



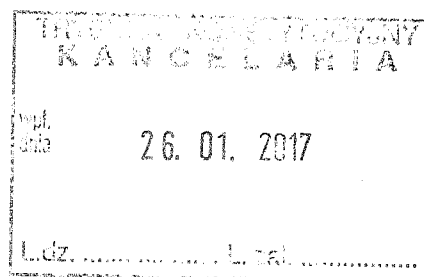
SEJM

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 31/16

BAS-WPTK-1311/16

Warszawa, dnia 26 stycznia 2017 r.



### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 26 maja 2016 r. (sygn. akt K 31/16), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy**

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO, Rzecznik lub wnioskodawca) kwestionuje art. 75 § 4 w związku z art. 75 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm.; dalej: p.u.s.p.) „w zakresie, w jakim od decyzji Ministra Sprawiedliwości nieuwzględniającej wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe nie przewiduje prawa do sądu”.

Artykuł 75 § 1 p.u.s.p. stanowi, że: „Przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe może nastąpić tylko za jego zgodą”. Powołany przepis nie statuuje w sposób bezpośredni prawa sędziego do zainicjowania procesu przeniesienia, jednak kontekst systemowy wskazuje – według RPO – że również sam sędzia może zawnioskować o przeniesienie. Potwierdza to art. 76 p.u.s.p., który wskazuje, że w razie przeniesienia sędziego do innej miejscowości, przysługuje mu zwrot kosztów przeniesienia, z wyjątkiem przypadku, gdy przeniesienie nastąpiło w drodze dyscyplinarnej lub na wniosek sędziego. Sędziemu przenoszonemu na jego wniosek Minister Sprawiedliwości (dalej: Minister lub MS), w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może przyznać zwrot kosztów przeniesienia.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wykładnia systemowa oraz aksjologia Konstytucji i p.u.s.p. prowadzą do wniosku, że zakres przedmiotowy art. 75 § 1 p.u.s.p. obejmuje również uprawnienie sędziego do zainicjowania procedury przeniesienia go na inne miejsce. Taka wykładnia ma znajdować potwierdzenie w praktyce. Z otrzymanego przez RPO pisma MS wynika, że w latach 2008-2014 Minister wydał 882 decyzje uwzględniające wnioski sędziów o przeniesienie na inne miejsce służbowe.

Jednocześnie w art. 75 § 2 pkt 1-4 p.u.s.p. prawodawca dopuścił przeniesienie sędziego bez jego zgody w czterech ściśle określonych sytuacjach: 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 tym samym wydziale sądu przez osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa w linii

prostej lub powinowactwa w linii prostej albo w stosunku przysposobienia, małżeństwa albo będących rodzeństwem; 3) gdy wymaga tego wzgląd na powagę stanowiska, na podstawie orzeczenia sadu dyscyplinarnego, wydanego na wniosek kolegium właściwego sądu lub Krajowej Rady Sądownictwa; 4) orzeczenia wobec sędziego kary dyscyplinarnej.

Rzecznik zwraca uwagę, że kompetencje do wydania decyzji w tym zakresie prawodawca przypisał Ministrowi Sprawiedliwości, natomiast możliwość kontroli tych decyzji przez Sąd Najwyższy ograniczył wyłącznie do sytuacji przeniesienia sędziego bez jego zgody, które zostały określone w art. 75 § 2 pkt 1 i 2 p.u.s.p. W art. 75 § 4 p.u.s.p. nie uregulowano procedury dotyczącej środków zaskarżenia przysługujących sędziemu w przypadku, gdy Minister Sprawiedliwości nie uwzględni jego wniosku o przeniesienie na inne miejsce służbowe. Problem konstytucyjny postawiony we wniosku dotyczy zatem rozstrzygnięcia, czy sędzia również w tego rodzaju sytuacjach powinien mieć możliwość żądania otwarcia drogi do merytorycznego rozstrzygnięcia jego sprawy przed sądem. W ocenie RPO zachodzi tu, nieuzasadnione w świetle konstytucyjnego prawa do sądu, pominięcie prawodawcy. „Ustawodawca przewidział bowiem uprawnienie polegające na możliwości zainicjowania przez sędziego procedury przeniesienia go na inne miejsce służbowe na jego wniosek, nie przewidział natomiast prawa sędziego do sądu w przypadku negatywnej decyzji Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie. W ocenie Rzecznika przyjęte na gruncie art. 75 § 4 w związku z art. 75 § 1 P.u.s.p. rozwiązanie powoduje, że decyzja Ministra ma charakter arbitralny i jest praktycznie niekontrolowalna” (wniosek, s. 4).

