



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 8 listopada 2017 r.

Pozycja 71

POSTANOWIENIE

z dnia 26 października 2017 r.

Sygn. akt K 31/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski – przewodniczący
Leon Kieres
Mariusz Muszyński – sprawozdawca
Julia Przyłębska
Piotr Pszczółkowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 października 2017 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 75 § 4 w związku z art. 75 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133, ze zm.) w zakresie, w jakim od decyzji Ministra Sprawiedliwości nieuwzględniającej wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe nie przewiduje prawa do sądu, z art. 45 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. 25 maja 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO albo Rzecznik) wystąpił do Trybunału z wnioskiem o stwierdzenie, że art. 75 § 4 w związku z art. 75 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 133, ze zm., dalej: p.u.s.p) w zakresie, w jakim od decyzji Ministra Sprawiedliwości nieuwzględniającej wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe nie przewiduje prawa do sądu, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik wyjaśnił, że w art. 75 p.u.s.p. ustawodawca uzależnił, co do zasady, przeniesienie sędziego przez Ministra Sprawiedliwości na inne miejsce służbowe od zgody sędziego. 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 inicjuje proces przeniesienia przez złożenie stosownego wniosku. Ze sposobu sformułowania tego przepisu wynika jednak, że obejmuje on również przeniesienie na wniosek sędziego. Art. 76 p.u.s.p., w którym mowa jest o zwrocie kosztów związanych z przeniesieniem sędziego, stanowi, że przeniesienie może nastąpić także na wniosek sędziego. Przepis ten wskazuje, że w szczególnie uzasadnionych wypadkach sędziemu przenoszonemu na jego wniosek Minister Sprawiedliwości może przyznać zwrot kosztów przeniesienia.

Zdaniem wnioskodawcy, wykładnia systemowa oraz aksjologia Konstytucji i p.u.s.p. prowadzą do wniosku, że zakres przedmiotowy art. 75 § 1 p.u.s.p. obejmuje uprawnienie sędziego do zainicjowania procedury przeniesienia go na inne miejsce służbowe. Taka wykładnia znajduje poparcie w praktyce.

RPO stwierdził, że istota sprawy sprowadza się do rozstrzygnięcia zgodności z Konstytucją tego, czy sędzia, wnosząc o przeniesienie na inne miejsce służbowe, powinien mieć możliwość żądania otwarcia drogi merytorycznego rozstrzygnięcia jego sprawy przed sądem. W ocenie RPO, w opisanym wypadku mamy do czynienia z nieuzasadnionym w świetle konstytucyjnego prawa do sądu pominięciem prawodawczym. Polega ono na tym, że w art. 75 § 4 p.u.s.p. nie uregulowano prawa sędziego do sądu w wypadku odmownej decyzji Ministra Sprawiedliwości o przeniesieniu go na inne miejsce służbowe. Ustawodawca przewidział uprawnienie polegające na możliwości zainicjowania przez sędziego procedury przeniesienia go na inne miejsce służbowe na jego wniosek. Nie przewidział jednak prawa sędziego do sądu w wypadku negatywnej decyzji Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie. Przyjęte na gruncie art. 75 § 4 w związku z art. 75 § 1 p.u.s.p. rozwiązanie powoduje, że decyzja Ministra ma charakter arbitralny i nie może być kontrolowana.

Zdaniem RPO, prawo sędziego do sądu w razie negatywnej decyzji Ministra Sprawiedliwości co do przeniesienia go na inne miejsce służbowe nie jest zdeterminowane uprzednim ustaleniem, że sędziemu przysługuje prawo podmiotowe „do przeniesienia na inne miejsce służbowe”, gdyż sędzia takiego prawa podmiotowego nie ma. Nie jest to jednak równoznaczne z uznaniem, że sędzia nie ma również prawa do sądu.

W niniejszej sprawie chodzi o wykazanie, że zgodnie ze standardami konstytucyjnymi, sędziemu przysługuje prawo dostępu do sądu, czyli do uruchomienia procedury przed sądem.

