SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 25 marca 2014 r.

Sygn. akt P 35/13
BAS-WPTK-2114/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 26. 03. 2014
L.dz. ..... L. zał. .....

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 23 maja 2013 r. (sygn. akt P 35/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 427 ze zm.) **jest zgodny** z art. 180 ust. 5 w związku z art. 178 ust. 1, art. 179, art. 186 ust. 1, art. 10 i art. 173 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 180 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli, stan faktyczny i zarzuty sądu

1. W pytaniu prawnym z 23 maja 2013 r., wszczynającym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: TK, Trybunał) o sygn. akt P 35/13, Sąd Najwyższy Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (dalej: sąd pytający, sąd, SN) jako przedmiot kontroli wskazał art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 427 ze zm.; dalej: p.u.s.p.).

Kwestionowany art. 75 § 2 pkt 1 p.u.s.p. stanowi: „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". Z kolei art. 75 § 3 p.u.s.p. przewiduje, że „O przeniesieniu sędziego w przypadkach określonych w § 1 i 2, wydaje decyzję Minister Sprawiedliwości, z tym że przeniesienie sędziego z przyczyn wymienionych w § 2 pkt 1 może nastąpić, jeżeli uwzględnienie wniosku sędziego co do nowego miejsca służbowego nie jest możliwe".

2. Pytanie prawne zostało sformułowane na kanwie sprawy toczącej się przed sądem pytającym (sygn. akt), osadzonej w następującym stanie faktycznym.

Minister Sprawiedliwości (dalej: MS) – decyzją z listopada 2012 r., nr wydaną na podstawie art. 75 § 2 pkt 1 i § 3 p.u.s.p. w związku z § 1 pkt 1 lit. d rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych (Dz. U. poz. 1121; dalej: rozporządzenie z 5 października 2012 r.) oraz § 3 pkt 3 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 października 2012 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1223; dalej: rozporządzenie z 25 października 2012 r.) – przeniósł J K., sędziego Sądu Rejonowego w Z na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w S Podstawą decyzji

o przeniesieniu była likwidacja Sądu Rejonowego w Z W miejsce zniesionego sądu zostały utworzone w Sądzie Rejonowym w S cztery Wydziały Zamiejscowe z siedzibą w Z

Od tej decyzji, na podstawie art. 75 § 4 p.u.s.p., sędzia J K. wniósł odwołanie (bezpośrednio do Sądu Najwyższego oraz równolegle za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości), w którym domaga się jej uchylenia, jako sprzecznej z prawem.

3. Sąd pytający kwestionuje zgodność przedmiotu zaskarżenia z przepisami Konstytucji z następujących powodów.

Pierwszy zarzut niekonstytucyjności wiąże się z możliwością przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe bez jego zgody, co ma naruszać zasadę nieusuwalności sędziego unormowaną w art. 180 Konstytucji, stanowiącą zarazem jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej, ujętej w art. 178 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym SN podnosi, że: „Przepisy art. 180 ust. 1, 2 i 5 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji jako wzorce kontroli konstytucyjności kwestionowanych regulacji ustawowych należy rozpatrywać w ich wzajemnym powiązaniu, ponieważ treścią art. 180 ust. 1, 2 i 5 jest sformułowanie podstawowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1) w zakresie odnoszącym się do statusu sędziego. Regulacje art. 180 Konstytucji muszą być rozpatrywane na tle ogólnych zasad funkcjonowania władzy sądowniczej (por. np. art. 173 Konstytucji). Zamieszczone w tym przepisie ograniczenia możliwości przeniesienia sędziego do innej siedziby, stanowiące gwarancję niezawisłości sędziowskiej, nie mają charakteru autonomicznego, a traktować je należy jako jeden z instrumentów służących zabezpieczeniu niezależności władzy sądowniczej i jej zdolności do niezawisłego wymierzania sprawiedliwości" (pytanie prawne, s. 8).

W opinii SN: „Konstytucyjną zasadą wynikającą z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji jest nie tylko to, że sędziowie są nieusuwalni z urzędu, lecz także to, że sędzia orzeka w siedzibie sądu określonego w akcie powołania (art. 179 Konstytucji) i nie może być dowolnie przeniesiony do innej siedziby" (pytanie prawne, s. 9). Z art. 180 Konstytucji nie można „wywieść, że Konstytucja przyzwala na przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe wbrew jego woli, na podstawie decyzji podejmowanej samodzielnie przez organ władzy wykonawczej, jakim jest Minister Sprawiedliwości, bez udziału organów władzy sądowniczej, Krajowej Rady Sądownictwa i Prezydenta

RP" (pytanie prawne, s. 9). W konsekwencji, powierzenie rozstrzygnięcia o przeniesieniu sędziego Ministrowi Sprawiedliwości, którego decyzje podlegają zaskarżeniu do Sądu Najwyższego, jest rozwiązaniem ustrojowo wadliwym (pytanie prawne, s. 10).

Ponadto, „Według art. 180 ust. 2 Konstytucji, przeniesienie sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Przepis ten wyraźnie i jednoznacznie przewiduje dopuszczalność przeniesienia sędziego (jako wyjątek od zasady jego nieprzenoszalności wynikającej z art. 180 ust. 1 Konstytucji) w razie jednoczesnego spełnienia dwóch warunków – przeniesienie może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i jedynie na mocy orzeczenia sądu. Warunki te zostały ujęte w koniunkcji, powinny być zatem spełnione łącznie – przypadki dopuszczalnego przeniesienia sędziego wbrew jego woli (bez jego zgody) muszą mieć oparcie w przepisach rangi ustawowej a samo przeniesienie powinno być orzeczone przez sąd (np. sąd dyscyplinarny). Warunków tych nie spełnia przeniesienie sędziego mocą decyzji Ministra Sprawiedliwości, choćby do wydania takiej decyzji istniały podstawy ustawowe. Z tego punktu widzenia art. 75 § 2 pkt 1 i § 3 p.u.s.p. są niezgodne z art. 180 ust. 2 Konstytucji" (pytanie prawne, s. 12). Nadto, „ustawowe przesłanki przeniesienia sędziego wbrew jego woli nie pokrywają się w żadnym stopniu z konstytucyjnie określonymi wyjątkami (art. 180 ust. 5) od zasady nieprzenoszalności sędziów (art. 180 ust. 1)" (pytanie prawne, s. 13).

Drugi zarzut wiąże się z kompetencją Ministra Sprawiedliwości do przenoszenia sędziów na inne stanowiska służbowe. „Zgodnie z art. 179 Konstytucji, sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony. Jak podkreśla w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, sposób powoływania sędziów ma zasadnicze znaczenie ustrojowe" (pytanie prawne, s. 14). W akcie powołania oznacza się każdorazowo stanowisko sędziowskie, rodzaj sądu i miejsce służbowe. Bez wskazania tych elementów sprawowanie urzędu sędziowskiego jest, zdaniem SN, niemożliwe. „Art. 75 § 2 pkt 1 i § 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim pomija w procesie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe udział Prezydenta, a co najmniej Krajowej Rady Sądownictwa, jest sprzeczny z art. 179 i art. 186 ust. 1 Konstytucji. Skoro bowiem miejsce służbowe sędziego jest immanentnym elementem aktu powołania na urząd sędziego, ze wszystkimi wskazanymi wyżej konsekwencjami, a Konstytucja powierza

tę kompetencję Prezydentowi, działającemu w tym zakresie wyłącznie na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, to pominięcie tych organów w procesie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe i pozostawienie decyzji w tym przedmiocie w samodzielnej gestii Ministra Sprawiedliwości należy uznać za rozwiązanie ustrojowo wadliwe" (pytanie prawne, s. 17).

Trzeci zarzut niekonstytucyjności polega na naruszeniu pozycji ustrojowej władzy sądowniczej, określonej przez art. 10 i art. 173 Konstytucji. W opinii Sądu Najwyższego, „Art. 10 ust. 1 w związku z art. 173 Konstytucji nakazuje ściślejszą separację władzy sądowniczej od władzy wykonawczej niż separacja między władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą. Oczywiście nie przekreśla to założenia, że odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy władzami, gdyż wymóg taki wynika bezpośrednio z art. 10 Konstytucji. [...] Wymagania tego nie spełnia unormowanie zawarte w ustawie, które dopuszcza możliwość przeniesienia sędziego, bez jego zgody, na inne miejsce służbowe przez Ministra Sprawiedliwości, nawet jeżeli decyzja ta podlega następczej kontroli Sądu Najwyższego. Możliwość odwołania się przez sędziego od tej decyzji nie stanowi bowiem na tyle silnej gwarancji dochowania niezależności władzy sądowniczej od władzy wykonawczej, aby usprawiedliwiała taki wyjątek" (pytanie prawne, s. 17-18). Zdaniem Sądu Najwyższego, zaskarżony przepis nie spełnia konstytucyjnych wymagań z kilku powodów: Przede wszystkim, „ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie odwołania sędziego może być w praktyce znacznie odłożone w czasie, co jest szczególnie istotne wobec stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa, że decyzja Ministra Sprawiedliwości w sprawie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe jest skuteczna z chwilą wskazaną w tej decyzji" (pytanie prawne, s. 18). Ponadto, „ustawodawca nie doprecyzował, według jakich przepisów Sąd Najwyższy ma rozpoznawać odwołanie sędziego – czy kontroli tego Sądu podlega jedynie formalna zgodność z prawem tej decyzji, na co wskazywałaby analogia do regulacji odwołań do Sądu Najwyższego od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa [...], czy też Sąd Najwyższy ma prawo ocenić tę decyzję merytorycznie" (pytanie prawne, s. 18). Nadto, „Jeżeli możliwość czasowego delegowania sędziego bez jego zgody do pełnienia obowiązków w innym sądzie albo w Ministerstwie Sprawiedliwości została uznana za niezgodną z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji, to tym bardziej możliwość trwałego przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe (do innego sądu) przez Ministra Sprawiedliwości (bez udziału

innych organów, w szczególności organów władzy sądowniczej) może być uznana za niegodną z Konstytucją. Przeniesienie na inne miejsce służbowe stanowi bowiem realizowaną bez zgody sędziego władczą ingerencję organu władzy wykonawczej w zakres jurysdykcji przyznanej konkretnemu sędziemu w akcie powołania, nawet jeżeli ingerencja ta jest związana z obiektywnie występującymi przesłankami organizacyjnymi" (pytanie prawne, s. 19-20).

II. Analiza formalna

1. W myśl art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Pytanie prawne musi spełniać łącznie trzy przesłanki: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną. Ostatnia z nich pozwala na wystąpienie z pytaniem prawnym tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie sądowej (zob. np. wyrok TK z 2 grudnia 2008 r., sygn. akt P 48/07). Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, bada, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. W związku z tym, musi istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem pytającym (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08 oraz powoływana tam literatura przedmiotu). Ze względu na przesłankę funkcjonalną ustawodawca w art. 32 ust. 3 ustawy o TK nałożył na sąd obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. „Dopełnienie tego obowiązku nie następuje przez powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale wymaga wykazania, że *in casu* spełniony jest konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego" (postanowienie TK z 13 lutego 2012 r., sygn. akt P 5/09). Wskazanie zakresu, w jakim odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy,

powinno obejmować szereg elementów, podkreślających znaczenie rozstrzygnięcia TK dla sprawy zawisłej przed sądem.