Jednocześnie Rzecznik podnosi, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego istnieje ustabilizowana wykładnia art. 75 § 4 w związku z art. 75 § 1 p.u.s.p., zgodnie z którą ze wskazanych przepisów nie można wyprowadzić wniosku o „wykreowaniu” nowego, nieznanego ustawie środka odwoławczego do Sądu Najwyższego od decyzji Ministra Sprawiedliwości odmawiającej uwzględnienia jego wniosku o przeniesienie na inne miejsce służbowe. Jak zwrócił uwagę SN w postanowieniu z 24 września 2014 r. (sygn. akt III KRS 27/14), „brak jest aksjologicznych podstaw do wyinterpretowania prawa sędziego do odwołania się do Sądu Najwyższego od odmowy uwzględnienia wniosku o przeniesienie na inne miejsce służbowe, skoro ustawodawca takiego odwołania nie przewidział”.

Wnioskodawca wskazuje, że *ratio legis* dla art. 75 p.u.s.p. „stanowi zagwarantowanie sprawnie funkcjonującego wymiaru sprawiedliwości poprzez poszanowanie konstytucyjnej zasady stabilności urzędu sędziego. Taki stan ma z kolei służyć zapewnieniu obywatelom realizacji konstytucyjnego prawa do sądu wynikającego z art. 45 Konstytucji” (wniosek, s. 7).

Jak podnosi Rzecznik, „każdy – w tym sędzia – może zwrócić się do sądu [...], po pierwsze, gdy żąda uruchomienia sankcji przewidzianych za naruszenie swojego prawa (art. 77 ust. 2 Konstytucji); po drugie, również w sytuacji, gdy odczuwa potrzebę definitywnego ustalenia swego statusu prawnego i potwierdzenia przebywania pod opieką prawa” (wniosek, s. 8). Przywołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym dokonano obszernej charakterystyki prawa do sądu, Rzecznik doprecyzował, że w niniejszym postępowaniu chodzi o wykazanie, że zgodnie ze standardami konstytucyjnymi, sędziemu przysługuje prawo dostępu do sądu, czyli uruchomienia procedury przed sądem (wniosek, s. 8-9).

Zdaniem RPO zakres przedmiotowy konstytucyjnego prawa do sądu niewątpliwie obejmuje również spory dotyczące stosunku służbowego sędziego sądu powszechnego, w tym zagadnienie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe zainicjowane złożonym przez niego wnioskiem. Rzecznik zauważa, że „z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z zasady demokratycznego państwa prawnego płynie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu (domniemanie drogi sądowej), wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z wyraźnego przepisu rangi ustawowej. Tego typu ograniczenia, w przypadku decyzji Ministra Sprawiedliwości nieuwzględniającej wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe nie przewiduje art. 75 § 4 P.u.s.p., ani żaden przepis tej ustawy” (wniosek, s. 11).

Wnioskodawca wskazuje ponadto, że umożliwienie złożenia odwołania do Sądu Najwyższego od decyzji MS odmawiającej przeniesienia na inne miejsce służbowe pozbawiłoby decyzje Ministra obecnej uznaniowości i pozwoliło wyważyć argumenty przemawiające za lub przeciwko przeniesieniu ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości.

Rzecznik argumentuje, że przyznanie sędziemu prawa do uruchomienia procedury przed sądem w przedstawionej wyżej sytuacji oznacza, że „niezależny, bezstronny organ jakim jest sąd, oceni poprawność decyzji podjętej przez Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie, a zatem rozpatrzy, czy mając na względzie główną

przesłankę, jaką jest zapewnienie sprawności i rzetelności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, możliwe było w określonych okolicznościach organizacyjnych sądownictwa, jak i uzasadnione z punktu widzenia okoliczności faktycznych sędziego, dokonanie jego przeniesienia na inne miejsce służbowe” (wniosek, s. 12).