Wnioskodawca, odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego, przypomniał, że decyzja Ministra Sprawiedliwości dotycząca zmiany miejsca służbowego sędziego, choć nie można jej odmówić władczego charakteru, jest kierowana nie do osoby podległej służbowo Ministrowi, ale do sędziego jako przedstawiciela konstytucyjnie odrębnej i niezależnej władzy, powołanego przez Prezydenta RP i wydającego wyroki w roli piastuna władzy sądowniczej bezpośrednio w imieniu Rzeczypospolitej. Wskazana w art. 75 § 3 p.u.s.p. kompetencja Ministra Sprawiedliwości nie jest decyzją administracyjną, lecz jest 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 ona o zakresie władzy sądowniczej i dostępności do wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Decyzja odmowna Ministra Sprawiedliwości co do przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe na jego wniosek dotyka praw i obowiązków sędziego określających treść stosunku służbowego sędziego, a zatem jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. W piśmie z 26 stycznia 2017 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Marszałka, postulowane przez Rzecznika uzupełnienie normy wywodzonej z art. 75 § 1 i 4 p.u.s.p. w postaci przyznania sędziemu uprawnienia do złożenia odwołania od rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości w sprawie odmowy wyrażenia zgody na przeniesienie na inne miejsce służbowe w wyniku wniosku sędziego jest zaniechaniem prawodawczym.

Ustawodawca ani w przepisach wskazanych przez wnioskodawcę jako przedmiot kontroli, ani w żadnym innym przepisie p.u.s.p. nie uregulował przesłanek determinujących charakter normatywny postępowania w sprawie zmiany siedziby sędziego zainicjowanego wnioskiem samego zainteresowanego. W ustawie brakuje zarówno przesłanek materialnych, które wyznaczałyby zakres swobody dyskrecjonalnej Ministra Sprawiedliwości podczas podejmowania tego rodzaju rozstrzygnięć, jak i norm proceduralnych odnoszących się do trybu postępowania w tej sprawie.

W ocenie Marszałka Sejmu, wspomniany wyżej brak regulacji odnoszących się do podstaw i procedury przeniesienia sędziego wynika z kwalifikowanych różnic między przeniesieniem sędziego do innej siedziby podejmowanym przez Ministra Sprawiedliwości *ex officio* a rozstrzygnięciem w tej sprawie podejmowanym na wniosek sędziego. Przeniesienie *ex officio* ma na celu dobro wymiaru sprawiedliwości i służy reorganizacjom w strukturze sądów lub wykonaniu kary dyscyplinarnej czy zapobieżeniu konfliktowi interesów. Zakres kompetencji Ministra Sprawiedliwości jest ściśle zdefiniowany i ograniczony do wypadków wskazanych w ustawie.

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

Przywołując orzecznictwo Sądu Najwyższego, Marszałek przypomniał, że rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości w sprawie przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe stanowi swoisty akt indywidualny z zakresu szeroko rozumianej materii konstytucyjno-ustrojowej. W obowiązującym stanie prawnym nie da się zrekonstruować normy prawnej umożliwiającej odwołanie się od decyzji odmawiającej przeniesienia na wniosek sędziego, ze względu na art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek wyjaśnił, że kwestionowana regulacja nie jest pominięciem ustawodawczym, gdyż także pominięcia są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących danej kategorii podmiotów. Tymczasem ewentualne zaskarżenie przez sędziego odmowy przeniesienia do innej siedziby nie służy ochronie któregoś z jego praw konstytucyjnych.

Ponadto, wypadki przeniesienia sędziego, o których mowa w art. 75 § 2 pkt 1 i 2 p.u.s.p., aktualizowane w drodze zaskarżalnej decyzji, mają wyraźne podstawy konstytucyjne. Przeniesienie sędziego na jego wniosek nie jest instytucją umocowaną konstytucyjnie, co zakłada większą swobodę ustawodawcy w tym zakresie.

Uwzględnienie postulatu Rzecznika określone w *petitum* wniosku nie doprowadziłoby do uregulowania w zaskarżonym przepisie materii jakościowo tożsamej z jego aktualną treścią. Przesłanki, na które powołuje się RPO, tj. ocena, czy decyzja Ministra Sprawiedliwości

właściwie wyważa interes prywatny oraz dobro wymiaru sprawiedliwości, nie wynikają bowiem wprost z ustawy.

3. W piśmie z 17 lutego 2017 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że postępowanie należy umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator zauważył, że przepisy p.u.s.p. *expressis verbis* nie przewidują prawa do złożenia przez sędziego wniosku o przeniesienie go przez Ministra Sprawiedliwości na inne miejsce służbowe. W praktyce przyjmuje się, że wniosek o przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe jest dopuszczalny. Pogląd taki jest aprobowany w orzecznictwie sądowym.

