

Zbigniew Gromek

## Projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt K 27/12<sup>1</sup>

Sejm's draft position on the case ref. no. K 27/12: The opinion presents Sejm's draft position in the proceedings before the Constitutional Tribunal concerning constitutionality of the procedure for the creation of common and military courts (Ref. No. K 27/12). A group of Deputies and the National Council of the Judiciary, initiating the proceedings, challenged the transfer to create and dissolve common and military courts to – respectively – the Minister of Justice and Minister of National Defence. In the Sejm's view, the procedure for creation common courts does not infringe constitutional standards, but the provision authorising the creation of military courts does not comply with the Constitution due to the lack of necessary guidelines.

**Keywords:** Constitutional Tribunal | common court | Polish Constitution  
**Słowa kluczowe:** Trybunał Konstytucyjny | sąd powszechny | Konstytucja RP

Ekspert ds. legislacji BAS; zbigniew.gromek@sejm.gov.pl.

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie połączonych wniosków: grupy posłów z 18 czerwca 2012 r. oraz Krajowej Rady Sądownictwa z 19 lipca 2012 r., rozpatrywanych pod wspólną sygnaturą akt K 27/12, jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 17 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) **jest zgodny** z art. 10, art. 92 ust. 1, art. 176 ust. 2 i art. 180 ust. 5 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 2) art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojсковych (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 952 ze zm.) **jest zgodny** z art. 10, art. 176

<sup>1</sup> Projekt sporządzony 17 stycznia 2013 r.; sygn. akt K 27/12, BAS-WPTK-1733/12; BAS-WPTK-2096/12.

- ust. 2 i art. 180 ust. 5 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 3) art. 3 § 3 ustawy wymienionej w pkt 2 **jest niezgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### I. Przedmiot kontroli

1. Wnioskiem z 18 czerwca 2012 r. grupa posłów wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania „zgodności art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192) w zakresie dotyczącym nadania brzmienia art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. 2001.98.1070 z późn. zm.), obowiązującego od 28 marca 2012 r. w zakresie upoważniania Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w drodze rozporządzenia wydanego po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa z art. 176 ust. 2, art. 180 ust. 5 w związku z art. 92 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji” (wniosek grupy posłów, s. 2).

Zakwestionowany art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192, dalej: ustawa zmieniająca), nadał (m.in.) nowe brzmienie art. 20 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm., dalej: p.u.s.p.). Treścią art. 20 p.u.s.p. jest upoważnienie na rzecz Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia (rozporządzeń) w sprawie tworzenia i znoszenia sądów, ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości, jak również w sprawie zmiany właściwości miejscowej niektórych sądów. Wydanie powyższego rozporządzenia (rozporządzeń) następuje po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa; wydając rozporządzenie Minister Sprawiedliwości zobowiązany jest kierować się potrzebą zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa przez dostosowanie liczby sądów, ich wielkości i obszarów właściwości do zakresu obciążenia wpływem spraw, a także uwzględniając ekonomię postępowania sądowego, w celu zagwarantowania realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie.

Grupa posłów zakwestionowała art. 1 pkt 13 w zakresie, w jakim nadaje on nowe brzmienie art. 20 pkt 1 p.u.s.p., a więc wyłącznie w związku z przekazaniem do rozporządzenia kwestii tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania

ich siedzib i obszarów właściwości. Poza zakresem zaskarżenia pozostaje tym samym art. 20 pkt 2–8 p.u.s.p., który dopuszcza uregulowanie w powyższym rozporządzeniu (rozporządzeniach) zmiany właściwości miejscowej niektórych sądów, jak i nowe brzmienie art. 19 p.u.s.p.

Zmiana wynikająca z art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej weszła w życie, zgodnie z art. 25 ustawy zmieniającej, z dniem 28 marca 2012 r.

Wypada zauważyć, że grupa posłów zaskarżyła brzmienie art. 20 pkt 1 p.u.s.p. nadane przez ustawę zmieniającą, ale w istocie przedmiotem wątpliwości jest – jako taki – tryb tworzenia sądów i określania ich właściwości miejscowej, w którym kompetencje te są realizowane przez organy władzy wykonawczej. Analogiczna konstrukcja była przewidziana w art. 20 p.u.s.p. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, choć przepis ten nie zawierał wytycznych.

2. Uchwałą z 19 lipca 2012 r. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: Rada, KRS) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją:

- art. 20 pkt 1 p.u.s.p. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej,
- art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 952 ze zm., dalej p.u.s.w.); w *petitum* wniosku Rady przepis ten został oznaczony mylnie jako art. 3 § 2 p.u.s.w.

Treść normatywna art. 20 pkt 1 p.u.s.p. została przedstawiona w punkcie poprzedzającym. W ocenie KRS przepis ten jest niezgodny z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, dalej: EKPC).

Drugi z zaskarżonych przez Radę przepisów – art. 3 § 3 p.u.s.w. – ma następujące brzmienie: „Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, tworzy i znosi, w drodze rozporządzenia, sądy wojskowe oraz określa ich siedziby i obszary właściwości”. Przepis ten, analogicznie jak art. 20 pkt 1 p.u.s.p., przekazuje do unormowania w rozporządzeniu tworzenie i znoszenie sądów wojskowych oraz określanie ich siedzib i obszarów właściwości. Jednak w odróżnieniu od art. 20 pkt 1 p.u.s.p. kwestionowany art. 3 § 3 p.u.s.w. nie zawiera wytycznych, odnoszących się do materii, które mają zostać uregulowane w rozporządzeniu. Na tym tle KRS sformułowała zarzut niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z wszystkimi pozostałymi wzorcami, powołanymi w odniesieniu do art. 20 pkt 1 p.u.s.p.

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 16 października 2012 r. sprawa z wniosku Krajowej Rady Sądownictwa (uchwała KRS nr 216/2012) została dołączona do wniosku grupy posłów z 18 czerwca 2012 r.

w celu ich łącznego rozpoznania pod wspólną sygn. akt K 27/12 – z uwagi na tożsamość przedmiotu tych spraw.

## II. Analiza formalna

1. Zgodnie z *petitum* grupa posłów uczyniła przedmiotem wniosku art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej. Przepis ten, jak wskazano, wszedł w życie 28 marca 2012 r. (por. art. 25 ustawy zmieniającej). Z tym dniem nastąpiła zatem stosowna zmiana brzmienia art. 20 pkt 1 p.u.s.p., a art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej uległ skonsumowaniu.

W związku z powyższym należy przyjąć, że od dnia wejścia w życie nowego brzmienia art. 20 pkt 1 p.u.s.p. nadanego ustawą zmieniającą, jedynym źródłem normy kwestionowanej przez grupę posłów jest właśnie ten przepis, nie zaś przywołany przepis nowelizujący. Zarazem wnioskodawca nie podniósł w odniesieniu do przepisu nowelizującego zarzutów, które z uwagi na przedmiot (naruszenie trybu prawodawczego, naruszenie norm kompetencyjnych) pozostawałyby nierozzerwalnie związane z przepisem nowelizującym. Także treść *petitum* wniosku grupy posłów wskazuje wyraźnie, że zamiarem wnioskodawcy było poddanie kontroli konstytucyjności art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej „w zakresie dotyczącym nadania brzmienia art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych”.

Ze względu na powyższe właściwym przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest przepis nowelizowany, tj. art. 20 pkt 1 p.u.s.p., w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. Trzeba przy tym zauważyć, że we wniosku Krajowej Rady Sądownictwa właśnie ten przepis został wskazany jako przedmiot kontroli.

2. Jednym z wzorców kontroli powołanych we wniosku grupy posłów jest art. 15 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika obowiązek uregulowania w ustawie zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Przepis ten określa jednocześnie podstawowe przesłanki przeprowadzenia tego podziału.

W argumentacji przedłożonej przez grupę posłów nie przedstawiono jednak uzasadnienia dotyczącego naruszenia przez zaskarżony przepis powyższego wzorca. Artykuł 15 Konstytucji został przywołany przez wnioskodawcę jedynie dla zilustrowania przykładów, w których ustrojodawca posłużył się pojęciem „ustrój” („Inne przepisy Konstytucji również określają pojęcie «ustroju». W art. 15 ust. 1 Konstytucji jest mowa o ustroju terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei ust. 2 artykułu 15 wskazuje elementy tej całości – jednostki terytorialne, które wykonują zadania publiczne” – wniosek grupy posłów, s. 7).

Cytowana wypowiedź nie pozwala zrekonstruować zarzutów wnioskodawcy dotyczących naruszenia art. 15 ust. 2 Konstytucji. Uniemożliwia to wyrażenie przez Sejm stanowiska co do zgodności art. 20 pkt 1 p.u.s.p. z art. 15 ust. 2 Konstytucji. Zarazem wniosek w tej postaci nie spełnia wymogów wyini-

kających z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), zgodnie z którymi wnioskodawca zobowiązany jest sformułować zarzut niezgodności z Konstytucją kwestionowanego aktu normatywnego (pkt 3) oraz uzasadnić przedstawiony zarzut, z powołaniem dowodów na jego poparcie (pkt 4). W tym stanie postępowanie w przywołanym zakresie powinno **podlegać umorzeniu** ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Na marginesie wypada zwrócić uwagę, że w uzasadnieniu grupa posłów przedstawiła z kolei argumentację dotyczącą naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji (prawo do sądu). Nie znalazła ona jednak odzwierciedlenia w *petitum*, bowiem art. 45 ust. 1 Konstytucji nie został wymieniony wśród wzorców kontroli. Na tym tle wyłania się wątpliwość, czy rzeczywistym zamiarem grupy posłów nie było raczej wskazanie w *petitum* jako wzorca art. 45 ust. 1 Konstytucji (nie zaś art. 15 ust. 2 Konstytucji). Weryfikacja tej tezy, w świetle dostępnych Sejmowi akt sprawy, nie jest jednak możliwa.

3. Krajowa Rada Sądownictwa jest organem wyposażonym w ograniczone rzeczowo uprawnienie do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zgodnie z art. 186 ust. 2 Konstytucji: „Krajowa Rada Sądownictwa może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów” [por. także art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, (Dz. U. Nr 126, poz. 714 ze zm.; dalej: ustawa o KRS), w myśl którego Rada „podejmuje uchwały w sprawach wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów”].