W ocenie RPO „obecny kształt normatywny art. 75 § 4 w zw. z art. 75 § 1 P.u.s.p. może powodować negatywne dla interesu wymiaru sprawiedliwości konsekwencje związane z długotrwałym stanem pełnienia przez sędziego służby w miejscu, w którym ma on swoją siedzibę, ale które z uwagi na wystąpienie w jego życiu (już po powołaniu na stanowisko sędziego) szczególnych okoliczności przestało stanowić jego centrum życiowe. [...] Warto zauważyć, że obowiązek zamieszkania w miejscowości będącej siedzibą sądu, w której sędzia pełni służbę, został ustanowiony w art. 95 § 1 P.u.s.p. nie tylko w interesie samego sędziego (aby zaoszczędzić mu niedogodności związanych z dojazdami do innej miejscowości, w której ma siedzibę sąd), ale również w interesie wymiaru sprawiedliwości. Stałe codzienne dojazdy sędziego do innej miejscowości, związana z tym podróż trwająca niekiedy parę godzin dziennie, mogą bowiem negatywnie wpływać na efektywność pracy sędziego i utrudniać wykonanie powierzonych mu zadań” (wniosek, s. 12-13).

## **II. Analiza formalna**

1. Sformułowane we wniosku zarzuty nakazują rozważyć zawisły przed Trybunałem problem konstytucyjny z perspektywy pominięcia legislacyjnego, które może być przedmiotem badania konstytucyjności, oraz zaniechania ustawodawcy, które pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny rozróżnia zaniechania ustawodawcze oraz pominięcia ustawodawcze. Zaniechanie ustawodawcze występuje w sytuacji, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych, których wprowadzenie do systemu prawnego jest – zdaniem podmiotu inicjującego kontrolę – konieczne z punktu widzenia Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przyjmuje, że nie posiada kognicji do orzekania w sprawach tego rodzaju (zob. przykładowo postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02), gdyż w innym wypadku wcieliłby się w rolę prawodawcy. Z kolei pominięcie ustawodawcze, rozumiane jako wprowadzenie regulacji niepełnej, jest poddawane przez Trybunał ocenie zgodności z Konstytucją. Możliwość orzekania przez

Trybunał Konstytucyjny o tego typu wadliwości regulacyjnej jest, co do zasady, niekwestionowana (zob. przykładowo wyrok TK z 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 46/05 i powoływane tam wcześniejsze orzecznictwo). Trybunał zaznacza w ten sposób, że jego rolą „[n]ie jest zastępowanie ustawodawcy w sytuacji, gdy zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia, nawet gdy obowiązek tego uregulowania został ustanowiony w Konstytucji. Jednakże w ramach kompetencji do kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa, Trybunał Konstytucyjny ocenia zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji” (postanowienie TK z 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03 oraz wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06; 10 marca 2009 r., sygn. akt P 80/08).

W piśmiennictwie podkreśla się jednocześnie, że nie istnieją wyraźne kryteria, według których należy odróżniać zaniechania od pominięć (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze [w:] Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 398, 403-404). W praktyce rozróżnienie takie powinno być dokonywane *a casu ad casum*, przy uwzględnieniu trybunalskiej dyrektywy, że należy zbadać, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem (zob. przykładowo postanowienie TK z 9 maja 2000 r., sygn. akt Ts 84/99).

Sąd konstytucyjny, powołując się na literaturę przedmiotu, zwrócił także uwagę, że istnieje „[w]yraźny związek między dopuszczalnością orzekania o pominięciach ustawodawczych a obowiązkiem państwa zapewnienia realizacji konstytucyjnych praw i wolności (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie...*, s. 401-403)” (postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). Analiza judykatów Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że pominięcia prawodawcze są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków dotyczących pominięcia ustawodawczego odnosi się do nieprzyznania pewnych praw określonej kategorii podmiotów (zob. przykładowo wyroki TK z: 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09 oraz 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07). Należy również wskazać orzeczenia, które dotyczyły braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur. Braki te powodowały pozbawienie możliwości realizacji praw

określonej kategorii podmiotów (zob. przykładowo wyrok TK z 2 lipca 2009 r., sygn. akt K 1/07).

2. Analizując zarzuty sformułowane we wniosku, należy uznać, iż postulowane przez Rzecznika uzupełnienie normy wywodzonej z art. 75 ust. 1 i ust. 4 p.u.s.p. w postaci przyznania sędziemu uprawnienia do złożenia odwołania od rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na przeniesienie na inne miejsce służbowe w wyniku wniosku sędziego należy zakwalifikować jako zaniechanie prawodawcze.