Jednocześnie Prokurator Generalny przypomniał, że w art. 75 p.u.s.p. wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości ma prawo wydać decyzję o przeniesieniu sędziego na inne stanowisko służbowe za zgodą tego sędziego (§ 1), a w ściśle określonych przez ustawodawcę wypadkach także bez takiej zgody (§ 2).

Rygor przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe bez jego zgody oraz przeniesienia go na to miejsce za jego zgodą (w tym przeniesienie na wniosek sędziego) różnią się od siebie.

W art. 75 § 2 p.u.s.p. ustawodawca precyzyjnie określił przesłanki zastosowania instytucji przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe bez zgody sędziego. Ustawowy katalog wypadków, w których jest to dopuszczalne, jest zamknięty. W art. 75 § 1 p.u.s.p., jak również w pozostałych przepisach tej ustawy, nie ma unormowań regulujących postępowanie w wypadku wniosku sędziego o przeniesienie na nowe miejsce służbowe.

Zdaniem Prokuratora, brak wskazanych regulacji jest świadomym zamierzeniem ustawodawcy, wynikającym ze specyfiki instytucji przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe na wniosek sędziego. Ustawodawca ma w tym zakresie szeroki margines swobody regulacyjnej.

Prokurator wskazał, że nie istnieje konstytucyjne prawo podmiotowe sędziego do zajmowania określonego stanowiska służbowego w określonym sądzie. Tego rodzaju prawa nie należą do konstytucyjnych wolności i praw. Wykonywanie zawodu sędziego jest służbą publiczną. Z tych względów, w granicach wyraźnie określonych w Konstytucji, można zmienić w pewnym zakresie status poszczególnych sędziów, ponieważ przyznane im gwarancje nie mają chronić ich indywidualnych i grupowych interesów, pozycji zawodowej i zamierów życiowych. Sprawność działania sądów wymaga wielu działań o zróżnicowanym charakterze. Na status prawny sędziego należy więc patrzeć przede wszystkim przez pryzmat dążenia do zapewnienia faktycznego przestrzegania konstytucyjnych zasad wymiaru sprawiedliwości i ustroju sądownictwa. To ma zapewnić jednostce sądową ochronę jej praw. Przepisów konstytucyjnych dotyczących sędziów nie można traktować jako osobistych przywilejów pewnej grupy funkcjonariuszy publicznych, mających służyć ochronie ich interesów. Unormowania kształtujące sytuację prawną sędziego mają charakter instrumentalny wobec zasad organizacji aparatu państwowego i poszczególnych jego segmentów.

Zdaniem Prokuratora, ze sposobu sformułowania i uzasadnienia wniosku Rzecznika wynika, że w istocie zawiera on postulat uzupełnienia obowiązującego stanu prawnego o wskazaną regulację, a to przekraczałoby kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, jako ustawodawcy negatywnego.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem kontroli Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej RPO lub Rzecznik) uczynił art. 75 § 4 w związku z art. 75 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju

sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm.; dalej: p.u.s.p. lub prawo o ustroju sądów powszechnych) w zakresie, w jakim od decyzji Ministra Sprawiedliwości nieuwzględniającej wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe nie przewiduje prawa do sądu. Już z samego sformułowania zakresu zaskarżenia wynika, że wnioskodawca nie zakwestionował normy ukształtowanej przez te przepisy, ale wskazał określone braki w tej regulacji.

Wniosek Rzecznika dotyczył niekonstytucyjności stanu prawnego, przez to, że nie istnieje unormowanie umożliwiające kontrolę sądową decyzji Ministra Sprawiedliwości nieuwzględniającej wniosku sędziego o przeniesienie go na inne miejsce służbowe. Jako przedmiot kontroli we wniosku RPO została wskazana luka normatywna, polegająca na braku w art. 75 § 4 w związku z art. 75 § 1 p.u.s.p. określonej treści normatywnej.