Kwestionowane przez Radę przepisy dotyczą upoważnienia do wydania przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia w sprawie tworzenia i znoszenia sądów oraz określenia ich siedzib i właściwości miejscowej oraz analogicznego uprawnienia przysługującego Ministrowi Obrony Narodowej. Materie te bez wątpienia odznaczają się powiązaniem z zagadnieniem zachowania niezależności władzy sądowniczej od innych władz, jak i bezpośrednio mogą dotyczyć statusu sędziiego. Istnienie takich związków – nie tylko potencjalnych – dostrzega ustrojodawca, wprowadzając odpowiednie regulacje wyznaczające ramy dla regulacji z tego zakresu (np. obowiązek określenia w ustawie ustroju i właściwości sądów – art. 176 ust. 2 Konstytucji – czy też dopuszczenie przeniesienia sędziiego w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany okręgów sądowych – art. 180 ust. 5). Na występowanie związku pomiędzy materią zakwestionowaną przez wnioskodawcę a obowiązkiem respektowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów pośrednio wskazują także powołane przez Radę wzorce kontroli (art. 10, art. 176 ust. 2 oraz art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji).

W konstatacji trzeba uznać, że wniosek Krajowej Rady Sądownictwa inicjuje kontrolę aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Tym samym spełniony jest warunek, o którym mowa w art. 186 ust. 2 Konstytucji.

4. W dalszej kolejności należy poddać ocenie dopuszczalność powołania przez Krajową Radę Sądownictwa w charakterze wzorców kontroli aktów innych niż Konstytucja.

Jak wskazano, wprowadzone przez ustrojodawcę w art. 186 ust. 2 Konstytucji ograniczenie zdolności wnioskowej KRS znajduje wyraz w dwóch aspektach: 1) zawężeniu przedmiotu kontroli – mogą go stanowić jedynie te akty normatywne (zawarte w nich przepisy), które bezpośrednio dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów, 2) ograniczeniu wzorców kontroli – zgodnie z wyraźnym brzmieniem art. 186 ust. 2 Konstytucji wyłącznym wzorcem kontroli jest Konstytucja.

Rozwijając drugi z wyróżnionych aspektów, trzeba wskazać, że na tle art. 191 ust. 1 w związku z art. 188 Konstytucji oraz art. 186 ust. 2 Konstytucji może powstawać wątpliwość, który z wymienionych przepisów jest właściwy dla określenia zdolności wnioskowej KRS. Artykuł 191 ust. 1 Konstytucji *in principio* wskazuje bowiem na uprawnienie Krajowej Rady Sądownictwa do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego „w sprawach, o których mowa w art. 188 [Konstytucji]”, z kolei w pkt 2 tego ustępu doprecyzowano, że chodzi o wnioski „w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 2 [Konstytucji]”. Z punktu widzenia językowego możliwa jest zatem interpretacja, że art. 186 ust. 2 Konstytucji zawęża jedynie zakres spraw, które mogą być inicjowane przez KRS (w sprawie „aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów”), nie odnosi się natomiast do wzorców kontroli. Zarazem, w równym stopniu uprawniona jest interpretacja, zgodnie z którą art. 186 ust. 2 Konstytucji wyznacza samoistnie wzorce kontroli inicjowanej przez Radę.

Na rzecz przyznania pierwszeństwa art. 188 pkt 1–3 Konstytucji w kwestii określenia dopuszczalnych wzorców kontroli inicjowanej przez KRS przemawia okoliczność, że powyższe przepisy w sposób generalny wyznaczają przedmiot i wzorce kontroli w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym. Z kolei stanowisko zakładające rekonstrukcję zdolności wnioskowej KRS wyłącznie na podstawie art. 186 ust. 2 Konstytucji koresponduje z literalnym brzmieniem tego przepisu: „Z wnioskiem (...) wystąpić mogą (...) Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 2”, jak i – przede wszystkim – relacja zachodząca między art. 188 pkt 1–3 oraz art. 186 ust. 2 Konstytucji.

Należy opowiedzieć się za drugą ze wskazanych interpretacji, uznając, że wzorce kontroli inicjowanej przez Radę wyznacza autonomicznie art. 186 ust. 2 Konstytucji. Tym samym zaliczają się do nich jedynie przepisy Konstytucji, Radzie nie przysługuje natomiast uprawnienie do inicjowania kontroli zgod-

ności przepisów prawnych z ratyfikowaną przez Rzeczpospolitą Polską umową międzynarodową bądź ustawą. Przyjęta interpretacja znajduje źródło – przede wszystkim – we wzajemnej relacji art. 186 ust. 2 oraz art. 188 pkt 1–3 Konstytucji (*lex generalis – lex specialis*), w której przepisem szczegółowym jest art. 186 ust. 2 Konstytucji. Analogiczna sytuacja występuje na tle skargi konstytucyjnej, w przypadku której przepisem szczegółowym, autonomicznie wyznaczającym przedmiot kontroli i jej wzorce, jest art. 79 ust. 1 Konstytucji. W dalszej kolejności zauważyć trzeba, że w stosunku do pozostałych podmiotów wyposażonych w ograniczoną legitymację wnioskową jej zawężenie przez ustrojodawcę zostało literalnie odniesione jedynie do spraw objętych zakresem działania podmiotu inicjującego postępowanie (por. art. 191 ust. 2 Konstytucji), nie zaś do wzorców kontroli. Dlatego w przypadku podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji zakres dopuszczalnych wzorców podlega wyznaczeniu na podstawie przepisu ogólnego, jakim jest art. 188 pkt 1–3 Konstytucji. Na zasadność przyjęcia proponowanego kierunku wykładni wskazuje również wyraźne brzmienie art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o KRS, zgodnie z którym: „[Rada] podejmuje uchwały w sprawach wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej aktów normatywnych”.

Pogląd o ograniczeniu zdolności wnioskowej KRS wyłącznie w aspekcie zgodności z Konstytucją jest również wyrażany w piśmiennictwie. Wskazuje się, że w sprawach inicjowanych przez KRS „podstawą kontroli (wzorcem kontroli) mogą być jednak tylko postanowienia konstytucyjne, bo art. 186 ust. 2 mówi wyraźnie o «wniosku w sprawie zgodności z Konstytucją» (...). [N]ie ma podstaw do stosowania interpretacji rozszerzającej i trzeba uznać, że KRS nie może wnieść wniosku, w którym kwestionowano by «tylko» niezgodność aktu normatywnego (przepisu tego aktu) z umowami międzynarodowymi lub ustawami” (L. Garlicki, *Komentarz do art. 186 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, s. 8), jak również: „Art. 186 ust. 2 zawiera dwojakiego rodzaju ograniczenie. (...) dopuszcza ono inicjowanie postępowania tylko w sprawie «zgodności z konstytucją», wyklucza więc powoływanie umów międzynarodowych i ustaw jako samoistnych wzorców kontrolnych (L. Garlicki, *Komentarz do art. 191 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007, s. 7).

Ograniczenie wzorców kontroli w tych sprawach akcentuje również Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że: „zakres zaskarżenia (przedmiot i wzorce kontroli) wyznacza art. 186 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego KRS może wystąpić z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów” (postanowienie TK z 26 czerwca 2012 r., sygn. akt K 8/12).

Uwzględniając powyższe, należy przyjąć, że w myśl Konstytucji oraz ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa Radzie nie przysługuje uprawnienie do inicjowania kontroli przepisów prawnych co do zgodności z innymi aktami norma-

tywnymi niż Konstytucja. W konsekwencji za dopuszczalny wzorzec kontroli w postępowaniu inicjowanym przez Radę nie może zostać uznana ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską umowa międzynarodowa, jaką jest EKPC. W tym zakresie postępowanie powinno **podlegać umorzeniu**, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Wątpliwości na tle dopuszczalności wniosku Krajowej Rady Sądownictwa mogą jednak wyłaniać się w związku z powołaniem przez Radę jako wzorców kontroli art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Z uwagi na wprowadzone w art. 186 ust. 2 Konstytucji zawężenie zdolności wnioskowej KRS jedynie do obszaru niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów, wykluczone staje się podnoszenie przez Radę zarzutów naruszenia Konstytucji w innych obszarach. Do sfer wyłączonych z legitymacji KRS zalicza się tym samym między innymi sfera wolności i praw jednostki. Wskazane przez Radę wzorce – art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji – nie mieszczą się w sferze niezależności sądów ani niezawisłości sędziów. Kształtują one odpowiednio przesłanki ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw oraz określają konstytucyjne standardy prawa do sądu. Nie oznacza to, że z góry wykluczona jest możliwość powoływania tych wzorców w postępowaniu inicjowanym przed sądem konstytucyjnym przez Radę. Staje się to dopuszczalne w szczególności w sytuacji, gdy powyższe wzorce odnosiłyby się do praw podmiotowych sędziów, a ich przywołanie byłoby niezbędne do ochrony gwarantowanej przez Konstytucję niezawisłości sędziowskiej (np. jako standardy postępowania sądowego w postępowaniu dyscyplinarnym oraz w sprawach, o których mowa w art. 180 ust. 2–3 i art. 181 Konstytucji). W takim przypadku powyższe wzorce zazwyczaj stanowią będą uzupełniającą podstawę kontroli w stosunku do przepisów Konstytucji statuujących zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Rada nie sformułowała jednak tego typu zarzutów. Podniesione przez nią wątpliwości dotyczą ogólnie konieczności zapewniania jednostce dostępu do właściwego sądu, z którego wynikać ma obowiązek ustawowego tworzenia poszczególnych sądów. Oznacza to, że podniesione przez Radę naruszenia dotyczą obszaru praw i wolności jednostki, a tym samym wykraczają one poza zakres przysługującej KRS legitymacji.

Mając na względzie powyższe, należy uznać, że postępowanie w zakresie, w jakim odnosi się do zarzutu naruszenia art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, powinno **podlegać umorzeniu** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

### III. Wyłączność ustawy w sprawie określenia właściwości sądów

#### ■ 1. Zarzuty wnioskodawców

1.1. Zdaniem grupy posłów z art. 176 ust. 2 Konstytucji wynika, że określenie „ustroju” oraz „właściwości” sądów stanowi przedmiot wyłącznej materii ustawowej (wniosek grupy posłów, s. 6 i 9). W odniesieniu do sądów



powszechnych zakres przysługującej ustawodawcy swobody – wobec braku szczególnych postanowień konstytucyjnych – w kształtowaniu struktury sądownictwa jest ograniczony tylko przez wymóg racjonalności. W ocenie grupy posłów, uprawnienie do tworzenia i znoszenia sądów stanowi przejaw władztwa organizacyjnego nad działalnością sądów, które w myśl art. 176 ust. 2 Konstytucji zostało zastrzeżone na rzecz władzy ustawodawczej. Oznacza to, że na poziomie ustawy muszą zostać określone wszystkie podstawowe elementy ustroju, właściwości i procedury sądowej.

