

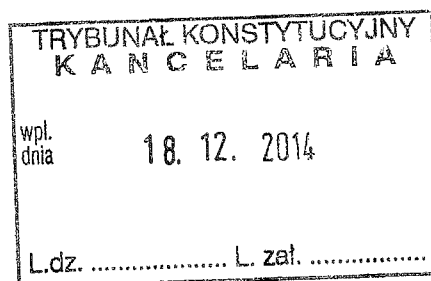


Warszawa, 18. 12. 2014 r.

VII.511.3.2014.AJK

Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie

Sygn. akt SK 30/14



Pismo procesowe
Rzecznika Praw Obywatelskich

W nawiązaniu do pisma z dnia 14 października 2014 r., w którym Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej Pana G B (sygn. akt SK 30/14), przedstawiam następujące stanowisko w sprawie:

- art. 75 § 3 w zw. z art. 75 § 1 i ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 427; dalej jako: ustawa lub P.u.s.p.), w zakresie w jakim nie wskazuje przesłanek jakimi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości rozpoznając wniosek sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe, jest niezgodny z art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 2 Konstytucji;

- art. 75 § 4 w zw. z art. 75 § 1 i § 3 P.u.s.p., w zakresie w jakim nie przewiduje możliwości złożenia odwołania od negatywnej decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 78 Konstytucji w zw. z art. 47 Konstytucji.

Uzasadnienie

I

Art. 75 P.u.s.p. stanowiący przedmiot zaskarżenia w niniejszej skardze konstytucyjnej przewiduje dwa przypadki przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe. Pierwszy, wskazany w art. 75 § 1 P.u.s.p. odnosi się do przeniesienia sędziego za jego zgodą, w tym również na jego wniosek. Przepis ten nie stanowi wprawdzie *expressis verbis*, że sędzia - poprzez złożenie stosownego wniosku - inicjuje proces przeniesienia, ale ze sposobu sformułowania tego przepisu wynika, że obejmuje on również przeniesienie na wniosek sędziego. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia zasada konstytucyjnej ochrony sprawowania urzędu sędziego oraz zasada nieprzenoszalności sędziego bez jego zgody wynikająca z art. 75 P.u.s.p. Ponadto, art. 76 P.u.s.p., w którym mowa jest o zwrocie kosztów związanych z przeniesieniem sędziego wyraźnie już stanowi, iż przeniesienie może nastąpić także na wniosek sędziego. Przepis ten stanowi również, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach sędziemu - przenoszonemu na jego wniosek - Minister Sprawiedliwości może przyznać zwrot kosztów przeniesienia. Wykładnia systemowa oraz aksjologia Konstytucji i ustawy prowadzą więc do wniosku, iż zakres przedmiotowy art. 75 § 1 P.u.s.p. obejmuje również kompetencję sędziego do zainicjowania procedury przeniesienia go na inne miejsce służbowe. Taka wykładnia zaskarżonej regulacji znajduje poparcie w istniejącej praktyce. Z otrzymanego przez Rzecznika pisma Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 3 listopada 2014 r. (stan na dzień 31 października 2014 r.) wynika, że na podstawie art. 75 § 1 w zw. z art. 75 § 3 P.u.s.p. Minister Sprawiedliwości w latach 2008 - 2014 wydał 882 decyzji uwzględniających wnioski sędziów o przeniesienie na inne

miejsce służbowe. Niestety, Ministerstwo nie dysponuje w tym momencie danymi dotyczącymi liczby nieuwzględnionych wniosków sędziów o przeniesienie na inne miejsce służbowe we wskazanym okresie, co mogłoby w istotny sposób przyczynić się do ukazania skali problemu wynikającego z kształtu zaskarżonej regulacji.

Drugi przypadek przeniesienia sędziego, to zmiana miejsca jego siedziby bez zgody sędziego, która zgodnie z treścią art. 75 § 2 pkt 1-4 P.u.s.p., może wystąpić tylko w czterech ściśle określonych w ustawie 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 danym sądzie wskutek zawarcia między sędziami związku małżeńskiego albo powstania odpowiedniego stopnia powinowactwa; 3) gdy wymaga tego wzgląd na powagę stanowiska, na podstawie orzeczenia sądu dyscyplinarnego, wydanego na wniosek kolegium właściwego sądu lub Krajowej Rady Sądownictwa; 4) orzeczenia wobec sędziego kary dyscyplinarnej.

W stosunku do obydwu przypadków przeniesienia ustawodawca w sposób wyraźny kompetencje do wydania decyzji w tym zakresie przypisał Ministrowi Sprawiedliwości, natomiast możliwość kontroli tych decyzji przez Sąd Najwyższy ograniczył tylko do sytuacji przeniesienia sędziego bez jego zgody, które zostały określone w art. 75 § 2 pkt 1 i 2 P.u.s.p. W ustawie nie uregulowano natomiast procedury dotyczącej środków zaskarżenia przysługujących sędziemu w przypadku, gdy Minister Sprawiedliwości nie uwzględni jego wniosku o przeniesienie na inne miejsce służbowe. Brak jest również przesłanek, jakimi powinien się kierować Minister rozpoznając wniosek sędziego. W związku z powyższym w ocenie Rzecznika, w opisanym przypadku mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym prowadzącym do ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności sędziego.

Odnosząc się do kwestii możliwości kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny braku regulacji należy stwierdzić, iż co do zasady przyjmuje się, że brak przepisów normujących określoną materię (tzw. luka w prawie, zaniechanie ustawodawcze) powinien być rozumiany jako świadoma decyzja ustawodawcy o odstąpieniu od jej uregulowania. Trybunał nie ma kompetencji do zastępowania władzy prawodawczej, a jego kompetencje ograniczają się do oceny zgodności istniejących przepisów z aktami normatywnymi

znajdującymi się wyżej w hierarchii źródeł prawa. Odmiennie jednak wygląda możliwość badania danej regulacji przez Trybunał, gdy w konkretnym przypadku oceniane unormowanie ma zbyt wąski zakres (pominięcie prawodawcze). Uregulowanie zagadnienia w sposób niepełny, fragmentaryczny pozwala na przyjęcie, że mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym (por. wyrok TK z dnia 13 czerwca 2011 r. o sygn. SK 41/09). Jak zauważył Trybunał, zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować (por. orzeczenie TK z dnia 3 grudnia 1996 r. o sygn. K 25/95).

W ocenie Rzecznika, w przypadku regulacji art. 75 P.u.s.p., z uwagi na wskazane braki, mamy właśnie do czynienia z pominięciem prawodawczym, podlegającym kognicji Trybunału.