Na wstępie godzi się zauważyć, że powołując do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, Prezydent RP wyznacza miejsce służbowe (siedzibę) sędziego. Zmiana miejsca służbowego sędziego może być dokonana bez zmiany stanowiska wyłącznie w przypadkach i w trybie określonych w art. 75 p.u.s.p. Na podstawie jego treści można wyróżnić dwa reżimy zmiany miejsca służbowego sędziego. Pierwszy polega na działaniu MS *ex officio* i wówczas nie jest wymagana zgoda sędziego. Drugi zaś reżim odnosi się do przeniesienia sędziego za jego zgodą przez MS.

Przeniesienie sędziego *ex officio* następuje w przypadkach określonych w art. 75 § 2 p.u.s.p. W tym zakresie przepis art. 75 § 2 p.u.s.p. rozwija postanowienia Konstytucji zawarte w rozdziale VIII dotyczące statusu sędziego. Zgodnie bowiem z art. 180 ust. 2 Konstytucji: „Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie”. Z kolei w myśl art. 180 ust. 5 Konstytucji: „W razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia”.

Zgodnie z art. 75 § 4 p.u.s.p. wspomniany reżim jest poddany kontroli sądowej w zakresie, w jakim przeniesienie wynika z reorganizacji sądownictwa lub powstania więzów pokrewieństwa, powinowactwa, małżeństwa lub przysposobienia w danym wydziale (art. 75 § pkt 1 i 2 p.u.s.p.). Ponadto SN, w drodze analogii, przyjmuje do rozpoznania odwołania od decyzji MS o przeniesieniu na inne miejsce służbowe w pozostałych przypadkach, o których mowa w art. 75 § 2 p.u.s.p. W praktyce zaskarżeniu do Sądu Najwyższego podlegają także orzeczenia sądu dyscyplinarnego w przedmiocie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe

bez jego zgody, ze względu na powagę stanowiska, wydane na podstawie art. 75 § 2 pkt 3 p.u.s.p. (zob.: postanowienie SN z 21 października 2003 r., sygn. akt SNO 59/03; uchwała SN z 17 maja 2005 r., sygn. akt SNO 21/05).

Drugi z obowiązujących reżimów został uregulowany w sposób zasadniczo odmienny. Przede wszystkim z zaskarżonego art. 75 § 1 p.u.s.p. nie wynika wprost, czy ma on zastosowanie do przeniesienia na inne stanowisko służbowe z wniosku sędziego. Podkreślenia wymaga, że żaden przepis p.u.s.p. nie gwarantuje *expressis verbis* sędziemu uprawnienia do żądania przeniesienia na inne miejsce służbowe. Ponadto ustawodawca nie określił przesłanek przeniesienia z wniosku sędziego ani w zaskarżonym, ani w żadnym innym przepisie p.u.s.p. Nie oznacza to, że sytuacja zmiany miejsca orzekania na wniosek sędziego jest dla ustawy irrelevantna. Można odnaleźć w niej przepisy, które są refleksami tak zdefiniowanego zdarzenia prawnego. Otóż zgodnie z art. 76 p.u.s.p.: „W razie przeniesienia sędziego do innej miejscowości, przysługuje mu zwrot kosztów przeniesienia, z wyjątkiem przypadku, gdy przeniesienie nastąpiło w drodze dyscyplinarnej lub na wniosek sędziego. Sędziemu przenoszonemu na jego wniosek Minister Sprawiedliwości, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może przyznać zwrot kosztów przeniesienia”.

W drodze interpretacji powyższych postanowień p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości za dopuszczalne uznaje, że przeniesienie „za zgodą sędziego” obejmuje również zmianę miejsca orzekania inicjowaną wnioskiem sędziego. Praktyka ta została także zaakceptowana na gruncie orzecznictwa sądowego (por. m.in. postanowienie WSA w Warszawie z 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 2094/13; wyroki WSA w Warszawie z: 30 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 1918/12; 4 października 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 813/13).

