

## Zagadnienie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe

**Streszczenie:** W artykule poruszono kwestię przeniesienia sędziego sądu powszechnego na inne miejsce służbowe na jego wniosek, charakteru prawnego relacji sędziów do organów administrujących sądami powszechnymi rozpatrujących wnioski, procedury rozpatrywania wniosków sędziów o przeniesienie.

**Słowa kluczowe:** sędzia sądu powszechnego, przeniesienie sędziego, niezawisłość, niezależność, organy administrujące, władza sądownicza, władza wykonawcza.

### 1. Wprowadzenie

Pojęcia kierowania i podległości służbowej znajdują się w obszarze zainteresowań nauki administracji, podobnie jak zagadnienia nadzoru i decydowania. Pojęcia te stwarzają liczne problemy interpretacyjne świadczące o wieloznaczności i braku rozłączności pojęć, co w konsekwencji może stwarzać trudności w posługiwaniu się tymi pojęciami<sup>1</sup>, szczególnie w zakresie ustroju i organizacji sądów powszechnych uregulowanych ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>2</sup>.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że „wyróżnienie administracji wymiaru sprawiedliwości konstrukcyjnie odpowiada wyróżnieniu administracji parlamentarnej, bowiem i władza ustawodawcza i władza sądownicza we współczesnym polskim państwie prawnym są segmentami osobnymi od administracji publicznej. Niemniej jednak wyróżnienie administracji wymiaru sprawiedliwości jest łatwe, ponieważ administracja ta oddzielona jest w prawie cezurą od działalności orzeczniczej sądów [...]”<sup>3</sup>. Czy rzeczywiście działalność administracyjną sądów powszechnych łatwo jest oddzielić od działalności orzeczniczej, która zgodnie z art. 1 § 2 i 3 Prawo o ustroju sądów powszechnych, polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz innych zadań z zakresu ochrony prawnej?

---

<sup>1</sup> J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna we Francji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 44.

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 133 z późn. zm.

<sup>3</sup> J. Boć, *Wyróżnienie administracji wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Nauka administracji*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 54.

## 2. Minister Sprawiedliwości a sędzia sądu powszechnego

W myśl art. 8 Prawo o ustroju sądów powszechnych, celem funkcjonowania administracji sądów powszechnych jest zapewnienie odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych dla działań sądu i wykonywania przez sąd zadań w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz innych zadań z zakresu ochrony prawnej. Administracja sądów powszechnych pozyskuje niezbędne zasoby dla właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem zadań orzeczniczych. W związku z art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, obowiązkiem prawnym Ministra Sprawiedliwości jest zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kierowanym przez niego dziale administracji rządowej, w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej. Można tu wnioskować, że art. 69 ust. 2 ustawy o finansach publicznych reguluje ograniczone kompetencje ministra tylko do kontroli zarządczej<sup>4</sup>, a zatem do uprawnień w zakresie stosunków organizacyjnych i to jedynie w stosunku do dyrektorów i urzędników sądów powszechnych. Tym samym, decyzja ministra sprawiedliwości dotycząca przeniesienia sędziego na jego wniosek i za jego zgodą na inne stanowisko służbowe, wymaga wydania decyzji administracyjnej. Zagadnienie to wymaga jednak bliższej analizy.

W świetle art. 75 § 1 Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawodawca określa, że „Przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe może nastąpić tylko za jego zgodą”. Zgodnie z art. 75 § 2 Prawo o ustroju sądów powszechnych, przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe może nastąpić tylko za zgodą sędziego poza czterema przypadkami<sup>5</sup>. O przeniesieniu sędziego decyduje Minister Sprawiedliwości. Od takiej decyzji Ministra przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego. Przypadek rozpatrzenia wniosku, złożonego przez samego sędziego, nie został wprost uregulowany w ustawie. W orzecnictwie WSA pojawił się pogląd, że «decyzja wydawana w takiej sytuacji przez

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885; ze zm.) art. 68. 1. „Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; 2) skuteczności i efektywności działania; 3) wiarygodności sprawozdań; 4) ochrony zasobów; 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji; 7) zarządzania ryzykiem”.

<sup>5</sup> W świetle art. 75 § 2 Prawo o ustroju sądów powszechnych, zgoda sędziego na przeniesienie na inne miejsce służbowe nie jest wymagana w przypadkach: „1) zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu; 2) niedopuszczalności zajmowania stanowiska sędziego w danym sądzie, wskutek zawarcia między sędziami związku małżeńskiego albo powstania powinowactwa, o którym mowa w art. 6; 3) gdy wymaga tego wzgląd na powagę stanowiska, na podstawie orzeczenia sądu dyscyplinarnego, wydanego na wniosek kolegium właściwego sądu lub Krajowej Rady Sądownictwa; 4) przeniesienia w wyniku kary dyscyplinarnej”.

ministra, jest decyzją administracyjną a nie „swoistym aktem władczym”, kształtującym zakres (terytorialny) tej władzy»<sup>6</sup>.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że odmowy Ministra Sprawiedliwości na wnioski o przeniesienie do innego okręgu sądowego z powodów rodzinnych, są aktami władczymi zewnętrznymi, tj. skierowanymi do indywidualnych podmiotów, rozstrzygającymi o zakresie praw i obowiązków sędziów i z tego tytułu podlegają kontroli sądu administracyjnego<sup>7</sup>. Został w tej sprawie złożony do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją RP art. 75 § 1, 3 i 4 Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>8</sup>. W kwestii tej zajął również stanowisko Rzecznik Praw Obywatelskich Irena Lipowicz, wskazując w piśmie procesowym z dnia 16 grudnia 2014 r., że „art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, w zakresie w jakim nie wskazuje przesłanek jakimi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości rozpoznając wniosek sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe, jest niezgodny z art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji”; wskazując również, że „art. 75 § 4 w zw. art. 75 § 1 i § 3 P.u.s.p., w zakresie w jakim nie przewiduje możliwości złożenia odwołania od negatywnej decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji w zw. z art. 47 Konstytucji”<sup>9</sup>. A zatem należy mieć na uwadze, że każdy, nie wyłączając sędziego sądu powszechnego, ma prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, decydowania o swoim życiu osobistym<sup>10</sup>.