Objęcie wyłącznością ustawy kwestii „właściwości sądów” wyklucza zarazem możliwość uregulowania tej materii w aktach wykonawczych (w rozporządzeniach wydawanych przez organy władzy wykonawczej). Kwestionowany art. 20 pkt 1 p.u.s.p., przewidując w tym zakresie delegację na rzecz organu władzy wykonawczej, prowadzi do ingerencji „w sferę władztwa zastrzeżonego na mocy art. 176 ust. 2 dla władzy ustawodawczej” (wniosek grupy posłów, s. 9–10). Na tym tle wnioskodawca wskazał na brak podstaw do zróżnicowanego traktowania przez ustawodawcę właściwości rzeczowej i instancyjnej (są one regulowane na poziomie ustawowym) oraz właściwości miejscowej (jest ona regulowana w rozporządzeniu).

We wniosku Krajowej Rady Sądownictwa stwierdzono natomiast, że art. 176 ust. 2 Konstytucji ustanawia zasadę, w myśl której wszelka właściwość sądów – miejscowa, rzeczowa i instancyjna – z woli ustrojodawcy powinna stanowić materię ustawową. W konsekwencji, zdaniem Rady: „tak skonstruowana norma konstytucyjna nakazuje, aby wszelkie zagadnienia związane z materią ujętą w tym przepisie Konstytucji zawarte były w ustawach. W związku z tym niedopuszczalne jest – tak jak ma to miejsce w praktyce ustawodawczej, aby część regulacji została przekazana do aktów wykonawczych” (wniosek KRS, s. 2).

**1.2.** Niedochowanie zasady wyłączności ustawy w zakresie określenia właściwości sądów wnioskodawcy powiązali zarazem z naruszeniem zasady podziału władzy, wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji (w wypadku obu wniosków wzorzec ten został ujęty związkowo z art. 176 ust. 2 Konstytucji).

Na tym tle grupa posłów wskazała, że zasada równowagi władzy, znajdująca zakorzenienie w art. 10 ust. 1 Konstytucji, nie ma charakteru bezwzględnego. W ocenie grupy posłów: „Konstytucja przyznaje pewną przewagę władzy ustawodawczej nad pozostałymi władzami. Przewaga ta urzeczywistnia się między innymi w tworzeniu ogólnobowiązujących norm prawnych regulujących działalność również i innych władz. Tej przewadze ustrojodawca dał wyraz m.in. w normie art. 176 ust. 2 Konstytucji” (wniosek grupy posłów, s. 6). Jako naruszającą powyższą zasadę Rada uznała przyznanie przez kwestionowane przepisy na rzecz organów władzy wykonawczej kompetencji do tworzenia i znoszenia sądów oraz określania ich właściwości miejscowej.

Ponadto – w ocenie KRS –przez przekazanie na rzecz organu władzy wykonawczej uprawnień (ustalanie właściwości miejscowej sądów i granic okręgów

sądowych) wpływających na gwarancje niezawisłości sędziów i dotyczących bezpośrednio istoty wymiaru sprawiedliwości ustawodawca wykroczył poza zasadę równowagi władz, wzmacniając nadmiernie – z naruszeniem art. 10 ust. 1 Konstytucji – władzę wykonawczą (wniosek KRS, s. 4).

## ■ 2. Wzorce kontroli

1. Podstawowym wzorcem kontroli w odniesieniu do art. 20 pkt 1 p.u.s.p. wnioskodawcy uczynili art. 176 ust. 2 Konstytucji, w brzmieniu: „Ustrój i właściwość oraz postępowanie przed sądami określają ustawy”.

Przepis ten określa materię związaną z organizacją sądów, wymagając regulacji na poziomie ustawowym, zaliczając do nich ustrój sądów, ich właściwość oraz postępowanie przed sądami. Pojęcie „ustrój sądów” obejmuje w szczególności „strukturę sądów danego rodzaju, ich organizację wewnętrzną, sposób obsady stanowisk sędziowskich” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 345). Z kolei „właściwość sądów” odnosi się do właściwości rzeczowej (przedmiotowej) oraz miejscowej (terytorialnej). Właściwość rzeczowa to „zakres spraw, co do których sąd danego rodzaju ma kompetencje decyzyjne” (*ibidem*, s. 345–346). Kwestionowana przez wnioskodawcę właściwość miejscowa wskazuje natomiast, który sąd spośród sądów tego samego rzędu jest powołany do orzekania w sprawie (por. wyrok TK z 30 czerwca 2003 r., sygn. akt P 1/03). Właściwość miejscową określają, co do zasady, przepisy prawa procesowego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że redakcyjne ujęcie art. 176 ust. 2 Konstytucji nie daje podstaw do wyprowadzania z niego zasady absolutnej wyłączności regulacji ustawowej. W wyroku z 15 stycznia 2009 r. (sygn. akt K 45/07) wskazano, że formuła odesłania zastosowana w art. 176 ust. 2 Konstytucji jest szersza niż ma to miejsce w wypadku trybunałów (por. art. 197 i art. 201 Konstytucji) i powinna być traktowana jako typowa dla konstytucyjnej regulacji dotyczącej poszczególnych organów lub kategorii organów państwowych. Oznacza to wymóg, aby na poziomie ustawy zostały określone wszystkie podstawowe elementy ustroju, właściwości i procedury sądowej. Nie wyklucza to natomiast odesłania przez ustawodawcę spraw szczegółowych do regulacji w drodze rozporządzenia (por. wyrok TK z 30 czerwca 2003 r., sygn. akt P 1/03). Wskazuje się również, że z powyższego wzorca konstytucyjnego wynika dyrektywa, aby instytucje odnoszące się do „postępowania sądowego” oraz materii objętej gwarancjami prawa do sądu uregulowane zostały w akcie rangi ustawowej tak zredagowanym, by jednostka mogła przewidzieć konsekwencje swoich postępowań, a także decyzje organów państwowych (wyrok TK z 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 68/07).

2. Artykuł 10 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę podziału władzy: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. Zasada ta stanowi jedną z pod-

staw ustrojowych Rzeczypospolitej, o czym świadczy zarówno jej umiejscowienie w rozdziale I Konstytucji, jak również odwołania do niej zawarte w preambule ustawy zasadniczej: „ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na (...) współdziałaniu władz”.

Przyjmuje się, że art. 10 Konstytucji zawiera dwa aspekty zasady podziału władzy – przedmiotowy i podmiotowy. Uregulowany w art. 10 ust. 1 Konstytucji podział w aspekcie przedmiotowym oznacza, że w obrębie całokształtu zadań (kompetencji) realizowanych przez państwo należy wyodrębnić sferę kompetencji polegających odpowiednio na stanowieniu prawa, stosowaniu prawa oraz rozstrzyganiu sporów prawnych (por. wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. akt K 28/04). Z kolei uregulowany w ust. 2 tego artykułu podział w aspekcie podmiotowym wskazuje organy realizujące zadania w ramach tak wyodrębnionych sfer: „Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”. Przyjmuje się, że w wypadku organów władzy ustawodawczej wyliczenie zawarte w ust. 2 ma charakter enumeratywny, w wypadku zaś władzy sądowniczej i władzy wykonawczej – otwarty (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 71, oraz P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007, s. 4). Obok wyróżnionego powyżej podziału władz w aspekcie przedmiotowym i podmiotowym wyodrębnić można nadto podział władz w aspekcie personalnym, mający przeciwdziałać sytuacji, w której ta sama osoba będzie pełniła funkcje w różnych segmentach władzy (por. w tym względzie przepisy Konstytucji ustanawiające zasadę *incompatibilitas*).

Elementem omawianej zasady, wyrażonym *expressis verbis* w art. 10 ust. 1 Konstytucji, jest równowaga władz. Znajduje ona wyraz w wyposażeniu organów państwa w mechanizmy pozwalające jednym organom wpływać („hamować”) na działalność innych władz. Może to dotyczyć relacji między organami wywodzącymi się z różnych segmentów władzy (np. oddziaływanie Prezydenta RP względem parlamentu), jak i organów zaliczanych do tego samego segmentu władzy (np. relacje pomiędzy Prezydentem RP a Radą Ministrów). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że równoważenie się władz: „oznacza oddziaływanie władz na siebie, wzajemne uzupełnianie swych funkcji przez organy i wyraża się zarówno we współpracy władz ze sobą, jak i w ich wzajemnej kontroli, a także przejawia się w możliwościach prowadzenia dialogu między nimi. «Równoważenie się» władz, które zakłada hamowanie się władz, nie wyklucza wartości jaką stanowi «współdziałanie władz» (o którym stanowi wstęp do Konstytucji). Trybunał uznaje, że istotą zasady podziału i równowagi władzy jest nie tyle funkcjonalny podział władzy, ile stan równoważenia się władz” (wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). Podobnie równoważenie się władz jest ujmowane w piśmiennictwie (por. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10, op. cit.*, s. 20–22).

### ■ 3. Analiza zgodności

1. Zdaniem wnioskodawców tworzenie i znoszenie sądów (rejonowych, okręgowych i apelacyjnych, a także sądów wojskowych) stanowi materię zastrzeżoną do regulacji na poziomie ustawowym. Wynika to z brzmienia art. 176 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym właściwość sądów określają ustawy. Właściwość sądów obejmuje z kolei – w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa – „wszelką właściwość sądów – miejscową, rzeczową i instancyjną” (wniosek KRS, s. 12).

Przystępując do oceny zasadności powyższego zarzutu, trzeba stwierdzić, że w płaszczyźnie językowej interpretacja pojęcia właściwości sądu oraz wynikających z tego konsekwencji jest, wobec braku definicji na poziomie konstytucyjnym, otwarta. Uprawnione z tego punktu widzenia pozostaje stanowisko reprezentowane przez wnioskodawców, zgodnie z którym Konstytucja nakazuje uregulowanie na poziomie ustawowym wszystkich istotnych zagadnień mających charakter generalny i abstrakcyjny, odnoszących się do właściwości sądów we wszystkich jej aspektach (właściwości rzeczowej, miejscowej i innej). Zarazem otwartą kwestią pozostaje trafność poglądu wyrażonego w obu wnioskach, że wynika stąd obowiązek określenia w ustawie całokształtu zagadnień dotyczących właściwości sądów, w tym także siedzib i obszarów właściwości poszczególnych (konkretnych) sądów funkcjonujących na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, wszelka zaś delegacja w tym zakresie na rzecz aktów wykonawczych pozostaje wykluczona.