3. W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na fakt, że ustawodawca – ani w przepisach wskazanych przez wnioskodawcę jako przedmiot kontroli, ani w żadnym innym przepisie p.u.s.p. – nie uregulował, choćby zrębowo, przesłanek determinujących charakter normatywny postępowania w sprawie zmiany siedziby sędziego zainicjowanego wnioskiem samego zainteresowanego. W ustawie brak zarówno przesłanek materialnych, które wyznaczałyby zakres swobody dyskrecjonalnej MS przy podejmowaniu tego rodzaju rozstrzygnięć, jak i norm proceduralnych odnoszących się do trybu postępowania w tej sprawie.



W ocenie Sejmu wspomniany brak regulacji odnoszących się do podstaw i procedury przeniesienia sędziego wynika z kwalifikowanych różnic między przeniesieniem sędziego do innej siedziby podejmowanym przez MS *ex officio* a rozstrzygnięciem w tej sprawie podejmowanym na wniosek sędziego.

Przeniesienie *ex officio* ma na celu dobro wymiaru sprawiedliwości i służy reorganizacjom w strukturze sądów lub wykonaniu kary dyscyplinarnej czy zapobieżeniu konfliktowi interesów. Zakres kompetencji MS jest ściśle zdefiniowany i ograniczony do przypadków wskazanych w ustawie. Artykuł 75 p.u.s.p. stanowi ustawowe uszczegółowienie regulacji ustrojowych, o których mowa w art. 180 Konstytucji. Uznać zatem należy, że zakwestionowany przepis pełni funkcję gwarancyjną wobec sędziów, zabezpieczając konstytucyjny status władzy sądowniczej.

Aktem powołania przez Prezydenta RP nadaje się sędziemu na czas nieoznaczony inwestyturę i określa zakres jej sprawowania (wyrok TK z 8 maja 2012 r., sygn. akt K 7/10). Prezydencki akt charakteryzuje się wysokim stopniem precyzji (wyrok TK z 8 maja 2012 r., sygn. akt K 7/10), ponieważ w jego treść jest wpisany obowiązek każdorazowego wskazania rodzaju i szczebla sądu oraz miejsca służbowego (art. 55 § 3 p.u.s.p.). Miejsce służbowe to konkretny sąd i przypisany mu obszar jurysdykcyjny (art. 10 p.u.s.p.), w którym sędzia może sprawować wymiar sprawiedliwości (wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). Określenie miejsca służbowego należy do istoty powołania (wyrok TK z 8 maja 2012 r., sygn. akt K 7/10).

Prawo o ustroju sądów powszechnych dopuszcza zmianę miejsca służbowego sędziego, ale tylko w przypadkach i w trybie określonym w art. 75 p.u.s.p. (art. 55 § 3 p.u.s.p.). Regulacja ta ma charakter wyjątkowy i służy realizacji zasady stabilizacji urzędu sędziego (tak T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002, s. 207). Sposób, w jaki ustawodawca wprowadził wyjątki od tej zasady, nie powinien nasuwać wątpliwości: dookreślił przesłanki przeniesienia sędziego, mające swoje źródło w Konstytucji, sam zaś katalog przesłanek przeniesienia *ex officio* ujął jako zamknięty, poddając decyzję MS sądowej kontroli.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że istotą nieusuwalności sędziego z urzędu jest „ustanowienie zakazu pozbawienia sędziego, w sposób dyskrecjonalny,

sprawowanego urzędu. Nieusuwalność odnosi się do urzędu sędziowskiego, a więc do samego faktu bycia sędzią, czyli dysponowania przez sędziego władzą sądowniczą, rozumianą jako prawo niezawisłego wydawania wyroków w imieniu RP” (L. Garlicki, *Komentarz do art. 180 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 4).

Nieprzenoszalność sędziów jest natomiast traktowana jako korelat nieusuwalności i jej sensem jest zapobieżenie szykanowaniu sędziów, które w pewnych wypadkach mogłoby zmusić ich do zrzeczenia się stanowiska. Artykuł 180 Konstytucji, jak wskazuje się w piśmiennictwie, gwarantuje więc sędziemu stabilizację zarówno w zakresie stanowiska (pełnienia urzędu sędziowskiego w sądzie określonego rodzaju czy szczebla), jak i w zakresie siedziby (tj. miejsca służbowego, konkretnego sądu, w ramach którego sędzia sprawuje władzę sądowniczą). Nieprzenoszalność sędziego (podobnie jak nieusuwalność) nie ma jednak charakteru absolutnego. Dopuszczalne jest bowiem przeniesienie uzasadnione szczególnymi okolicznościami dotyczącymi konkretnego sędziego (art. 180 ust. 2 Konstytucji), jak również okolicznościami obiektywnymi, na które zainteresowany sędzia nie ma wpływu (*vide* L. Garlicki, *op. cit.*, s. 10 i powoływana tam literatura).