Wskazując za M. Kucem, Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu o przyjęciu do rozpoznania sprawy zaznaczył, że rozpatrzenia wymaga rozpoznawanie wniosków o przeniesienie z uwagi na nieokreślenie przez ustawodawcę przesłanek ich oceny oraz brak procedury odwoławczej, w kontekście konstytucyjnych praw i obowiązków sędziów, a każdy powinien mieć prawo do sądu, w tym również sędzia, szczególnie mając na uwadze zasadę nieusuwalności sędziego, która nie przewiduje, aby władza wykonawcza miała decydować o sytuacji prawnej sędziego. Sędzia – jak każda inna osoba – ma

<sup>6</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2013 r., II SA/Wa 1918/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3F77C84236> (dostęp: 10.11.2015) „Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie skargi sędziego sądu powszechnego na postanowienie Ministra Sprawiedliwości w dniu 30 stycznia 2013 r. wyrok o sygn. akt II SA/Wa 1918/12, w którym ocenił negatywnie stanowisko Ministra uznające decyzję w tym zakresie, za decyzję nie administracyjną lecz «swoisty akt władczy» Ministra, kształtujący zakres (terytorialny) tej władzy”.

<sup>7</sup> *Ibidem*. Zob. też wyrok WSA w Warszawie, II SA/Wa 813/13, <http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-wa-813-13/11e6e64.html>, (dostęp 10.11.2015).

<sup>8</sup> Skarga konstytucyjna sędziego sądu powszechnego G.B. z dnia 18 października 2012 r., SK 30/14, <http://trybunal.gov.pl/s/sk-3014/>, (dostęp 10.11.2015).

<sup>9</sup> Sygn. akt SK 30/14 VII.511.3.2014.AJK.

<sup>10</sup> *Ibidem*. Zob. też art. 47 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”.

prawo do życia prywatnego (chronionego konstytucyjnie), które w pewnych okolicznościach może uniemożliwiać mu pracę w wymiarze sprawiedliwości. Korzystanie w sposób racjonalny z kadr sądownictwa powszechnego oraz ograniczenia wynikające z obciążenia sądów nie powinny być podstawą wydania decyzji o odmowie przeniesienia sędziego<sup>11</sup>. Instytucja przeniesienia sędziego powinna być dookreślona poprzez prawne sformułowanie kryteriów rozpatrywania wniosków. Zachodzi również konieczność wypełnienia luki prawnej w zakresie braku procedury przeniesienia sędziego na wniosek sędziego. Jak wskazuje M. Kuc, władza ustawodawcza powinna uregulować ten stan, wprowadzając jeden z dwóch trybów odwoławczych od negatywnej decyzji Ministra Sprawiedliwości: tryb administracyjny lub powszechny, tj. sądy pracy<sup>12</sup>.

W uchwale pełnego składu Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2014 r.<sup>13</sup> wskazano, że decyzje o przeniesieniu sędziów w związku z reorganizacją sądownictwa nie są decyzjami administracyjnymi i nie można delegować ich wydawania w trybie administracyjnym<sup>14</sup>. W dniu 1 stycznia 2013 r. zniesiono 79 mniejszych sądów rejonowych<sup>15</sup>, a decyzjami wiceministrów przeniesiono kilkuset sędziów (ze zniesionych jednostek do większych sądów). Sąd Najwyższy uchwałą Izby Cywilnej w składzie 7 sędziów uznał, że decyzja Ministra Sprawiedliwości, jeżeli jest zgodna z prawem – wywołuje skutek od chwili doręczenia jej sędziemu<sup>16</sup>. Część sędziów wobec powyższego po-

<sup>11</sup> M. Kuc, *Zasady przeniesienia sędziego oceni Trybunał Konstytucyjny*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 8-10 sierpnia 2014, nr 153 (3794), s. B9.

<sup>12</sup> *Ibidem*. Autor powołuje się na stanowisko W. Żurka – „Jego zdaniem ustawodawca powinien jednak zagwarantować jeden z dwóch trybów odwoławczych od negatywnego stanowiska ministra: administracyjny (WSA, NSA) lub powszechny (sądy pracy)”.

<sup>13</sup> Uchwała Pełnego Składu SN z dnia 28 stycznia 2014 r.; BSA-I-4110-4/13, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/BSA-I-4110-4-13.pdf> (dostęp: 10.11.2015).

<sup>14</sup> 75 § 2 pkt 1 Prawo o ustroju sądów powszechnych.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1121).

<sup>16</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2013 r., III CZP 46/13, <http://www.iustitia.pl/informacje/763-sad-najwyzszy-stwierdza-przeniesienie-sedziego-przez-podsekretarza-stanujest-bezprawne>, (dostęp: 10.11.2015) po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 17 lipca 2013 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Generalnej, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Rejonowy w L. VI Zamiejscowy Wydział Cywilny w B. postanowieniem z dnia 7 stycznia 2013 r., [...], przekazanego przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 11 kwietnia 2013 r., sygn. akt III CZP 3/13, do rozstrzygnięcia składowi powiększonemu Sądowi Najwyższemu „Czy Sąd Rejonowy w L. – orzekający od dnia 01.01.2013 r. w IV Wydziale Cywilnym w B. w połączonych sprawach cywilnych prowadzonych pod sygnaturą [...] – jest Sądem ustanowionym ustawą, a więc uprawnionym do rozstrzygania o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. – zwana dalej EKPC) w sprawach cywilnych, które wpłynęły do Sądu Rejonowego w B. przed jego zniesieniem z upływem dnia 31.12.2012 r., a tym samym czy nie zachodzi nieważność postępowania w rozumieniu normy procesowej wynikającej z art. 13 § 2 k.p.c. w zw. z art. 379 pkt 4 in principio k.p.c. w wypadku jego kontynuowania na skutek orzekania przez sędziego zawodowego w Sądzie Rejonowym w L. na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości z dnia 12.11.2012 r. o przeniesieniu sędziego, który pełnił do dnia 31.12.2012 r. obowiązki orzecznicze w Sądzie Rejonowym w B.?” Sąd Najwyższy w składzie 7 sędziów podjął uchwałę: Decyzja Ministra Sprawiedliwości o przeniesie-

wstrzymała się od orzekania<sup>17</sup>. Wątpliwości Sądu Rejonowego dotyczyły tego, czy jest to decyzja administracyjna oraz czy jest ona prawomocna i skuteczna, skoro sędzia złożył od niej odwołanie do Sądu Najwyższego. Wyrok Sądu Najwyższego Izby Karnej z dnia 16 października 2013 r., spowodował, że doszło do rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego<sup>18</sup>. Skład orzekający nie podzielił kierunku wykładni, przyjętego w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2013 r., III CZP 46/13, w zakresie, w którym uznał, że dla interpretacji uprawnienia Ministra Sprawiedliwości wynikającego z art. 75 § 3 Prawo o ustroju sądów powszechnych, nie mają zastosowania przepisy art. 37 ust. 1 i ust. 5 ustawy o Radzie Ministrów. Kompetencja Ministra Sprawiedliwości do przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe w wypadku zniesienia sądu wynika wprost z art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 Prawo o ustroju sądów powszechnych. Przepis ten korzysta z domniemania zgodności z Konstytucją RP, a istotne znaczenie ma okoliczność, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 marca 2013 r., K 27/12 (OTK - A 2013, nr 3, poz. 29), uznał art. 20 Prawo o ustroju sądów powszechnych za zgodny z Konstytucją. W kwestii możliwości zastępstwa Ministra Sprawiedliwości w wykonywaniu jego kompetencji wypowiedział się pełny skład Sądu Najwyższego<sup>19</sup>. Ten kierunek wykładni przyjęto również w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 27 stycznia 2009 r.<sup>20</sup>, oraz w innych orzeczeniach Sądu Najwyższego<sup>21</sup>.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego podjął decyzję o przedstawieniu zagadnienia do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Sądu Najwyższego, który przy 10 głosach odrębnych doszedł do przekonania, że Minister Sprawiedliwości, będąc osobą uprawnioną do przenoszenia sędziów, nie działa jako członek rządu, a więc organ władzy wykonawczej<sup>22</sup>. Jak wskazał