Wykładnia językowa art. 32 ust. 1 i 3 ustawy o TK nasuwa wniosek, że wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, nie jest elementem uzasadnienia, lecz oddzielnym elementem formalnym pytania prawnego. Należy jednak uznać, zwłaszcza zważywszy dotychczasowe orzecznictwo Trybunału, że nadmiernym formalizmem byłoby wymaganie, aby wypełnienie tego obowiązku następowało przez argumentację zawartą w wyodrębnionej redakcyjnie części pytania prawnego. „W rzeczywistości nie chodzi tu jednak o uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją (lub powołanie dowodów na jego poparcie), ale o *sui generis* uzasadnienie dopuszczalności pytania prawnego. Niezależnie od tego stwierdzić jednak należy, że na sądzie składającym pytanie prawne ciąży powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją" (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04).

2. Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy stwierdzić należy, że przedstawiający pytanie prawne skład orzekający Sądu Najwyższego w zasadzie ograniczył się do wskazania, że „Od rozstrzygnięcia co do zgodności wskazanego przepisu z Konstytucją w sposób oczywisty zależy rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed Sądem Najwyższym" (pytanie prawne, s. 6). W opinii Sejmu, trudno uznać tę wypowiedź za spełnienie warunku określonego w art. 32 ust. 3 ustawy o TK.

Wpływ odpowiedzi Trybunału na pytanie prawne na rozstrzygnięcie sprawy rozpatrywanej przez SN mógł być dla sądu oczywisty, a więc niewymagający dokładniejszego omówienia. Niezależnie od tych okoliczności, pominięcie wyjaśnienia tej kwestii w pytaniu prawnym pozostaje uchybieniem formalnym. Jego skutki Sejm pozostawia do oceny Trybunału Konstytucyjnego. Znamienne wydaje się jednak, że we wspomnianej sprawie o sygn. akt P 20/04, Trybunał – dostrzegając analogiczne do omawianych deficyty pytania prawnego Sądu Najwyższego – zaniechał umorzenia sprawy, podkreślając wyjątkowość swojej decyzji w tym względzie i podkreślając, że „wymaganie wyraźnie określone w art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ma charakter bezwzględnie wiążący zarówno dla sądów

przedstawiających pytania prawne, jak dla Trybunału Konstytucyjnego, a odejście od jego respektowania nie może stać się w przyszłości regułą" (wyrok z 7 listopada 2005 r.). Z drugiej strony trzeba jednak odnotować, że Trybunał Konstytucyjny nie jest w swoich poglądach konsekwentny, czego przejawem jest wyrok z 18 grudnia 2013 r., w uzasadnieniu którego TK stwierdził, że: „pytający sąd, przez wskazanie, że kwestionowany przepis stanowił materialno-prawną podstawę czynności będącej przedmiotem zaskarżenia w sposób wystarczający wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej. Jest oczywiste, że stwierdzenie niekonstytucyjności tego przepisu wywarłoby bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie sądu" (sygn. akt P 43/12). W świetle powyższego, Sejm poprzestaje na zasygnalizowaniu swoich wątpliwości, co do spełnienia przesłanek formalnych przez pytanie prawne leżące u podstaw niniejszej sprawy.

III. Wzorce kontroli

1. Pierwszym wzorcem jest art. 10 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej". Cytowany przepis wyraża zasadę podziału władzy, będącej fundamentem ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Doniosłość tej zasady podkreśla systematyka Konstytucji, bowiem została ona ujęta w rozdziale I, jak również wyeksponowana – choć w innym aspekcie – w preambule Konstytucji („ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na [...] współdziałaniu władz").

Zasada podziału władzy jest rozważana w dwóch ujęciach: przedmiotowym i organizacyjnym. Artykuł 10 ust. 1 Konstytucji stanowi o podziale władzy w ujęciu przedmiotowym i oznacza, że w obrębie całokształtu zadań (kompetencji) realizowanych przez państwo należy wyodrębnić sferę kompetencji polegających odpowiednio na stanowieniu prawa, stosowaniu prawa oraz rozstrzyganiu sporów prawnych (por. wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. akt K 28/04). Z kolei ust. 2 tego artykułu dotyczy podziału władzy w aspekcie organizacyjnym, wskazując organy realizujące zadania w ramach tak wyodrębnionych sfer („Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały"). Przyjmuje się, że w przypadku organów władzy ustawodawczej wyliczenie zawarte w ust. 2 ma

charakter enumeratywny, w przypadku zaś władzy sądowniczej i władzy wykonawczej – otwarty (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 71 oraz P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 10, s. 4). Ponadto, wyróżnia się podział władz w aspekcie personalnym (zasada niepołączalności), przeciwdziałający kumulacji funkcji publicznych w różnych segmentach władzy (zob. D. Lis-Staranowicz, *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym,* Warszawa 2005).

W orzecznictwie TK utorował sobie drogę pogląd, w myśl którego „Podział władz oznacza, że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. Z kolei wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji formuła «równoważenie się» władz oznacza oddziaływanie władz na siebie i wzajemne uzupełnianie ich funkcji. Istotą zasady podziału i równowagi władzy jest więc funkcjonalny podział władzy, a ponadto stan równoważenia się władz, celem gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa prawa" (wyrok TK z 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12, zob. także wyroki TK z: 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12;). W związku z tym, każda z władz powinna być wyposażona w instrumenty pozwalające jej hamować i kontrolować działania władz pozostałych. Zasada ta, wyrażana przez znaną formułę *checks and balances,* jest jedną z najistotniejszych i najlepiej sprawdzonych w praktyce reguł demokracji (zob. wyroki TK z: 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03; 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12). Trybunał zauważa, że „równoważenie się władz" musi być wzbogacone przez wymóg „współdziałania", który został *expressis verbis* wyrażony we wstępie do Konstytucji. „Poszczególne władze są zobowiązane do współdziałania w celu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych" (wyrok TK z 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12).

2. Następnym wzorcem kontroli jest art. 173 Konstytucji, w myśl którego „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz". Przepis ten statuuje zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej. Stanowi ona rozwinięcie zasady podziału władzy, modyfikując status sądów i Trybunałów

w ramach koncepcji trójpodziału władzy. O ile podział władzy nie wyklucza możliwości przenikania się kompetencji między władzami (a – co więcej – wymóg równoważenia i współdziałania władz wręcz zakłada istnienie takich sytuacji), to zasada odrębności władzy sądowniczej wyklucza możliwość wzajemnego nakładania się (przecinania) kompetencji przynależnych do organów władzy sądowniczej oraz odpowiednio organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Znajduje to wyraz w dwóch podstawowych aspektach. Po pierwsze, kompetencje związane z istotą władzy sądowniczej („jądro kompetencyjne"), wyrażające się w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, muszą być powierzone w sposób wyłączny na rzecz sądów (zasada monopolu kompetencyjnego sądownictwa; por. wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. akt K 28/04). Po drugie, żadna z władz nie może ingerować w sprawy struktury, składu oraz działania władzy sądowniczej, poza wyjątkami określonymi w Konstytucji (takim przypadkiem wynikającym z Konstytucji jest np. uprawnienie Prezydenta RP do mianowania sędziów). W nawiązaniu do powyższego wyróżnia się odpowiednio odrębność kompetencyjną oraz odrębność organizacyjną organów władzy sądowniczej.

Podkreśla się, że zasada odrębności władzy sądowniczej nie oznacza stanu, w którym pozostawałaby ona w całkowitej izolacji względem pozostałych władz. Po pierwsze, odrębność sądownictwa nie powoduje wyłączenia obowiązywania wobec władzy sądowniczej zasady równoważenia się władz (art. 10 Konstytucji), jak również wymogu współdziałania władz w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (preambuła). Po drugie, odrębność władzy sądowniczej (w tym zakresie mówić można nawet o pełnej separacji) odnosi się wyłącznie do sprawowanej przez sądy i Trybunały funkcji jurysdykcyjnej. Ani władza ustawodawcza, ani wykonawcza nie mogą zatem sprawować wymiaru sprawiedliwości, ani wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawiśli (zob. wyroki TK z: 19 lipca 2005 r., sygn. akt K 28/04 i 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 16/04). Czynności pozostające poza wymiarem sprawiedliwości, jak przykładowo sprawy finansowe oraz część spraw z zakresu administracji sądowej, nie muszą być natomiast sprawowane (autonomicznie) przez organy władzy sądowniczej (por. wyroki TK z: 9 listopada 2005 r., sygn. akt Kp 2/05; 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). „Obowiązkiem państwa jest zapewnienie warunków organizacyjnych i finansowych dla funkcjonowania systemu sądownictwa. Obejmuje to także prawidłowe wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na sądownictwo (zob. wyroki z: 16 kwietnia

2008 r., sygn. K 40/07; 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05, a także cytowany wyrok o sygn. K 45/07). Między innymi te okoliczności uzasadniają sprawowanie nadzoru administracyjnego nad sądami. Do ustawodawcy należy wybór, czy nadzór taki zostanie zorganizowany w ramach władzy sądowniczej, czy też kompetencje nadzorcze zostaną przypisane innej władzy – w tym przypadku władzy wykonawczej. Racją dla tego ostatniego rozwiązania może być przedstawione wyżej wymaganie współdziałania między różnymi władzami państwowymi. Powierzenie funkcji nadzoru administracyjnego Ministrowi Sprawiedliwości może znaleźć merytoryczne uzasadnienie także z uwagi na odpowiedzialność polityczną, jaką władza wykonawcza ponosi za sprawne funkcjonowanie aparatu państwowego, a w szczególności za racjonalne i prawidłowe gospodarowanie środkami budżetowymi" (wyrok TK z 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12).

3. Zasada niezawisłości sędziowskiej została wyrażona w artykule 178 ust. 1 Konstytucji. W myśl tego przepisu „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom". Zasada niezawisłości sędziowskiej jest fundamentem, na którym opiera się działanie władzy sądowniczej i pozostaje w ścisłym związku z zasadą niezależności sądów. Zachowanie bowiem niezawisłości sędziowskiej jest warunkiem wstępnym przestrzegania zasady niezależności sądów i bezstronności sędziego w sprawie zawisłej przed sądem (art. 45 ust. 1 Konstytucji, zob. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07). Ponadto, podkreśla się bezpośrednie zakorzenienie zasady niezawisłości sędziowskiej w konstytucyjnej zasadzie podziału władzy (wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99).

Istota niezawisłości sędziowskiej polega na związaniu sędziego prawem, działaniu zgodnie ze własnym sumieniem i wewnętrznymi przekonaniami (wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Zasada niezawisłości obejmuje swoim zakresem: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania; 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych; 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych; 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych; 5) wewnętrzną niezależność sędziego (wyroki TK z: 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98; 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99; 13 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 53/04; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 40/07).