II

W postanowieniu z dnia 18 lipca 2014 r. (sygn. akt Ts 262/12) Trybunał Konstytucyjny uznał, że kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia zagadnienia konstytucyjności kwestionowanych przepisów ma odpowiedź na pytanie, czy aktualna procedura rozpoznawania wniosków sędziów o przeniesienie na inne miejsce służbowe - pozbawiona przesłanek oceny złożonych wniosków oraz możliwości zaskarżenia negatywnej decyzji Ministra Sprawiedliwości w tym przedmiocie - nie stanowi nadmiernego ograniczenia konstytucyjnych praw sędziego, to znaczy czy jest dostatecznie uzasadniona charakterem służby sędziowskiej oraz jest konieczna do zapewnienia sprawnego wymiaru sprawiedliwości.

Proces badania konstytucyjności zaskarżonych przepisów rozpocząć należy od określenia jakie ratio legis przemawiało za wprowadzeniem art. 75 P.u.s.p. do porządku prawnego. W doktrynie prawa konstytucyjnego podnosi się, iż przepis ten poprzez wskazanie sytuacji, w których może dojść do przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie art. 180 ust. 2 Konstytucji. Wskazana norma konstytucyjna wyrażająca trzy szczegółowe zasady dotyczące statusu zawodowego

sędziów (zakaz pozbawienia sędziego sprawowanego urzędu, zakaz zawieszenia sędziego w sprawowaniu urzędu i zakaz przenoszenia sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko), stanowi korelat zasady nieusuwalności i konstytuuje jedną z podstawowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Gwarancja niezawisłości sędziów z kolei zapewnia, że sprawy obywateli rozstrzygane będą nie przez dowolnych sędziów, ale tylko przez ustawowo powołanych do orzekania we właściwym do rozpoznania tych spraw sądzie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 2010 r., sygn. III KK 419/09).

Jak wskazano powyżej, realizowana na płaszczyźnie ustrojowej ochrona statusu zawodowego sędziów nie jest więc celem samym w sobie. Takie ujęcie rozwiązania, zorientowanego wokół zagwarantowania sędziemu stabilizacji w zakresie siedziby (tzn. miejsca służbowego, w ramach którego sędzia sprawuje władze sądowniczą) i stanowiska (tzn. spełniania urzędu sędziowskiego w sądzie określonego rodzaju czy szczebla) wyklucza możliwość opisywania gwarancji, płynących z art. 180 ust. 2 Konstytucji, w kategorii publicznych praw podmiotowych sędziów (por. L. Garlicki, uwagi do art. 180 Konstytucji, [w:] „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999-2007).

Podobne wnioski wynikają z orzecznictwa konstytucyjnego. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 listopada 2005 r. o sygn. P 20/04, "przepisy konstytucyjne dotyczące sędziów 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 w pierwszej kolejności o normy prawa w znaczeniu przedmiotowym, choć oczywiście nie można zapomnieć, iż wynikają z nich określone prawa podmiotowe przysługujące osobom zajmującym stanowisko sędziego". W powołanym wyroku Trybunał stwierdził ponadto, że uprawnienia sędziów mają charakter instrumentalny wobec zasad organizacji aparatu państwowego i poszczególnych jego segmentów. Ujmując rzecz w uproszczeniu oznacza to, że nie ma czegoś takiego jak konstytucyjne podmiotowe prawo sędziego «do nieusuwalności» czy też «do zajmowania określonego stanowiska służbowego w określonym sądzie». Tego rodzaju «prawa» nie należą do konstytucyjnych praw

i wolności w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i są tylko pewnym «refleksem» konstytucyjnych norm prawa w znaczeniu przedmiotowym" (por. również wyrok TK z dnia 27 marca 2013 r. o sygn. K 27/12).

Mając na względzie systematykę Konstytucji oraz dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przyjąć należy, że za cel art. 75 P.u.s.p. ustawodawca uznał zagwarantowanie sprawnie funkcjonującego wymiaru sprawiedliwości przy poszanowaniu konstytucyjnych zasad nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziów. Taki stan ma z kolei służyć zapewnieniu obywatelom konstytucyjnego prawa do sądu wynikającego z art. 45 Konstytucji.

III

Jak to zostało wykazane powyżej, z art. 180 Konstytucji nie można wyprowadzić wniosku, iż sędzia posiada podmiotowe prawo do przeniesienia na inne miejsce służbowe. Nie można jednak zapominać, że zaskarżone przepisy nie odnoszą się wyłącznie do publicznoprawnych aspektów statusu sędziego, tzn. miejsca wykonywania przez niego jurysdykcji, lecz mają także bezpośredni wpływ na jego życie osobiste, co słusznie zauważył Trybunał w postanowieniu z dnia 18 lipca 2014 r. (sygn. akt Ts 262/12). Dlatego też, w ocenie Rzecznika, kluczowym wzorcem kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów w kontekście braku wskazania przesłanek jakimi powinien kierować się Minister rozpatrując wniosek sędziego jest art. 47 Konstytucji RP, gwarantujący „każdemu” – a więc również sędziemu - ochronę życia prywatnego i rodzinnego oraz prawo do decydowania o swoim życiu osobistym. Doniosłość prawa do prywatności w systemie konstytucyjnej ochrony praw i wolności uwidacznia m.in. okoliczność, że prawo to jest - zgodnie z art. 233 ust. 1 Konstytucji RP - nienaruszalne nawet w ustawach ograniczających inne prawa, wydawanych w stanie wojennym i wyjątkowym. Oznacza to, że nawet warunki tak wyjątkowe i ekstremalne nie zezwalają ustawodawcy na złagodzenie przesłanek, przy spełnieniu których można wkroczyć w sferę życia prywatnego nie narażając się na zarzut niekonstytucyjnej arbitralności (por. wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02). W wyroku z dnia 27 stycznia 1999 r. o sygn. K 1/98, Trybunał przypomniał, że elementy prywatności podlegające ochronie na podstawie art. 47 Konstytucji RP nie mogą być enumeratywnie i precyzyjnie wyliczone. Mimo to można uznać, iż w badanej sprawie

chodzi w szczególności o ochronę życia rodzinnego w takich jego aspektach, jak trwałość rodziny i małżeństwa opartą o więzi uczuciowe i ekonomiczne jakie łączą małżonków i innych członków rodziny.