---

niu sędziego na inne miejsce służbowe wydana na podstawie art. 75 § 3 w zw. z art. 75 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst: Dz. U. z 2015 r., poz. 133) – jeżeli jest zgodna z prawem – wywołuje skutek od chwili doręczenia jej sędziemu”.

<sup>17</sup> M. Kryszkiewicz, *Sąd Najwyższy ratuje miliony orzeczeń. Minister musi osobiście podpisywać przeniesienie sędziego*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 29 stycznia 2014 r., Warszawa, <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/773892,sad-najwyzszy-ratuje-miliony-orzeczen-minister-musi-osobiscie-podpisywac-przeniesienie-sedziego.html>, (dostęp: 10.11.2015).

<sup>18</sup> Wyrok SN z dnia 16 października 2013 r., III KK 280/13, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/III%20KK%20280-13.pdf> (dostęp: 10.11.2015).

<sup>19</sup> Uchwała SN z dnia 14 listopada 2007 r., BSA I – 4110 – 5/07, <http://sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/BSA%20I-4110-5-07.pdf>, (dostęp: 10.11.2015).

<sup>20</sup> Uchwała siedmiu sędziów SN z 27 stycznia 2009 r., I KZP 23/08, OSNKW 2008, z. 3, poz. 19.

<sup>21</sup> Uzasadnienie postanowienia składu siedmiu sędziów SN z 27 stycznia 2009 r., I KZP 24/08, OSNKW 2009, z. 3, poz. 20; uchwała z dnia 28 października 2009 r., I KZP 19/09, OSNKW 2009, z. 11, poz. 92; postanowienie z dnia 19 maja 2009 r., II KK 169/08, OSNKW 2009, z. 7, poz. 58; postanowienie z dnia 25 stycznia 2012 r., SNO 47/11, <http://www.lexlege.pl/orzeczenie/241543/sno-47-11-postanowienie-sadu-najwyzszego-sadu-dyscyplinarnego/> (dostęp: 10.11.2015).

<sup>22</sup> Uchwała Pełnego Składu SN z dnia 28 stycznia 2014 r., BSA-I-4110-4/13, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/BSA-I-4110-4-13.pdf>, (dostęp: 10.11.2015).

P. Hofmański, rzecznik prasowy Sądu Najwyższego, kompetencja ministra sprawiedliwości ma charakter szczególny, gdyż korzystając z niej, minister ingeruje w niezawisłość sędziowską. Na tę niezawisłość składa się również miejsce służbowe sędziego wskazane w akcie jego powołania. Dlatego też decyzja o przeniesieniu sędziego nie jest decyzją administracyjną i nie można do niej stosować ustawy o Radzie Ministrów, pozwalającej delegować to uprawnienie wiceministrom. Jednocześnie zaznaczył, że wszystkie orzeczenia wydane do tej pory przez sędziów wadliwie przeniesionych są ważne i nie można ich kwestionować z tego powodu, że skład je wydający był nieprawidłowy. Rzecznik Sądu Najwyższego podkreślił, że Sąd Najwyższy wziął pod uwagę skutki, jakie mogłaby wywołać przeciwna uchwała. Oznaczałoby to nieważność nawet miliona orzeczeń (zasada pewności prawa)<sup>23</sup>.

Wobec braku pełnej ustawowej regulacji przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe oraz pozostawienia rozstrzygnięcia w tym zakresie ministrowi sprawiedliwości, rodzi się pytanie, w jakiej formie i w jakim trybie minister powinien wniosek sędziego rozpatrzyć. Warto mieć na uwadze art. 75 § 2, pkt 1, 2, 3, 4 Prawo o ustroju sądów powszechnych, w których wymienia się przypadki przeniesienia sędziego przez ministra, ale bez jego zgody<sup>24</sup>. W dwóch sytuacjach, o których mowa w art. 75 § 2, pkt 1 i 2 Prawo o ustroju sądów powszechnych, sędzia może odwołać się od decyzji ministra do Sądu Najwyższego<sup>25</sup>. Regulacja ta jest specyficzna i wyjątkowa z punktu widzenia sądowej kontroli działań administracji publicznej. Uznanie, że pozostałe przypadki przeniesienia sędziego nie podlegają kontroli niezawisłego sądu, powodowałoby uznanie tych działań administracji za pozostające poza kontrolą niezawisłych sądów i stałoby w sprzeczności z konstytucyjną zasadą państwa prawa, z której wnioskować należy, że każda sfera działań administracji publicznej – powinna podlegać kontroli niezawisłych sądów (z pewnymi oczywiście wyjątkami np. stosunków służbowych).

### **3. Pojęcie „decyzji” w zakresie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe**

Przepis art. 75 § 3 Prawo o ustroju sądów powszechnych, posługuje się terminem „decyzja”, określając, że właśnie ten akt administracyjny jest właściwy dla przeniesienia sędziego na inne stanowisko bez jego zgody. Przyjrzyjmy się pojęciu decyzji bliżej. Otóż, decyzja w sensie prakseologicznym to wynik procesu decydowania<sup>26</sup>. Pojęcie decydowa-

<sup>23</sup> M. Kryszkiewicz, *op. cit.*

<sup>24</sup> Zob. przypis 5.

<sup>25</sup> Zob. art. 75 § 4 Prawo o ustroju sądów powszechnych: „W przypadkach, o których mowa w § 2, pkt 1 i 2, od decyzji Ministra Sprawiedliwości sędziemu przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego”.