W aspekcie historycznym wskazać trzeba, że w ustawodawstwie powojennym przyjmowano – począwszy od 1950 r. – konstrukcję, w której na poziomie ustawowym regulowano zasady ustalania właściwości miejscowej poszczególnych kategorii sądów, natomiast sprawy związane z tworzeniem konkretnych sądów oraz określeniem obszarów ich właściwości były przekazywane do regulacji na poziomie rozporządzeń, wydawanych przez organy władzy wykonawczej (por. art. 5 § 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu tekstu jednolitego opublikowanego w Dz. U. z 1950 r. Nr 39, poz. 360, art. 15 § 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.).

Kwestionowany art. 20 p.u.s.p., zarówno w brzmieniu obowiązującym sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej, jak i obecnie, powiela powyższą konstrukcję. Ustawodawca sprecyzował zatem rodzaje sądów (rejonowe, okręgowe i apelacyjne – por. art. 1 § 1 p.u.s.p.), jak i zasady ich tworzenia oraz określania obszaru właściwości. I tak, sądy rejonowe tworzy się dla jednej lub większej liczby gmin, dopuszcza się także utworzenie w obrębie tej samej gminy więcej niż jednego sądu rejonowego (art. 10 § 1 p.u.s.p.). Sądy okręgowe tworzy się natomiast dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów rejonowych (art. 10 § 2 p.u.s.p.), sądy apelacyjne zaś – dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów okręgowych (art. 10 § 3 p.u.s.p.).

Ponadto w przypadku sądów powszechnych rozporządzeniodawca, kształtując ich siatkę, musi uwzględniać wytyczne określone w art. 20 pkt 1 p.u.s.p. – zgodnie z tym przepisem Minister Sprawiedliwości został zobowiązany do zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa, przez dostosowanie liczby sądów, ich wielkości i obszarów właściwości do zakresu obciążenia wpływem spraw; poza tym organ ten przy wyznaczaniu struktury sądów ma uwzględniać ekonomię postępowania sądowego w celu zagwarantowania realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie.

Tak wyznaczone zasady tworzenia odpowiednio sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych oraz określania ich właściwości miejscowej realizują wyrażony w art. 176 ust. 2 Konstytucji nakaz określenia na poziomie ustawowym ustroju i właściwości sądów. Przy czym, mając na względzie konieczność zachowania operatywności w kształtowaniu struktury sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych trudno uznać za konieczne – a w wymiarze pragmatycznym także pożądane – określenie na poziomie ustawowym bardziej szczegółowych reguł w tym zakresie.

Od regulacji wyznaczających ogólne zasady tworzenia sądów oraz zasady ustalania ich właściwości miejscowej odróżnić należy akt utworzenia konkretnego sądu, którego treścią jest wyznaczenie siedziby oznaczonego sądu i ustalenie obszaru jego właściwości. Sejm wyraża stanowisko, że wynikający z art. 176 ust. 2 Konstytucji obowiązek określenia w ustawie ustroju i właściwości sądów obejmuje jedynie wyznaczenie w tym zakresie zasad o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (który to wymóg ustawodawca zrealizował), nie dotyczy natomiast wydanych w wykonaniu tych zasad aktów, mocą których doszło do utworzenia konkretnych sądów. Akty te mają charakter rozstrzygnięć organizacyjnych i jako takie nie kreują ani ustroju sądów, ani też właściwości miejscowej tych sądów. Stąd też nie znajduje do nich zastosowania wynikający z art. 176 ust. 2 Konstytucji obowiązek uregulowania powyższych materii w ustawie. Zarazem wypada wskazać, że uwzględniając doniosłość kwestii utworzenia konkretnych sądów oraz wyznaczania ich właściwości miejscowej dla realizacji przez jednostkę prawa do sądu, ustawodawca zdecydował, że akt utworzenia sądu przyjmuje postać aktu prawa powszechnie obowiązującego. Nie zmienia to jednak faktu, że w istocie jest to bardziej akt o charakterze organizacyjnym, podejmowany w sferze stosowania prawa.

W tych ramach rozporządzeniodawca, wydając akty mające charakter organizacyjny, dysponuje istotnym zakresem swobody w kwestii tworzenia poszczególnych (konkretnych) sądów, przewidzianych w art. 1 § 1 p.u.s.p. oraz określenia obszarów ich właściwości. Swoboda ta pozostaje jednak znacząco ograniczona przesłankami wymienionymi w art. 20 p.u.s.p. Rozporządzeniodawca zobowiązany jest zatem, co wskazywano powyżej, dostosować liczbę sądów, ich wielkość oraz obszary właściwości do zakresu obciążenia wpływem spraw, przy uwzględnieniu ekonomii postępowania sądowego. Jeżeli wynika

to z liczby mieszkańców danej gminy i liczby spraw, dopuszcza się utworzenie więcej niż jednego sądu rejonowego w danej gminie. Z kolei siatka sądów okręgowych i odpowiednio sądów apelacyjnych została oparta bezpośrednio na siatce sądów rejonowych i także musi uwzględniać powyższe wymogi.

2. Przedstawiony wyżej kierunek interpretacji art. 176 ust. 2 Konstytucji, zakładający konieczność rozróżnienia na gruncie przepisów regulujących właściwość sądów unormowań o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, zastrzeżonych na rzecz ustawy oraz – niewymagających formy ustawowej – aktów konkretnych, przez które następuje realizacja tych zasad, znajduje potwierdzenie w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

W poświęconemu temu zagadnieniu wyrokowi z 30 czerwca 2003 r. (sygn. akt P 1/03) Trybunał Konstytucyjny potwierdził zgodność z Konstytucją modelu tworzenia sądów, w którym ustawa reguluje w sposób generalny zasady ustalania właściwości miejscowej, natomiast utworzenie konkretnych sądów i określenie obszarów ich właściwości następuje w drodze rozporządzenia. Jak wskazał w powyższym judykacie sąd konstytucyjny, przepisy, na mocy których następuje utworzenie konkretnych sądów, stanowią w istocie regulację typu administracyjnego, stąd też powierzenie uprawnienia w tym względzie na rzecz Ministra Sprawiedliwości pozostaje zgodne z art. 176 ust. 2 Konstytucji. Charakteryzując rozporządzenie w sprawie utworzenia sądów, Trybunał stwierdził, że jest to akt stanowiący „organizacyjne rozstrzygnięcie organu władzy wykonawczej, wydane w formie aktu wykonawczego do ustawy ustrojowej, mające na celu optymalizację struktury terytorialnej sądów celem usprawnienia funkcjonowania jednostek wymiaru sprawiedliwości, bądź dostosowania tej struktury do podziału administracyjnego kraju”. Odnosząc się natomiast do zagadnienia zgodności powyższego modelu z art. 10 ust. 1 Konstytucji, sąd konstytucyjny – w tym samym judykacie – rozstrzygnął, że: „[R]ozdzielenie władzy ustawodawczej i wykonawczej nie wyklucza wzajemnych oddziaływań i dopełniania się. Niewątpliwie najsilniej ukształtowała się odrębność władzy sądowniczej. (...) Nie można jednak mylić pojęcia właściwości sądów z regulacjami prawnymi o charakterze administracyjnym, których zadaniem jest tworzenie ładu organizacyjnego w zakresie funkcjonowania jednostek wymiaru sprawiedliwości. Czym innym jest bowiem ustawowe określanie właściwości sądów, tak jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie, zaś czym innym – administracyjne określenie obszaru funkcjonowania sądów. (...) To wskazanie ma wyłącznie charakter organizacyjny i nie narusza istoty właściwości rzeczowej ani zasad określających kategorię sądów, które ze względu na charakter sprawy są właściwe do rozpoznawania spraw tego typu. Nie można utożsamiać go więc z ustanawianiem przez Ministra Sprawiedliwości odrębnej właściwości sądów. Z przedstawionych względów, zaskarżone przepisy pozostają w zgodzie z art. 10 ust. 1 Konstytucji”.

Dopełnieniem powyższego stanowiska jest wykluczenie przez Trybunał Konstytucyjny wykładni, w myśl której z art. 176 ust. 2 Konstytucji wynika

wyłączność ustawy we wszystkich sprawach związanych z ustrojem i właściwością sądów (por. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07). W tym kontekście możliwe jest przekazanie do uregulowania w rozporządzeniu materii o *stricte* wykonawczym charakterze, do których należy zaliczyć także akt utworzenia konkretnego sądu wraz z przypisaniem mu określonej właściwości miejscowej.

Także w piśmiennictwie wyrażany jest pogląd o względnym charakterze zasady wyłączności ustawy w materiałach wymienionych w art. 176 ust. 2 Konstytucji. Wskazuje się, iż: „Nakaz regulacji ustawowej oznacza, że na tym poziomie muszą być określone wszystkie podstawowe elementy ustroju, właściwości i procedury sądowej, nie wyklucza natomiast odsyłania przez ustawodawcę spraw szczegółowych do regulacji w drodze rozporządzenia (...). Redakcyjne ujęcie art. 176 ust. 2 nie daje bowiem podstaw do wyprowadzania z niego zasady absolutnej wyłączności regulacji ustawowej (...). Rozporządzenie nie może natomiast «naprawiać» braków regulacji ustawowej i zaliczać do właściwości sądów spraw, w których właściwości takiej nie określa ustawa” (L. Garlicki, *Komentarz do art. 176 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, s. 10).

W świetle powyższego zaprezentowana przez wnioskodawców interpretacja art. 176 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którą na poziomie ustawowym konieczne jest określenie wszystkich elementów związanych z organizacją sądownictwa (w tym objęcia regulacją ustawową aktów utworzenia konkretnych sądów wraz z określeniem ich siedzib i obszarów właściwości), nie zasługuje na uwzględnienie. Trzeba podkreślić, że rozstrzygające w tym względzie znaczenie odgrywa cytowany powyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego, wyraźnie potwierdzający dopuszczalność przekazania do rozporządzenia materii związanych z tworzeniem konkretnych sądów oraz określaniem ich właściwości miejscowej.