Zarówno na poziomie norm prawa międzynarodowego, jak i krajowego podkreśla się, że gwarantowane „każdemu” prawo do prywatności nie ma charakteru absolutnego, w następstwie czego jego ochrona może podlegać ograniczeniu. Wprowadzone ograniczenie nie może mieć jednak charakteru uznaniowego; musi więc być sprecyzowane w akcie normatywnym rangi ustawowej, czynić zadość wymogom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a za jego wprowadzeniem musi przemawiać inna zasada lub wartość konstytucyjna. Trybunał przyjmuje, że dla stwierdzenia naruszenia prawa do prywatności należy wykazać, iż ingerencja w tę sferę miała znamiona arbitralne przez to, że była niekonieczna i nieproporcjonalna do celów i wartości, jakie za pomocą tej ingerencji miały zostać osiągnięte. W związku z powyższym, w rozpatrywanej sprawie konieczne jest zbadanie czy ograniczenie prawa do prywatności sędziego polegające na braku określenia przesłanek i procedury odwoławczej w trakcie ubiegania się o przeniesienie na inne miejsce służbowe spełnia wymogi wynikające z zasady proporcjonalności ograniczania praw i wolności konstytucyjnych. Warunki te określone zostały w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z treścią tego przepisu ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ponadto, ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Znaczenie, jakie należy przypisać przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji możliwości ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw „tylko w ustawie” określone zostało m.in. w wyroku Trybunału z dnia 12 stycznia 2000 r. (sygn. P 11/98). W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, że „(...) uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia „tylko w ustawie” jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji jednostki (...). Skoro ograniczenia mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa

i wolności, tak, aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń." Dodać do tego należy, w ślad za Trybunałem Konstytucyjnym (wyrok z dnia 25 maja 1998 r. (sygn. U 19/97), że „(...) wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności".

Z uwagi na to, że zaskarżona regulacja, tj. art. 75 § 3 w zw. z art. 75 § 1 P.u.s.p. stanowi pominięcie prawodawcze nie spełnia ona zasadniczego warunku formalnego ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych, jakim jest jego wprowadzenie i określenie w formie ustawy. W ocenie Rzecznika, aby regulacje dotyczące ograniczenia praw i wolności sędziego można było uznać za wypełniające przytoczone wyżej kryteria, niezbędne jest kompleksowe uregulowanie przypadków i zasad ich użycia w przepisach o randze ustawowej.

Niezależnie od wskazanego fundamentalnego uchybienia, zasadne wydaje się wykazanie, iż aktualny kształt art. 75 § 3 w zw. z art. 75 § 1 P.u.s.p. nie spełnia również pozostałych przesłanek wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Aby ograniczenie mogło zostać uznane za uzasadnione z konstytucyjnego punktu widzenia musi być ono konieczne dla ochrony jednej z sześciu wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości, tj. bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. We wcześniejszej części uzasadnienia wykazano, że celem zakazu przenoszenia sędziów, wskazanym w art. 180 ust. 2 Konstytucji i urzeczywistnionym w art. 75 P.u.s.p. jest zapewnienie sprawnie funkcjonującego wymiaru sprawiedliwości oraz prawa obywateli do sądu (art. 45 Konstytucji). W omawianym przypadku można więc przyjąć, że prawodawca określając kształt i charakter normatywny art. 75 P.u.s.p. dążył do realizacji na poziomie ustawy

wartości określonej w Konstytucji, jaką jest porządek publiczny (rozumiany jako stan stosunków społecznych zapewniających niezakłócone funkcjonowanie państwa) oraz ochronę praw i wolności innych osób, a więc prawo obywateli do sądu posiadającego m.in. atrybut właściwości i niezawisłości. W związku z tak określonym celem zaskarżonej regulacji należy odpowiedzieć na pytanie, czy ograniczenie wynikające z art. 75 P.u.s.p jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków.

W swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że warunki przydatności nie spełniają przepisy, które utrudniają osiągnięcie celów lub nie wykazują żadnego związku z tymi celami (są irrelewantne). Zdaniem Trybunału, zbadanie kryterium przydatności wprowadzonego ograniczenia wymaga uprzedniego ustalenia celu ingerencji, jaki deklarował ustawodawca przed przyjęciem zaskarżonych przepisów albo ustalenia tego celu na podstawie historii legislacyjnej badanych regulacji (por. wyrok TK z dnia 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08). Z racji tego, że w analizowanej sprawie mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym, nie jest możliwe ustalenie celu ingerencji deklarowanej przy „wprowadzeniu” istniejących faktycznie ograniczeń praw i wolności sędziego. Odwołując się natomiast do historii legislacyjnej przenoszalności sędziów wskazać należy, iż w przeszłości przeniesienie sędziego było regulowane kolejno przez art. 102 P.u.s.p. z 1928 r., od 1950 r. – art. 65, a w latach 1964–1985 – art. 60. Podobnie były sformułowane przesłanki przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe pod rządem art. 64 P.u.s.p. z 1928 r., a od 1990 r. – art. 61 P.u.s.p. z 1985 r. oraz obecnie – w art. 75 P.u.s.p. Od 1928 r. przeniesienie sędziego na podstawie decyzji 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 okoliczności, które uniemożliwiały mu 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 TK z dnia 27 stycznia 1999 r., K 1/98, 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 (por. S. Dąbrowski, A. Łazarska, Komentarz do art. 75 [w:] A. Górski (red.), S. Dąbrowski, B. Godlewska-Michalak, K. Gonera, J. Kremer, A. Łazarska, G. Ott, J. Sawiński, Z. Strus, „Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz”, LEX, 2013). Z kolei w uzasadnieniu do projektu ustawy (nr druku: 1656) odnośnie do art. 75 P.u.s.p. znajdujemy informację, iż przypadki przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe zostały uregulowane w zgodności z art. 180 ust. 2 Konstytucji. Uznano również, że rozwiązania proponowane w projekcie opierają się na pozytywnych doświadczeniach ustrojowych z niezbędnymi z punktu widzenia racjonalności kierowania pracą sądów modyfikacjami, w żaden sposób nienaruszającymi niezawisłości sędziów i niezależności sądów w jej konstytucyjnym znaczeniu.

Na podstawie dokonanej analizy można uznać, iż celem przepisów regulujących przeniesienie sędziego, z pominięciem określenia procedury rozpatrywania wniosku sędziego oraz wykluczeniem złożenia przez sędziego odwołania od negatywnej decyzji Ministra Sprawiedliwości, miało być zapewnienie przez ustawodawcę sprawnie funkcjonującego wymiaru sprawiedliwości. Należy więc przyjąć, iż cel art. 75 P.u.s.p. określony w wyniku dokonanej analizy pokrywa się z celem zaskarżonej regulacji określonym we wcześniejszej części uzasadnienia. W związku z powyższym zastanowić się należy, czy rzeczywiście pozbawienie sędziego możliwości skutecznego ubiegania się o przeniesienie do innej siedziby przyczynia się do jego osiągnięcia.

Przepisy dotyczące ustroju sądów zawarte w Rozdziale VIII Konstytucji realizować mają, najogólniej rzecz biorąc, dwie najważniejsze wytyczne konstytucyjne, a mianowicie

zapewniać sądom jako instytucjom publicznym rzetelność i sprawność. Regulacja ustroju sądów ma służebne znaczenie wobec przysługującego każdemu prawa do rozpatrzenia jego sprawy w sposób sprawiedliwy, jawny i bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Rzetelność działania sądów oznacza w tym kontekście przede wszystkim ich bezstronność, niezależność i niezawisłość, zaś sprawność - eliminację w miarę możliwości przedłużania się postępowania sądowego ponad uzasadnioną konieczność (por. wyrok TK z dnia 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04).