Tymczasem przeniesienie na wniosek sędziego uwarunkowane jest przede wszystkim potrzebą realizacji jego interesu osobistego. W tym zakresie ustrojodawca pozostawił ustawodawcy szeroki margines swobody legislacyjnej. Korzystając z tej swobody ustawodawca odstąpił od definiowania interesu prywatnego i jego relacji do interesu publicznego jakim jest dobro wymiaru sprawiedliwości (np. przez wskazanie okoliczności uzasadniających przeniesienie), zaś rozstrzygnięcie w tym zakresie pozostawił uznaniu Ministra Sprawiedliwości. Wychodząc naprzeciw interesom prywatnym sędziów, dopuścił mechanizm, który pozwala na uwzględnienie okoliczności życiowych powstałych po powołaniu na określone miejsce służbowe, lecz nieznanych w chwili tego powołania. Dzięki temu zapewnił sędziom możliwość przeniesienia na inne miejsce służbowe, rozluźniając reżim stabilności urzędu przejawiający się w powołaniu do określonego miejscowo sądu, nie naruszając przy tym przywołanych wyżej gwarancji konstytucyjnych.

W tym kontekście zwrócić trzeba uwagę na okoliczność, że powołanie na określone miejscowo stanowisko służbowe determinowane jest potrzebami wymiaru sprawiedliwości. Uwzględnia relację liczby rozpatrywanych spraw do obsady

kadrowej sądu. Ta relacja podlega ocenie w określonej perspektywie czasowej, jest uzależniona od faktycznej sytuacji kadrowej i orzeczniczej sądu. Przyznanie tzw. wolnych miejsc służbowych nie służy indywidualnym interesom osób wykonujących zawody prawnicze, ale jest podporządkowane sprawności i rzetelności wymiaru sprawiedliwości. Przeniesienie na inne miejsce służbowe powinno więc mieć charakter wyjątkowy i musi być przeprowadzone po wszechstronnym zbadaniu sprawy przez MS, zobowiązanego do racjonalnego zarządzania stanem kadry sędziowskiej. W pewnych okolicznościach faktycznych mogą istnieć poważne przeszkody organizacyjne, uniemożliwiające realizację żądania przeniesienia sędziego (np. z powodu ważnych spraw rodzinnych) na inne konkretnie wskazane przez niego miejsce służbowe, np. brak potrzeb zwiększenia etatów w nowym sądzie z powodu zmniejszenia się wpływu spraw, niedobór sędziów w sądzie, w którym dany sędzia orzeka, likwidacja sądu. W takiej sytuacji nie będzie możliwe pozytywne rozpatrzenie wniosku zainteresowanego.

Wreszcie, należy mieć na uwadze, że przyjęcie urzędu sędziego wiąże się z poddaniem się określonemu reżimowi prawnemu, którego źródłem normatywnym jest Konstytucja i p.u.s.p. Nie można tracić z pola widzenia okoliczności, że: „Przepisy konstytucyjne dotyczące sędziów [...] nie statuuje 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 ustroju sądownictwa” (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04).

Jak trafnie zauważa wnioskodawca, w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalony wydaje się pogląd, że od rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości o odmowie przeniesienia sędziego na jego wniosek nie przysługuje środek zaskarżenia przewidziany w art. 75 § 4 p.u.s.p. (zob. uchwała pełnego składu SN z 28 stycznia 2014 r., sygn. akt BSA I-4110-4/13; uchwała składu siedmiu sędziów SN z 17 lipca 2013 r., sygn. akt III CZP 46/13; wyrok SN z 22 listopada 2013 r., sygn. akt III KRS 214/13; postanowienia SN z: 28 maja 2013 r., sygn. akt III KRS 154/13 oraz 24 września 2014 r., sygn. akt III KRS 27/14).