3. Jak już wskazywano, przyjęty model tworzenia i znoszenia sądów w drodze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości stanowi konstrukcję tradycyjnie przyjmowaną w polskim ustawodawstwie powojennym. Jednocześnie warto zauważyć, że model ten zapewnia efektywne kształtowanie struktury sądownictwa. Struktura sądów, rozumiana jako liczba i wielkość sądów oraz obszar (obszary) ich właściwości, powinna uwzględniać przede wszystkim obciążenie wpływem spraw na danym obszarze (co podlega zmianom) oraz gwarantować jednostce realizację konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (por. art. 45 ust. 1 Konstytucji). Przekazanie powyższej kompetencji Ministrowi Sprawiedliwości, w granicach wyznaczonych przez unormowania Prawa o ustroju sądów powszechnych, w pełni koresponduje z kompetencjami tego organu odnoszącymi się do sądownictwa (por. art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm., zgodnie z którym: „Minister właściwy do spraw

sprawiedliwości jest właściwy w sprawach sądownictwa w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej”). Minister Sprawiedliwości jest zatem organem, który w najszerszym stopniu dysponuje wiedzą o funkcjonowaniu sądownictwa w wymiarze organizacyjnym i dzięki temu może zarządzać tymi sprawami w sposób najbardziej efektywny. Z drugiej strony, z uwagi na ograniczenia finansowo-organizacyjno-kadrowe, Minister Sprawiedliwości zobowiązany jest do racjonalnego kształtowania tej struktury, zapewniając optymalną alokację dostępnych środków. Ze względu na ten ostatni argument zastrzeżenie na rzecz ustawodawcy uprawnień w sprawie utworzenia poszczególnych sądów oraz określenia obszarów ich właściwości nie zasługuje na uznanie z punktu widzenia realizacji powyższych celów. Prowadziłoby to do nałożenia na ustawodawcę obowiązku rozważenia, w każdym przypadku, zasadności tworzenia nowych sądów w aspekcie organizacyjnym, lokalowym czy kadrowym. Ustawodawca, jako organ niezwiązany bezpośrednio z funkcjonowaniem sądów w wymiarze organizacyjnym, może nie mieć wystarczających danych koniecznych dla podjęcia tego typu rozstrzygnięć. Jednocześnie przekazanie tych materii ustawodawcy ograniczałoby konieczną w tym zakresie elastyczność.

Nie można wreszcie pomijać, że Minister Sprawiedliwości wydaje rozporządzenie w sprawie utworzenia sądów powszechnych po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa (por. art. 20 p.u.s.p.), co bez wątpienia zapewnia udział środowiska sędziowskiego w procedurze tworzenia sądów, określania ich siedzib i obszarów właściwości oraz dokonywania wszelkich zmian w tych materiach.

4. Jedynie na marginesie wypada odnieść się do sformułowanego przez Krajową Radę Sądownictwa zarzutu dotyczącego przekazania do rozporządzenia tworzenia podziałów specjalnych, jakimi są obszary działania sądów poszczególnych rodzajów. Wnioskodawca wskazał w tym zakresie, że akt określający obszary właściwości sądów powszechnych kreuje zarazem określony podział terytorialny państwa, odrębny od podziału zasadniczego i w związku z tym powinno to nastąpić w drodze ustawowej.

W tym względzie wymaga zwrócenia uwagi, że w polskim systemie prawnym przyjmowana jest co do zasady konstrukcja, w myśl której materią ustawową jest określenie zasad tworzenia terenowych organów administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego. Natomiast ustanowienie konkretnych organów (np. jednostek samorządu terytorialnego), ich siedzib oraz obszarów właściwości, a tym samym również konkretyzacja podziału terytorialnego państwa, następuje w drodze aktów wykonawczych, w szczególności rozporządzeń. Ilustrację tych rozwiązań stanowić może przykładowo tryb tworzenia gmin określony w art. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), czy też – w przypadku organów



administracji rządowej – tryb określania terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib naczelników urzędów i dyrektorów izb skarbowych, określony w art. 9c ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 ze zm.). W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego zgodność powyższego modelu z Konstytucją potwierdził Trybunał Konstytucyjny (por. wyroki TK z: 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02; 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03). Nie można zatem uznać za trafny argument podniesiony przez Radę, że wymagana jest w tym zakresie regulacja ustawowa. Z drugiej strony trzeba zauważyć, że spełniając postulat wnioskodawcy co do wymogu ustawowego określenia siedzib i właściwości miejscowej poszczególnych sądów, ustawodawca, tworząc sądy, i tak bazowałby na podziale, który nie został uregulowany w ustawie. Utworzenie gmin następuje bowiem, jak wskazano powyżej, w drodze rozporządzenia, Konstytucja zaś (art. 15 ust. 2) oraz ustawa o samorządzie gminnym określają jedynie przesłanki, które musi uwzględnić Prezes Rady Ministrów, tworząc i znosząc poszczególne gminy oraz określając ich granice.

5. Mając na względzie powyższe uwagi, należy przyjąć, że art. 20 pkt 1 p.u.s.p. **jest zgodny** z art. 176 ust. 2 Konstytucji.

6. Argumentacja podniesiona przez wnioskodawców w kontekście niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 10 ust. 1 Konstytucji dowodzi, że w istocie traktują oni naruszenie zasady podziału władzy jako zarzut akcesoryjny, stanowiący pochodną niezgodności art. 20 pkt 1 p.u.s.p. z art. 176 ust. 2 Konstytucji. Za takim ujęciem przemawia nie tylko przedstawione przez wnioskodawców uzasadnienie, ale również powołanie – w obu wnioskach – art. 10 ust. 1 Konstytucji jako związkowego wzorca kontroli. Zatem, w ocenie wnioskodawców, podstawowy wzorzec kontroli – art. 176 ust. 2 Konstytucji – statuuje zasadę zupełnej wyłączności ustawy w zakresie tworzenia i znoszenia sądów oraz określania ich siedzib i obszarów właściwości. Przekazanie unormowania tych spraw do rozporządzenia wydawanego przez organ władzy wykonawczej narusza tym samym nie tylko wymóg wyłączności ustawy, ale zarazem stanowi wyraz niedopuszczalnej ingerencji organów władzy wykonawczej w sferę konstytucyjnie zastrzeżoną na rzecz ustawodawcy, a tym samym narusza zasadę podziału władzy.

W ocenie Sejmu przedstawionej w pkt III.3.1–3.3 stanowiska, art. 20 pkt 1 p.u.s.p., przekazując określone w nim materie do uregulowania w rozporządzeniu, nie narusza konstytucyjnego wymogu unormowania w ustawie ustroju i właściwości sądów, a zatem kwestionowany przepis jest zgodny z art. 176 ust. 2 Konstytucji. W konsekwencji nie dochodzi również do niedopuszczalnego – z punktu widzenia art. 10 ust. 1 Konstytucji – wkroczenia przez władzę wykonawczą w sferę konstytucyjnie zastrzeżoną na rzecz ustawodawcy.

Obaj wnioskodawcy ujęli art. 10 ust. 1 Konstytucji jako związkowy wzorzec kontroli w stosunku do art. 176 ust. 2 Konstytucji. W ocenie Sejmu po-

wyższe ujęcie nie zasługuje jednak na uwzględnienie, co wynika ze wskazanej akcesoryjności art. 10 ust. 1 względem art. 176 ust. 2 Konstytucji. Nie zachodzi bowiem w tym przypadku sytuacja uzasadniająca przyjęcie konstrukcji związkowej, w której określony standard konstytucyjny jest rekonstruowany na podstawie dwóch (lub więcej) przepisów Konstytucji odczytywanych łącznie. Przeciwnie, sformułowane zarzuty dowodzą, że w ocenie wnioskodawców skarżony przepis prowadzi odrębnie do naruszenia art. 176 ust. 2 Konstytucji (gdyż jest niezgodny z zasadą wyłączności ustawy w sprawach określenia ustroju i właściwości sądów) oraz art. 10 ust. 1 Konstytucji (jako prowadzący do nadmiernego wzmocnienia władzy wykonawczej i wkroczenia przez nią w sferę zastrzeżoną do właściwości innych władz; zarzut ten jednocześnie mógłby zostać podniesiony bez równoczesnego wskazywania na niezgodność z art. 176 ust. 2 Konstytucji). Stąd Sejm nie podziela stanowiska o zasadności związkowego ujęcia obu powyższych wzorców i traktuje oba przepisy samodzielnie (rozłącznie).

W związku z powyższym należy przyjąć, że art. 20 pkt 1 p.u.s.p. **jest zgodny** z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

7. Jak wskazano w pkt II.3.3–3.5 stanowiska, Krajowej Radzie Sądownictwa przysługuje ograniczona legitymacja wnioskowa. Na tle niniejszego postępowania konieczne było zatem uznanie niedopuszczalności rozpatrzenia wniosku KRS w zakresie kontroli art. 20 pkt 1 p.u.s.p. i art. 3 § 3 p.u.s.w. z art. 6 EKPC. Nawet jednak, hipotetycznie zakładając możliwość rozpatrzenia powyższego zarzutu, należałoby uznać argumentację przywołaną w tym względzie przez Radę za nietrafną.

Zgodnie z wyraźnym brzmieniem art. 6 ust. 1 EKPC ustanowione w nim prawo do rzetelnego procesu sądowego zawiera wymóg, zgodnie z którym każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy przez sąd ustanowiony ustawą. Niewątpliwie przepis ten, w odróżnieniu od art. 45 ust. 1 Konstytucji, odnosi się do sposobu tworzenia sądów, wprowadzając *expressis verbis* obowiązek ustanowienia sądu w drodze ustawy. Nie można jednak zgodzić się z KRS, że obowiązek ten powinien być interpretowany jako konieczność utworzenia na poziomie regulacji ustawowej konkretnych sądów wraz ze wskazaniem jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa, które są objęte właściwością danego sądu. Należy wyrazić pogląd, że zawarty w art. 6 ust. 1 EKPC wymóg ustanowienia sądu ustawą powinien być interpretowany analogicznie jak obowiązek określenia w ustawie ustroju i właściwości sądów, który formułuje art. 176 ust. 2 Konstytucji. Chodzi zatem o to, że poszczególne kategorie sądów muszą być tworzone w drodze ustawowej, zarazem ustawa wyznacza w sposób generalny i abstrakcyjny właściwość (miejscową, rzeczową i inną) danego sądu. Nie oznacza to zaś, że akt utworzenia konkretnego sądu także wymaga regulacji ustawowej (por. argumentacja przywołana wyżej na tle oceny zgodności art. 20 pkt 1 p.u.s.p. z art. 176 ust. 2 Konstytucji).