Istota żądania wnioskodawcy sprowadza się do tego, by uznać, że możliwość składania przez sędziego wniosku o przeniesienie go na inne miejsce służbowe, niewynikająca wprost z treści p.u.s.p., jest chroniona gwarancjami art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. W sytuacji gdy podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym kwestionuje określone braki w skarżonych regulacjach, można je oceniać z punktu widzenia zaniechania albo pominięcia legislacyjnego. Tylko po zakwalifikowaniu danego zarzutu jako pominięcia ustawodawczego Trybunał może rozstrzygnąć merytorycznie sprawę.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że istnieje ścisły związek między dopuszczalnością orzekania o pominięciach ustawodawczych a obowiązkiem państwa zapewnienia realizacji konstytucyjnych praw i wolności (zob. postanowienie z 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125). Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących danej kategorii podmiotów (zob. np. wyroki TK z: 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84 oraz 28 kwietnia 2009 r., sygn. K 27/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 54).

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie istnieje konstytucyjne ani ustawowe prawo sędziego do przeniesienia na inne miejsce służbowe.

Istota powołania przez Prezydenta RP sędziego do sprawowania urzędu polega na nadaniu sędziemu na czas nieoznaczony inwestytury. To daje mu legitymację do sprawowania władzy sądowniczej, ale też określa zakres sprawowania tej władzy. Konsekwencją tego aktu jest powołanie sędziego do rozstrzygania konkretnych spraw w ściśle oznaczonym obszarze jurysdykcyjnym. Akt powołania do sprawowania urzędu na stanowisku sędziowskim każdorazowo określa rodzaj, szczebel i siedzibę sądu, do którego sędzia jest powoływany. To znaczy, że Prezydent RP w akcie powołania przypisuje sędziemu określone stanowisko i miejsce służbowe, dzięki czemu możliwe jest sprawowanie urzędu sędziowskiego. Miejscem służbowym jest określony sąd, w którym sędzia sprawuje wymiar sprawiedliwości (por. wyroki TK z 8 maja 2012 r., sygn. K 7/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 48 i 5 czerwca 2012 r., sygn. K 18/09, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 63 oraz wyrok SN z 25 stycznia 2016 r., sygn. akt III KRS 48/13, Lex nr 2002511).

Gwarancje statusu sędziego określa art. 180 Konstytucji. Mają one służyć zabezpieczeniu niezależności władzy sądowniczej i jej zdolności do niezawisłego wymierzania sprawiedliwości. Zatem podstawowym celem regulacji zawartej w art. 180 Konstytucji nie jest ochrona osoby piastującej stanowisko, ale zapewnienie prawidłowego funkcjonowania władzy sądowniczej w interesie ogółu.

Do gwarancji statusu sędziego wynikających z art. 180 Konstytucji należą:

- 1) nieusuwalność sędziów (art. 180 ust. 1);
- 2) ograniczenia dotyczące możliwości złożenia sędziego z urzędu (art. 180 ust. 2);

- 3) ograniczenia dotyczące możliwości zawieszenia sędziego w urzędowaniu (art. 180 ust. 2);
- 4) ograniczenia dotyczące możliwości przenoszenia sędziego do innej siedziby (art. 180 ust. 2) lub na inne stanowisko (art. 180 ust. 5);
- 5) ograniczenia w zakresie przejścia i przeniesienia sędziego w stan spoczynku (art. 180 ust. 3 i 4).

Z punktu widzenia niniejszej sprawy znaczenie ma gwarancja nieprzenoszalności sędziów. Gwarancje w zakresie miejsca pełnienia funkcji ograniczają swobodę ustawodawcy, jeśli chodzi o przenoszenie sędziów. Zasada nieprzenoszalności sędziego nie ma jednak charakteru absolutnego i może być ograniczana w ramach wyznaczonych przez art. 180 ust. 2 i 5 Konstytucji. W przepisach tych wyróżniono dwa rodzaje przeniesienia sędziego: przeniesienie wbrew woli samego sędziego w wypadkach określonych w ustawie oraz przeniesienie związane z reorganizacją struktury sądownictwa. W odniesieniu do zakazu przenoszenia sędziego wbrew jego woli (art. 180 ust. 2 Konstytucji) muszą zostać spełnione dwa warunki: 1) przeniesienie może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu oraz 2) przeniesienie może nastąpić jedynie w wypadkach określonych w ustawie.

Przeniesienie sędziego za jego zgodą nie ma podstaw konstytucyjnych. Znajduje ono umocowanie w Prawie o ustroju sądów powszechnych. W szczególnych wypadkach sędzia może złożyć wniosek o przeniesienie go na inne miejsce służbowe albo do innego sądu w każdym czasie, w szczególności w związku ze zmianą okoliczności osobistych, sytuacji życiowej, szczególnych potrzeb rodzinnych. Możliwość taką pośrednio wywodzi się z treści art. 76 p.u.s.p. zdanie drugie: „Sędziemu przenoszonemu na jego wniosek Minister Sprawiedliwości, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może przyznać zwrot kosztów przeniesienia”.