<sup>26</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1971, s. 24.

nia oznacza dokonywanie nielosowego wyboru w działaniu<sup>27</sup>, natomiast dokonywanie wyboru w sensie ogólnym to „dawanie z jakiegoś powodu względu pierwszeństwa jednemu elementowi zbioru przed innymi”<sup>28</sup>. Decydowanie jest przypadkiem wybierania. Następstwem dokonania wyboru jest podjęcie działania co oznacza, że w skład rozpatrywanego zbioru wchodzi cel i/lub sposoby działania<sup>29</sup>. Działanie z kolei to dowolne zachowanie się, które zmierza do osiągnięcia celu, a więc może polegać na wykonaniu czegoś lub wstrzymaniu się od czegoś<sup>30</sup>. Jak wskazuje S. Ehlich nie istnieje wyłączna aktywność i wyłączna beczynność człowieka: „Człowiek zawsze gdy coś robi, czegoś innego nie robi i w ten sposób także wpływa na rzeczywistość”<sup>31</sup>. Wybór dokonywany przez człowieka musi być świadomy i opierać się na podstawie jakiegoś kryterium nielosowego. Zbiór kierunków działania, spośród których następuje wybór w procesie decydowania jest ograniczony przez zasób wiedzy decydenta, a także przez jego przekonanie o osiągalności celu lub wykonalności danego kierunku działania<sup>32</sup>. W nauce organizacji i zarządzania J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert wskazują, że podejmowanie decyzji jest procesem rozpoznawania i wyboru określonego działania, prowadzącego do rozwiązania konkretnego wyboru<sup>33</sup>. Według P.F. Druckera podejmowanie decyzji obejmuje: określenie problemu, jego analizę; wypracowanie możliwych rozwiązań; wybór najlepszego rozwiązania; przekształcenie wybranego rozwiązania w skuteczne działania<sup>34</sup>. Jak wskazuje H. A. Simon, decydowanie obejmuje: rozpoznanie problemu; projektowanie działania; dokonanie wyboru; dokonanie oceny<sup>35</sup>.

Decyzje kierownicze różnią się od innych decyzji tym, że dotyczą realizacji podstawowych funkcji kierowniczych. Do funkcji kierowania zalicza się planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrolowanie itd. Decyzje kierownicze są decyzjami osoby i wobec osoby, która decyduje, ale także innych osób tzw. dwuszczeblowość decyzji kierowniczych<sup>36</sup>. Decyzje kierownicze to takie, które wykonywać będą inne osoby niż sam decydent<sup>37</sup>. Decyzje administracyjne to w ujęciu prakseologicznym „akty wyboru jednego działania spośród kilku możliwych działań, które charakteryzują się następującymi cechami: są dokonywane przez organ administracyjny; są dokonywane przy roz-

<sup>27</sup> J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1976, s. 406.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> J. Supernat, *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Wrocław 2003, s. 17.

<sup>30</sup> J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969, s. 165-166.

<sup>31</sup> S. Ehlich, *Norma, grupa, organizacja*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1998, s. 24.

<sup>32</sup> J. Supernat, *op. cit.*, s. 17.

<sup>33</sup> A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert, *Kierowanie*, Warszawa 2001, s. 238.

<sup>34</sup> P. F. Drucker, *The Practice of Management*, Oxford 1993, s. 345 i n.

<sup>35</sup> H. A. Simon, *Podejmowanie decyzji kierowniczych. Nowe nurty*, Warszawa 1982, s. 65.

<sup>36</sup> J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie...*, s. 486.

<sup>37</sup> P. F. Drucker, *op. cit.*, s. 358.

strzyganiu sprawy indywidualnej; mechanizm wyboru działania jest prawnie uregulowany, choćby w najistotniejszych jego fragmentach; proces wyboru działania oraz podjęta decyzja są źródłem stosunków prawnych w sferze prawa administracyjnego<sup>38</sup>.

W nawiązaniu do powyższego warto wskazać, że H. Fayol wyróżniał pięć rodzajów decyzji kierowniczych: 1) związane z realizacją funkcji przewidywania i planowania; 2) związane z realizacją funkcji organizowania; 3) związane z realizacją funkcji rozkazywania; motywowania; przewodzenia; 4) związane z realizacją funkcji koordynowania; 5) związane z realizacją funkcji kontrolowania<sup>39</sup>. Wiesław Sadowski wyróżnia rodzaje decyzji ze względu na typ wyniku, posługując się pojęciami z teorii gier strategicznych: odpowiednio decyzje o sumie zerowej (gdy jeden decydent zyskuje dokładnie tyle, ile traci drugi); decyzje o sumie dodatniej (wygrać może każdy z decydentów); decyzje o sumie ujemnej (przegrywają obaj decydenci)<sup>40</sup>.

W postępowaniu administracyjnym w art. 1 pkt 1 k.p.a. ustawodawca określa przedmiot postępowania administracyjnego, wskazując, że postępowanie administracyjne dotyczy „spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej”<sup>41</sup>. Znaczenie terminu „decyzja” w postępowaniu administracyjnym normuje art. 104 § 2 k.p.a. stanowiąc, że decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji<sup>42</sup>. „Sprawa” jest zatem przedmiotem postępowania administracyjnego. Przedmiotem decyzji w postępowaniu administracyjnym jest sprawa posiadająca niesporny charakter – niesporny w tym znaczeniu, że nie dotyczy sporu o prawo między równorzędnymi prawnie podmiotami jak „sprawa cywilna”, czy o sporze o popełnienie czynu zabronionego między osobą fizyczną a odpowiednim organem państwa jak „sprawa karna”<sup>43</sup>. Tak więc przedmiotem decyzji w postępowaniu administracyjnym jest sprawa ustalenia w drodze stosowania normy materialnej powszechnie obowiązującej sytuacji prawnej danej osoby na jej żądanie lub z urzędu. Określenie czym jest lub nie jest „sprawa administracyjna” stanowi początek dla sformułowania materialnego określenia decyzji w postępowaniu administracyjnym. W tym miejscu rodzi się pytanie, na ile i czy w ogóle stanowisko sędziego podporządkowano organizacyjnie i służbowo administracji państwowej. Zdaniem K. Sobczaka adresatem polecenia służbowego może być jedynie pracownik, a do organu administracji kieruje się jedynie akt administracyjny<sup>44</sup>.

<sup>38</sup> J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1976, s. 7.

<sup>39</sup> H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna*, Poznań 1947, s. 37.

<sup>40</sup> W. Sadowski, *Teoria podejmowania decyzji*, Warszawa 1976, s. 211 i n.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku, Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.).

<sup>42</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.

<sup>43</sup> W. Dawidowicz, *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, PiP 1984, Nr 10, s. 6.

<sup>44</sup> K. Sobczak, *Branżowa i terenowa koordynacja przedsiębiorstw kluczowych. Problematyka administracyjnoprawna*, Warszawa 1965, s. 157-158.