Przedstawiona interpretacja znajduje oparcie w piśmiennictwie, w którym wskazuje się na tożsamość treściową w aspekcie wymogu określenia na poziomie ustawowym właściwości sądu zachodzącą pomiędzy art. 176 ust. 2 Konstytucji i art. 6 ust. 1 EKPC. Wyrażony jest pogląd, że: „[W] myśl art. 176 ust. 2 Konstytucji właściwość sądów muszą określać ustawy, więc polskie pojęcie «sądu właściwego» pokrywa się z pojęciem sądu «ustanowionego przez ustawę»” (L. Garlicki, *Pojęcie i cechy „sądu” w świetle orzecznictwa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, A. Szmyt (red.), Gdańsk 2008, s. 141, przypis 2). W tym kontekście przywoływane jest również stanowisko zawarte w raporcie Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 12 października 1978 r. (w sprawie 7360/76 *Zand v. Austria*), zgodnie z którym: „celem sformułowań przyjętych w art. 6 ust. 1 jest uniknięcie sytuacji, gdy organizacja władzy sądowniczej w społeczeństwie demokratycznym zostałaby pozostawiona dyskrejonalnym kompetencjom władzy wykonawczej, a więc zapewnienie, aby ta materia była regulowana przez ustawę parlamentu. Nie oznacza to jednak, że wszelka delegacja kompetencji normodawczych jest, jako taka, nie do zaakceptowania. Art. 6 ust. 1 nie wymaga, aby ustawodawca regulował każdy szczegół w formie ustawy, o ile unormuje on przynajmniej schemat ustroju sądowego” (cytat [za:] L. Garlicki, *Pojęcie i cechy „sądu”, op. cit.*, s. 146). Wskazuje się także, że „ogólny kształt systemu polskiego sądownictwa nie budzi, jak się wydaje, problemów na tle orzecznictwa strasburskiego” (*ibidem*, s. 159).

9. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa podniesione we wniosku zarzuty niekonstytucyjności pod adresem art. 20 pkt 1 p.u.s.p. odnoszą się również, w pełnym zakresie, do art. 3 § 3 p.u.s.w. Rada nie powołała dodatkowej argumentacji na tym tle.

Przystępując do rozpatrzenia tak sformułowanego zarzutu, warto przypomnieć, że niezgodność art. 20 pkt 1 p.u.s.p. z art. 176 ust. 2 i art. 10 ust. 1 Konstytucji KRS powiązała z naruszeniem wyłączności ustawy w sprawie określenia ustroju i właściwości sądów oraz wynikającą stąd niedopuszczalnością regulacji tych materii w drodze rozporządzeń. Porównanie mechanizmu tworzenia sądów powszechnych przewidzianego w art. 20 pkt 1 p.u.s.p. oraz mechanizmu tworzenia sądów wojskowych unormowanego w art. 3 § 3 p.u.s.w. prowadzi do konstatacji, że w obu wypadkach przyjęto identyczną konstrukcję, opartą na przekazaniu do rozporządzenia zagadnienia tworzenia i znoszenia poszczególnych sądów oraz określania ich siedzib i obszarów właściwości. Tym samym, na poziomie ustawowym (Prawa o ustroju sądów powszechnych i Prawa o ustroju sądów wojskowych, określono, w sposób generalny, rodzaje sądów oraz – w odniesieniu do sądów powszechnych – zasady określania ich właściwości miejscowej. Natomiast akt kreacji poszczególnych sądów, mający charakter aktu organizacyjnego, został przekazany na rzecz właściwego ministra. Wskazana tożsamość rozwiązań prawnych pozwala w pełni odnieść usta-

lenia dotyczące mechanizmu tworzenia sądów powszechnych do sądów wojskowych. W konsekwencji ocena konstytucyjności modelu wprowadzonego w art. 20 pkt 1 p.u.s.p. przekłada się bezpośrednio na kwestię konstytucyjności art. 3 § 3 p.u.s.w.

W przypadku trybu tworzenia sądów powszechnych i określania ich właściwości Sejm wyraził stanowisko, że przekazanie tej materii do uregulowania w rozporządzeniu wydawanym na podstawie art. 20 pkt 1 p.u.s.p. jest zgodne ze standardami konstytucyjnymi wyrażonymi w art. 176 ust. 2 oraz art. 10 ust. 1 Konstytucji. Wobec przyjęcia analogicznego mechanizmu w stosunku do sądów wojskowych również w tym obszarze nie znajdują potwierdzenia zarzuty podniesione przez wnioskodawcę. W związku z powyższym należy przyjąć, że art. 3 § 3 p.u.s.w. **jest zgodny** z art. 10 ust. 1 i art. 176 ust. 2 Konstytucji.

#### **IV. Wyłączność ustawy w sprawach ograniczenia niezawisłości sędziowskiej**

##### **■ 1. Zarzuty wnioskodawców**

Kolejny zarzut związany jest z oddziaływaniem rozporządzenia w sprawie utworzenia sądów i określenia obszarów ich właściwości na konstytucyjnie wyznaczony zakres niezawisłości sędziowskiej.

W ocenie grupy posłów pojęcie okręgu sądowego jest pojęciem konstytucyjnym (art. 180 ust. 5 Konstytucji) i oznacza obszar, na którym konkretny sąd wykonuje swoją władzę wyznaczoną przez właściwość rzeczową i instancyjną. Przepis ten wymienia sytuacje, w których może nastąpić przeniesienie sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku; ich enumeratywne wyliczenie na poziomie konstytucyjnym składa się na zespół gwarancji odnoszących się do niezawisłości sędziowskiej. W związku z tym grupa posłów stwierdziła, że wyjątki od zasady niezawisłości, o których mowa w art. 180 ust. 2–4 Konstytucji, wymagają regulacji w ustawie. Dotyczy to także zmian w sytuacji prawnej sędziego w związku ze zmianą okręgów sądowych („wyjątek od zasady nieusuwalności sędziów zachodzący w przypadku zmiany granic okręgów sądowych może odnosić się jedynie do sytuacji unormowanych w akcie normatywnym rzędu ustawowego” – wniosek grupy posłów, s. 12). Tymczasem art. 20 pkt 1 p.u.s.p. przewiduje zmianę granic okręgów sądowych następującą w drodze aktu władzy wykonawczej – rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, co prowadzi do naruszenia art. 180 ust. 5 Konstytucji.

We wniosku KRS wskazano z kolei, że zmiana granic okręgów sądowych wpływa bezpośrednio na konstytucyjnie ukształtowane gwarancje niezawisłości sędziów (art. 180 Konstytucji). Zmiany w tym zakresie – co w myśl kwestionowanego przepisu zostało powierzone Ministrowi Sprawiedliwości – mogą stanowić podstawę do przeniesienia sędziego do innego sądu i skutkują naruszeniem art. 180 ust. 5 Konstytucji. Jednocześnie oznacza to przyznanie organo-

wi władzy wykonawczej możliwości ingerencji w wymóg nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziego, co jest niezgodne z art. 180 ust. 1–2 Konstytucji.

## ■ 2. Wzorce kontroli

Wzorcem kontroli związanym z naruszeniem zasady niezawisłości sędziowskiej wnioskodawcy uczynili art. 180 ust. 5 Konstytucji oraz – wyłącznie KRS – art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przepisy te mają następujące brzmienie: „Sędziowie są nieusuwalni” (ust. 1); „Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie” (ust. 2); „W razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia” (ust. 5).

Artykuł 180 ust. 1 Konstytucji ustanawia, jako zasadę podstawową, nieusuwalność sędziów, a w następnych ustępach tego artykułu sprecyzowano zakres dopuszczalnych odstępstw od powyższej zasady (por. wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04). *Ratio legis* art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji wyraża się w zapewnieniu stabilizacji urzędu sędziego. Szczegółowymi gwarancjami są: 1) zakaz pozbawienia sędziego sprawowanego urzędu, 2) zakaz zawieszenia sędziego w sprawowaniu urzędu, 3) zakaz przeniesienia sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko, 4) konieczność określenia w ustawie granicy wieku, w której sędziowie przechodzą w stan spoczynku. Zasady te wykluczają powierzenie samodzielnym decyzjom władzy wykonawczej rozstrzygnięć o sytuacji prawnej sędziego. Odstępstwo od zasady nieusuwalności może nastąpić wyjątkowo, z uwzględnieniem zasad i wartości konstytucyjnych (por. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07).

W orzecznictwie sądu konstytucyjnego zwracano uwagę, że wyżej wskazane zakazy nie mogą mieć charakteru absolutnego. W praktyce występują sytuacje, w których konieczne staje się pozbawienie sędziego stanowiska, zawieszenie w urzędowaniu czy też przeniesienie na inne miejsce (do innej siedziby). Przy czym okoliczności stanowiące podstawę do tego typu rozstrzygnięć mogą być związane zarówno z osobą sędziego, jak i mieć charakter obiektywny. Pierwsza grupa, uregulowana w art. 180 ust. 2 Konstytucji, obejmuje przypadki określone w ustawie, polegające na uchybieniu przez sędziego sprawowanej funkcji – pozbawienie urzędu, zawieszenie czy też przeniesienie do innego sądu bądź na inne stanowisko stanowią w takim przypadku kary orzekane przez sąd za przewinienia dyscyplinarne. Druga grupa (art. 180 ust. 5 Konstytucji) dotyczy przesunięć w obsadzie stanowisk sędziowskich wymuszonych przez zmiany w ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych.

Nieusuwalność i nieprzenoszalność stanowią gwarancje niezawisłości sędziowskiej w aspekcie personalnym (dotyczą praw i obowiązków sędziego – por. wyrok TK z 19 lipca 2005 r., sygn. akt K 28/04). Podkreśla się jednocześnie, że

podstawowym celem regulacji zawartej w art. 180 Konstytucji nie jest ochrona osoby piastującej funkcję sędziowską, ale zapewnienie prawidłowego funkcjonowania władzy sądowniczej w interesie publicznym (por. wyrok TK z 25 lutego 2002 r., sygn. akt SK 29/01). Trybunał akcentował także, że: „[P]ostanowienia art. 180 konstytucji muszą być rozpatrywane w ich całości i na tle ogólnych zasad funkcjonowania władzy sądowniczej. Zamieszczone w tym przepisie gwarancje niezawisłości sędziowskiej nie mają charakteru autonomicznego, a traktować je należy jako jeden z instrumentów służących zabezpieczeniu niezależności władzy sądowniczej i jej zdolności do niezawisłego wymierzania sprawiedliwości” (wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98).

### ■ 3. Analiza zgodności

Z argumentacji powołanej przez wnioskodawców wynika, że zarzut naruszenia gwarancji niezawisłości sędziowskiej, ustanowionych w art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji, ma charakter pochodny wobec zarzutu pierwszoplanowego, jakim jest naruszenie zasady wyłączności ustawy w sprawach tworzenia sądów i określania obszarów ich właściwości. Przyznanie organowi władzy wykonawczej kompetencji do tworzenia sądów i określania obszarów ich właściwości wpływa bowiem na gwarantowaną konstytucyjnie nieusuwalność i nieprzenaszalność sędziów, a wszelkie rozstrzygnięcia w tym zakresie muszą znajdować oparcie w ustawie.