Zdaniem Sądu Najwyższego rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe stanowi akt

*sui generis*, swoisty akt indywidualny z zakresu szeroko rozumianej materii konstytucyjno-ustrojowej. Jednocześnie w wyroku z 22 listopada 2013 r. (sygn. akt III KRS 214/13) Sąd Najwyższy uznał, że w obowiązującym stanie prawnym nie jest możliwa rekonstrukcja normy prawnej umożliwiającej odwołanie się od decyzji odmawiającej owego przeniesienia na wniosek sędziego, ze względu na art. 45 ust. 1 Konstytucji. Z przepisu tego nie da się w ocenie SN wyprowadzić, na zasadzie bezpośredniego stosowania, normy prawnej, która statuowałaby właściwość Sądu Najwyższego do rozpatrywania odwołań od określonych decyzji Ministra Sprawiedliwości. Sąd Najwyższy sprawuje bowiem nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1 Konstytucji) oraz wykonuje inne czynności określone w Konstytucji i ustawach (art. 183 ust. 2 Konstytucji). Konstytucja przekazała więc ustawodawcy – w ramach ustaw – określenie czynności Sądu Najwyższego, które może on podejmować w stosunku do podmiotów innych niż sądy powszechne i wojskowe. Z obowiązującego porządku prawnego nie wynika zaś kompetencja Sądu Najwyższego do rozpatrywania odwołań od decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe na jego wniosek.

W postanowieniu z 24 września 2014 r. (sygn. akt III KRS 27/14) SN wyraźnie zaakcentował fakt, że odmienny jest rygor spraw dotyczących przeniesienia sędziego bez jego zgody na inne miejsce służbowe, odmienny zaś wymiar spraw dotyczących nieuwzględnienia wniosku o przeniesienie sędziego do sądu w innym mieście dodając, że: „Również fakultatywny charakter takiej decyzji nie uzasadnia takiej kognicji Sądu Najwyższego do rozpoznawania odwołań w takich sprawach”.

Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25 maja 2016 r. (sygn. akt I OSK 805/16) przesądził, że przedmiotowe rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości nie stanowi decyzji administracyjnej, lecz jest „swoistym aktem władczym, właściwym procedurom obowiązującym wewnątrz władzy sądowniczej, kształtującym zakres terytorialny tej władzy [...]. Mając na uwadze racjonalność ustawodawcy nie sposób przyjąć, aby jego intencją było przyznanie możliwości wzruszania decyzji Ministra Sprawiedliwości w innych przypadkach i trybie aniżeli wskazane w art. 75 § 4 u.s.p.” (por. także postanowienie NSA w Warszawie z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 734/16).

4. Wskazać wreszcie należy, że sformułowane w niniejszym postępowaniu przez RPO zagadnienie prawne było przedmiotem odrębnego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zainicjowanego skargą konstytucyjną sędziego, któremu MS odmówił przeniesienia do innej siedziby. Sprawa ta zakończyła się postanowieniem TK z 30 listopada 2015 r. (sygn. akt SK 30/14) o umorzeniu postępowania ze względu na fakt, że skarżący sędzia nie wskazał przysługującej mu konstytucyjnej wolności bądź prawa podmiotowego, które mogłoby stać się wzorcem kontroli sformułowanych przez niego zarzutów. Nie mógł przez to wykazać, że w tej konkretnej sprawie doszło do naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw oraz że naruszenie to wynika z kwestionowanego w skardze art. 75 § 1, § 3 i § 4 p.u.s.p. Co istotne, Trybunał uznał, że sformułowany przez sędziego „zarzut dotyczy braku regulacji ustawowej, której konstytucyjnego źródła nie można jednak zidentyfikować”. Jak zauważył sąd konstytucyjny: „Żadna z norm wyznaczających status jednostki na gruncie obowiązującej Konstytucji nie wyraża przysługującego sędziemu konstytucyjnego prawa podmiotowego do żądania określenia miejsca wykonywania funkcji urzędowej ani zmiany okręgu sądowego, w którym – w imieniu państwa – wykonuje się władzę sprawowania wymiaru sprawiedliwości”. Doprecyzował przy tym, że: „Brak istnienia konstytucyjnego prawa podmiotowego umożliwiającego sędziemu formułowanie pod adresem ustawodawcy żądań dotyczących sposobu organizacji władzy sądowniczej wynika z konstytucyjnie oraz ustawowo ukształtowanego statusu sędziego”.