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości art. 75 P.u.s.p. służy stworzeniu w sądownictwie ładu organizacyjnego oraz zapewnienia możliwości reakcji na potrzeby kadrowe poszczególnych jednostek, co gwarantować ma sprawność sądownictwa. Charakter sędziowskiej służby przesądza w ocenie Ministra o przyjęciu w tym wypadku - co do zasady - prymatu przesłanek odnoszących się do potrzeb systemu wymiaru sprawiedliwości, co oznacza, że wnioski sędziów o zmianę miejsca służbowego uwzględniane są w miarę możliwości wynikających z analizy tych potrzeb. Zdaniem Ministra konstytucyjne gwarancje stabilności urzędu sędziego oznaczać zaś muszą jednocześnie pewne ograniczenia zawodowej "mobilności" sędziów, także z ich własnej inicjatywy.

Z tej perspektywy można by uznać, że zaskarżona regulacja spełnia wymóg przydatności ograniczenia praw i wolności sędziego. Przyznanie prymatu przesłanek odnoszących się do potrzeb systemu wymiaru sprawiedliwości przy pominięciu interesu osobistego sędziów w trakcie procedury rozpatrywania wniosków o przeniesienie do innej siedziby eliminuje czynnik zakłócający ład organizacyjny w sądownictwie, a przez to sprzyja stabilności organizacji wymiaru sprawiedliwości, gwarantującej pewność prawa i zaufanie obywateli do sądu. Jednocześnie Minister Sprawiedliwości potwierdził, iż w praktyce odstępstwa od tej reguły jest czynione tylko w szczególnych i wyjątkowych sytuacjach życiowych sędziów, a sytuacje te są w każdym przypadku wnikliwie rozważane (por. odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości na interpelację nr 9845 w sprawie doprecyzowania procedury delegowania sędziów, Warszawa, dnia 5 listopada 2012 r.).

Nie można jednak tracić z pola widzenia, że przyjęte rozwiązanie może również 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. W przypadku bowiem, gdy np. sędzia będzie zmuszony do pokonywania z dużą częstotliwością znacznych odległości pomiędzy miejscowością w której pełni służbę, a miejscem stanowiącym faktycznie jego centrum życiowe, może to negatywnie wpłynąć na jakość wykonywanych przez niego obowiązków, a nawet doprowadzić do rezygnacji z dalszego pełnienia przez niego służby i odejścia z zawodu. Warto zauważyć, że obowiązek zamieszkania w miejscowości będącej siedzibą sądu, w którym sędzia pełni służbę, został ustanowiony w art. 95 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 (por. Komentarz do art. 95 P.u.s.p. [w:] A. Górski (red.), S. Dąbrowski, B. Godlewska-Michalak, K. Gonera, J. Kremer, A. Łazarska, G. Ott, J. Sawiński, Z. Strus, Prawo..., op. cit.). Z uwagi na powyższe, w ocenie Rzecznika, obecny kształt art. 75 P.u.s.p. w rzeczywistości może również utrudniać osiągnięcie celu, jakim jest sprawnie funkcjonujące sądownictwo. Co do zasady jednak stwierdzić należy, że obowiązujące aktualnie ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności sędziego znajduje usprawiedliwienie w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przyjęcie, że regulacja spełnia warunek przydatności, tzn. realizuje założony cel regulacji, nie przekłada się bowiem automatycznie na niezbedność regulacji w demokratycznym państwie prawnym. W takim przypadku „ciężar analizy przesuwa się na kolejne przesłanki testu dozwolonych konstytucyjnie praw i wolności” (por. wyrok TK z dnia 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11).

Następną przesłanką badaną podczas „testu proporcjonalności” jest ocena konieczności wprowadzonych ograniczeń. Zbadanie realizacji tej przesłanki wymaga udowodnienia, że badane przepisy są niezbędne dla ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz wykazania niemożności osiągnięcia wskazanego celu w inny sposób. W analizowanej sprawie należy więc zbadać, czy cel jakim jest sprawność wymiaru

sprawiedliwości, może zostać osiągnięty przy zastosowaniu innych - mniej ingerujących w prawo do prywatności sędziego - środków pozostających do dyspozycji Ministra Sprawiedliwości.

W omawianym kontekście na uwagę zasługuje fakt, iż zgodnie z przepisami zawartymi w ustawie Minister - mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego, potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów - posiada uprawnienie polegające na przydzielaniu nowych stanowisk sędziowskich poszczególnym sądom (por. art. 56 § 1 i § 2 P.u.s.p.). Innym środkiem umożliwiającym Ministrowi reakcję organu władzy wykonawczej na potrzeby kadrowe sądów, jest możliwość delegowania sędziego na inne miejsce służbowe za jego zgodą (art. 77 § 1 pkt 1,3 i 4 P.u.s.p.). W wyroku TK z dnia 15 stycznia 2009 r., o sygn. K 45/07, Trybunał wskazał, że art. 56 § 2 P.u.s.p., stanowi regulację prawną, której zadaniem jest tworzenie ładu organizacyjnego w zakresie funkcjonowania jednostek wymiaru sprawiedliwości poprzez umożliwienie Ministrowi Sprawiedliwości podjęcia szybkiej i elastycznej reakcji na potrzeby kadrowe wymiaru sprawiedliwości i ograniczenia budżetowe sądownictwa. Umożliwia on także odciążenie sądów przez eliminację konieczności oczekiwania na coroczne obwieszczenie o ustaleniu wolnych stanowisk sędziowskich przypadających na konkretne sądy. Ze wskazanych regulacji wynika, iż w celu zapewnienia sprawnie funkcjonującego wymiaru sprawiedliwości Minister Sprawiedliwości posiada szereg różnych środków, w tym mechanizmy określone w art. 56 § 1 i § 2 oraz 77 § 1 pkt 1, 3 i 4 P.u.s.p. Uznać zatem trzeba, że przepisy dotyczące zakazu przeniesienia sędziego określone w art. 75 P.u.s.p. nie stanowią jedyne rozwiązanie przewidziane przez ustawodawcę, które służy zagwarantowaniu właściwego funkcjonowania sądownictwa. Ponadto zauważyć należy, że dla większości przypadków określonych w ustawie do przeniesienia sędziego wymagana jest jego zgoda, co również podważa tezę o konieczności pomijania przez Ministra interesu sędziego w procesie oceny zasadności przeniesienia na inne miejsce służbowe. W ocenie Rzecznika racjonalny ustawodawca nie podejmowałby bowiem ryzyka polegającego na uzależnieniu dobra wymiaru sprawiedliwości od zgody sędziego co do przeniesienia na inne miejsce służbowe. W konsekwencji zasadne jest twierdzenie, że „przywiązanie” sędziego do jego aktualnego miejsca służbowego w sytuacji, gdy okoliczności związane z jego życiem prywatnym przemawiają za przeniesieniem

do innej siedziby, nie jest środkiem spełniającym wymóg konieczności ograniczenia jego prawa do prywatności.