Trybunał stwierdził jednak, że ani z art. 180 Konstytucji, ani z art. 75 p.u.s.p. nie wynika prawo podmiotowe sędziego do przeniesienia na inne miejsce służbowe. Prawodawca takiego prawa sędziemu nie przyznał; nie określił też przesłanek, z jakimi miałyby się wiązać realizacja takiego prawa, ani nie ukształtował osobnej procedury podejmowania decyzji przez ministra w takich sprawach. Wniosek, o jakim mowa w art. 75 § 3 p.u.s.p., odnosi się do przypadków „zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu” – wówczas może dojść do przeniesienia sędziego albo zgodnie z treścią jego wniosku, albo bez jego zgody. Organ podejmujący decyzję w tej sprawie nie musi uwzględnić wniosku sędziego. Rozwiązanie to łączy się z istotą pełnienia funkcji sędziego, powołanego do pełnienia tej funkcji w konkretnym, a nie którymkolwiek sądzie tego samego rządu.

4. Powołując daną osobę do sprawowania urzędu na stanowisku sędziowskim, Prezydent RP wyznacza miejsce służbowe sędziego. Zmiana miejsca służbowego sędziego może być dokonana bez zmiany stanowiska wyłącznie w wypadkach i w trybie określonych w art. 75 p.u.s.p. Z art. 75 wynikają dwa reżimy zmiany miejsca służbowego sędziego. Pierwszy z nich polega na działaniu Ministra Sprawiedliwości z urzędu. W tym wypadku nie jest wymagana zgoda sędziego na przeniesienie (art. 75 § 2 p.u.s.p.). Wskazana regulacja jest rozwinięciem art. 180 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że „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”. Drugi reżim zmiany miejsca służbowego polega na możliwości przeniesienia sędziego za jego zgodą przez Ministra Sprawiedliwości.

W wypadku pierwszego reżimu, zgodnie z art. 75 § 4 p.u.s.p. przeniesienie sędziego bez jego zgody jest poddane kontroli sądowej w zakresie, w jakim przeniesienie wynika z reorganizacji sądownictwa lub powstania więzów pokrewieństwa, powinowactwa, małżeństwa lub przysposobienia w danym wydziale (art. 75 § 2 pkt 1 i 2 p.u.s.p.). Ponadto Sąd Naj-

wyższy, w drodze analogii, przyjmuje do rozpoznania odwołania od decyzji Ministra Sprawiedliwości o przeniesieniu na inne miejsce służbowe w innych wypadkach, o których mowa w art. 75 § 2 p.u.s.p.

W praktyce zaskarżeniu do Sądu Najwyższego podlegają także orzeczenia sądu dyscyplinarnego o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe bez jego zgody, ze względu na powagę stanowiska, wydane na podstawie art. 75 § 2 pkt 3 p.u.s.p. (zob. postanowienie SN z 21 października 2003 r., sygn. akt SNO 59/03, Lex 470255; uchwała SN z 17 maja 2005 r., sygn. akt SNO 21/05, Lex nr 568907). Ta procedura nie jest zaskarżona przez Rzecznika.

Drugi z obowiązujących reżimów został uregulowany inaczej. Art. 75 § 1 p.u.s.p. stanowi, że: „Przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe może nastąpić tylko za jego zgodą”. Z tej regulacji Rzecznik Praw Obywatelskich wywodzi możliwość zgłaszania wniosku przez sędziego o przeniesienie go na inne miejsce służbowe. Z brzmienia przepisu nie wynika wprost, że dotyczy przeniesienia sędziego na inne stanowisko służbowe na podstawie jego wniosku. Żaden przepis p.u.s.p. nie gwarantuje bowiem sędziemu uprawnienia do żądania przeniesienia na inne miejsce służbowe. Instytucja taka nie została uregulowana w żadnym przepisie p.u.s.p. Jedynie w drodze interpretacji przepisów p.u.s.p., w tym także wspomnianego już art. 76, przyjmuje się, że przeniesienie „za zgodą sędziego” dotyczy także zmiany miejsca służbowego na wniosek sędziego. Taka praktyka została zaakceptowana w orzecznictwie sądowym (zob. np. postanowienie WSA w Warszawie z 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 2094/13, Lex nr 1582424; wyroki WSA w Warszawie z: 30 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 1918/12, Lex nr 1300871; 4 października 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 813/13, Lex nr 1388611 oraz postanowienia SN z 26 listopada 2012 r., sygn. akt III PZ 13/12, OSNP nr 21-22/2013, poz. 253; 20 marca 2013 r., sygn. akt III KRS 139/13, Lex nr 1555589; 24 września 2014 r., sygn. III KRS 27/14, Lex nr 1777918).

5. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak za konieczne raz jeszcze podkreślić, że ustawodawca nie określił przesłanek determinujących charakter normatywny postępowania dotyczącego zmiany miejsca służbowego, a zainicjowanego wnioskiem samego zainteresowanego. W ustawie brakuje zarówno przesłanek materialnych, które wyznaczałyby zakres swobody dyskrecjonalnej Ministra Sprawiedliwości podczas podejmowania tego rodzaju rozstrzygnięć, jak i norm proceduralnych odnoszących się do trybu postępowania w tej sprawie. Z tego względu odmowa Ministra Sprawiedliwości przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe nie podlega kontroli sądowej.

Wyżej wskazane stanowisko ugruntowało się także w orzecznictwie. W szczególności w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalony jest pogląd, że od rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości o odmowie przeniesienia sędziego na jego wniosek nie przysługuje środek zaskarżenia przewidziany w art. 75 § 4 p.u.s.p. (zob. uchwała pełnego składu SN z 28 stycznia 2014 r., sygn. akt BSA I-4110-4/13, OSN KW nr 4/2014, poz. 31; uchwała składu siedmiu sędziów SN z 17 lipca 2013 r., sygn. akt III CZP 46/13, OSNC nr 12/2013, poz. 135; wyrok SN z 22 listopada 2013 r., sygn. akt III KRS 214/13, OSNP nr 10/2014, poz. 153; postanowienia SN z: 26 listopada 2012 r., sygn. akt III PZ 13/12; 28 maja 2013 r., sygn. akt III KRS 154/13, Lex nr 1422049 oraz 24 września 2014 r., sygn. akt III KRS 27/14).

Sąd Najwyższy wyjaśniał, że uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe nie należy do zakresu władzy wykonawczej, a zatem decyzja w tej sprawie nie jest decyzją administracyjną. Decyzją wydawaną na podstawie art. 75 § 3 p.u.s.p. Minister Sprawiedliwości nie realizuje nadzoru administracyjnego nad sądami. Kompetencja przyznana Ministrowi Sprawiedliwości w tym przepisie nie mieści się w sferze administracyjnej, a jej realizacja w postaci wydania decyzji o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe jest swoistym aktem władczym, właściwym procedurom obowiązującym wewnątrz władzy sądowniczej i kształtującym jej zakres terytorialny (zob. uchwały SN z:

12 października 2004 r., sygn. akt III PZP 2/04, OSNP nr 9/2005, poz. 121; 17 lipca 2013 r., sygn. akt III CZP 46/13 oraz wyroki SN z: 12 stycznia 2006 r., sygn. akt III PO 1/04, OSNP nr 17-18/2006, poz. 285; 8 lutego 2006 r., sygn. akt III PO 11/04, OSNP nr 17-18/2006, poz. 286).

Zdaniem Sądu Najwyższego, rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości dotyczące przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe stanowi swoisty akt indywidualny z zakresu szeroko rozumianej materii konstytucyjno-ustrojowej.

W wyroku z 22 listopada 2013 r. Sąd Najwyższy uznał, że w obowiązującym stanie prawnym nie jest możliwa rekonstrukcja normy prawnej umożliwiającej odwołanie się od decyzji odmawiającej owego przeniesienia na wniosek sędziego, ze względu na art. 45 ust. 1 Konstytucji. Z przepisu tego nie można wyprowadzić, na zasadzie bezpośredniego stosowania, normy prawnej, która pozwoliłaby Sądowi Najwyższemu rozpatrywać odwołania od określonych decyzji Ministra Sprawiedliwości.

W postanowieniu z 24 września 2014 r. (sygn. akt III KRS 27/14) Sąd Najwyższy podkreślił, że rygor spraw dotyczących przeniesienia sędziego bez jego zgody na inne miejsce służbowe różni się od wymiaru spraw dotyczących nieuwzględnienia wniosku o przeniesienie sędziego do sądu w innym mieście.