Delegację ustawową do wydawania poleceń przez administracyjne organy sądów powszechnych sędziom, w zakresie przydziału spraw i organizacji ich pracy określa art. 41 § 1 Prawo o ustroju sądów powszechnych. Zgodnie z art. 41 § 1 niniejszej ustawy, minister po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa wydaje w drodze rozporządzenia, regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych określający wewnętrzną organizację i porządek funkcjonowania sądów, porządek czynności w sądach, porządek urzędowania organów sądów i wykonywania zadań sędziów pełniących funkcje kierownicze, tok czynności administracyjnych w sprawach należących do właściwości sądów, dopuszczalne systemy i rozkład czasu urzędowania oraz szczegółowe warunki udostępniania pomieszczeń dla uczestników postępowania, świadków i innych osób przebywających w sądach. Wydając rozporządzenie, minister musi brać pod uwagę zasady sprawności, racjonalności, ekonomicznego i szybkiego działania, uwzględniając potrzeby zapewnienia rzetelnego wykonywania zadań powierzonych sądom.

Decyzje administracyjne są jednostronnymi aktami stosowania prawa, którymi „organ administracyjny na podstawie faktów ustalonych w trybie procesowym, ustosunkowuje się do przedmiotu postępowania w sprawie indywidualnej i podejmuje «decyzję stosowania prawa». Decyzja stosowania prawa obejmuje stosowanie prawa materialnego oraz procesowego, jest też wyznaczana w pewnym zakresie przez przepisy prawa ustrojowego i wobec tego można twierdzić, że jako forma wykonywania orzecznictwa administracyjnego [...] stanowi instytucję prawną”<sup>45</sup>. W teorii prawa wskazuje się, że „decyzja stosowania prawa jest normą jednostkową i konkretną”, która polega na „ustaleniu konsekwencji prawnych stanu faktycznego albo stwierdzeniu lub stworzeniu pozycji prawnej adresata decyzji”<sup>46</sup>.

W wyroku NSA we Wrocławiu z dnia 22 września 1983 r.<sup>47</sup> przyjęto, że decyzja administracyjna to akt administracyjny stanowiący „jednostronne rozstrzygnięcie organu administracji państwowej o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawnej dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnej sprawy, podjęte przez ten organ w sferze stosunków zewnętrznych”.

Jeżeli objaw woli organu polega na ustaleniu w stosunku do konkretnej osoby, przewidzianych w powszechnie obowiązującym prawie materialnym konsekwencji określonego faktu, w postaci przyznania tej osobie uprawnienia lub obciążenia jej obowiązkiem, zdaniem W. Dawidowicza należy ten objaw woli uznać za decyzję administracyjną nawet wówczas, gdy został wydany bez zachowania przepisów o postępowaniu administracyjnym<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2010, s. 246.

<sup>46</sup> W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 455.

<sup>47</sup> SA/Wr 367/83, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/42EA13578F> (dostęp: 10.11.2015).

<sup>48</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania...*, s. 8.

Janusz Borkowski wskazuje, że decyzja administracyjna wydana przez organ administracji publicznej stanowi akt administracyjny zewnętrzny. Podstawą prawną decyzji administracyjnej może być jedynie przepis prawny powszechnie obowiązujący (ustawa, akt prawny wydany na podstawie delegacji ustawowej), a konstrukcja podstawy prawnej ma charakter złożony, tj. składa się na nią ustawa oraz akt wykonawczy wydany na podstawie delegacji ustawowej, o charakterze zarówno materialnym, jak i procesowym. Jednocześnie w/w normy prawne powinny być stosowane zgodnie z normami konstytucyjnymi z uwagi na ich nadrzędność w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Decyzje administracyjne kończą sprawę, rozstrzygając co do jej istoty, ustalają wynik postępowania, tj. określają konsekwencje prawne stanu faktycznego. Decyzja administracyjna stwierdza lub kształtuje prawną pozycję strony, może również kończyć sprawę w danej instancji przez umorzenie bezprzedmiotowego postępowania<sup>49</sup>.

Józef Filipek wskazuje, że akty administracyjne skierowane do jednostki ulokowanej poza strukturą organizacyjną administracji publicznej, należy uznać za zewnętrzne akty administracyjne. Są oparte na szczegółowych podstawach prawnych, a także na określonych podstawach faktycznych, przy tym wydawane w sformalizowanym postępowaniu „względnie trwale”, na zasadach ustanowionych w prawie przedmiotowym. Określają prawa i obowiązki adresata. Z kolei akty wewnętrzne to akty wydane przez organy nadrzędne wobec organów podporządkowanych, w ramach wewnętrznej zależności organizacyjnej zachodzącej w obrębie samej administracji publicznej. Akty wewnętrzne to takie, które mają się opierać na normach określających zakresy działania i kompetencje organów administracyjnych<sup>50</sup>. Zdaniem J. Starościaka akty te „mogą być uchylane i zmieniane bez ograniczeń prawnych, zgodnie z zamierzeniami administracji publicznej”<sup>51</sup>.

Decyzja administracyjna jest kwalifikowaną czynnością konwencjonalną, dlatego kompetencja do jej wydania powinna być wyraźnie przewidziana, a adresatem decyzji powinien być podmiot będący stroną postępowania. Kompetencji, ani statusu strony, nie można domniemywać w państwie prawa<sup>52</sup>.

Czy decyzja Ministra Sprawiedliwości kierowana do konkretnego sędziego sądu powszechnego w zakresie przeniesienia na inne miejsce służbowe (na jego wniosek), jest zewnętrznym aktem administracyjnym czy wewnętrznym aktem administracyjnym? W myśl art. 75 Prawo o ustroju sądów powszechnych, który nie reguluje wprost sytuacji faktycznej skierowania przez sędziego wniosku o przeniesienie do innego okręgu, określono potencjalny stan faktyczny, w którym to sędzia, po zajściu pewnych okoliczności,

<sup>49</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, Warszawa 2010, s. 249.

<sup>50</sup> J. Filipek, *Normatywna regulacja wewnętrznych działań administracji – ciąg dalszy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1982, z. 91, s. 11.

<sup>51</sup> J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 173 i n.

<sup>52</sup> W. Dawidowicz, *Z problematyki decyzji organów...*, s. 6-7.

może być skutecznie zmuszony do przeniesienia w inne miejsce sprawowania czynności orzeczniczych. Procedury wydania decyzji przez ministra sprawiedliwości nie określono w sposób ścisły w prawie, jest to jednak decyzja w sensie prakseologicznym, i jest to decyzja skierowana do konkretnej osoby, w konkretnej sprawie. Przyjęcie, że przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe, jest decyzją administracyjną może prowadzić do wniosku, że o zakresie władzy sądowniczej decyduje organ administracyjny w trybie postępowania administracyjnego, a zatem organ który, zgodnie z treścią art. 10 ust. 1 Konstytucji RP<sup>53</sup> i art. 173 Konstytucji RP<sup>54</sup>, nie może w tę władzę ingerować. Ustawodawca, normując tryb odwoławczy od decyzji wydanych w tym przedmiocie, przewidział odwołanie do Sądu Najwyższego, a nie skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Warto zatem zastanowić się, czy decyzja wydana w takim właśnie przedmiocie jest swoistym władczym aktem wewnętrznym, czy może jednak władczym aktem zewnętrznym?<sup>55</sup> Nie wszystkie decyzje administracyjne podlegają kontroli sądów administracyjnych, lecz decyzjami administracyjnymi są. Na przykład, odwołania od decyzji administracyjnych wydawanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w trybie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, rozpatruje w trybie art. 477<sup>8</sup> do art. 477<sup>16</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 z późn. zm.) Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, a nie sąd administracyjny.

