawiające przeniesienia sędziego Marka T. na stanowisko sędziego Sądu Wojewódzkiego w Ł. zawiera wszystkie elementy decyzji administracyjnej. Minister Sprawiedliwości jest naczelnym organem administracji państwowej. Wydawanie decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach stanowi więc przedmiot jego działalności. Odmawianie sprawom indywidualnym załatwianym przez Ministra Sprawiedliwości charakteru spraw administracyjnych wymagałoby wykazania, że nie mają one takiego charakteru. Prawdłowo skarżący wywodzi, że nie przemawia przeciwko temu argument, iż rozstrzygnięcie zapadło w postępowaniu nie unormowanym w KPA. Przepisy art. 16-19 ustawy o NSA dopuszczają bowiem skargę na decyzje administracyjne zapadłe w innym postępowaniu niż uregulowane w KPA, o ile zostały wydane przez organy administracji publicznej i nie dotyczą spraw o charakterze cywilnoprawnym (uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 29 kwietnia 1997 r., III ZP 13/96, OSNAPiUS 1997 nr 24 poz. 482 i postanowienie z dnia 5 czerwca 1997 r., III RN 30/97, OSNAPiUS 1997 nr 24 poz. 484). Trafny jest też pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że przepisy regulujące postępowanie dotyczące przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe nie prowadzą do uznania, iż jest to sprawa w zakresie regulującym wewnętrzną, kadrową organizację sądownictwa. Relacja między Ministrem Sprawiedliwości a sędzią nie ma charakteru wynikającego z nadrzędności (podległości) organizacyjnej (art. 19 pkt 2 ustawy o NSA). Szczególne uprawnienia i obowiązki Ministra wobec sędziego nie oznaczają istnienia podległości służbowej między Ministrem a sędzią. Słuszne jest też stwierdzenie zawarte w rewizji nadzwyczajnej, że decyzją administracyjną jest rozstrzygnięcie w sprawie administracyjnej, jeżeli pochodzi od organu administracji, skierowane jest na zewnątrz i w sposób władczy rozstrzyga o prawach lub obowiązkach osób w sprawach indywidualnych. Wszystkie te cechy posiada rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości w sprawie przeniesienia sędziego na inne stanowisko służbowe, zarówno pozytywne jak i negatywne. Podkreślić nadto trzeba, że ustawowe określenie czynności Ministra Sprawiedliwości "zarządzeniem" nie ma w tym zakresie istotnego znaczenia. Oczywiście jest, że nie jest to akt prawodawczy. Ze względu na wskazany brak podległości służbowej nie jest to

również akt wewnętrznego kierownictwa. Zamiarem ustawodawcy było dopuszczenie skargi do NSA we wszystkich sprawach załatwianych przez organy administracji, z wyjątkiem spraw cywilnoprawnych. Przepisy art. 16 ust. 1 i art. 20 ust. 3 ustawy o NSA powinny być interpretowane rozszerzająco, gdyż jest to zgodne z art. 77 ust. 2 Konstytucji, zabraniającym ustawodawcy zamykania drogi sądowej dla dochodzenia przez obywateli naruszonych wolności lub praw oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji, wprowadzającym dla każdego prawo do rozpoznania jego sprawy przez sąd. W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego i NSA przyjmowano przysługiwanie skargi do NSA na akt przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe i to w przypadku podejmowania go przez Krajową Radę Sądownictwa, co do której istniała poważna wątpliwość, czy jest to organ administracji (uchwała z dnia 23 lipca 1992 r., III AZP 9/92; OSNCP 1994 z. 7-8 poz. 147; wyrok NSA z dnia 5 listopada 1992 r., II SA 207/92, ONSA 1994 z. 2 poz. 45).

Biorąc powyższe pod rozwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189) w związku z art. 393¹³ KPC orzekł, jak w sentencji.

=====