W przywołanym postanowieniu Trybunał uwypuklił specyfikę sprawowania urzędu sędziego akcentując, że: „Zarzuty sformułowane w badanej skardze koncentrują się wokół niedostatecznie rozubudowanej, zdaniem skarżącego, regulacji ustawowej określającej zasady przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe. Skarżący dowodzi konieczności stworzenia odpowiedniego mechanizmu ustawowego, umożliwiającego przenoszenie sędziów do innej siedziby na ich własny wniosek. Postuluje określenie kryteriów rozstrzygania takich wniosków przez Ministra Sprawiedliwości oraz wprowadzenie procedury sądowej kontroli decyzji Ministra w tej sprawie”. Trybunał podkreślił jednak, że „sędziemu nie przysługuje konstytucyjne prawo podmiotowe do żądania określenia miejsca wykonywania powierzonej mu funkcji urzędowej. Właśnie z uwagi na brak istnienia takiego prawa podmiotowego ustawodawca świadomie ukształtował treść art. 75 p.u.s.p. nie wprowadzając do tego przepisu mechanizmu, który w określonych okolicznościach nakazywałby Ministrowi

Sprawiedliwości uwzględnienie wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe”.

Jak się wydaje u podstaw powyższego rozstrzygnięcia Trybunału legło zatem przekonanie, że niezależnie od niewykazania przez skarżącego naruszonego prawa lub wolności, ewentualne braki w treści art. 75 p.u.s.p. są zaniechaniem ustawodawczym i nie podlegają kognicji sądu konstytucyjnego.

5. W ocenie Sejmu opisane wyżej argumenty nie pozwalają uznać, że na gruncie niniejszego postępowania zachodzi sytuacja pominięcia prawodawczego. Specyfika postulowanych przez wnioskodawcę regulacji nie odpowiada wskazywanym w nauce prawa i orzecznictwie sądu konstytucyjnego znamionom pominięcia prawodawczego.

Po pierwsze, jak wskazano na początku tego wywodu, pominięcia prawodawcze są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących danej kategorii podmiotów. Tymczasem, jak potwierdził Trybunał w przywołanym powyżej postanowieniu wydanym w sprawie o sygn. akt SK 30/14, nie sposób przyjąć, że ewentualne zaskarżenie przez sędziego odmowy przeniesienia do innej siedziby służyć ma ochronie któregoś z jego praw konstytucyjnych.

Po drugie, nie zachodzi wzmiankowana wyżej jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. W ocenie Sejmu sytuacje, w których ustawodawca przewidział możliwość odwołania się do SN istotnie różnią się od tej, do której odnosi się RPO we wniosku. Przypadki przeniesienia sędziego, o których mowa w art. 75 § 2 pkt 1 i 2, aktualizowane w drodze zaskarżalnej decyzji, mają wyraźne podstawy konstytucyjne. Tymczasem przeniesienie sędziego na jego wniosek nie jest instytucją umocowaną konstytucyjnie, co zakłada też większą swobodę ustawodawcy w tym zakresie.

Po trzecie, wprowadzenie sądowej kontroli rozstrzygnięć podejmowanych w oparciu o art. 75 § 2 pkt 1 i 2 p.u.s.p. stanowi logiczne dopełnienie konstrukcji przyjętej przez ustawodawcę instytucji przeniesienia sędziego nieuwzględniającej jego udziału. Rola sądu sprowadza się tu do weryfikacji czy MS działał w zgodzie z określonymi w art. 75 p.u.s.p. przesłankami, co istotne, pozostającymi w granicach konstytucyjnego upoważnienia do przeniesienia sędziego. Tymczasem uwzględnienie postulatu wnioskodawcy nie doprowadziłoby do uregulowania

w zaskarżonym przepisie materii jakościowo tożsamej z jego aktualną treścią. Przesłanki, na które powołuje się RPO, tj. ocena, czy decyzja MS prawidłowo wyważy interes prywatny oraz dobro wymiaru sprawiedliwości, nie wynikają bowiem wprost z ustawy.

6. W świetle powołanych wyżej argumentów Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku w sprawie.

MARSZAŁEK SEJMU

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marek Kuchciński', written over a light blue horizontal line.

Marek Kuchciński