Również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25 maja 2016 r. (sygn. akt I OSK 805/16, Lex nr 2108375) stwierdził, że rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości dotyczące przeniesienia sędziego nie jest decyzją administracyjną, ale „swoistym aktem władczym, właściwym procedurom obowiązującym wewnątrz władzy sądowniczej, kształtującym zakres terytorialny tej władzy (...). Mając na uwadze racjonalność ustawodawcy nie sposób przyjąć, aby jego intencją było przyznanie możliwości wzruszenia decyzji Ministra Sprawiedliwości w innych przypadkach i trybie aniżeli wskazane w art. 75 § 4 u.s.p.” (por. także postanowienie NSA z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 734/16, Lex nr 2082641).

6. Problem konstytucyjny podniesiony w niniejszym wniosku przez Rzecznika Praw Obywatelskich był też przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną o sygn. SK 30/14 (OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184). Skarżący wnosił wówczas o zbadanie zgodności:

1) art. 75 § 1, 3 i 4 p.u.s.p. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości złożenia odwołania od negatywnej decyzji Ministra Sprawiedliwości dotyczącej wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe, z art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 75 § 1, 3 i 4 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, w tym przesłanek, które mogą stanowić przeszkodę do uwzględnienia wniosku o przeniesienie, oraz przesłanek, w tym dotyczących sytuacji rodzinnej, życiowej i mieszkaniowej sędziego, których istnienie stanowiłoby podstawę do obligatoryjnego lub fakultatywnego obowiązku uwzględnienia wniosku o przeniesienie, niezwłocznie bądź w określonym czasie, a także maksymalnego okresu oczekiwania, po upływie którego uwzględnienie wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe byłoby obligatoryjne, z art. 31 ust. 1 i 3, art. 47, art. 52 ust. 1, art. 65 ust. 1 i art. 75 Konstytucji.

Postanowieniem z 30 listopada 2015 r. (sygn. SK 30/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184) Trybunał umorzył postępowanie, gdyż skarżący nie wskazał przysługujących mu konstytucyjnej wolności lub prawa, które mogłyby stać się wzorcem kontroli sformułowanych przez niego zarzutów. Trybunał stwierdził wówczas, że „Żadna z norm wyznaczających status jednostki na gruncie obowiązującej Konstytucji nie wyraża przysługującego sędziemu konstytucyjnego prawa podmiotowego do żądania określenia miejsca wykonywania funkcji urzędowej ani zmiany okręgu sądowego, w którym – w imieniu państwa – wykonuje się władzę sprawowania wymiaru sprawiedliwości”. Trybunał wyjaśnił, że: „Brak istnienia konsty-

tucyjnego prawa podmiotowego umożliwiającego sędziemu formułowanie pod adresem ustawodawcy żądań dotyczących sposobu organizacji władzy sądowniczej wynika z konstytucyjnie oraz ustawowo ukształtowanego statusu sędziego” (postanowienie o sygn. akt SK 30/14).

W omawianym postanowieniu Trybunał podkreślił również, że: „sędziemu nie przysługuje konstytucyjne prawo podmiotowe do żądania określenia miejsca wykonywania powierzonej mu funkcji urzędowej. Właśnie z uwagi na brak istnienia takiego prawa podmiotowego ustawodawca świadomie ukształtował treść art. 75 p.u.s.p., nie wprowadzając do tego przepisu mechanizmu, który w określonych okolicznościach nakazywałby Ministrowi Sprawiedliwości uwzględnienie wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarżący domagał się uzupełnienia kwestionowanych przepisów p.u.s.p. o unormowanie, którego źródła upatrywał we wskazanych w skardze wzorcach kontroli. Tymczasem sędziemu nie przysługuje konstytucyjne prawo podmiotowe do żądania określenia miejsca wykonywania powierzonej mu funkcji urzędowej. Ze względu na nieistnienie takiego prawa ustawodawca ukształtował treść art. 75 p.u.s.p., świadomie nie wprowadzając do niego mechanizmu, który nakazywałby Ministrowi Sprawiedliwości uwzględnienie wniosku sędziego o przeniesienie go na inne miejsce służbowe. Trybunał przypomniał, że ani w rozdziale VIII Konstytucji („Sądy i trybunały”), ani w żadnych innych konstytucyjnych przepisach dotyczących organizacji systemu władzy sądowniczej nie ma regulacji nakazujących ustawodawcy stworzenie mechanizmu włączającego sędziego do procesu podejmowania decyzji o tym, w jakim miejscu ma wykonywać powierzone mu zadania urzędowe.