Dodatkowym warunkiem zgodności regulacji ograniczającej prawa i wolności z przesłanką konieczności jest wykazanie, że spośród środków skutecznie chroniących te wartości zostały wybrane te najmniej uciążliwe (przesłanka proporcjonalności sensu stricto). Wymaga to zbadania, czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. W tym celu niezbędne jest przeprowadzenie rachunku aksjologicznego, sprawdzającego, czy zalety badanej regulacji przeważają nad jej wadami. Ocena powinna uwzględniać specyfikę wartości chronionych przez zaskarżoną regulację i praw, które w jej rezultacie doznają ograniczenia, a także aksjologię Konstytucji jako całości (por. wyrok TK z dnia 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08).

Istotną wskazówką dla poszukiwania rozwiązania w sytuacji kolizji dwóch norm konstytucyjnych takich jak porządek publiczny oraz prawo do prywatności może być wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r. (sygn. K 17/05). W orzeczeniu tym Trybunał podkreślił, że kolizja praw i zasad na poziomie konstytucyjnym nie może prowadzić w ostatecznym wyniku do eliminacji jednego z praw pozostających w konflikcie. Problemem wymagającym rozstrzygnięcia jest zawsze w takim wypadku znalezienie pewnego punktu równowagi, balansu dla wartości chronionych przez Konstytucję i wyznaczenie obszaru stosowania każdego z praw. Istotne znaczenie odgrywają wtedy zasadnicze preferencje aksjologiczne, które mogą być dekodowane na podstawie analizy wartości uznawanych za kierunkowe czy naczelne na poziomie zasad ogólnych Konstytucji. W ocenie Rzecznika w niniejszej sprawie, podobnie jak w powołanym orzeczeniu, powinny być brane pod uwagę dwie zasadnicze wartości konstytucyjne, to jest dobro wspólne (art. 1 Konstytucji) występujące pod pojęciem „sprawność wymiaru sprawiedliwości” oraz godność każdego człowieka (art. 30 Konstytucji) związana bezpośrednio z prawem do prywatności (art. 47 Konstytucji).

Pierwsza ze wskazanych zasad tworzy niewątpliwie istotne aksjologiczne uzasadnienie wprowadzenia gwarancji związanych z zagwarantowaniem sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, ponieważ to dobro wspólne związane jest z publicznym prawem podmiotowym obywateli do sądu. Druga wartość, godność

człowieka, może wyznaczać dopuszczalną konstytucyjnie miarę ingerowania w dobra osobiste jednostki ze względu na interes wspólny. Nigdy jednak ochrona interesu wspólnego, nawet najbardziej ewidentnego, nie może przybierać postaci, która polegałaby na naruszeniu niezbywalnej godności człowieka.

Godność człowieka, o której mowa w art. 30 Konstytucji pełni, w ocenie Trybunału, kilka funkcji w porządku prawnym. Jedną z nich jest funkcja wyznacznika systemu i zakresu poszczególnych praw i wolności, inną jest rola determinanty interpretacji Konstytucji (por. wyrok TK z 15 października 2002r., SK 6/02). Obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji wszelkie ich działania powinny uwzględniać istnienie pewnej strefy autonomii, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie (por. wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00). Z zasady nienaruszalności godności wynika nie tylko zakaz powstrzymywania się władz publicznych przed naruszeniem godności człowieka swoimi działaniami, ale również nakaz jej ochrony przez co z kolei rozumieć należy także stworzenie systemu procedur, które zapobiegałyby wszelkim naruszeniom oraz zagrożeniom godności (zob. B. Banaszak, Komentarz do art. 30 [w:] „Konstytucja RP. Komentarz”, , Nb 2, wyd. 2, Warszawa 2012). Jednocześnie należy podkreślić, że "prawo do ochrony życia prywatnego, tak jak każda inna wolność i prawo jednostki, znajduje swoje umocowanie aksjologiczne w godności osoby, jednakże utożsamianie naruszenia każdego prawa i wolności z naruszeniem godności pozbawiałoby gwarancje zawarte w art. 30 Konstytucji samodzielnego pola zastosowania. Spłycałoby w gruncie rzeczy i nadmiernie upraszczało sens oraz treść normatywną zawartą w pojęciu, którym operuje art. 30 Konstytucji. Obejmuje ono bowiem najważniejsze wartości, które nie korzystają z innych, samodzielnych gwarancji na gruncie konstytucyjnym, a które dotyczą istoty pozycji jednostki w społeczeństwie, jej relacji do innych osób oraz do władzy publicznej. Przyjęcie innego stanowiska prowadziłoby do zakwestionowania ukształtowanej linii orzecznictwa na gruncie art. 47 Konstytucji, która wyraźnie przyjmuje założenie, że prawo do życia prywatnego nie może być traktowane w kategoriach absolutnych i również może podlegać ograniczeniu stosownie do kryteriów określonych przez zasadę proporcjonalności - tymczasem przy założeniu, że każde naruszenie sfery prywatności narusza również godność człowieka, takie stanowisko nie mogłoby się utrzymać"

(wyrok TK z 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01). W konsekwencji przyjąć należy, że prywatność może w pewnych sytuacjach być przedmiotem ingerencji dla ochrony dobra wspólnego, jednak wkraczanie w tę sferę, również tam, gdzie w wyraźny sposób styka się ona ze sferą publiczną, musi być dokonywane w sposób ostrożny i wyważony, z należytą oceną racji, które przemawiają za taką ingerencją. Mamy bowiem do czynienia z dobrami równorzędnymi. Ograniczenia dotyczące pewnych praw chronionych konstytucyjnie mogą być wprowadzane z uwagi na dobro wspólne. Do praw takich, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, należy prawo do prywatności. Nie zawsze jednak dobro wspólne przeważa nad interesem indywidualnym (por. wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05).

Mając na względzie powyższe rozważania uznać należy, że osiągnięcie celu jakim jest sprawność funkcjonowania sądów, a więc dobra wspólnego w rozumieniu art. 1 Konstytucji nie powinno prowadzić do deprecjonowania innej wartości, jaką jest prawo sędziego do życia rodzinnego i osobistego. Regulacja ta powinna prawidłowo ważyć proporcje, jakie muszą być zachowane dla przyjęcia, że dane ograniczenie wolności obywatelskiej nie narusza konstytucyjnej hierarchii dóbr. W ocenie Rzecznika, konstruując regulacje w tym zakresie ustawodawca, powinien wykazać szczególną troskę zarówno o realną możliwość realizowania przez sędziego prawa do życia prywatnego, jak i mieć na względzie sprawność wymiaru sprawiedliwości.