W związku z brakiem procedury prawnej rozpatrywania wniosków samych sędziów w zakresie przeniesienia na żądanie sędziego – może nasuwać się wniosek, że zgoda albo odmowa ministra na przeniesienie sędziego, nie jest decyzją administracyjną. W orzecznictwie Sądu Najwyższego stwierdzono, że art. 104 k.p.a.<sup>56</sup> zawiera elementy procesowego pojęcia decyzji administracyjnej. W doktrynie zwraca się uwagę na elementy pojęcia materialnego. Decyzja w tym ujęciu jest aktem kwalifikowanym, tj. przejawem woli organu, wydanym na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa, władczym, zewnętrznym, rozstrzygającym konkretną sprawę co do konkretnej osoby, wydanym w postępowaniu o prawnie unormowanej procedurze<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> Zgodnie z art. 10 Konstytucji RP ust. 1 „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. 2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”.

<sup>54</sup> Art. 173 Konstytucji RP „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”.

<sup>55</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 stycznia 2013 r., II SA/Wa 1918/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3F77C84236> (dostęp: 10.11.2015).

<sup>56</sup> W świetle art. 104 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.), „Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. § 2. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji”.

<sup>57</sup> Uchwała Izby Cywilnej i Administracyjnej SN z 5 lutego 1988 r., III AZP 1/88, OSPiKA 1989 nr 3, poz. 59.

W nauce prawa administracyjnego, w ocenie J. Bocia, „akt administracyjny jest to sformalizowany (podjęty w wyniku postępowania) objaw woli organu administrującego podjęty na podstawie prawa i w granicach przysługujących temu organowi kompetencji, skierowany do zindywidualizowanego adresata, w konkretnej sprawie, wywołujący skutki prawne w sferze prawa administracyjnego, a niekiedy również w sferze innych działów prawa”<sup>58</sup>. Z kolei J. Zimmermann zauważa, że akt administracyjny to czynność zastosowania normy prawa administracyjnego; abstrakcyjnej i generalnej do danej sytuacji faktycznej i przetworzenie jej w normę konkretną i indywidualną. Akt administracyjny ponadto wyraża władztwo administracyjne organu administracyjnego<sup>59</sup>. W odniesieniu do wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe nie istnieje norma prawna generalna i abstrakcyjna opisująca taki stan faktyczny. Adresatem „decyzji” jest podmiot ulokowany poza administracją publiczną. Sędzia w zakresie orzekania jest zawsze podmiotem spoza administracji publicznej, jest jednak podległy służbowo Prezesowi Sądu Powszechnego. Czy można zatem powiedzieć, że sędzia jest pracownikiem administracji wymiaru sprawiedliwości?

Przyjrzyjmy się organom administracji sądownictwa powszechnego. Jan Boć zauważa, że do ich kompetencji należy „normowanie organizowania i organizowanie pracy sądów i trybunałów”<sup>60</sup>. Nie sposób zatem nie zauważyć, że administrowanie wymiarem sprawiedliwości obejmuje dwie sfery, z których pierwsza dotyczy organizowania pracy sądów, powoływania i odwoływania sędziów, odpowiedzialności dyscyplinarnej, a druga wyrażana jest w sposób ogólny, może być określana przez kryteria związane z nakazem realizacji postanowień Konstytucji i ustaw albo ogólnego katalogu wymogów państwa prawnego<sup>61</sup>.

#### 4. Organy „administrujące” sądami powszechnymi

Jednym z najważniejszych organów administrujących jest jednak Prezes sądu powszechnego, który w myśl art. 22 Prawo o ustroju sądów powszechnych kieruje sądem, reprezentuje sąd na zewnątrz, (poza kompetencjami dyrektora sądu), kieruje działalnością administracyjną sądu (art. 8 pkt 2 Prawo o ustroju sądów powszechnych poprzez zapewnienie właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z orzekaniem i sprawowaniem ochrony prawnej). Prezes sądu powszechnego jest także

---

<sup>58</sup> J. Boć, *Akty administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 321.

<sup>59</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 331.

<sup>60</sup> J. Boć, *Wyróżnienie administracji wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 49.

<sup>61</sup> *Ibidem*, s. 50.

zwierzchnikiem służbowym sędziów, referendarzy sądowych, asystentów sędziów danego sądu. Warto również dodać, że to Prezes sądu powierza sędziom i referendarzom sądowym pełnienie funkcji i zwalnia z ich pełnienia, chyba że przepisy prawne stanowią inaczej. Biorąc natomiast pod uwagę aspekt organizacyjny, wskazać należy, że Prezesowi sądu podlega kierowanie działalnością administracyjną sądu. Zdaniem J. Bocia, hierarchiczne podporządkowanie to taki stosunek organizacyjny, który zachodzi między organami administracji państwowej. Konstrukcja jego jest podobna do stosunków panujących pomiędzy pracownikami urzędów a ich zwierzchnikami i oznacza zależność osobową i służbową. Zależność osobowa rozpoczyna swój bieg w momencie nawiązania stosunku pracy i oznacza możliwość regulowania następujących zjawisk: awansowania, nagradzania, przeniesienia na inne stanowisko, odpowiedzialności służbowej, dyscyplinarnej<sup>62</sup>.

Akty prawa wewnętrznego są adresowane do podmiotów wewnętrznych. Jan Zimmermann rozróżnia akty administracyjne wewnętrzne o charakterze samoistnym, które są wydawane na podstawie norm kompetencyjnych od aktów administracyjnych wewnętrznych o charakterze wykonawczym, dla których podstawą prawną wydania jest ściśle upoważnienie ustawowe<sup>63</sup>. Według autora najsilniejszym rodzajem więzi organizacyjnej między organami administracji publicznej jest kierownictwo<sup>64</sup>. W ramach kierownictwa możliwe jest wydawanie poleceń służbowych<sup>65</sup>. Sędzia nie jest organem administracji publicznej i jego więź z Ministrem Sprawiedliwości, czy Prezesem Sądu – nie jest oczywista.