Konstytucja zawiera szereg regulacji ukierunkowanych na zachowanie niezawisłości sędziowskiej, do których należą: 1) obowiązek zapewnienia odpowiedniego statusu materialnego i warunków pracy sędziego (art. 178 ust. 2 i art. 180 ust. 3-5 Konstytucji); 2) niepołączalność i apolityczność (art. 103 ust. 2 i art. 178 ust. 3 Konstytucji); 3) powoływanie sędziów na czas nieoznaczony (art. 179 Konstytucji); 4) nieusuwalność sędziego (art. 180 ust. 1 Konstytucji); 5) nieprzenoszalność sędziego (art. 180 ust. 2 Konstytucji); 6) immunitet sędziowski (art. 181 Konstytucji); 7) odpowiedzialność dyscyplinarną wyłącznie przed sądami. Niezawisłość sędziowska analizowana w aspekcie merytorycznym wymaga, aby sędzia w sprawowaniu funkcji jurysdykcyjnych opierał się wyłącznie na prawie (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Podejmowane natomiast przez niego rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach podlegają tylko kontroli instancyjnej przez sądy oraz nadzorowi judykacyjnemu Sądu Najwyższego.

4. Artykuł 179 Konstytucji określa tryb powoływania sędziów w sądach powszechnych, administracyjnych, wojskowych oraz w Sądzie Najwyższym (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Ponadto, ustanawia zasadę powoływania ich na czas nieoznaczony. Zgodnie z tym przepisem, organem uprawnionym do powoływania jest Prezydent RP, zaś wyłączne uprawnienie do występowania z wnioskami w sprawie powołania sędziego zostało powierzone Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: KRS albo Rada).

Akt powołania sędziego określa urząd sędziego (wskazanie określonego rodzaju sądu) i stanowisko (określony sąd), na jakie następuje powołanie (art. 55 § 1 i 2 p.u.s.p.), jak również miejsce służbowe (siedzibę) sędziego (art. 55 § 3 p.u.s.p.). Zasadą jest, że sędzia może sprawować władzę sądowniczą wyłącznie w sądzie, w którym zostało wyznaczone jego miejsce służbowe. Awans pionowy sędziego, rozumiany jako objęcie stanowiska sędziego w sądzie hierarchicznie wyższym, wymaga nowego wniosku KRS i wydania aktu powołania przez Prezydenta RP, w którym określa się nowe stanowisko oraz miejsce służbowe.

Powoływanie sędziów należy do aktów urzędowych Prezydenta RP wolnych od kontrasygnaty. W świetle art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji kompetencja Prezydenta określona w art. 179 Konstytucji traktowana jest jako uprawnienie osobiste (prerogatywa) Prezydenta RP, a zarazem sfera pozostawiona jego

wyłącznej gestii i odpowiedzialności (por. postanowienie TK z 23 czerwca 2008 r., sygn. akt Kpt 1/08).

Włączenie KRS do procedury powoływania sędziów jest uznawane za jedną z konstytucyjnych gwarancji niezależności sądów (wyrok TK z 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 16/04). Tryb działania Rady w zakresie realizacji tej kompetencji został przekazany do regulacji w drodze ustawy (art. 187 ust. 4 Konstytucji).

5. Wzorcem kontroli SN uczynił także wybrane ustępy art. 180 Konstytucji, które mają następujące brzmienie: „Sędziowie są nieusuwalni" (ust. 1); „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" (ust. 2); „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" (ust. 5).

Artykuł 180 Konstytucji jest źródłem zasady stabilizacji urzędu sędziego. Szczegółowymi jej gwarancjami są: 1) zakaz pozbawienia sędziego sprawowanego urzędu; 2) zakaz zawieszenia sędziego w sprawowaniu urzędu; 3) zakaz przeniesienia sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko; 4) konieczność określenia w ustawie granicy wieku, w której sędziowie przechodzą w stan spoczynku.

Przepis art. 180 ust. 1 Konstytucji statuuje instytucję nieusuwalności sędziego. Odstępstwo od zasady nieusuwalności może nastąpić wyjątkowo, z uwzględnieniem zasad i wartości konstytucyjnych (wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). Instytucja nieprzenoszalności sędziego znajduje umocowanie w art. 180 ust. 2 i ust. 5 Konstytucji, w których sprecyzowano zakres dopuszczalnych odstępstw od powyższej zasady (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04). W orzecznictwie TK utorował sobie drogę pogląd, w myśl którego zasada stabilizacji urzędu sędziego nie ma charakteru absolutnego. W praktyce występują sytuacje, w których konieczne staje się pozbawienie sędziego stanowiska, zawieszenie w urzędowaniu czy też przeniesienie na inne miejsce (do innej siedziby). Przy czym okoliczności stanowiące podstawę do tego typu rozstrzygnięć mogą być związane zarówno z osobą sędziego, jak i mieć charakter obiektywny. Pierwsza grupa, uregulowana w art. 180 ust. 2 Konstytucji, obejmuje przypadki określone w ustawie, polegające na uchybieniu przez sędziego sprawowanej funkcji – pozbawienie

urzędu, zawieszenie czy też przeniesienie do innego sądu bądź na inne stanowisko stanowią w takim przypadku kary orzekane przez sąd za przewinienia dyscyplinarne. Druga grupa (art. 180 ust. 5 Konstytucji) dotyczy przesunięć w obsadzie stanowisk sędziowskich wymuszonych przez zmiany w ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych.

Nieusuwalność i nieprzenoszalność stanowią gwarancje niezawisłości sędziowskiej w aspekcie personalnym (dotyczą praw i obowiązków sędziego – por. wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. akt K 28/04). Podkreśla się jednocześnie, że podstawowym celem regulacji zawartej w art. 180 Konstytucji nie jest ochrona osoby piastującej funkcję sędziowską, ale zapewnienie prawidłowego funkcjonowania władzy sądowniczej w interesie publicznym (wyrok TK z 25 lutego 2002 r., sygn. akt SK 29/01). Trybunał akcentował także, że „zamieszczone w tym przepisie gwarancje niezawisłości sędziowskiej nie mają charakteru autonomicznego, a traktować je należy jako jeden z instrumentów służących zabezpieczeniu niezależności władzy sądowniczej i jej zdolności do niezawisłego wymierzania sprawiedliwości" (wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98).

6. Jako kolejny wzorzec kontroli SN powołał art. 186 ust. 1 Konstytucji, stanowiący: „Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów". Przepis ten określa konstytucyjne zadania spoczywające na KRS. Ich wyznacznikiem jest „stanie na straży" rozumiane jako podejmowanie czynności polegających na czuwaniu nad brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07). Przy tym Konstytucja nie dookreśla, za wyjątkiem art. 179 (wnioski w sprawie powołania sędziów) oraz art. 186 ust. 2 (wnioski do Trybunału Konstytucyjnego), instrumentów i procedur służących realizacji tak określonego zadania. Umocowanie KRS do podejmowania konkretnych działań stanowi materię ustawową. Ustawodawca zobowiązany jest do wyposażenia KRS w takie kompetencje, które zapewnią rzeczywistą zdolność do skutecznego wypełnienia zadań, o których mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji (wyrok TK z 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 16/04). Z drugiej strony, ustawowo wyznaczone kompetencje Rady nie mogą wykraczać poza dziedziny związane z niezależnością sądów i niezawisłością sędziów (wyroki TK z 16 kwietnia 2008 r. sygn. akt K 40/07 i 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06). Aktem normatywnym uszczegóławiającym ustrojowe zadania

KRS jest obecnie ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 126, poz. 714 ze zm., dalej: ustawa o KRS).

IV. Analiza zgodności

1. Kompetencja Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów

1. Ze względu na stopień podobieństwa materii, Sejm uznaje za konieczne przedstawienie – w zakresie istotnym dla rozpatrywanej sprawy – zagadnienia przeniesienia służbowego sędziego w świetle przekształceń poziomej struktury sądów. Przez przekształcenia poziome należy rozumieć zmiany w organizacji sądów powszechnych w ramach ustalonego konstytucyjnie ustroju, obejmujące swoim zakresem rozmieszczenie sądów w terenie (tzw. siatka sądów) i ich wewnętrzną strukturę.

2. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że zaskarżony art. 75 § 2 pkt 1 i § 3 p.u.s.p. pozostaje w ścisłym związku z art. 20 pkt 1 p.u.s.p., w myśl którego: „Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, w drodze rozporządzeń: tworzy i znosi sądy oraz ustala ich siedziby i obszary właściwości". Przepis ten jest źródłem normatywnym kompetencji Ministra Sprawiedliwości do likwidowania i powoływania sądów oraz innych zmian w układzie poziomym. Z tą kompetencją sprzężone jest uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do przenoszenia sędziów w inne miejsce służbowe, jeśli zniesienie stanowiska wywołane jest zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesieniem danego sądu, wydziału zamiejscowego albo przeniesieniem siedziby sądu.

3. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12 potwierdził zgodność z Konstytucją kompetencji Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustala ich siedzib i obszarów właściwości w drodze rozporządzenia. Trybunał nie znalazł dostatecznych argumentów do obalenia domniemania konstytucyjność art. 20 ust. 1 p.u.s.p., stwierdzając jego zgodność z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 180 ust. 5 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Główne tezy powyższego wyroku można ująć następująco:

Po pierwsze, badana kompetencja Ministra Sprawiedliwości mieści się „w ramach tzw. władztwa organizacyjnego w zakresie wymiaru sprawiedliwości, a nie w ramach zmiany ustroju sądów". Minister Sprawiedliwości, jakkolwiek związany konstytucyjnie i ustawowo określonym ustrojem sądów powszechnych, ma swobodę w zakresie ustalenia liczby sądów w ramach poszczególnych kategorii sądów. „Ustawodawca nie wskazał bowiem liczby minimalnej lub maksymalnej jednostek organizacyjnych sądownictwa [...]. Liczba sądów poszczególnych rodzajów i kategorii wymaga określenia na takim poziomie, by gwarantowała realizację konstytucyjnego prawa do sądu w kształcie opisanym w tym właśnie przepisie. Określając liczbę sądów, ministrowie muszą brać pod uwagę konieczność zapewnienia organizacyjnych ram dla sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Liczba sądów powinna zatem gwarantować zarówno powszechny dostęp do sądu każdemu, kto chciałby skorzystać z prawa do sądu, jak i sprawne działanie wymiaru sprawiedliwości pozwalające na rozpatrywanie spraw bez nieuzasadnionej zwłoki. Ustalenie przez ministra liczby sądów w obrębie danej kategorii wymaga zatem każdorazowo ważenia różnych wartości celem znalezienia rozwiązania najkorzystniejszego z punktu widzenia potrzeby zapewnienia każdemu konstytucyjnie gwarantowanego mu prawa do sądu. Za stworzenie sprawnie działającego sądownictwa minister, jako członek rządu, odpowiada zarówno politycznie, jak i konstytucyjnie". Ponadto, TK zauważył, że sporna kompetencja Ministra Sprawiedliwości „znajduje dodatkowe uzasadnienie w powierzonym mu nadzorze administracyjnym nad sądami powszechnymi. Problem konstytucyjności tego nadzoru był rozważany w wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07. Orzekając w pełnym składzie, Trybunał stwierdził wówczas, że zagadnienie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów «mieści się w sferze ustroju sądownictwa w znaczeniu szerokim. Wskazanie podmiotów nadzoru umożliwia bowiem właściwe funkcjonowanie struktur sądowych». W ramach nadzoru administracyjnego Minister odpowiada za właściwą organizację sądów warunkującą sprawność i efektywność ich działania".