Powyższe stanowisko, nieoparte zresztą bardziej szczegółowym uzasadnieniem przez żadnego z wnioskodawców, nie zasługuje na uwzględnienie. Wynika to z akcesoryjnego charakteru podniesionych zarzutów względem naruszenia art. 176 ust. 2 Konstytucji. W przypadku tego ostatniego wzorca stwierdzono w pkt III.3.2–3.5 stanowiska, że obowiązek określenia w ustawie „ustroju i właściwości sądów” nie doznaje naruszenia wskutek przekazania na rzecz Ministra Sprawiedliwości uprawnienia do tworzenia poszczególnych sądów i określania ich obszarów właściwości. Rozporządzenie ministra ma charakter aktu wykonawczo-organizacyjnego w stosunku do przepisów ustawowych, wyznaczających zasady w powyższym zakresie. Omawiane rozporządzenie może zatem – także – skutkować opisaną w art. 180 ust. 5 Konstytucji zmianą granic okręgów sądowych, jednak odbywa się to w drodze aktów normatywnych, które są dopuszczalne w świetle art. 176 ust. 2 Konstytucji. Zarazem ustawa reguluje w wymiarze generalnym i abstrakcyjnym wszystkie zasady w tym względzie (por. art. 75 p.u.s.p. normujący kwestie związane z przenoszeniem sędziego w przypadku zmiany organizacji sądów). W konsekwencji należy stwierdzić, że art. 20 pkt 1 p.u.s.p. **jest zgodny** z art. 180 ust. 5 Konstytucji, nie narusza bowiem zasady wyłączności ustawy w sprawach związanych z przeniesieniem sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku w związku ze zmianą granic okręgów sądów, wprowadzoną w drodze rozporządzenia. W związku z tożsamością mechanizmu tworzenia sądów powszechnych oraz sądów wojskowych

(por. pkt III.3.9 stanowiska) analogiczny pogląd należy wyrazić na tle art. 3 § 3 p.u.s.w., uznając, że przepis ten **jest zgodny** z art. 180 ust. 5 Konstytucji.

Jednocześnie stwierdzić trzeba brak jakiegokolwiek bezpośredniego powiązania pomiędzy określonym w art. 20 pkt 1 p.u.s.p. (art. 3 § 3 p.u.s.w.) trybem tworzenia sądów a gwarancjami niezawisłości sędziowskiej, o których mowa w art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji. Artykuł 180 ust. 1 Konstytucji statuuje zasadę nieusuwalności jako jeden z filarów niezawisłości sędziowskiej, kolejne zaś ustępy tego artykułu wymieniają enumeratywnie odstępstwa od niej. Stąd zagadnienie dopuszczalności przeniesienia sędziego jako skutek wydania rozporządzenia zmieniającego granice okręgów sądowych powinno być rozpatrywane w kontekście art. 180 ust. 5 Konstytucji, wyraźnie przewidującego taką możliwość, nie zaś ogólnej zasady nieusuwalności (art. 180 ust. 1 Konstytucji). W jeszcze większym stopniu brak takiego powiązania jest widoczny na tle art. 180 ust. 2 Konstytucji, który reguluje odstępstwa od zasady nieusuwalności sędziów z przyczyn innych niż zmiana granic okręgów sądowych (tej ostatniej kwestii został poświęcony wyłącznie art. 180 ust. 5 Konstytucji). W konsekwencji wskazane przez Krajową Radę Sądownictwa wzorce konstytucyjne w postaci art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji są nieadekwatne, w następstwie czego należy przyjąć, że art. 20 pkt 1 p.u.s.p. oraz art. 3 § 3 p.u.s.w. **nie są niezgodne** z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

## **V. Przepisy upoważniające do wydania rozporządzeń w sprawie tworzenia i znoszenia sądów oraz określania ich właściwości**

### **■ 1. Zarzuty wnioskodawców**

**1.1.** Grupa posłów wskazała, że art. 92 ust. 1 Konstytucji przesądza o wykonawczym charakterze rozporządzenia w stosunku do regulacji ustawowej. Na tym tle sformułowane zostały dwa powiązane ze sobą zarzuty. Po pierwsze, upoważnienie zawarte w kwestionowanym art. 20 pkt 1 p.u.s.p. ma charakter blankietowy, przekazując do unormowania w rozporządzeniu istotne elementy regulacji dotyczącej właściwości sądów. Jak wskazano, w powołaniu na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, sprawy o istotnym charakterze z punktu realizacji konstytucyjnych wolności i praw, jak również istotne dla założeń ustawy powinny być regulowane bezpośrednio w ustawie. Zdaniem grupy posłów tworzenie i znoszenie sądów, jak również wyznaczanie ich siedzib i określanie właściwości zaliczają się do kwestii istotnych, wymagających unormowania w drodze ustawowej. Wyłączona w tym zakresie pozostaje zatem regulacja w aktach podustawowych. Po drugie, wytyczne zawarte w kwestionowanym przepisie są zbyt ogólne – „wyznaczony Ministrowi Sprawiedliwości kierunek regulacji w drodze rozporządzeń, nie został wskazany w sposób pozwalający na ustalenie wyraźnego zamiaru ustawodawcy oraz w sposób wykluczający dowolność regulacji w tym zakresie” (wniosek grupy posłów, s. 13). Wskazano

ponadto, że: „treść tych wytycznych winna stanowić materię ustawową. Od jej uregulowania w tej formie ustawodawca wprawdzie się uchylił, lecz dostrzegł jej wagę regulując ją – blankietowym w istocie – upoważnieniem” (wniosek grupy posłów, s. 17).

W związku z powyższym przekazanie Ministrowi Sprawiedliwości, jako organowi władzy wykonawczej, uprawnienia do tworzenia i znoszenia sądów oraz decydowania, który sąd będzie właściwy w danej sprawie, narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Odmiennej charakter ma natomiast zarzut naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji, podniesiony przez Krajową Radę Sądownictwa. Przed wszystkim przedmiot kontroli konstytucyjności nie stanowi w tym wypadku art. 20 pkt 1 p.u.s.p., ale art. 3 § 3 p.u.s.w. Rada podniosła, że art. 3 § 3 p.u.s.w. nie zawiera wytycznych dotyczących rozporządzenia wydawanego przez Ministra Obrony Narodowej w sprawie tworzenia i znoszenia sądów wojskowych oraz określenia ich siedzib i obszarów właściwości. W ten sposób ustawodawca dopuścił „pełną swobodę organu wykonawczego przy normowaniu powyższych materii, gdyż także z innych przepisów tej ustawy nie można wyprowadzić wskazówek, co do treści tego aktu wykonawczego” (wniosek KRS, s. 5–6).

## ■ 2. Wzorce kontroli

Artykuł 92 ust. 1 Konstytucji określa zasady wydawania rozporządzeń. W myśl powyższego przepisu rozporządzenia stanowią akty wykonawcze do ustaw – są wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Konstytucja wyznacza zarazem konieczną treść upoważnienia do wydania rozporządzenia – musi ono wskazywać organ uprawniony do wydania rozporządzenia (szczegółowość podmiotowa), zakres spraw przekazanych do uregulowania (szczegółowość przedmiotowa) oraz wytyczne (szczegółowość treściowa). Zarzuty podniesione przez obu wnioskodawców koncentrują się wokół kwestii spełnienia wymogu szczegółowości treściowej upoważnienia oraz naruszenia zasady wyłączności ustawy, co wyznacza konieczny zakres analizy wzorca konstytucyjnego.

Jedną z najbardziej istotnych cech rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy jest wymóg powiązania treściowego między przepisami ustawy, wyznaczającymi podstawowe regulacje w danej dziedzinie, a przepisami wydanego na jej podstawie rozporządzenia, konkretyzującymi postanowienia ustawowe. Oznacza to z jednej strony, że w rozporządzeniu mogą zostać uregulowane wyłącznie materie przekazane *expressis verbis* przez przepis upoważniający (zakaz regulacji w rozporządzeniu spraw, które nie zostały wprost wskazane w przepisie upoważniającym). Z drugiej strony przepisy rozporządzenia mają służyć konkretyzacji postanowień zawartych w ustawie. Rozporządzeniodawca nie może tym samym nadawać dowolnej treści regulacjom przyjętym w akcie wykonawczym, muszą one pozostawać spójne („wykonawcze”) względem



postanowień ustawowych. Ten drugi aspekt jest realizowany – w szczególności – przez obowiązek zawarcia w upoważnieniu wytycznych, wyznaczających kierunek regulacji, które zostaną przyjęte w akcie wykonawczym. Charakter rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy zostaje tym samym zachowany tylko wtedy, gdy jego postanowienia będą realizować wskazówki ustawowe wyrażone w postaci wytycznych.

Ustanowiony w przepisach Konstytucji obowiązek zawarcia w przepisie upoważniającym wytycznych przeciwdziałać ma sytuacji, w której regulacja przyjęta w rozporządzeniu nabierałaby samoistnego charakteru. Na ten aspekt wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że sposób ujęcia wytycznych, ich treść oraz zakres szczególowości są w znacznym stopniu pozostawione uznaniu ustawodawcy. Kontrola Trybunału w tym względzie obejmuje dwie kwestie: po pierwsze, czy w ustawie w ogóle zostały zamieszczone wytyczne; po drugie, czy treść wytycznych jest adekwatna do specyfiki regulowanych materii (por. wyrok TK z 10 września 2001 r., sygn. akt K 8/01 i cytowane tam orzecznictwo). Takie ukształtowanie zakresu kontroli sprawowanej przez Trybunał wykluczać ma stanowienie upoważnień blankietowych, pozostawiających rozporządzeniodawcy samodzielne uregulowanie całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek (por. wyrok TK z 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06).

Istota rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy wyznacza zarazem materie, które ustawodawca może przekazać do uregulowania w rozporządzeniu (por. B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 155 i n.). Po pierwsze, nie mogą to być sprawy, które nie zostały uregulowane na poziomie ustawowym. Stopień koniecznej regulacji ustawowej nie jest przy tym stały i zależy od normowanej dziedziny. Minimalnym wymogiem jest to, aby ustawa zawierała co najmniej pewne (najważniejsze) wskazania wyznaczające treść i kierunki rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu (por. wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99). Jednocześnie przyjmuje się ogólną regułę, że im bardziej dana materia dotyczy sfery praw i wolności jednostki, tym bardziej zawężeniu ulega pole dla regulacji na poziomie rozporządzeń (por. wyrok TK z 2 grudnia 2009 r., sygn. akt U 10/07). Po drugie, wykluczone jest przekazanie do unormowania w rozporządzeniu spraw mających szczególne znaczenie z punktu założeń ustawy, które z tego właśnie względu wymagałyby regulacji ustawowej (por. wyrok TK z 10 września 2010 r., sygn. akt 44/09). Po trzecie, nie mogą to być sprawy, które ustrojodawca objął zasadą wyłączności ustawy. Możliwość przekazania ich do unormowania w rozporządzeniu pozostaje, co do zasady, wyłączona.