7. Biorąc pod uwagę wyżej wskazane argumenty, Trybunał umorzył postępowanie w niniejszej sprawie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Przesłankami przemawiającymi za takim rozstrzygnięciem były zarówno wadliwe określenie przez wnioskodawcę przedmiotu kontroli (poprzez wskazanie określonych braków normy prawnej, które nie były treściowo tożsame ze wskazaną normą), jak też wskazanie niewłaściwego wzorca kontroli (poprzez odniesienie się do konstytucyjnego przepisu o prawie do sądu, podczas gdy na gruncie niniejszej sprawy w ogóle nie można było mówić o jakimś prawie podmiotowym sędziego do żądania przeniesienia na inne miejsce służbowe, które to prawo miałoby podlegać ochronie sądowej przewidzianej w art. 45 ust. 1 Konstytucji).

7.1. W ramach analizy formalnoprawnej Trybunał stwierdził, że braki w zakwestionowanej normie wynikającej z odpowiednich jednostek redakcyjnych art. 75 p.u.s.p., które wskazał we wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich, nie mogą być potraktowane jako pominięcie ustawodawcze. Jeśli bowiem takie pominięcia są zazwyczaj związane z niezapewnieniem właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących danej kategorii podmiotów, to w niniejszej sprawie taka okoliczność nie zachodziła. Możliwość przeniesienia sędziego do innej siedziby na wniosek sędziego nie jest bowiem prawem podmiotowym tego sędziego. Wobec tego odmowa przeniesienia sędziego na jego wniosek do innej siedziby, nie stanowi ingerencji w wolności i prawa sędziego i z tego względu nie będzie objęta konstytucyjnym prawem do sądu. Instytucja przeniesienia sędziego ma charakter ustrojowo-konstytucyjny i może podlegać sądowej kontroli jedynie w granicach określonych Konstytucją.

Skoro zatem nie istnieje ani konstytucyjne, ani ustawowe podmiotowe prawo sędziego wystąpienia z wnioskiem o przeniesienie go na inne miejsce służbowe, to nie ma przedmiotu ochrony, który mógłby być objęty prawem do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Miejsce służbowe sędziego jest elementem jego statusu i ma charakter ustrojowy. Wszelkie modyfikacje w tym zakresie muszą mieć podstawy konstytucyjne.

Z powyższych powodów Trybunał stwierdził, że wskazany przez Rzecznika wzorzec kontroli dotyczący prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) był w niniejszej sprawie nieadekwatny, a zatem wydanie wyroku w sprawie jest niedopuszczalne.

7.2. Trybunał, zgadzając się ze stanowiskami Marszałka Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, uznał, że podniesiony we wniosku Rzecznika brak określonych regulacji dotyczących sądowej kontroli odmowy przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe jest świadomym zamierzeniem ustawodawcy. Wynika ono ze specyfiki mechanizmu przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe na wniosek sędziego, który w ustawie jest niedookreślony. W tym zakresie ustawodawca ma szeroki margines swobody regulacyjnej.

7.3. Trybunał potwierdził też, że nie ma tożsamości pomiędzy regulacją zawartą w skarżonym art. 75 § 4 p.u.s.p. a zarzucanym we wniosku Rzecznika brakiem normatywnym w postaci nieprzyznania sędziemu prawa do złożenia odwołania od decyzji Ministra Sprawiedliwości nieuwzględniającej wniosku tego sędziego o przeniesienie go na inne miejsce służbowe. Regulacja ta nie mieści się w materii dotyczącej odwołania do sądu od decyzji Ministra Sprawiedliwości o przeniesieniu sędziego na nowe miejsce służbowe bez zgody sędziego. Wprowadzenie normy prawnej przyznającej sędziemu prawo do odwołania od decyzji Ministra nieuwzględniającej wniosku tego sędziego o przeniesienie go na inne miejsce służbowe wymagałoby dodania do art. 75 p.u.s.p. zupełnie nowej treści. Wydanie rozstrzygnięcia w tego rodzaju sprawie byłoby wkroczeniem Trybunału w kompetencje władzy ustawodawczej.

Ze względu na powyżej wskazane okoliczności, Trybunał postanowił jak w sentencji.