Po drugie, kompetencja Ministra Sprawiedliwości nie narusza zasady niezależności władzy sądowniczej i zasady podziału władzy. „Tworzenie i znoszenie sądów, ustalanie ich siedzib i obszarów właściwości przez Ministra Sprawiedliwości (Ministra Obrony Narodowej w wypadku sądów wojskowych) w formie

rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 20 pkt 1 u.s.p. [p.u.s.p. – uwaga własna] i art. 3 § 3 u.s.w. [ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych; t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 952 – uwaga własna] nie jest sprawowaniem funkcji jurysdykcyjnej, zastrzeżonej wyłącznie dla sądów. Nie jest to wymierzanie sprawiedliwości; chodzi jedynie o tworzenie właściwych warunków dla orzekania. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym już wyroku o sygn. K 45/07, «to władza publiczna ponosi odpowiedzialność za stworzenie warunków finansowych i organizacyjnych dla funkcjonowania systemu sądownictwa. To państwo ma prowadzić do racjonalnego i prawidłowego wykorzystywania środków budżetowych przeznaczonych na funkcjonowanie sądownictwa»".

Po trzecie, utworzenie konkretnego sądu lub jego zniesienie oznacza każdorazowo zmianę granic okręgów sądowych. Ze zmianą struktury poziomej sądów wiąże się konieczność dokonywania tzw. przeniesień służbowych sędziów. Istotne, aby akt przeniesienia był odpowiednio skorelowany z taką zmianą. Przeniesienie natomiast konkretnego sędziego nie musi wynikać wprost z ustawy, wystarczy, że ustawa dopuszcza (przewiduje) takie rozwiązanie. W omawianym wyroku, przywołując ustalenia poczynione na kanwie sprawy o sygn. akt P 20/04, Trybunał stwierdził, że: „Art. 75 § 2 pkt 1 u.s.p. przewiduje, że zgoda sędziego na przeniesienie na inne miejsce służbowe nie jest wymagana, w wypadkach zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu. Ten właśnie przepis rangi ustawowej stanowi podstawę do przenoszenia sędziego w razie zniesienia sądu lub zmiany obszaru właściwości sądu".

4. Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że kompetencja MS do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib mieści się w ramach tzw. władztwa organizacyjnego i nie narusza konstytucyjnych fundamentów władzy sądowniczej. Realizacja tak określonej kompetencji (zniesienie lub utworzenia nowego sądu) wywołuje zmiany w ramach istniejącej siatki sądów powszechnych. Nadto, towarzyszą jej również zmiany o charakterze personalnym, gdyż zniesienie sądu powoduje utratę przez sędziego dotychczasowego miejsca służbowego. W związku z tym, ustawodawca wyposażył jednocześnie MS w kompetencję do przenoszenia sędziów na inne miejsce służbowe. Oba przepisy są wyrazem pragmatyzmu prawniczego, mającego na celu dobro wymiaru sprawiedliwości. Sądy

mają bowiem z założenia działać sprawnie i rzetelnie, a jest to możliwe w warunkach dostosowania siatki sądów do „zapotrzebowania" na „prawo do sądu", wyznaczanego liczbą spraw i wniosków wpływających do sądu.

Kończąc, należy jeszcze raz podkreślić, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego kompetencja MS do znoszenia i tworzenia sądów nie narusza konstytucyjnych zasad organizacji sądownictwa.

2. Przenoszenie sędziego do innego sądu w świetle konstytucyjnej zasady stabilizacji urzędu sędziego

1. Pierwszy problem konstytucyjny, jaki wyłania się z zarzutów SN, wiąże się z zasadą stabilizacji urzędu sędziego, na którą składa się zakaz usuwania oraz zakaz przenoszenia sędziów. Istota tak postawionego zagadnienia sprowadza się do pytania, czy w świetle art. 180 ust. 2 i ust. 5 w związku z art. 180 ust. 1 i art. 176 Konstytucji dopuszczalne jest przeniesienie sędziego, bez jego zgody, na inne stanowisko służbowe utworzone w sądzie, który przejął właściwość zniesionego sądu.

2. Konstytucyjne gwarancje stabilizacji urzędu sędziego zostały określone przede wszystkim w art. 180 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że sędziowie są nieusuwalni. Zgodnie 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 wypadkach określonych w ustawie. Natomiast w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenieść do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia (art. 180 ust. 5 Konstytucji). Z przepisów tych można wyprowadzić wspomniane już wyżej trzy zakazy: 1) zakaz pozbawienia sędziego sprawowanego urzędu; 2) zakaz zawieszania sędziego w sprawowaniu urzędu; 3) zakaz przenoszenia sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko.

Wskazane zakazy nie mają charakteru absolutnego. W rzeczywistości mogą powstać sytuacje, kiedy trzeba pozbawić sędziego stanowiska, zawiesić w urzędowaniu lub przenieść na inne miejsce. Zdaniem Trybunału, zasada stabilizacji urzędu sędziego ma przede wszystkim stanowić gwarancję tego, aby

sędzia orzekał w sposób niezawisły, co służyć ma zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania władzy sądowniczej w interesie publicznym (wyrok TK z 25 lutego 2002 r., sygn. akt SK 29/01). Z tej zasady wynika dyrektywa nakazująca ustawodawcy precyzyjnie określić wyjątki, w których może dojść do ingerencji w stabilizację zawodową sędziego (wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07).

Przywołany przez sąd pytający art. 180 ust. 1 Konstytucji statuuje instytucję nieusuwalności sędziego, z której wynika zakaz dyskrecjonalnego pozbawienia sędziego urzędu. Odnosi się ona przede wszystkim do dysponowania przez sędziego władzą sądowniczą rozumianą jako kompetencja do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w postaci wydawania wyroków i innych orzeczeń. Podstawy normatywne odstąpienia od zasady nieusuwalności zostały określone w art. 180 ust. 2 Konstytucji. W świetle regulacji konstytucyjnej złożenie sędziego z urzędu może nastąpić na mocy orzeczenia sądu i tylko w wypadkach wskazanych w ustawie. Ustrojodawca powierzył więc ustawodawcy określenie sytuacji uzasadniających złożenie sędziego z urzędu, wskazując ponadto warunki, jakie muszą być w tym zakresie zachowane.

Oprócz nieusuwalności, art. 180 Konstytucji ustanawia w ust. 2 zasadę nieprzenoszalności sędziego, która swoim zakresem obejmuje miejsce służbowe (siedzibę) i stanowisko (sprawowanie urzędu sędziowskiego w sądzie określonego rodzaju). Przeniesienie, na które zainteresowany sędzia nie wyraża zgody, jeśli jest uzasadnione szczególnymi okolicznościami dotyczącymi osoby konkretnego sędziego, zostało przez ustrojodawcę obwarowane tymi samymi gwarancjami, co dopuszczalność złożenia sędziego z urzędu lub zawieszenia w urzędowaniu (może nastąpić na mocy orzeczenia sądu i tylko w wypadkach wskazanych w ustawie). Pojęcie przeniesienia sędziego jest w tym kontekście używane w ujęciu subiektywnym, związanym z osobą konkrektnego sędziego. Trzeba jednak pamiętać, że przeniesienie może być także wynikiem okoliczności obiektywnych, na które sędzia nie ma wpływu, do których należy zaliczyć zmianę ustroju sądów lub granic okręgów sądowych (art. 180 ust. 5 Konstytucji). Rozróżnienie to ma znaczenie dla prawidłowej oceny zakresu hipotez poszczególnych ustępów art. 180 Konstytucji.

Z powyższego wynika, iż zasada stabilizacji urzędu sędziego, przewidziana w art. 180 Konstytucji, nie może być rozumiana w sposób absolutny, a wynikające z niej gwarancje nie zapewniają sędziemu trwałości miejsca służbowego od

momentu powołania przez Prezydenta RP aż do przejścia w stan spoczynku. Ustawa zasadnicza dopuszcza bowiem *expressis verbis* przenoszenie sędziego na inne miejsce służbowe bez jego zgody, ale w określonych sytuacjach (art. 180 ust. 2 i ust. 5 Konstytucji).

Obowiązujące w Polsce ustawy dotyczące ustroju sądów powszechnych zawsze przewidywały instytucję przeniesienia sędziego bez jego zgody i zawsze była ona postrzega jako wyjątek od zasady stabilizacji urzędu sędziego, zgodnie z którą osoba powołana przez Prezydenta RP na stanowisko sędziego z mocy tego powołania staje się sędzią i jest uprawniona do orzekania wyłącznie w sądzie wskazanym w akcie powołania. Miarodajne w tej sprawie są ustalenia TK poczynione w sprawie o sygn. akt K 45/07, w której Trybunał zauważył, że: „instytucja przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe, od samego początku pojawienia się w systemie sądowniczym, dotyczyła przeniesienia sędziego na inne stanowisko sędziowskie [...] Od 1928 r. przeniesienie sędziego na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości na inne miejsce służbowe mogło nastąpić – za zgodą sędziego – w każdym czasie i z każdej przyczyny. Enumeratywnie określone przesłanki przeniesienia sędziego na inne stanowisko sędziowskie – bez zgody przenoszonego sędziego – odnosiły się zawsze do przesłanek dotyczących pewnych obiektywnych cech sędziego, które uniemożliwiały mu z obiektywnych względów dalsze sprawowanie urzędu na danym stanowisku w danym sądzie. Tak więc, od 1928 r., przeniesienie sędziego bez jego zgody mogło nastąpić jedynie z powodu: 1) zniesienia stanowiska sędziowskiego w wyniku zmiany ustroju sądownictwa lub zniesienia danego sądu (od 1985 r. także z powodu przeniesienia siedziby sądu), 2) powstałego powinowactwa na skutek zawarcia związku małżeńskiego pomiędzy sędziami danego sądu (w latach 1964-2001 także na skutek powstałej podległości służbowej pomiędzy sędziami małżonkami), 3) od 1964 r. do momentu wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 stycznia 1999 r. (sygn. K.1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3) z powodu stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa między sędzią a osobą, która wykonywała zawód adwokacki (od 1997 r. także radcy prawnego) na obszarze właściwości tego samego sądu wojewódzkiego, 4) gdy wymagało tego dobro wymiaru sprawiedliwości (do 1990 r.) lub ze względu na powagę stanowiska sędziowskiego – na podstawie orzeczenia sądu wyższego powziętego na wniosek Ministra Sprawiedliwości (do 1950 r.) lub na wniosek prezesa właściwego sądu (od 1950 r. do 1985 r.), a od 1985 r. na podstawie uchwały

kolegium sądu wojewódzkiego podjętej na wniosek prezesa tego sądu, od 1990 r. na podstawie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa, podjętej na wniosek kolegium właściwego sądu, 5) z powodu przeniesienia w drodze dyscyplinarnej" (zob. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07).

Aktualnie zagadnienie to normuje art. 75 § 2 p.u.s.p., w myśl którego „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".

Reasumując, przeniesienie sędziego bez jego zgody na inne miejsce służbowe jest instytucją osadzoną w sposób trwały w polskim porządku prawnym. Należy ją postrzegać jako wyjątek od konstytucyjnej zasady stabilizacji urzędu sędziego. Jest to jednak wyjątek, który znajduje uzasadnienie w dążeniu do zapewnienia sprawnie i rzetelnie działającego sądownictwa. W szczególnych przypadkach istnieje bowiem uzasadniony interes publiczny nakazujący przedłożyć dobro wymiaru sprawiedliwości nad zasadę stabilizacji urzędu sędziego. Nie sposób w tym kontekście nie zauważyć, że sama zasada stabilizacji urzędu sędziego nie ma charakteru autonomicznego, ale instrumentalny – w tym sensie, że także ona stanowi jedynie gwarancję prawidłowego funkcjonowania systemu sądownictwa i z tego czerpie swoje aksjologiczne uzasadnienie.