W nauce prawa administracyjnego zauważa się, że „Istotą zależności służbowej jest brak prawnych ograniczeń w wydawaniu poleceń służbowych”<sup>66</sup>. Organ niższy nie jest samodzielny i niezależny. Osobowa zależność polega na prawie obsadzania stanowisk w organach niższych bezpośrednio lub pośrednio, nagradzania, karania, awansowania, degradowania, pociągania do odpowiedzialności służbowej, dyscyplinarnej i zwalniania. „Zasada hierarchicznego podporządkowania odnosi się również do pracowników aparatu administracyjnego w układzie przełożony – podwładny, w którym występuje tzw. posłuszeństwo służbowe”<sup>67</sup>. Sędziego powołuje Prezydent RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Możliwość „zwolnienia” sędziego jest prawnie ograniczona i nieporównywalna do klasycznego stosunku pracy opisanego w kodeksie pracy. Według J. Bocia „czynności podejmowane przez organ zwierzchni (pośrednio lub bezpośrednio) są wyrazem kształtowania się oceny zachowań w obrębie zależności służbo-

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 182 i n.

<sup>63</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 107.

<sup>64</sup> *Ibidem*, s. 180.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Nauka administracji ...*, s. 175.

<sup>67</sup> *Ibidem*, s. 175.

wej (np. awans) albo są od niej niezależne (np. przejście na emeryturę). Tym samym zależność osobowa łączy się ściśle z zależnością służbową<sup>68</sup>. W sytuacji, w której Minister Sprawiedliwości rozporządzeniem reguluje kwestię sprawowanego przez siebie nadzoru nad sądami powszechnymi, to jest to zdaniem W. Jakimko naruszenie zasady podziału władz, ponieważ faworyzuje władzę wykonawczą<sup>69</sup>.

W myśl art. 65 § 1 i 2 Prawo o ustroju sądów powszechnych, stosunek służbowy sędziego nawiązuje się po doręczeniu mu aktu powołania. Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli. Zgodnie z art. 178 Konstytucji RP, ustawodawca określa niezawisłość sędziów w zakresie sprawowania samych czynności orzeczniczych. Zgodnie z art. 79 Prawo o ustroju sądów powszechnych stanowi, że Sędzia nie może, powołując się na zasadę niezawisłości sędziowskiej, uchylić się od wykonania poleceń w zakresie czynności administracyjnych, jeżeli z mocy przepisów ustawy należą do obowiązków sędziowskich, a także poleceń dotyczących sprawności postępowania sądowego; może jednak domagać się wydania polecenia na piśmie. Organizacja pracy sędziego w zakresie ilości i zakresu przedmiotowego spraw nie zależy od niego samego.

O ilości przydzielonych do rozstrzygnięcia spraw nie decyduje więc sam sędzia. Prezes sądu apelacyjnego w sądzie apelacyjnym, a prezes sądu okręgowego w sądzie okręgowym i w sądach rejonowych, działających w okręgu sądowym, ustala, po zasięgnięciu opinii kolegium właściwego sądu, najpóźniej do końca listopada każdego roku, podział czynności, który obejmuje m.in. określenie zasad przydziału spraw poszczególnym sędziom i referendarzom sądowym<sup>70</sup>. W § 47 rozporządzenia Rady Ministrów regulaminie urzędowania sądów powszechnych z dnia 25 czerwca 2015 r.<sup>71</sup> wskazuje się, że przewodniczący wydziału m.in. rozdziela pracę pomiędzy sędziów i referendarzy sądowych.

Prezes sądu powszechnego, w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, bada prawidłowość przydzielania sędziom i referendarzom sądowym spraw oraz równomiernego obciążenia ich pracą. Prezes Sądu jest organem administracji sądu powszechnego co wnioskujemy z art. 9a § 1 Prawo o ustroju sądów powszechnych, stanowiącego, że wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów, o której mowa w art. 8 pkt 2 tejże ustawy, tj. zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądów, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań, w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz innych zadań z zakresu ochrony prawnej, powierzonych

<sup>68</sup> J. Boć, *Hierarchiczne podporządkowanie*, [w:] *Nauka administracji...*, s. 54.

<sup>69</sup> W. Jakimko, *Zakres dopuszczalnej ingerencji Ministra Sprawiedliwości w sferę funkcjonowania sądów*, [w:] *Konstytucyjny model władzy sędziowskiej w Polsce, wybrane problemy*, pod red. M. Jabłońskiego, S. Jarosz-Żukowskiej, Wrocław 2013, s. 73.

<sup>70</sup> Art. 22a Prawo o ustroju sądów powszechnych.

<sup>71</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 925.

w drodze ustaw<sup>72</sup>, sprawują prezesi sądów. Zgodnie z art. 9a § 1 Prawo o ustroju sądów powszechnych, wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów powszechnych, o której mowa w art. 8 pkt 2 niniejszej ustawy, sprawują prezesi sądów.

## 5. Wnioski

Działania administracji publicznej regulują z jednej strony akty prawa powszechnie obowiązującego, z drugiej zaś akty prawa wewnętrznego, w tym polecenia służbowe z tytułu ogólnie sformułowanych uprawnień do kierowania pracą jednostek w strukturze danego organu. Kwestie podejmowane w niniejszym artykule nie znajdują do końca jednoznacznych rozwiązań. Stąd też istnieje uzasadniona potrzeba zajęcia się niniejszą problematyką przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego i nauki administracji. Prezes sądu powszechnego, przewodniczący wydziału w ramach zwierzchności służbowej może przekazać sędziemu znaczną liczbę spraw (przy znacznym stopniu skomplikowania), uniemożliwiając rozpatrzenie ich w rozsądnym terminie i wydać opinie negatywną, co do zgody na przeniesienie sędziego do innego okręgu, z powodu przeciążenia referatu.

W nauce administracji „kierowanie” odnoszone jest głównie do kierowania ludźmi. Celem procesu kierowania jest „spowodowanie takiego zachowania innych jednostek, które będzie zgodne z celem tego, kto sprawuje kierownictwo”<sup>73</sup>. Środki zależności służbowej to po pierwsze uprawnienia do kierowania, czyli prawo do wydawania w każdej chwili polecenia dotyczącego sposobu i metody załatwienia każdej sprawy, a po drugie, nieograniczone prawo do uchylecia lub zmiany wszystkich decyzji organu podległego. To również możliwość stosowania środków władczych wobec organu podległego. Sprawowanie nadzoru jest rozumiane również jako forma kierowania. Nadzór oznacza również odpowiedzialność organu nadzorczego za działalność organu kontrolowanego<sup>74</sup>. Nadzór to środek pozytywnego wpływania na pracę jednostek nadzorowanych<sup>75</sup>. Układ administracyjny zachodzący pomiędzy sędzią a Ministrem Sprawiedliwości w zakresie zmiany miejsca sprawowania czynności orzeczniczych na wniosek zainteresowanego, nie jest oczywiście wyczerpująco opisany w ustawie. Za W. Dawidowiczem warto zauważyć, że zarówno wielość, jak i nieprecyzyjność norm ustawowych, powodująca możliwość różnego rozumienia tych norm, a także brak ośrodka oficjalnej wykładni tychże przepisów, powoduje wzmoczenie zasięgu i intensywności kierownictwa sprawowanego przez organy nadrzędne, co z kolei prowadzi do wytworzenia się kierownictwa

---

<sup>72</sup> Art. 37b, art. 1 § 2 i 3 Prawo o ustroju sądów powszechnych.