### ■ 3. Analiza zgodności

1. Rozpatrując kwestię zgodności art. 20 pkt 1 p.u.s.p. z art. 92 ust. 1 Konstytucji, należy przede wszystkim odnieść się do poglądu sformułowanego przez

grupę posłów, zgodnie z którym tworzenie (znoszenie) sądów oraz wyznaczenie ich właściwości stanowi materię istotną z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych wolności i praw, która wymaga regulacji na poziomie ustawowym.

Nawiązując do wcześniejszych ustaleń, rozróżnienia wymagają dwie kwestie: 1) określenie ogólnej struktury sądów oraz wyznaczenie ich właściwości, 2) utworzenie, na podstawie zasad określonych w pkt 1, konkretnych sądów i wyznaczenie granic ich właściwości. Nie budzi wątpliwości, że pierwsza kwestia wymaga regulacji co najmniej na poziomie ustawowym i jest realizowana zarówno przez Konstytucję (por. art. 176, art. 177, art. 183 ust. 1–2 i art. 184), jak i przez ustawy, które – w myśl art. 176 ust. 2 Konstytucji – regulują ustroj sądów poszczególnych rodzajów. W przypadku sądów powszechnych ustawodawca uregulował szczegółowo ich strukturę (sądami powszechnymi są sądy rejonowe, okręgowe i apelacyjne – por. art. 1 § 1 p.u.s.p.), jak również właściwość miejscową (art. 10 p.u.s.p.). Natomiast utworzenie konkretnych sądów i wyznaczenie granic ich właściwości stanowi czynność organizacyjno-techniczną, która może być realizowana przez organ władzy wykonawczej. Konstytucyjność tego modelu potwierdził sąd konstytucyjny (por. pkt III.2 stanowiska).

Oczywiście tworzenie poszczególnych sądów i wyznaczenie granic ich właściwości tylko wtedy zachowuje charakter czynności o charakterze organizacyjno-technicznym, o ile jest podejmowane w wykonaniu przepisów ustawowych, które odznaczają się koniecznym stopniem szczegółowości. Stanowisko podniesione przez wnioskodawcę, wskazujące na blankietowy w tym względzie charakter art. 20 pkt 1 p.u.s.p., nie zasługuje na uwzględnienie. Uzupełniając wcześniejsze uwagi, trzeba wskazać, że regulacja ustawowa zawarta w Prawie o ustroju sądów powszechnych nie pozwala Ministrowi Sprawiedliwości na dowolność w tworzeniu i znoszeniu sądów powszechnych oraz wyznaczaniu ich właściwości. Po pierwsze, Prawo o ustroju sądów powszechnych wyraźnie wiąże tworzenie sądów rejonowych z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa szczebla gminnego (art. 10 ust. 1 p.u.s.p.: „Sąd rejonowy tworzy się dla jednej lub większej liczby gmin; w uzasadnionych przypadkach może być utworzony więcej niż jeden sąd rejonowy w obrębie tej samej gminy”). Z kolei tworzenie sądów wyższych instancji i wyznaczanie obszarów ich właściwości oparte jest na strukturze sądów rejonowych (art. 10 ust. 2 p.u.s.p.: „Sąd okręgowy tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów rejonowych” i art. 10 ust. 3 p.u.s.p.: „Sąd apelacyjny tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch okręgów sądowych”). Po drugie, utworzenie konkretnych sądów oraz określenie siedzib ich właściwości odbywa się stosownie do obciążenia wpływem spraw – siatka sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych powinna, proporcjonalnie do stanu kadry sędziowskiej w danym sądzie, zapewniać możliwie zbliżoną liczbę spraw wpływających do sądu w przeliczeniu na liczbę orzekających w nim sędziów (obłożenie). To zaś przyczynia się do realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie. Wskazane kryteria mają

charakter zbiektywizowany, stąd też wydanie przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia, którego postanowienia nie realizują tych wytycznych, może być kwalifikowane jako działanie naruszające upoważnienie ustawowe. Po trzecie, wydanie rozporządzenia (rozporządzeń), o którym mowa w art. 20 pkt 1 p.u.s.p., następuje po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Opinia ta nie jest wprawdzie wiążąca dla Ministra Sprawiedliwości, organ ten powinien jednak uwzględnić zastrzeżenia Rady, o ile projekt rozporządzenia w kształcie przedstawionym przez Ministra miałby nie realizować wytycznych ustawowych. Na tle powyższych ustaleń trzeba stwierdzić, że nie znajduje potwierdzenia pogląd grupy posłów, jakoby ustawodawca zaniechał wskazania wyraźnego zamiaru co do kierunku regulacji, mających zostać przyjętych w rozporządzeniu.

Grupa posłów podniosła ponadto, że wytyczne mają charakter ogólny, nie wskazują bowiem kierunku rozwiązań mających zostać przyjętych w rozporządzeniu, co nadaje upoważnieniu charakter blankietowy. Sejm nie podziela tego poglądu. Poza przedstawionymi powyżej okolicznościami aktualność zachowują ustalenia zawarte w pkt III.3.1 i 3.3 stanowiska, wskazujące na konieczność zachowania elastyczności w kształtowaniu struktury sądów jako granicę szczególności regulacji ustawowej, w tym także wytycznych określających treść rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 20 pkt 1 p.u.s.p. Ustawodawca, jak wskazano powyżej, określił w sposób wystarczający (a zarazem ograniczający swobodę rozporządzeniodawcy jedynie w koniecznym zakresie) podstawowe zasady dotyczące organizacji sądów i kryteria, które muszą być uwzględniane przy kształtowaniu siatki sądów powszechnych.

Podsumowując powyższe uwagi, wypada jeszcze raz przypomnieć, że Konstytucja nie zawiera unormowania nakazującego określenie na poziomie ustawowym liczby sądów poszczególnych rodzajów, ich siedzib oraz obszarów właściwości. Regulacje takie, mające charakter organizacyjno-administracyjny, mogą być przekazane do unormowania w aktach wykonawczych, choć ustawodawca zobowiązany jest wskazać podstawowe kierunki rozwiązań w tym zakresie. Takie rozstrzygnięcie ustawodawcy nie narusza tym samym zasady wyłączności ustawy, a więc także *in concreto* nie prowadzi do naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji. W tym kontekście oceniana regulacja spełnia powyższe wymogi. Nie ma zarazem przeszkody, aby materie te zostały uregulowane na poziomie ustawowym. Takie rozwiązanie zostało przyjęte, co słusznie powołuje Krajowa Rada Sądownictwa, w okresie międzywojennym. Analogiczne rozwiązania są w pełni możliwe również pod rządami obecnej Konstytucji, jednak kwestia ta została pozostawiona uznaniu ustawodawcy.

W związku z powyższym trzeba uznać, że art. 20 pkt 1 p.u.s.p. **jest zgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. Odmienna ocena odnosi się natomiast do zarzutu podniesionego przez Krajową Radę Sądownictwa, dotyczącego zgodności art. 3 § 3 p.u.s.w. z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Jak słusznie podniosła Rada, art. 3 § 3 p.u.s.w., upoważniający Ministra Obrony Narodowej do tworzenia i znoszenia sądów wojskowych oraz określania ich siedzib i obszarów właściwości, nie zawiera wskazań analogicznych do regulacji zawartej w Prawie o ustroju sądów powszechnych, dotyczących kształtowania siatki sądów wojskowych. Ustawodawca w kwestionowanym przepisie ograniczył się jedynie do zakreslenia ogólnej struktury sądów wojskowych (por. art. 3 § 1 p.u.s.w., zgodnie z którym „sądami wojskowymi są wojskowe sądy okręgowe i wojskowe sądy garnizonowe”). Brak jest natomiast jakichkolwiek wskazań przybierających postać wytycznych, określających zasady (kierunki), które muszą zostać zrealizowane przez rozporządzeniodawcę w akcie tworzącym te sądy i określającym obszary ich właściwości. Wytyczne te nie zostały zawarte ani w przepisie upoważniającym, ani też nie można ich wyinterpretować z pozostałych przepisów Prawa o ustroju sądów wojskowych. W tym zakresie wypada zatem przyłączyć się do poglądu wyrażonego przez KRS, że organ władzy wykonawczej – Minister Obrony Narodowej – *de facto* uzyskał nieograniczoną swobodę w zakresie tworzenia wojskowych sądów okręgowych i wojskowych sądów garnizonowych oraz określenia ich właściwości. Skutkuje to naruszeniem art. 92 ust. 1 Konstytucji, prowadząc do przekazania do regulacji w rozporządzeniu spraw, dla których brak jest odniesienia (unormowania najważniejszych kwestii) na poziomie ustawowym. Wprawdzie, zgodnie z wyrażoną dyspozycją art. 3 § 3 p.u.s.w., wydanie przez Ministra Obrony Narodowej rozporządzenia w sprawie utworzenia (zniesienia) sądów następuje „w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa”. Okoliczność ta nie wpływa jednak w żaden sposób na ocenę konstytucyjności kwestionowanego przepisu z punktu widzenia art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wymóg szczególowości treściowej przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia wymaga, aby normatywny kształt regulacji zawartej w rozporządzeniu określał ustawodawca w drodze wytycznych. Obowiązek ten nie może natomiast zostać przeniesiony – choćby przez samego ustawodawcę – na rzecz innych organów władzy publicznej – w tym także organów stanowiących reprezentację władzy sądowniczej – przez przyznanie im uprawnienia do konsultowania projektowanych rozporządzeń. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest w tym względzie pogląd, zgodnie z którym: „Wskazania dotyczące spraw proceduralnych (np. nakazujące, by ustanowienie rozporządzenia następowało «w porozumieniu» czy «po zasięgnięciu opinii») nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1” (wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; pogląd ten był konsekwentnie powtarzany w późniejszym orzecznictwie).

W tym miejscu trzeba także odwołać się do utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym warunkiem *sine qua non* zgodności przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji jest to, aby ustawodawca zawarł – w przepisie upoważniającym, ewentu-

alnie w innych postanowieniach danej ustawy – jakiegokolwiek wytyczne. Ich brak skutkuje automatycznie niekonstytucyjnością przepisu upoważniającego (por. ostatnio np. wyrok TK z 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 12/11). Powyższa sytuacja występuje także na tle kwestionowanego w niniejszym postępowaniu art. 3 § 3 p.u.s.w.

Na tym tle należy stwierdzić, że art. art. 3 § 3 p.u.s.w. **jest niezgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.