3. Kwestią wymagającą wyjaśnienia, niezbędną do prawidłowej oceny konstytucyjność zaskarżonej regulacji, jest ustalenie, czy SN w sposób adekwatny przywołał wzorce kontroli.

4. Status sędziego, w świetle art. 55 p.u.s.p., wyznaczają trzy kategorie: urząd, stanowisko i miejsce służbowe. W akcie powołania danej osobie przyznaje się urząd sędziego, co oznacza, że przynależy ona do władzy sądowniczej i jest umocowana do orzekania w imieniu Rzeczpospolitej Polskiej. Prezydent RP określa

również stanowisko (sędzia sądu rejonowego, sądu okręgowego albo sądu apelacyjnego) i miejsce służbowe, czyli konkretny sąd (obszar jurysdykcyjny), w którym sędzia sprawuje wymiar sprawiedliwości.

Mając to na uwadze, pojawia się wątpliwość, czy zasada nieusuwalności sędziego obejmuje swoim zakresem wszystkie trzy kategorie, tj. urząd, stanowisko i miejsce służbowe, wyznaczające status sędziego.

Jak wielokrotnie wspominano, przepis art. 180 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę nieusuwalności z urzędu, rozumianego jako „fundament" funkcjonowania władzy sądowniczej i gwarancję niezawisłości sędziowskiej. Pozbawienie sędziego jego urzędu oznacza „wydalenie" go poza segment władzy sądowniczej oraz utratę praw i obowiązków, jakie wiążą się z zajmowaną godnością. Artykuł 180 ust. 1 Konstytucji należy rozpatrywać łącznie z art. 179 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego sędziowie są powoływani na czas nieoznaczony. Tezę tę wzmacnia fakt, że sędziowie, przechodząc w stan spoczynku po osiągnięciu określonego wieku, nie zostają pozbawieni swojego urzędu. Opróżniają natomiast swoje miejsce służbowe, czyniąc je wolnym (pozostającym w dyspozycji MS). A zatem wraz z przejściem w stan spoczynku ustaje ich władza jurysdykcyjna, jakkolwiek większość pozostałych atrybutów statusu sędziego nadal jest im przynależna.

Z powyższego wynika, iż gwarancja nieusuwalności odnosi się przede wszystkim do zwolnienia (wydalenia) ze służby, co wiąże się z utratą wszystkich praw i obowiązków sędziego. Nieusuwalności nie należy bezpośrednio łączyć z instytucją przeniesienia sędziego do innego sądu (na inne stanowisko służbowe), o której mowa w art. 180 ust. 2 i ust. 5 Konstytucji. Wprawdzie Konstytucja reguluje obie te instytucje w jednym artykule (art. 180), to jednak ocena każdej z nich musi być zróżnicowana. Uzasadnienie tej tezy znajduje potwierdzenie w języku Konstytucji, który dokonuje dyferencjacji terminologicznej, wyróżniając „urząd sędziego" i „stanowisko". Powyższe zróżnicowanie leksykalne znajduje swoje odzwierciedlenie w art. 180 ust. 2 Konstytucji, stanowiącym o „złożeniu sędziego z urzędu", „zawieszeniu w urzędowaniu" i „przeniesieniu do innej siedziby lub na inne stanowisko" (zob. także art. 180 ust. 5 Konstytucji). Dopełnienie tej tezy stanowi treść art. 178 Konstytucji, który traktuje wprost o urzędzie sędziego. Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. A nadto, sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Konstytucja

charakteryzuje w ten sposób urząd sędziego, że przyznaje mu walor niezawisłości i godności. Innymi słowy, godność i niezawisłość należy do definicji urzędu sędziego. Takich przymiotów nie wiąże ze stanowiskiem służbowym w określonym terytorialnie sądzie (miejscem służbowym). Stanowisko służbowe jest administracyjnie wyodrębnionym i wyznaczonym sędziemu miejscem urzędowania, urząd natomiast wyraża przynależność do władzy sądowniczej. Stanowisko służbowe jest jednak akcesoryjnie związane z urzędem, którego posiadanie jest warunkiem pracy w określonym miejscowo sądzie. Utrata urzędu powoduje zarazem utratę stanowiska służbowego. Istniejąca zależność pomiędzy obiema kategoriami ma charakter jednostronny, ponieważ pozbawienie sędziego miejsca służbowego w określonym miejscowo sądzie nie przekłada się na utratę urzędu, natomiast utrata urzędu wiąże się każdorazowo z utratą miejsca służbowego.

W rezultacie, zasada nieusuwalności sędziego ujęta w art. 180 ust. 1 Konstytucji wyraża zakaz dyskrecjonalnego pozbawienia sędziego urzędu, zaś zasada nieprzenoszalności dotyczy trwałości stanowiska służbowego, z którym wiąże się sprawowanie jurysdykcji w określonym miejscowo sądzie. Z tego względu stosowanie wprost gwarancji, jakie wynikają z zasady nieusuwalności, w odniesieniu do miejsca służbowego, nie znajduje uzasadnienia w świetle norm konstytucyjnych.

Należy zauważyć, że art. 75 § 3 oraz przywołany względem niego związkowo art. 75 § 2 pkt 1 p.u.s.p. dotyczą „przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe". Przepisy te nie regulują natomiast innej fundamentalnej dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów kwestii, jaką jest omówiona wyżej utrata urzędu, a w konsekwencji utrata wszelkich atrybutów władzy sądowniczej (zasada nieusuwalności).

5. Reasumując, w opinii Sejmu, pomiędzy zakwestionowanymi przepisami p.u.s.p. a art. 180 ust. 1 Konstytucji nie zachodzi tożsamość przedmiotowa normowanej materii. Tym samym należy dojść do wniosku, że art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 p.u.s.p. nie jest niezgodny z art. 180 ust. 1 Konstytucji, który w tej konfiguracji stanowi nieadekwatny wzorzec kontroli.

6. Inny z przepisów przywołanych jako punkt odniesienia w procesie kontroli hierarchicznej zgodności kwestionowanych przepisów p.u.s.p., tj. art. 180 ust. 2 Konstytucji, wyraża zakaz przeniesienia do innej siedziby lub na inne stanowisko

wbrew woli sędziego. Zgodnie z tym przepisem, przeniesienie może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Zaskarżony art. 75 § 3 p.u.s.p. odnosi się natomiast do przeniesienia na mocy decyzji Ministra Sprawiedliwości. Wstępna i pobieżna analiza obu przepisów uprawnia do twierdzenia, że zachodzi pomiędzy nimi różnica w zakresie organów podejmujących decyzję o przeniesieniu sędziego. Przepis konstytucyjny stanowi o orzeczeniu sądu, zaś przepis ustawowy – o decyzji MS. W opinii Sejmu, istniejąca różnica pomiędzy przywołanym wzorcem a przedmiotem kontroli jest jednak irrelewantna dla wyniku oceny konstytucyjności art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 p.u.s.p. Różnicę tę należy bowiem odczytywać jako rozbieżność (rozłączność), a nie kolizję treści konfrontowanych przepisów, co w konsekwencji przesądza o nieadekwatności analizowanego wzorca kontroli. Taki wniosek wynika z celu i charakteru regulacji art. 180 ust. 2 Konstytucji, normującego odstępstwa od zasady nieusuwalności sędziów z przyczyn innych niż zmiana granic okręgów sądowych (tej ostatniej kwestii został poświęcony wyłącznie art. 180 ust. 5 Konstytucji). Sprzeniewierzenie się niezawisłości sędziowskiej lub godności urzędu sędziego uprawniają do odstąpienia od zasady nieusuwalności oraz zasady nieprzenoszalności. Indywidualne rozstrzygnięcia w tym zakresie zostały powierzone przez ustrojodawcę organom sądowym (władzy sądowniczej) ze względu na zasadę niezależności sądów. Artykuł 75 § 3 p.u.s.p. w zakresie dookreślonym przez wskazany jako związkowy przedmiot kontroli art. 75 § 2 pkt 1 p.u.s.p. (jest to również zakres wytyczony okolicznościami sprawy, na kanwie której Sąd Najwyższy wystąpił z pytaniem prawnym) odnosi się do kwestii natury pragmatycznej, towarzyszących przekształceniom w strukturze sądów, zapewniając sprawne działanie organów w celu pełniejszej realizacji konstytucyjnego prawa do sądu.

7. Różne *ratio legis* leżące u podstaw wzorca kontroli i przedmiotu kontroli, a w konsekwencji także zakres normowania każdego z tych przepisów prowadzą do wniosku, że art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 p.u.s.p. nie jest niezgodny z art. 180 ust. 2 Konstytucji. Należy nadmienić, że teza ta znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie TK, z którego wynika, że przeniesienie sędziego będące wynikiem okoliczności obiektywnych, na które sędzia nie ma wpływu (m.in. zmiana ustroju sądów lub granic okręgów), nie wymaga ani formy ustawy, ani podejmowania odpowiednich rozstrzygnięć wyłącznie przez sąd (o czym mowa

w art. 180 ust. 2 Konstytucji), choć musi następować z zapewnieniem prawa do sądu osobie zainteresowanej (por. wyroki TK z: 25 lutego 2002 r., sygn. akt SK 29/01 oraz 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07).

8. Trzeci z przywołanych wzorców kontroli, tj. art. 180 ust. 5 Konstytucji normuje kwestię przeniesienia sędziego do innego sądu w razie zmiany ustroju sądów powszechnych oraz zmiany granic okręgów sądowych. W sprawie zawisłej przed Sądem Najwyższym przeniesienie na inne miejsce służbowe związane było ze zniesieniem Sądu Rejonowego w Z W jego miejsce Minister Sprawiedliwości utworzył cztery wydziały zamiejscowe Sądu Rejonowego w S z siedzibą w Z Konsekwencją decyzji organizacyjnej była zmiana granic jurysdykcyjnych Sądu Rejonowego w S , do którego został przeniesiony sędzia na mocy decyzji MS.

Miarodajny do oceny adekwatności przywołanego tu wzorca kontroli jest pogląd TK wyrażony w sprawie o sygn. akt K 27/12. W opinii Trybunału „konsekwencją zniesienia sądu lub jego utworzenia jest zmiana granic okręgów sądowych. Zmiana granic okręgów sądowych w świetle art. 176 ust. 2 Konstytucji nie jest jednak materią zastrzeżoną dla regulacji ustawowej, co również zostało już wcześniej przez Trybunał ustalone. Zmiana taka może zatem zostać dokonana w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie delegacji ustawowej". Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że zniesienie sądów rejonowych znajduje oparcie w art. 180 ust. 5 Konstytucji i wiąże się bezpośrednio ze zmianą okręgów sądowych. Powyższe ustalenia sądu konstytucyjnego zachowują swoją aktualność w niniejszej sprawie z uwagi na tożsamość problemową, na co wskazuje także Sąd Najwyższy w pytaniu prawnym („W większości spraw wszczętych w wyniku wniesienia przez sędziów odwołań od decyzji Ministra Sprawiedliwości Sąd Najwyższy podjął decyzję o odroczeniu ich rozpoznania do czasu rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny sprawy K 27/12, dotyczącej zgodności z Konstytucją RP art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, który stanowił podstawę do wydania rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r. Wyrokiem z dnia 27 marca 2013 r., K 27/12, Trybunał Konstytucyjny orzekł między innymi, że art. 20 pkt 1 p.u.s.p. jest zgodny z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 180 ust. 5 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej" – pytanie prawne, s. 6).

W świetle powyższych ustaleń nie ulega wątpliwości, iż art. 180 ust. 5 Konstytucji jest podstawowym adekwatnym wzorcem kontroli w sprawie zawisłej przed TK.

9. Oceniając konstytucyjność zaskarżonej regulacji należy podnieść, że użyta w treści art. 180 ust. 5 Konstytucji formuła językowa „w razie [...] zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić" oznacza, iż akt przeniesienia musi być odpowiednio skorelowany z taką zmianą (wyrok TK z 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12). Sama instytucja przeniesienia sędziego nie koliduje z Konstytucją, bowiem w sytuacji zmiany granic okręgów rozwiązanie takie jest wyraźnie przewidziane w przepisach konstytucyjnych. W rezultacie, Konstytucja przyzwala na przeniesienie sędziego do innego sądu jako skutek podjętych przeobrażeń organizacyjnych. W niniejszej sprawie nie podlega dyskusji, że siatka sądów powszechnych uległa istotnej zmianie (zob. § 1 pkt 1 lit. d rozporządzenia z 5 października 2012 r.), a przeniesienie sędziów było z tą zmianą ściśle powiązane (zob. § 3 pkt 3 lit. c rozporządzenia z 25 października 2012 r.).

Ponadto, art. 180 ust. 5 Konstytucji pozwala, w sytuacji daleko idących zmian w organizacji sądownictwa lub jednej z jego gałęzi, na głęboką ingerencję w status służbowy sędziego. Ta ingerencja znajduje jednak swoje uzasadnienie w zasadach i wartościach konstytucyjnych. Władza sądownicza jest powołana do realizacji ważnych zadań publicznych, zaś urząd sędziego jest służbą publiczną. Zapewnienie rzetelności i sprawności działań władzy sądowniczej, a także konieczność realizacji obowiązku rozpatrzenia sprawy zawisłej przed sądem bez nieuzasadnionej zwłoki są czynnikami legitymującymi zmiany w siatce sądów i statusie poszczególnych sędziów. W tym kontekście, gwarancje stabilizacji urzędu sędziego „nie statuują osobistych «przywilejów» dla pewnej grupy funkcjonariuszy publicznych, mających służyć przede wszystkim ochronie ich interesów. Są to przepisy, na które należy patrzeć w pierwszej kolejności od strony instytucjonalnej, tj. przez pryzmat dążenia do zapewnienia faktycznego przestrzegania najważniejszych konstytucyjnych zasad wymiaru sprawiedliwości i ustroju sądownictwa. Tak więc chodzi tu o normy prawa w znaczeniu przedmiotowym, choć oczywiście nie można zapomnieć, iż wynikają z nich określone prawa podmiotowe przysługujące osobom zajmującym stanowisko sędziego" (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04). Mają one jednak „charakter instrumentalny wobec zasad organizacji aparatu państwowego

i poszczególnych jego segmentów. Ujmując rzecz w uproszczeniu oznacza to, że nie ma czegoś takiego jak konstytucyjne podmiotowe prawo sędziego «do nieusuwalności» czy też «do zajmowania określonego stanowiska służbowego w określonym sądzie»" (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04).

Ponadto, treść art. 180 ust. 5 Konstytucji nie wskazuje, że przeniesienie konkretnego sędziego powinno wynikać wprost z ustawy. Konstytucja nie zastrzega tej formy ani dla decyzji o zniesieniu sądu, ani też dla decyzji o przeniesieniu sędziego do innego sądu. W rezultacie, w sytuacji przekształceń poziomej struktury sądów, wystarczającą gwarancją niezawisłości sędziów jest unormowanie przez ustawodawcę podstaw ich przenoszenia. Takie rozwiązanie zawarte jest w art. 75 § 2 pkt 1 p.u.s.p., który przewiduje, że zgoda sędziego na przeniesienie na inne miejsce służbowe nie jest wymagana w wypadkach zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu. „Ten właśnie przepis rangi ustawowej stanowi podstawę do przenoszenia sędziego w razie zniesienia sądu lub zmiany obszaru właściwości sądu" (wyrok TK z 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12). A zatem podstawa materialna decyzji o przeniesieniu sędziego znajduje oparcie w ustawie.

Konkludując, w razie zmiany granic okręgów sądowych przeniesienie sędziego do innego sądu jest dopuszczalne. Zmiana granic okręgów sądowych wiąże się z likwidacją lub utworzeniem nowego sądu. Ustawowym dopełnieniem i odpowiednikiem art. 180 ust. 5 Konstytucji jest art. 75 § 2 pkt 1 p.u.s.p., który odnosi się do sytuacji, gdy zgoda sędziego na przeniesienie na inne miejsce służbowe nie jest wymagana w warunkach „zniesienia danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu".

3. Przenoszenie sędziego do innego sądu w drodze decyzji Ministra Sprawiedliwości

1. Podstawowy problem, który wymaga rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, dotyczy kompetencji Ministra Sprawiedliwości do przenoszenia sędziów na inne miejsce służbowe w warunkach przekształceń poziomych sądów.

Jeszcze raz trzeba podkreślić, że art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 p.u.s.p. powinien być rozważany na tle art. 20 pkt 1 p.u.s.p., upoważniającego

Ministra Sprawiedliwości do dokonywania przekształceń organizacyjnych w ramach istniejącego ustroju sądów powszechnych (i zaaprobowanego przez TK). Z jednej strony, MS decyduje o siatce sądów powszechnych, kierując się nakazem zapewnienia sądom, jako instytucjom publicznym, warunków do rzetelnego i sprawnego działania. Z drugiej strony, MS znosząc określoną jednostkę organizacyjną sądownictwa powszechnego, ma kompetencję do przenoszenia pracujących w jej ramach sędziów do innego sądu, co koresponduje z potrzebą „zagospodarowania" wolnych stanowisk sędziowskich. A zatem uprawnienie MS, którego źródłem jest art. 75 § 3 p.u.s.p., jest refleksem jego kompetencji określonych w art. 20 pkt 1 p.u.s.p.

2. Przystępując do oceny konstytucyjności zaskarżonej regulacji, należy zauważyć, że żaden z przywołanych w pytaniu prawnym wzorców kontroli nie zastrzega *expressis verbis* kompetencji do przenoszenia sędziego do innego sądu w warunkach zmiany granic okręgów sądowych dla konkretnego organu władzy publicznej. To ustalenie stanowi podstawę do sformułowania tezy, w myśl której ustawodawca posiada swobodę w wyborze podmiotu uprawnionego do podejmowania decyzji w tym zakresie. Swoboda ustawodawcy nie oznacza jednak dowolności, bowiem ograniczona jest między innymi zasadą niezawisłości sędziów, niezależności sądów oraz koniecznością stworzenia odpowiednich warunków do realizacji powszechnego prawa do sądu.

Po stronie sądu pytającego rodzi się wątpliwość, czy analizowana kompetencja MS nie ingeruje w niezawisłość sędziów i niezależność sądów (władzy sądowniczej). Tym niemniej jednak SN, stawiając zarzut co do niekonstytucyjności art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 p.u.s.p., musi brać pod uwagę, że interes publiczny, któremu służy analizowane uprawnienie ministra, zakotwiczony jest w konstytucyjnie gwarantowanym prawie do sądu (art. 45 Konstytucji). Z uprawnieniem każdej jednostki do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, wiąże się obowiązek państwa zapewnienia faktycznej dostępności do sądu. Przez faktyczną dostępność należy rozumieć instrumenty o charakterze procesowym, umożliwiające wniesienie sprawy i jej rozpatrzenie przez sąd, co stanowi domenę odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej (udział władzy ustawodawczej). O wspomnianej dostępności decydują również względy organizacyjne, polegające na

odpowiednim modelowaniu struktury poziomej sądów, wymagające podejmowania działań o niejednolitym charakterze, m.in. odpowiedniego określenia liczby i wielkości okręgów sądowych, właściwej obsady personalnej poszczególnych sądów, wydatków z budżetu państwa, nakładów inwestycyjnych, działań innowacyjnych, szkoleń kadry sędziowskiej i pracowników administracyjnych sądu. Jak widać, jest to zależne od wielu zmieniających się w czasie okoliczności i realizowanych zadań publicznych, należących do sfery organizacji wymiaru sprawiedliwości, nie zaś do sfery jego sprawowania. Dlatego racjonalny ustawodawca wyposażył Ministra Sprawiedliwości w kompetencję do tworzenia, znoszenia sądów oraz przenoszenia sędziów do innych sądów w ramach przekształceń organizacyjnych. W opinii Sejmu, jest to efektywne narzędzie służące zapewnieniu faktycznego dostępu do sądu, odpowiadające na zmieniający się kontekst i wychodzące naprzeciw aktualnym potrzebom. Pozwala ono sprawnie reagować na pojawiające się w określonym momencie lub miejscu zagrożenia dla rzetelności i sprawności działania sądów (zob. odpowiedź Ministra Sprawiedliwości z 19 czerwca 2012 r. na oświadczenie złożone przez senatora Kazimierza Klainę, <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/public/k8/dokumenty/stenogram/oswiadczenia/kleina/0501o.pdf> dostęp: 20 grudnia 2013 r.).

3. Zdaniem Sądu Najwyższego „Art. 75 § 2 pkt 1 i § 3 p.u.s.p. w zakresie, w jakim pomija w procesie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe udział Prezydenta, a co najmniej Krajowej Rady Sądownictwa, jest sprzeczny z art. 179 i art. 186 ust. 1 Konstytucji. Skoro bowiem miejsce służbowe sędziego jest immanentnym elementem aktu powołania na urząd sędziego, ze wszystkimi wskazanymi wyżej konsekwencjami, a Konstytucja powierza tę kompetencję Prezydentowi, działającemu w tym zakresie wyłącznie na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, to pominięcie tych organów w procesie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe i pozostawienie decyzji w tym przedmiocie w samodzielnej gestii Ministra Sprawiedliwości należy uznać za rozwiązanie ustrojowo wadliwe" (pytanie prawne, s. 17). A zatem Konstytucja zastrzega, w opinii SN, na rzecz Prezydenta RP i KRS kompetencję do przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe lub co najmniej udział tych organów w podejmowaniu tej decyzji.

Odnosząc się do powyższego zarzutu należy w pierwszej kolejności ustalić charakter prawny aktu powołania i decyzji o przeniesieniu sędziego.

4. Akt powołania na urząd sędziego poprzedza wieloetapowa procedura, rozpoczynająca się od przydzielenia przez Ministra Sprawiedliwości wolnego stanowiska sędziowskiego do danego miejscowo sądu, o czym obwieszcza się w Monitorze Polskim (art. 56 p.u.s.p.). W ciągu miesiąca od tego obwieszczenia osoba spełniająca warunki objęcia stanowiska może zgłosić swoją kandydaturę prezesowi właściwego sądu (okręgowego – jeśli dotyczy stanowiska sędziego sądu rejonowego; apelacyjnego – jeśli dotyczy pozostałych sądów; art. 57 § 1 i § 2 p.u.s.p.). Prezes sądu stwierdza fakt spełnienia przez kandydata warunków ustawowych (art. 61-64 p.u.s.p.) oraz wymogów formalnych zgłoszenia i zarządza dokonanie oceny kwalifikacji kandydata przez sędziego wizytatora. Oceny dokonuje się w oparciu o ustawowe kryteria określone w art. 57a-57i p.u.s.p.; w odpowiednim zakresie stosuje się także art. 106a p.u.s.p. Sędzia wizytator bada między innymi sprawność i efektywność podejmowanych czynności i organizowania pracy przy rozpoznawaniu spraw, kulturę urzędowania oraz poziom merytoryczny orzecznictwa. Następnie kandydatury są przedstawiane przez prezesów do zaopiniowania kolegiom właściwych sądów. Ostatecznie zgromadzenia ogólne sędziów okręgu lub zgromadzenie ogólne sędziów apelacji wydaje opinię (art. 36 i art. 34 p.u.s.p.), której celem jest ocena kwalifikacji kandydata i jego przydatności do pełnienia urzędu sędziego w określonym miejscowo sądzie powszechnym.

Kolejny etap postępowania odbywa się przed KRS i został uregulowany w ustawie o KRS. W celu przygotowania sprawy do rozpatrzenia na posiedzeniu Rady, Przewodniczący KRS wyznacza zespół, w skład którego wchodzi od trzech do pięciu członków Rady. Przygotowując do rozpatrzenia i oceny na posiedzeniu Rady kandydatów na sędziów, zespół przyjmuje stanowisko bezwzględną większością głosów w obecności wszystkich swoich członków. Stanowisko to wymaga uzasadnienia (art. 34 ustawy o KRS). Jeżeli na stanowisko sędziowskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, Rada rozpatruje i ocenia wszystkie zgłoszone kandydatury łącznie. W takim przypadku KRS podejmuje uchwałę obejmującą rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego w stosunku do wszystkich kandydatów. Imiona i nazwiska kandydatów, stanowisko zespołu oraz uchwałę Rady wraz z uzasadnieniem umieszcza się w Biuletynie Informacji (art. 35 ustawy o KRS). Liczba rekomendowanych kandydatów może być mniejsza, większa od liczby wolnych stanowisk lub jej równa. W sprawach powołania sędziego KRS podejmuje uchwałę

po wszechstronnym rozważeniu sprawy, na podstawie udostępnionej dokumentacji oraz wyjaśnień uczestników postępowania lub innych osób, jeżeli takie zostały złożone. W uzasadnionych wypadkach może ona żądać osobistego stawiennictwa uczestnika lub złożenia przez niego pisemnych wyjaśnień, a także uzupełnienia materiałów sprawy (art. 33 ustawy o KRS). Uchwała w sprawach powołań zapada na jawnym posiedzeniu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy składu KRS (art. 21 ustawy o KRS). Uchwały KRS o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie sędziów są ostateczne. Kandydat ma jednak prawo odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały z prawem w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia (art. 44 ustawy o KRS). Udział KRS w procedurze powoływania sędziów polega więc na ustaleniu, czy przedstawiony jej kandydat nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia wymogu zachowania niezawisłości sędziowskiej, co pozostaje w zgodzie z ustrojową funkcją Rady wyznaczoną przez art. 186 Konstytucji (wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07).

Pozytywna ocena kandydata wyrażona w uchwale KRS otwiera ostatni etap procedury nominacyjnej, który toczy się przed Prezydentem RP. Akt powołania przez Prezydenta RP „sprowadza się do nadania sędziemu inwestytury, co *prima facie* mogłoby sugerować przede wszystkim symboliczny charakter powołania. Tymczasem winno ono nie tylko stanowić tytuł do sprawowania władzy sądowniczej, lecz także określać zakres sprawowania tejże władzy – istnieje bowiem ścisły związek między ucieleśnieniem prawa danej osoby do wymierzania sprawiedliwości a koniecznością wskazania zakresu wykonywania przez nią jurysdykcji" (wyrok TK z 8 maja 2012 r., sygn. akt K 7/10). W rezultacie, treść art. 179 Konstytucji należy odczytywać także przez pryzmat art. 175 ust. 1, art. 176 oraz art. 45 Konstytucji, kształtujących zasady: sądowego wymiaru sprawiedliwości, dwuinstancyjności postępowania oraz powszechnego prawa do sądu. W opinii TK, „Nie można mówić o powołaniu do wymierzania sprawiedliwości *in abstracto* – wręcz przeciwnie – skutkiem aktu wydanego przez Prezydenta na podstawie art. 179 Konstytucji będzie powołanie do rozstrzygania konkretnych spraw. W związku z tym, przyjmuje się, że prezydencki akt powołania musi być aktem charakteryzującym się adekwatnym do treści przywołanych norm konstytucyjnych stopniem precyzji" (wyrok TK z 8 maja 2012 r., sygn. akt K 7/10). W opinii Sejmu, w konstytucyjne ujęcie

powołania wpisany jest obowiązek każdorazowego określania rodzaju i szczebla sądu.

Ustawowym odpowiednikiem art. 179 Konstytucji jest art. 55 § 1 p.u.s.p. Zgodnie z tym przepisem: „Sędziów sądów powszechnych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa". Następnie § 2 art. 55 p.u.s.p. precyzuje, że: „Sędziowie sądów powszechnych są powoływani na stanowiska: 1) sędziego sądu rejonowego; 2) sędziego sądu okręgowego; 3) sędziego sądu apelacyjnego". Ponadto, art. 55 § 3 p.u.s.p. uzupełnia normę wyrażoną w art. 179 Konstytucji o obowiązek wyznaczenia przez Prezydenta RP miejsca służbowego (siedziby) sędziego. Miejsce służbowe oznacza konkretny sąd (obszar jurysdykcyjny) należący do właściwości sądu, w którym sędzia może sprawować wymiar sprawiedliwości. Wskazanie miejsca służbowego, a więc konkretnego sądu, w którym sędzia ma wymierzać sprawiedliwość, należy do istoty powołania (wyrok TK z 8 maja 2012 r., sygn. akt K 7/10). Z kolei art. 55 § 3 zdanie drugie p.u.s.p., który stanowi: „Zmiana miejsca służbowego sędziego może być dokonana bez zmiany stanowiska w przypadkach i w trybie określonych w art. 75", jest dopełnieniem i odpowiednikiem art. 180 ust. 5 Konstytucji.

Artykuł 179 Konstytucji nie rozstrzyga *expressis verbis* o istotnej dla sprawy zawisłej przed TK kwestii, a mianowicie o konieczności wskazania w akcie powołania określonego miejsca służbowego. Obowiązek taki można natomiast wywieść z art. 175, art. 176 i art. 45 Konstytucji, na poziomie zaś ustawowym wynika on wprost z art. 55 § 3 p.u.s.p. W rezultacie, określenie rodzaju (sąd powszechny, sąd administracyjny, sąd wojskowy, SN) i szczebla sądu, do którego sędzia zostaje powołany, stanowi immanentną część aktu powołania. Natomiast wskazanie miejsca służbowego w akcie powołania, choć bez wątpienia jest ustawową gwarancją konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziowskiej i składa się w sposób immanentny na akt powołania, nie wynika *explicite* z art. 179 Konstytucji.

Konkludując, procedurę powołania sędziego otwiera obwieszczenie MS o wolnym stanowisku sędziowskim w określonym terytorialnie sądzie. Oznacza to, że MS jest, w świetle prawa o ustroju sądów powszechnych, dysponentem tzw. wolnych miejsc służbowych w sądach powszechnych. Procedura powołania ma na celu wyłonienie osoby zdolnej do wykonywania urzędu sędziego w sposób niezawisły i bezstronny. Udział organów sądowych (Prezes i Kolegium), samorządu

sędziowskiego (Zgromadzenie Ogólne), Krajowej Rady Sądownictwa i Prezydenta RP służy realizacji tak postawionego celu.

5. Sformułowany przez SN zarzut niekonstytucyjności opiera się na założeniu, że między aktem przeniesienia i aktem powołania istnieje analogia. Sąd Najwyższy odczytuje konstytucyjnie wyodrębniony wyjątek od zasady nieprzenoszalności sędziego (art. 180 ust. 5 Konstytucji) przez pryzmat regulacji dotyczącej powołania sędziego (art. 179 Konstytucji). Na mocy wnioskowania *a simili,* SN wyprowadza z art. 179 Konstytucji obowiązek udziału Prezydenta RP i KRS w procedurze przenoszenia sędziów. W opinii Sejmu, podobieństwo materii nie może stanowić uzasadnienia dla proponowanego rozumowania, zacierającego różnicę pomiędzy dwiema odrębnymi na gruncie Konstytucji instytucjami prawnymi (powołania i przeniesienia sędziego), jak również nie jest wystarczające dla uchylenia domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu p.u.s.p.

Akt powołania kończy wieloetapową procedurę kwalifikacyjną. W tym miejscu warto zaakcentować, że Konstytucja nie przesądza o etapach tej procedury ani nie określa szczegółowo kwalifikacji, jakie winien spełniać kandydat na sędziego. Kwestie te stanowią przedmiot regulacji ustawowej. Celem postępowania kwalifikacyjnego jest wyłonienie osoby zdolnej w sposób niezawisły sprawować urząd sędziego. Uczestniczą w nim organy sądowe oraz KRS, która ma w zamyśle ustrojodawcy strzec niezawisłości i niezależności sądów. Prezydent RP natomiast w akcie powołania przyznaje tytuł do sprawowania władzy sądowniczej z jednoczesnym określeniem zakresu tejże władzy. Inny jest natomiast charakter decyzji o przeniesieniu sędziego. Jej wydanie nie poprzedza ocena kwalifikacji sędziego do pełnienia stanowiska w innym sądzie. Minister Sprawiedliwości nie bada także, czy dotychczasowa praca sędziego nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia przestrzegania zasady niezawisłości sędziowskiej. Jak już wskazano, decyzja MS ma w istocie podłoże techniczne i organizacyjne. U jej podstaw leżą czynniki związane z koniecznością zagwarantowania sprawnego i rzetelnego działania wymiaru sprawiedliwości. Zdaniem Sejmu, mieści się ona w ramach tzw. władztwa organizacyjnego w zakresie wymiaru sprawiedliwości, zaś jak zauważył TK: „Za stworzenie sprawnie działającego sądownictwa minister, jako członek rządu, odpowiada zarówno politycznie, jak i konstytucyjnie" (wyrok TK z 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12).