Rzecznik nie kwestionuje faktu, że jedną z konstrukcyjnych, fundamentalnych zasad ustroju sądów zagwarantowanych w Konstytucji jest wykonywanie przez sędziego władzy sądowniczej w tym sądzie, w którym ma on swoje miejsce służbowe. Powołując do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, Prezydent RP wyznacza bowiem miejsce służbowe sędziego, które jest jednym z czynników kształtujących status sędziego i może być zmienione tylko w wyjątkowych wypadkach i ściśle określonym trybie. Miejsce służbowe jest więc istotnym elementem władzy sądowniczej i każda ingerencja dotycząca tego miejsca jest ingerencją w zakres władzy sądowniczej, przy czym jest oczywiste, że sędzia orzekający poza sądem, w którym ma siedzibę, staje się sędzią (sądem) niewłaściwym w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz przepisów prawa procesowego, podobnie jak niewłaściwy jest sąd, w którego siedzibie zasiadają sędziowie innego sądu. Zasada wykonywania przez sędziego władzy sądowniczej tylko w tym sądzie, do którego

został powołany, łączy się nierozzerwalnie z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawa: przywiązania sędziego do urzędu, nieusuwalności i nieprzenoszalności i jest jednym z elementów określających istotę i funkcję niezawisłości sędziowskiej (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. III CZP 46/13). Zasada nieprzenoszalności sędziego nie ma jednakże charakteru absolutnego, ponieważ w praktyce funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości mogą powstać sytuacje, gdy konieczne staje się pozbawienie sędziego stanowiska, zawieszenie w urzędowaniu, bądź przeniesienie na inne miejsce służbowe. Odstępstwo od zasady nieprzenoszalności sędziego może zatem nastąpić wyjątkowo, z uwzględnieniem zasad i wartości konstytucyjnych. W badanym przypadku za taką wartość uznać należy prawo sędziego do ochrony życia rodzinnego. W związku z powyższym zaskarżone przepisy art. 75 P.u.s.p. nie powinny być interpretowane w ten sposób, aby sędzia został „przywiązany” do określonego stanowiska służbowego wbrew swej woli. Sytuacja taka może powodować naruszenie jego żywotnych interesów życiowych, a przy tym – jak wykazano powyżej - nie jest konieczna dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz przymiotów sądu w postaci niezależności i niezawisłości, ponieważ dla osiągnięcia wskazanego celu Minister posiada również inne środki przewidziane w ustawie. Stosownie do konstytucyjnych standardów ustawodawca powinien wyważyć i zharmonizować obie pozostające ze sobą w kolizji wartości. Rozwiązanie to mogłoby polegać np. na przyjęciu założenia, że wniosek o przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe może zostać uwzględniony (fakultatywność decyzji Ministra Sprawiedliwości) w przypadku łącznego spełnienia przesłanki polegającej na wystąpieniu szczególnych okoliczności w życiu osobistym, rodzinnym czy zdrowotnym sędziego oraz jednoczesnego istnienia wolnych etatów w sądzie, o przeniesienie do którego ubiega się dany sędzia. Należy zauważyć, iż takie rozwiązanie w mniejszym stopniu ingerowałoby w prawa i wolności sędziego ubiegającego się o przeniesienie oraz nie pomijałoby interesu wymiaru sprawiedliwości i obywateli. Uzasadnienie decyzji Ministra Sprawiedliwości co do przeniesienia sędziego poprzez stwierdzenie, iż uwzględnienie wniosku sędziego nie jest możliwe z uwagi na znaczne obciążenie pracą w pionie sądu, w którym pracuje dany sędzia wyraźnie natomiast wskazuje na brak wyważenia proporcji pomiędzy dobrem ogółu a prawem do prywatności sędziego,

a tym samym na arbitralność podejmowanej przez Ministra decyzji. Interes wymiaru sprawiedliwości nie stoi bowiem na przeszkodzie, aby w opisanej sytuacji sędzia został przeniesiony do wnioskowanego przez niego sądu, a na zwolnione przez niego miejsce zatrudniona została inna osoba lub też na to miejsce został oddelegowany, za swą zgodą, inny sędzia.

Zarzut niekonstytucyjności wobec zaskarżonych przepisów polega więc również na tym, że dokonując ograniczenia prawa sędziów do prywatności nie sięgnięto w pierwszym rzędzie do takich rozwiązań, które – mając na uwadze dobro wymiaru sprawiedliwości i prawo obywateli do sądu – uwzględniałyby jednocześnie indywidualną sytuację życiową sędziego w trakcie procedury rozpatrywania wniosku przez Ministra Sprawiedliwości. W konsekwencji konstrukcja art. 75 § 3 w zw. z art. 75 § 1 P.u.s.p. – poprzez pozostawienie decyzji w tym przedmiocie całkowitemu uznaniu Ministra Sprawiedliwości - wskazuje na brak spełnienia konstytucyjnego warunku proporcjonalności sensu stricto.

Sumując, z wymienionych powyżej względów, rozwiązanie prawne wynikające z art. 75 § 3 P.u.s.p. uznać należy za nieadekwatne, niekonieczne oraz nieproporcjonalne ograniczenie prawa do prywatności wyrażonego w art. 47 Konstytucji.

IV

Ponadto, podnieść należy, że brak określenia w art. 75 § 3 P.u.s.p. przesłanek, jakimi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości rozpatrując wniosek sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe narusza również zasadę określoności prawa, która ma swoje źródło w zaufaniu obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa (art. 2 Konstytucji). Określoność, odnoszona do redakcji tekstu prawnego, kojarzona jest powszechnie z jasnością, precyzyjnością i zupełnością przepisów. Zawiera ona w sobie nakaz kształtowania systemu prawa w sposób precyzyjny, przejrzysty i zrozumiały dla adresatów aktów prawnych, umożliwiający wywiedzenie z nich jednoznacznych norm prawnych. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że ustawowe uprawnienie do wkraczania w sferę praw i wolności musi spełniać wymóg dostatecznej określoności, przez który należy rozumieć precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji

(np. orzeczenia z dnia: 25 września 1991 r., sygn. S 6/91 oraz 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92). W późniejszym orzecznictwie Trybunału wskazywano, iż z zasady określoności wynika, że każdy przepis winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Będąca elementem określoności jasność oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości z punktu widzenia nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (wyrok z dnia 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00.). Określoność na dzisiejszym etapie rozwoju standardów demokratycznego państwa prawnego odnosi się przede wszystkim do przepisów określających status jednostki w państwie. Każdy przepis powinien pozwalać na jednoznaczne ustalenie kto, kiedy i w jakiej sytuacji mu podlega. Ponadto powinien być on na tyle precyzyjny, aby była możliwa jego jednolita wykładnia i stosowanie. Konstrukcja językowa każdego przepisu powinna natomiast powodować, by zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca zamierzał wprowadzić regulację tworzącą prawa lub obowiązki (wyrok z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02). Zgodnie z powyższymi tezami orzeczniczymi, w demokratycznym państwie prawnym po stronie ustawodawcy powstaje zatem obowiązek jednoznacznego i precyzyjnego określania przesłanek ingerencji w prawa i wolności jednostki, w tym konstytucyjne prawo do prywatności i życia osobistego.