<sup>73</sup> J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich...*, s. 380.

<sup>74</sup> J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 358.

<sup>75</sup> W. Sokolewicz, *Rząd a prezydium rad narodowych*, Warszawa 1964, s. 36.

typu hierarchicznego<sup>76</sup>. Warto zauważyć, że takie wzmożenie zasięgu i intensywności kierownictwa sprawowanego przez organy nadrzędne, prowadzące do wytworzenia kierownictwa typu hierarchicznego, pomiędzy organami administracji sądowej a sędziami, stanowić może zagrożenie dla realizacji art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego, „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Sprawność działania i szybkość działania nie może być powodem dla ograniczania niezawisłości, niezależności i bezstronności sędziowskiej.

Dokonując formułowania pojęć czy też oceny dzisiejszych zjawisk w materii organizowania pracy sądów powszechnych, należy zwrócić uwagę na liczne zagrożenia, pojawiające się w związku z próbą dążenia do zatarcia odrębności władzy wykonawczej od władzy sądowniczej. Stanowi to realne zagrożenie dla ograniczenia niezawisłości i niezależności sędziów w obszarze orzekania. Niezawisłość sądów jest najlepszym gwarantem ochrony praw jednostki wobec możliwej nadmiernej ingerencji organów administracji publicznej.

## Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, LexisNexis Polska sp. z o.o., Warszawa 2010.
- Błaś A., *Akty administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, Wrocław 2010.
- Boć J., *Hierarchiczne podporządkowanie*, [w:] *Nauka administracji*, A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, Wrocław 2013.
- Boć J., *Wyróżnienie administracji wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- Borkowski J., *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1976.
- Dawidowicz W., *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1965.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1971.
- Dawidowicz W., *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, PiP 1984, Nr 10, s. 6.
- Drucker P.F., *The Practice of Management*, Oxford 1993.
- Ehlich S., *Norma, grupa, organizacja*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1998.
- Fayol H., *Administracja przemysłowa i ogólna*, Poznań 1947.

---

<sup>76</sup> W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1965, s. 132.



- Filipek J., *Normatywna regulacja wewnętrznych działań administracji – ciąg dalszy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1982, z. 91.
- Jakimko W., *Zakres dopuszczalnej ingerencji Ministra Sprawiedliwości w sferę funkcjonowania sądów*, [w:] *Konstytucyjny model władzy sędziowskiej w Polsce, wybrane problemy*, pod red. M. Jabłońskiego, S. Jarosz-Żukowskiej, Wrocław 2013.
- Jeżewski J., *Dekoncentracja terytorialna we Francji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
- Kuc M., *Zasady przeniesienia sędziego oceni Trybunał Konstytucyjny*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 8-10 sierpnia 2014 r., nr 153 (3794).
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Sadowski W., *Teoria podejmowania decyzji*, Warszawa 1976.
- Simon H.A., *Podejmowanie decyzji kierowniczych. Nowe nurty*, Warszawa 1982.
- Sobczak K., *Branżowa i terenowa koordynacja przedsiębiorstw kluczowych. Problematyka administracyjnoprawna*, Warszawa 1965.
- Sokolewicz W., *Rząd a prezydium rad narodowych*, Warszawa 1964.
- Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
- Stoner A.F., Freeman R.E., Gilbert D.R., *Kierowanie*, Warszawa 2001.
- Supernat J., *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Wrocław 2003.
- Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1969.
- Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa 1976.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

## Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 133, ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.)
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1121).

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 2015 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 925 ze zm.).

### **Wykaz orzeczeń sądowych**

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2013 r., II SA/Wa, 1918/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3F77C84236>, (dostęp: 10.11.2015).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 października 2013 r., II SA/Wa 813/13, <http://www.orzeczenia.nsa.pl/wyrok/ii-sa-wa-813-13/11e6e64.html>, (dostęp: 10.11.2015).

Skarga konstytucyjna sędziego sądu powszechnego G.B. z dnia 18 października 2012 r., SK 30/14, <http://trybunal.gov.pl/s/sk-3014/>, (dostęp: 10.11.2015).

Uchwała Pełnego Składu SN z dnia 28 stycznia 2014 r., BSA-I-4110-4/13, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/BSA-I-4110-4-13.pdf>, (dostęp: 10.11.2015).

Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 17 lipca 2013 r., III CZP 46/13, <http://www.iustitia.pl/informacje/763-sad-najwyzszy-stwierdza-przeniesienie-sedziego-przez-podsekretarza-stanu-jest-bezprawne>, (dostęp: 10.11.2015).

Wyrok SN z dnia 16 października 2013 r., III KK 280/13, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/III%20KK%20280-13.pdf>, (dostęp: 10.11.2015).

Uchwała Pełnego Składu SN z dnia 14 listopada 2007 r., BSA I - 4110 - 5/07, <http://sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/BSA%20I-4110-5-07.pdf>, (dostęp: 10.11.2015).

Uchwała siedmiu sędziów SN z 27 stycznia 2009 r., I KZP 23/08, OSNKW 2008, z. 3, poz. 19.

Postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2009 r., I KZP 24/08, OSNKW 2009, z. 3, poz. 20.

Uchwała SN z dnia 28 października 2009 r., I KZP 19/09, OSNKW 2009, z. 11, poz. 92.

Postanowienie SN z dnia 19 maja 2009 r., II KK 169/08, OSNKW 2009, z. 7, poz. 58.

Postanowienie SN z dnia 25 stycznia 2012 r., SNO 47/11, <http://www.lexlege.pl/orzeczenie/241543/sno-47-11-postanowienie-sadu-najwyzszego-sadu-dyscyplinarnego/>, (dostęp: 10.11.2015).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2013 r., II SA/Wa 1918/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3F77C84236>, (dostęp: 10.11.2015).

Uchwała Izby Cywilnej i Administracyjnej SN z 5 lutego 1988 r., III AZP 1/88, OSPiKA 1989 nr 3, poz. 59.

Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 22 września 1983 r., SA/Wr 367/83, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/42EA13578F>, (dostęp: 10.11.2015).

## **The issue of judge transfer to another place of jurisdiction**

**Summary:** The article deals with the transfer of common court judge to other place of judiciary at his request, the nature of the legal relationship of the administrative judges of the courts of law for examining applications, procedures for handling requests for the transfer of judges.

**Key words:** universal court judge, moving the judge, independence of the judiciary, independent, authority administrative, judiciary, executive.