Ponadto należy zauważyć, że jakkolwiek KRS nie uczestniczy w samej procedurze przeniesienia sędziego, to jednak bierze udział w przekształceniach strukturalnych sądów, będących przyczyną i warunkiem dokonania przez MS zmian miejsc służbowych sędziów. Zaskarżony art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 p.u.s.p. musi być odczytywany na tle art. 20 pkt 1 p.u.s.p., który wymaga od MS zasięgnięcia opinii KRS w przypadku tworzenia i zniesienia sądu, ustalenia siedziby sądu i obszaru jego właściwości. Opinia KRS wydana na podstawie art. 20 pkt 1 p.u.s.p. rzutuje zatem bezpośrednio na decyzję o przeniesieniu sędziego do innego sądu. Trzeba także pamiętać, że MS dokonuje zmian organizacyjnych w drodze rozporządzenia, którego zgodność z konstytucyjną zasadą niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów może zostać *in casu* zakwestionowana przez KRS w postępowaniu przed TK, co koresponduje z jej funkcją ustrojową określoną w art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Brak wystarczającej zbieżności pomiędzy instytucjami powołania i przeniesienia sędziego powoduje, że z Konstytucji nie można również wywieść obowiązku partycypacji Prezydenta RP w procedurze zmiany miejsca służbowego sędziego, uregulowanej w zaskarżonych przepisach p.u.s.p. Na podstawie art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji kompetencja Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów jest tzw. prerogatywą. Ma ona zapewniać niezawisłość sędziów i niezależność sądów. Każda ustawowo określona forma udziału Prezydenta RP w przeniesieniu sędziego, jako niewymieniona w art. 144 ust. 3 Konstytucji, wymagałaby dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów (kontrasygnaty). W rezultacie, akt Prezydenta RP byłby pozbawiony funkcji gwarancyjnych, które mogłyby być rozpatrywane jako ewentualne uzasadnienie dla podnoszonej w pytaniu prawnym potrzeby angażowania głowy państwa (organu władzy wykonawczej) w przenoszenie sędziów.

Przy ocenie konstytucyjności zakwestionowanych w pytaniu prawnym SN regulacji p.u.s.p. musi być również wzięta pod uwagę okoliczność, iż ustawa przyznaje przenoszonym sędziom prawo wyrażenia sprzeciwu wobec decyzji Ministra Sprawiedliwości w postaci odwołania do Sądu Najwyższego (art. 75 § 4 p.u.s.p.). Regulacja ta z jednej strony zapewnia sędziom procesowe gwarancje ochrony ich niezawisłości, a z drugiej – angażuje organ władzy sądowniczej w mechanizm kontroli nad sposobem korzystania przez MS z powierzonych mu kompetencji.

Na marginesie rozważań należy także wskazać, że niezasadne jest poszukiwanie analogii pomiędzy rozpatrywanym w niniejszej sprawie problemem konstytucyjnym a rozstrzygniętą już przez TK kwestią konstytucyjności instytucji delegowania sędziego przez MS. Jak bowiem zauważył Trybunał: „delegowanie sędziego jest instytucją odrębną od przeniesienia sędziego. Ma ono inny charakter i inną podstawę prawną. Delegowanie, w odróżnieniu od przeniesienia [...] stwarza większą możliwość «dysponowania» sędziami przez Ministra Sprawiedliwości, zwłaszcza bez ich zgody" (wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). Innymi słowy, z uwagi na brak równie czytelnego kontekstu organizacyjnego, delegowanie jest decyzją o charakterze przede wszystkim personalnym, z czego wynika potrzeba zapewnienia silniejszych gwarancji niezawisłości.

6. Kolejny zarzut niekonstytucyjności przedstawiony w pytaniu prawnym dotyczy naruszenia przez zakwestionowane regulacje p.u.s.p. pozycji ustrojowej władzy sądowniczej, określonej przez art. 10 i art. 173 Konstytucji.

W opinii Sejmu, mechanizm przenoszenia sędziego do innego sądu bez jego zgody, określony w art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 p.u.s.p. jest nie tylko racjonalnym, ale i nienasuwającym zastrzeżeń z punktu widzenia wskazanych wzorców konstytucyjnych następstwem przyznania MS kompetencji do tworzenia i znoszenia poszczególnych sądów. Na rzecz takiego stanowiska przemawiają następujące argumenty.

Zgodnie z art. 10 Konstytucji, ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Istota zasady podziału władzy polega wyodrębnieniu trzech zasadniczych funkcji państwa, polegających na tworzeniu prawa, wykonywaniu prawa i rozstrzyganiu sporów. Funkcje te zostały powierzone wyspecjalizowanym organom, sprawującym władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (art. 10 ust. 2 Konstytucji). Każda z trzech władz zachowuje określone minimum wyłączności kompetencyjnej, stanowiącej o jej istocie. Na podział władzy składa się dyrektywa wzajemnego równoważenia się, której wyrazem jest współpraca między władzami i ich wzajemna kontrola. Równowaga wyklucza także istnienie układu nadrzędności i podporządkowania. Dodatkowo, zasada podziału w odniesieniu do władzy sądowniczej musi być analizowana z uwzględnieniem zasady niezależności sądów,

wyrażonej w art. 173 Konstytucji, dookreślającej kształt relacji pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą.

Odrębność i niezależność władzy sądowniczej nie wyklucza jednak jej powiązań z egzekutywą i legislatywą, gdyż sądy jako organy państwa składają się na aparat państwowy. Jakkolwiek kompetencje władz przeplatają się w ramach istniejących powiązań, to nie mogą naruszać istoty władzy sądowniczej, polegającej na sprawowaniu jurysdykcji. W rezultacie, podział władzy wyklucza ingerencję Sejmu, Senatu, Prezydenta RP i Rady Ministrów w rozstrzygnięcia sądów zapadających w konkretnych sprawach zawisłych przed sądami. „Niezależność sądu nie oznacza, iż działalność administracyjna sądów nie może znajdować się pod zwierzchnim nadzorem Ministra Sprawiedliwości. Jednocześnie jednak czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawiśli" (orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r., sygn. akt K 11/93; zob. też wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). Może istnieć więc sfera działalności organów sądowych, nienależąca do istoty władzy sądowniczej, w obrębie której dokonywana przez Ministra Sprawiedliwości ingerencja nie będzie powodować zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady niezależności sądów. Innymi słowy, wkraczanie w ramach równoważenia się władz w pozasądowe kompetencje sądów przez inne organy państwowe jest dopuszczalne.

W ocenie Sejmu, w sprawie zawisłej przed TK z inicjatywy SN, ingerencja MS nie dotyka istoty władzy sądowniczej. Kompetencja MS nie zmierza do zanegowania niezależności jurysdykcyjnej sądów. Minister nie otrzymał bowiem na podstawie zaskarżonej normy uprawnienia do wkraczania w sferę działalności orzeczniczej. W analizowanym przypadku, organ władzy wykonawczej nie decyduje ani o składzie orzekającym sądu, ani też o treści rozstrzygnięcia podejmowanego w indywidualnej sprawie, nie dokonuje weryfikacji wyroku lub innego orzeczenia. Decyduje natomiast – i to w ściśle określonych warunkach związanych z poziomą reorganizacją sądów – o racjonalnym wykorzystaniu kadry sędziowskiej. Jego uprawnienie ma charakter organizacyjny, służy urzeczywistnianiu powszechnego prawa do sądu i powinno być stosowane dopiero po dokładnej ocenie sytuacji, uzasadniającej przekształcenia w strukturze poziomej sądów. Trzeba pamiętać, że kształt polityki wewnętrznej państwa, obejmującej swoim zakresem także organizację i sprawność działania sądów, ustala władza wykonawcza.

Ponadto, konstrukcja art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 p.u.s.p. jest wolna od klauzul generalnych o niewyraźnie zakreślonych konturach znaczeniowych. Nie ma więc obaw o dyskrecjonalność organu podejmującego decyzję o przeniesieniu sędziego. Sposób wysłowienia art. 75 § 2 pkt 1 p.u.s.p., stanowiącego podstawę materialnoprawną decyzji Ministra Sprawiedliwości, jest jednoznaczny; to zaś oznacza, że analizowana kompetencja MS nie może być wykonywana w sposób dowolny. W każdym przypadku musi być ona związana ze zmianami w strukturze poziomej sądów powszechnych. Przypadki tych przekształceń organizacyjnych dają się natomiast bez większych trudności zdefiniować i skonkretyzować na podstawie całokształtu regulacji dotyczących funkcjonowania sądownictwa i administracji sądowej (por. art. 20 p.u.s.p. oraz ustalenia poczynione na jego tle przez TK w wyroku z 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12). Wziąwszy zaś pod uwagę ustawę z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, mocą której nastąpi uściślenie i zobiektywizowanie kryteriów tworzenia i znoszenia sądów rejonowych, obawy wyrażone przez sąd pytający tym bardziej trzeba uznać za pozbawione podstaw. Zważywszy, że omawiana instytucja prawna przeniesienia sędziego może znaleźć zastosowanie wyłącznie w warunkach i w następstwie reorganizacji sądownictwa, a przy tym tylko w sytuacji, gdy nie jest możliwe uwzględnienie wniosku sędziego co do nowego miejsca służbowego, trudno jest właściwie ustalić, w jakim zakresie i w jakim celu akt Ministra Sprawiedliwości podejmowany na podstawie zakwestionowanych przepisów i podlegający kontroli sądowej miałby wymagać współudziału KRS lub Prezydenta RP. Nieuchronność przeniesienia sędziego, którego dotychczasowe miejsce służbowe jest likwidowane, powoduje, że mamy do czynienia z decyzją zdeterminowaną okolicznościami faktycznymi, których wystąpienie podlega obiektywnemu stwierdzeniu. Stąd w ocenie Sejmu, zaskarżona regulacja p.u.s.p. nie wywołuje ryzyka nadmiernego i arbitralnego wkraczania organu władzy wykonawczej w obszar funkcjonowania władzy sądowniczej.

7. Zarzut niekonstytucyjności art. 75 § 3 w związku z art. 75 § 2 pkt 1 p.u.s.p. Sąd Najwyższy uzasadnia również tym, iż „ustawodawca nie doprecyzował, według jakich przepisów Sąd Najwyższy ma rozpoznawać odwołanie sędziego – czy kontroli tego Sądu podlega jedynie formalna zgodność z prawem tej decyzji, na co wskazywałaby analogia do regulacji odwołań do Sądu Najwyższego od uchwał

Krajowej Rady Sądownictwa". Zdaniem Sejmu, rozstrzygnięcie powyższych wątpliwości sądu pytającego znajduje się poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, który jest „sądem prawa", a nie „sądem faktów" (zob. np. postanowienia TK z: 26 października 2005 r., sygn. akt SK 11/03; 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 41/06). Pytanie prawne nie może być środkiem służącym do usuwania wątpliwości interpretacyjnych. Trybunał Konstytucyjny stoi konsekwentnie na stanowisku, że: „nie można przedmiotem pytania czynić wątpliwości co do sposobu stosowania prawa przez sądy. Prowadziłoby to do przekształcenia pytania o hierarchiczną zgodność norm we wniosek o ustalenie wykładni ustawy lub aktu podustawowego. Trybunał Konstytucyjny nie jest już właściwy do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, nigdy zresztą sądy nie miały możliwości inicjowania postępowania przed Trybunałem w tym zakresie" (postanowienie TK z 22 marca 2000 r., sygn. akt P 12/98). Ponadto, prawo sędziego do odwołania się od decyzji MS zostało unormowane w art. 75 § 4 p.u.s.p. („W przypadkach, o których mowa w § 2 pkt 1 i 2, od decyzji Ministra Sprawiedliwości sędziemu przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego"), który nie jest objęty pytaniem prawnym. W związku z powyższym przedstawiona argumentacja SN jest niemiarodajna dla oceny konstytucyjności przedmiotu zaskarżenia w niniejszej sprawie.

4. Konkluzja

W świetle dokonanych ustaleń Sejm uznaje, że art. 75 § 3 w związku z 75 § 2 pkt 1 p.u.s.p. **jest zgodny** z art. 180 ust. 5 w związku z art. 178 ust. 1, art. 179, art. 186 ust. 1, art. 10 i art. 173 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 180 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Ewa Kopacz