Zdaniem Rzecznika, art. 75§ 3 P.u.s.p. poprzez brak określenia przesłanek, jakimi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości rozpatrując wniosek sędziego przeniesienie na inne miejsce służbowe, nie spełnia powyższych standardów. Obecnie nie można bowiem zrekonstruować z tekstu ustawy jasnych i czytelnych przesłanek, którymi kierować się powinien organ wydający decyzję o przeniesieniu na inne miejsce służbowe. Sędzia składający wniosek o przeniesienie nie ma więc pewności co do tego, w jakich okolicznościach jego wniosek ma szansę zostać uwzględniony, a w jakie przesłanki wskazują na wydanie w jego sprawie decyzji odmownej. Z uwagi na powyższe kształt normatywny art. 75 P.u.s.p. uznać należy za niespełniający konstytucyjny standard określoności prawa. Konsekwencją poczynionych ustaleń jest konkluzja, że art. 75 P.u.s.p. nie reguluje w sposób kompletny wymogu ustawowego wprowadzonego przez ustawodawcę ograniczenia w korzystaniu przez sędziego z konstytucyjnego prawa

do ochrony życia prywatnego i rodzinnego. Przepis ten w związku z tym daje Ministrowi Sprawiedliwości zbyt daleko idącą swobodę normowania kształtu wskazanego konstytucyjnego prawa.

V

Prawo do prywatności sędziego powiązane jest funkcjonalnie z konstytucyjnym prawem do sądu. Art. 47 Konstytucji wyraźnie bowiem stanowi o prawie każdego obywatela od ochrony prawnej jego życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności. Na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do właściwie ukształtowanego sądu (wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97 oraz wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98). Przedmiotem konstytucyjnej ochrony jest tu szczególna wartość proceduralna - prawo jednostki, tworzące obowiązek organu władzy publicznej do określonej procedury sądowej kontroli rozpatrzenia sprawy (Z. Czeszejko-Sochacki, „Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, PiP z. 11-12/1997 r.). Kluczowe znaczenie dla określenia przedmiotowego zakresu prawa do sądu ma zatem pojęcie "sprawy", której "rozpatrzenia" przez sąd może żądać uprawniony podmiot (tak m.in. wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2001 r. o sygn. SK 10/00 oraz wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r. o sygn. K 21/99). Jak wskazano we wcześniejszej części uzasadnienia, zgodnie z art. 75 § 4 P.u.s.p., jedynie w przypadkach, o których mowa w art. 75 § 2 pkt 1 i 2 P.u.s.p., od decyzji Ministra Sprawiedliwości o przeniesieniu na inne miejsce służbowe sędziemu przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego. Natomiast w przypadku decyzji Ministra Sprawiedliwości wydanej na skutek złożonego przez sędziego wniosku o przeniesienie na inne miejsce służbowe ustawodawca nie przewidział

drogi sądowej. Nie mniej jednak należy zauważyć, że w wyroku z 10 maja 2000 r. o sygn. K 21/99 Trybunał Konstytucyjny przyjął, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje "wszelkie sytuacje - bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej, a jednocześnie natura tych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku". Odwołując się do takiej wykładni wskazanej normy konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny, w sprawie z wniosku sędziego wojskowego przeniesionego, bez jego zgody, na inne miejsce służbowe z powodu zmian w organizacji sądownictwa uznał, że: „decyzje o przeniesieniu sędziego (wojskowego) nie należą do spraw z zakresu podległości służbowej wewnątrz aparatu państwowego, ale dotyczą jego zakresu prawa i obowiązków określających treść stosunku służbowego, co skutkuje objęcie ich zakresem konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu” (por. wyrok TK z dnia 25 lutego 2002 r., sygn. SK 29/01).

Ponadto, zdaniem Trybunału, z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Z zasady demokratycznego państwa prawnego zaś płynie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z przepisów ustawy zasadniczej. W przypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie jednak są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Ograniczenia te mogą zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Analiza wskazanych orzeczeń konstytucyjnych oraz aksjologia Konstytucji pozwalają stwierdzić, że zakres przedmiotowy 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. Jednocześnie, nie spełnione zostały żadne przesłanki wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji, które uzasadniałyby ograniczenie w analizowanej sprawie prawa do sądu.

Stwierdzenie powyższe uzasadnia następne pytanie, czy konstytucyjne prawo do sądu łączy się z prawem do zaskarżania pierwszoinstancyjnych orzeczeń i decyzji określonym przez art. 78 Konstytucji. W tym celu należy zbadać charakter prawny decyzji Ministra Sprawiedliwości dotyczącej przeniesienia sędziego, a następnie odpowiedzieć na pytanie czy jest ona orzeczeniem bądź decyzją wydaną w pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji.

Charakter prawny decyzji Ministra Sprawiedliwości podlegał ocenie Sądu Najwyższego w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2013 r. (sygn. akt III CZP 46/13). Sąd Najwyższy, uznał, że decyzja Ministra Sprawiedliwości, choć nie można jej odmówić władczego charakteru, nie jest kierowana do osoby podległej służbowo Ministrowi, lecz do sędziego jako przedstawiciela konstytucyjnie odrębnej i niezależnej, choć równoważnej władzy, powołanego przez Prezydenta RP i ferującego wyroki w roli piastuna władzy sądowniczej bezpośrednio w imieniu RP. Wskazana w art. 75 § 3 P.u.s.p kompetencja Ministra Sprawiedliwości nie mieści się więc w sferze administracyjnej, a zatem nie jest decyzją administracyjną, lecz swoistym aktem władczym, właściwym procedurom obowiązującym wewnątrz władzy sądowniczej i kształtującym jej zakres terytorialny. Decyzja ta jest wydawana w sprawie ustrojowej z zakresu władzy sądowniczej oraz właściwości miejscowej sądu. Rozstrzyga więc o zakresie władzy sądowniczej i dostępności do wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Podobny pogląd prezentują przedstawiciele doktryny. Zdaniem L. Garlickiego, procedura przeniesień dobrowolnych (na wniosek sędziego) pozostaje w związku z zasadą niezawisłości, dlatego też z bardzo dużą ostrożnością podchodzić należy do regulacji, które rozstrzygnięcia o dobrowolnych przeniesieniach pozostawiałyby w wyłącznej gestii organów władzy wykonawczej (zob. L. Garlicki, uwaga 2 i 10 do art. 180 Konstytucji RP. Komentarz..., op. cit.). Jednocześnie w piśmiennictwie podkreśla się, iż ingerencja czynnika administracyjnego w zakres władzy sądowniczej poprzez oddanie decyzji co do miejsca służbowego sędziego organowi władzy wykonawczej (Ministrowi Sprawiedliwości)

prowadzi do naruszenia zasady podziału władz poprzez (zob. Komentarz do art. 75 P.u.s.p. [w:] A. Górski (red.), S. Dąbrowski, B. Godlewska-Michalak, K. Gonera, J. Kremer, A. Łazarska, G. Ott, J. Sawiński, Z. Strus, Prawo..., op. cit.). W ocenie Rzecznika przyjęte na gruncie ustawy rozwiązanie powoduje, że decyzja Ministra ma charakter arbitralny i jest praktycznie niekontrolowana. Zważywszy na konstytucyjne zasady niezależności sądów, niezawisłości sędziów, ich nieusuwalności i stabilności stanowiska sędziowskiego, następczą kontrolę odmownej decyzji Ministra Sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy w sytuacji zainicjowania przez sędziego procedury w tym przedmiocie uznać należy za niezbędne minimum konieczne do zapewnienia sędziemu ochrony jego konstytucyjnych praw.

Art. 78 zd. 1 Konstytucji stanowiący, iż „każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji” wyraża samoistne prawo podmiotowe jednostki do zaskarżania pierwszoinstancyjnych rozstrzygnięć. Przepis ten formułuje również generalną zasadę aksjologiczną, zgodnie z którą kontrola drugoinstancyjna jest istotnym elementem praw jednostki, ponieważ stwarzając możliwość weryfikacji pierwszego rozstrzygnięcia przeciwdziała arbitralności i ułatwia unikanie pomyłek i krzywd (tak np. wyrok TK z 12 kwietnia 2002 r., o sygn. P 13/01). Tym samym przepis ten stanowi szczególną gwarancję „sprawiedliwości proceduralnej” odnoszącą się do wszystkich typów postępowań (zob. L. Garlicki, Uwagi do art. 78 Konstytucji, [w:] „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz”, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 2 wraz z powołaną tam literaturą) kończących się rozstrzygnięciem indywidualnym, kształtującym lub określającym prawa, obowiązki i status prawny strony postępowania, nawet jeżeli mają charakter wypadkowy.

Pojęciu „strony” zawartemu we wskazanej normie należy na gruncie Konstytucji przypisywać autonomiczne znaczenie. Oznacza to, że nie musi się ono pokrywać ze sposobem jego rozumienia w przepisach poszczególnych procedur (cywilnej, administracyjnej, etc.). Uznać zatem należy, iż zakres podmiotowy art. 78 Konstytucji powiązany z podmiotami uczestniczącymi w postępowaniu, które doprowadziło do wydania orzeczenia lub decyzji. Jeśli chodzi natomiast o zakres przedmiotowy art. 78 Konstytucji, to obejmuje on „orzeczenia i decyzje”, przez co rozumieć należy wszelkie rozstrzygnięcia

indywidualne, kształtujące lub określające prawa, obowiązki lub status prawny strony postępowania (por. zob. L. Garlicki, Uwagi do art. 78 Konstytucji..., op. cit.).

Na gruncie przedstawionych rozważań uznać należy, iż decyzja Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe jest decyzją wydaną w pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji. Jest ona bowiem władczym aktem stosowania prawa przez organ władzy wykonawczej skierowanym do określonego i zindywidualizowanego adresata oraz określającym jego status prawny (miejsce wykonywania władzy sądowniczej). Tym samym spełnia warunki dotyczące przymiotów orzeczeń i decyzji wynikających ze wskazanej normy konstytucyjnej.

Prawo określone w art. 78 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego. W kwestii dopuszczalności stanowienia ograniczeń w korzystaniu z prawa określonego w tym przepisie Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyroku z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, stwierdzając, że: „Konstytucja nie precyzuje charakteru tych wyjątków, nie wskazuje bowiem ani zakresu podmiotowego, ani przedmiotowego, w jakim odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne. Nie oznacza to jednak, iż ustawodawca ma pełną, niczym nieskrępowaną swobodę w ustalaniu katalogu takich wyjątków. W pierwszym rzędzie należy liczyć się z tym, iż nie mogą one prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych. Ponadto, nie mogą powodować przekreślenia samej zasady ogólnej, która na gruncie zwykłego ustawodawstwa stałaby się de facto wyjątkiem od wprowadzanej w różnych regulacjach procesowych reguły postępowania jednoinstancyjnego. Należy zatem uznać, że odstępstwo od reguły wyznaczonej treścią normatywną art. 78 Konstytucji w każdym razie powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego” (por. wyrok z dnia 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07).

Zdaniem Rzecznika w badanej sprawie ustawodawca przekroczył konstytucyjne granice dopuszczalności stanowienia ograniczeń w korzystaniu z prawa gwarantowanego przez art. 78 Konstytucji. Nie sposób jest bowiem wskazać racjonalnego uzasadnienia dla istnienia takiego ograniczenia. Ustawodawca winien był zatem zagwarantować procedurę służącą weryfikacji pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości o odmowie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe. Warto również dodać (co uczynił Trybunał w powołanym wyroku z dnia 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07),

że zaskarżalność decyzji Ministra o odmowie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe „wymusi” uzasadnianie decyzji w tym zakresie, a tym samym urealni konieczność określenia na poziomie ustawowym czytelnych przesłanek dotyczących procedury przeniesienia sędziego.

VI

Podsumowując stanowisko Rzecznika odnośnie przedmiotowej skargi konstytucyjnej uznać należy, że art. 75 § 3 P.u.s.p., w zakresie w jakim nie wskazuje przesłanek jakimi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości rozpoznając wniosek sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe, nieproporcjonalnie ogranicza prawo osoby sprawującej funkcję sędziego do prywatności oraz pozostaje w sprzeczności z zasadą określoności przepisów prawa. Natomiast wykluczenie w art. 75 § 4 P.u.s.p możliwości odwołania się od negatywnej decyzji Ministra Sprawiedliwości w tym przedmiocie narusza prawo takiej osoby do sądu oraz prawo do odwoływania się od negatywnych orzeczeń i decyzji. Na marginesie dodać należy, iż z uwagi na swą uznaniowość i brak kontroli ze strony sądu decyzja Ministra Sprawiedliwości prowadzi również do naruszenia niezawisłości sędziowskiej (art. 173 ust. 1 Konstytucji) oraz nie jest zgodna z zasadą trójpodziału władz (art. 10 Konstytucji). Jednakże z uwagi na to, iż zasady ustrojowe wyrażone Konstytucji nie stanowią źródła konstytucyjnych praw podmiotowych nie mogą one stanowić podstawy skargi konstytucyjnej (por. wyrok z dnia 25 lutego 2002 r., sygn. SK 29/01).

Z tych powodów, mając na względzie konieczność ochrony praw i wolności, Rzecznik wnosi jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich