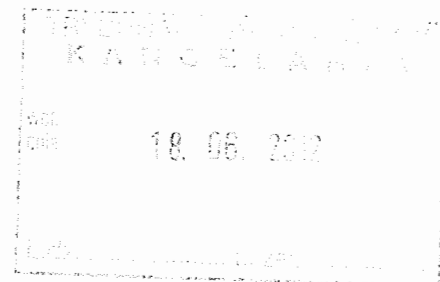


Warszawa, 18 czerwca 2012 roku

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
AL. J. CH. SZUCHA 12 A
00 – 918 W A R S Z A W A



Wnioskodawca : Posłowie na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
VII kadencji d z i a ł a j ą c y przez wyznaczonego
przez siebie posła Piotra Zgorzelskiego
jako **przedstawiciela wnioskodawcy**
oraz
ustanowionego przez wnioskodawcę **pełnomocnika**
adwokata Wojciecha Błaszczyka
z Kancelarii Błaszczyk i Partnerzy

Adres do korespondencji :

00-902 Warszawa, ul. Wiejska 4/6/8,
Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego

Organ, który wydał kwestionowany akt normatywny:

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
adres: ul. Wiejska 2/4/6, 00-902 Warszawa

Pozostali uczestnicy : Prokurator Generalny adres: ul. Barska 28/30
02 – 315 Warszawa

WNIOSEK GRUPY POSŁÓW
W SPRAWIE ZBADANIA ZGODNOŚCI USTAWY
Z KONSTYTUCJĄ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt. 1 w związku z art. 188 pkt. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 2 ust. 1 pkt. 1 w związku z art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wnioskodawca działający przez posła Piotra Zgorzelskiego będącego wyznaczonym przedstawicielem wnioskodawcy

w n o s i

o zbadanie 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 upoważnienia 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 Rzeczypospolitej Polskiej**, bowiem w opinii wnioskodawców są one niezgodne z powoływanymi wyżej podstawami prawnymi.

UZASADNIENIE

I. UMOCOWANIE DO REPREZENTOWANIA WNIOSKODAWCY

1. Niniejszy wniosek został złożony w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji RP w imieniu grupy posłów, którzy zostali wybrani do pełnienia funkcji posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII Kadencji, według listy stanowiącej Załącznik nr 1 do niniejszego wniosku. Grupa ta działając łącznie jest uprawniona do złożenia niniejszego wniosku z mocy art. 191 ust.1 pkt 1 Konstytucji bez względu na rodzaj oraz przedmiot zaskarżonego aktu normatywnego, a tym samym jest uprawniona do pełnienia roli uczestnika postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z mocy art. 27 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Wobec powyższego należy przyjąć, że wnioskodawca jest podmiotem w pełni uprawnionym do zainicjowania kontroli legalności i konstytucyjności przepisów objętych niniejszym wnioskiem.
2. W przedmiotowym postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym przedstawicielem wnioskodawców ustanowiony został poseł Piotr Zgorzelski.

II. Zarzut niezgodności przepisu art. 20 pkt 1 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu nadanym przez art. 1

**pkt 13 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy –
Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych
ustaw z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej**

1. Treść normy prawnej wynikającej z kwestionowanego przepisu

3. Z przepisu art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez 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) wynika uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości, realizowane po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Przedmiotowe uprawnienie Minister Sprawiedliwości wykonuje w drodze rozporządzeń, kierując 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 obywatelom realizacji prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.
4. Ustawodawca w powołanej powyżej ustawie z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw w kształcie obowiązującym od 28 marca 2012 r., dokonał zmiany dotychczasowego brzmienia art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w zakresie w jakim nałożył na **Ministra Sprawiedliwości, wyposażonego w kompetencję tworzenia i znoszenia – drogą rozporządzeń - sądów oraz ustalania ich siedziby i obszarów właściwości, obowiązek kierowania się wytycznymi** określonymi w dalszej części dyspozycji art. 20 u.s.p.
Treść tych wytycznych to :
 - 1) obowiązek kierowania się potrzebą zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa przez dostosowanie liczby sądów ich wielkości i obszarów właściwości do zakresu obciążenia wpływem spraw, oraz
 - 2) obowiązek uwzględnienia ekonomii postępowania sądowego,
- w celu zagwarantowania realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie.
5. Nie sposób nie zauważyć, że obecne brzmienie art. 20 pkt 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych uległo uzupełnieniu jedynie w zakresie wytycznych, którymi winien kierować się Minister Sprawiedliwości przy wykonywaniu swoich uprawnień, natomiast treść art. 20 pkt 1 – nie uległa zmianie i obowiązuje w niezmienionej wersji od 1 października 2001 r.

Niemniej jednak, okoliczność iż zaskarżony przepis ustawy obowiązywał w dotychczasowym brzmieniu od uchwalenia pierwotnej treści ustawy, nie wpływa na dopuszczalność jego zaskarżenia w chwili obecnej. Warto bowiem podkreślić, że zgodność zakwestionowanych w ww. wniosku przepisów z Konstytucją RP nie była dotąd badana w trybie art. 188 pkt 1 Konstytucji i art. 2 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Konstytucja RP nie wyznacza bowiem granic czasowych kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do badania zgodności lub sprzeczności przepisów prawa z Konstytucją. Trybunał jest uprawniony do orzekania o zgodności z Konstytucją całego obowiązującego prawa bez względu na czas wydania aktu prawnego¹.

2. Zarzut niezgodności art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. – o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw 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 Rzeczypospolitej Polskiej

6. Zgodnie z normą konstytucyjną wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji, ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na klasycznej, monteskiuszowskiej zasadzie podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej. Z zasady podziału władz wynika, iż władze ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska są rozdzielone a ponadto, iż musi między nimi panować równowaga.

7. Zasada podziału władz nie ma znaczenia czysto organizacyjnego: jej celem jest przede wszystkim ochrona praw człowieka przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów². Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie dokonywał analizy znaczenia pojęciowego zasady podziału władz. W orzeczeniu z dnia 21 listopada 1994 r. Trybunał stwierdził, iż wymóg rozdzielenia władz oznacza m. in. *„iż każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialne odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z nich powinna zachować pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty.”*³ Trybunał podkreślił również, że istotą wymiaru sprawiedliwości jest *„by był on sprawowany wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć”*⁴.

¹ B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, CH Beck, Warszawa 2009, str. 828.

² Wyrok TK Nr K 11/93.

³ Wyrok TK Nr K 6/94, OTK 1994, Nr 2 poz. 39, s. 91.

⁴ Wyrok TK Nr K 6/94, OTK 1994, Nr 2 poz. 39, s. 91.

8. Z treści normy art. 10 ust. 1 Konstytucji wywodzi się również wniosek, że z zasadą podziału władz immanentnie związana jest zasada wzajemnego oddziaływanie poszczególnych władz na siebie. Oddziaływanie to może mieć różny zakres, lecz w kontekście art. 10 ust. 1, niedopuszczalna jest zarówno całkowita separacja władz, polegająca na precyzyjnym rozdzieleniu kompetencji i zadań pomiędzy organy państwowe, jak i nadrzędność (supremacja) jednego organu lub grupy organów stanowiąca zaprzeczenie idei podziału. Organy jednej władzy mogą oddziaływać na organy drugiej tylko do tego stopnia, aby **nie naruszyć istoty kompetencji tej drugiej władzy**⁵.
9. Oddziaływanie poszczególnych władz na siebie ma zapewnić ich wzajemną równowagę, a ta z kolei zakłada wzajemną współpracę i kontrolę, urzeczywistnioną w postaci szczególnych kompetencji pozwalających na wzajemne hamowanie się władz. Należy zwrócić uwagę, że w takim układzie relacji między trzema władzami, szczególną rolę przyznaje się władzy sądowniczej, która jako jedyna ma prawo formułowania wiążącej oceny nazwanej „wymiarem sprawiedliwości” (art. 175 ust. 1 Konstytucji), czy to w stosunkach między władzami czy w stosunkach między władzami a jednostką, czy w końcu w równorzędnych relacjach między jednostkami - przestrzegane są normy prawne. Wykonywanie przez władzę sądowniczą funkcji sprawowania wymiaru sprawiedliwości gwarantują postanowienia Konstytucji RP odnoszące się do pozycji sędziego – wyznaczone zasadą niezawisłości i nieusuwalności. Ustawa zasadnicza traktuje przy tym Sądy i Trybunały jako władzę odrębną i niezależną od innych władz.
10. Powyższą interpretację potwierdza również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 21 listopada 1994 r. cytowanym już powyżej, Trybunał stwierdził, że wobec władzy sądowniczej „rozdzielenie” oznacza zarazem „separację”, gdyż do istoty wymiaru sprawiedliwości należy *„by sprawowany był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania lub w nich uczestniczyć”*⁶.
11. W artykule 10 ust. 1 Konstytucja RP nie tylko wprowadza zasadę podziału władz i równowagi między nimi, lecz również precyzuje ją w dalszych postanowieniach Konstytucji, wskazując poszczególne jej elementy

⁵ B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, CH Beck, Warszawa 2009, str. 83.

⁶ K 6/94, OTK 1994, Nr 2 po. 39, s. 91.

określające ich kompetencje, sposób powoływania i organizację oraz funkcjonowanie poszczególnych organów państwa. Równowaga władz nie jest w niej rozumiana w sposób absolutny, Konstytucja przyznaje pewną przewagę władzy ustawodawczej nad pozostałymi władzami⁷. Przewaga ta urzeczywistnia się m. in. w tworzeniu ogólnieobowiązujących norm prawnych regulujących działalność również i innych władz. Tej przewadze ustrojodawca dał wyraz m.in. w normie art. 176 ust. 2 Konstytucji RP.

12. Artykuł 176 ust. 2 Konstytucji RP stanowi bowiem, że *„ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy”*.
13. Wnioskodawcy wskazują, że z literalnego brzmienia tego zapisu wyraźnie wynika zasada ustrojowa, mocą której *„ustrój”* i wszelka *„właściwość”* sądów, stanowi zgodnie z wolą ustrojodawcy przedmiot wyłącznie materii ustawowej. O ile określenie treści *„właściwości sądów”* nie nastrocza problemów interpretacyjnych, gdyż niewątpliwie chodzi tu – w zależności od przyjętego kryterium – o właściwość rzeczową (przedmiotową), miejscową (terytorialną), czy czynnościową (funkcjonalną), o tyle ustalenie znaczenia *„ustroju sądów”* jest – w kontekście uregulowań Konstytucji niejednoznaczne i powoduje trudności interpretacyjne, których rozwiązanie jest w kontekście niniejszej sprawy kluczowe.
14. Wobec powyższego, w opinii wnioskodawców, konieczne jest podjęcie próby odkodowania treści znaczeniowej pojęcia *„ustrój sądów”* w rozumieniu art. 176 ust 2 Konstytucji. Istotnym – w pierwszej kolejności - jest również znalezienie właściwej treści pojęcia *„ustrój”*, aby następnie określenie treści pojęcia *„ustrój sądów”* było możliwe.
15. Analiza przepisów Konstytucji w tym zakresie powinna doprowadzić do ustalenia, co jest całością objętą definiowanym pojęciem. Następnie, należy odnaleźć elementy składające się na tę całość, które charakteryzują się określoną, a przede wszystkim konstytucyjnie doniosłą cechą i ustalić związki między tymi elementami. Prawodawca konstruując przepisy ułatwił te poszukiwania i ustalenia, określając co na daną całość się składa, do której konkretny przepis odnosi pojęcie ustroju, w szczególności wskazując jakie elementy składają się na tę całość i jakie relacje między tymi elementami zachodzą. W pierwszej kolejności ustalić należy, co – w kontekście regulacji ustawy zasadniczej - stanowi całość objętą definiowanym pojęciem, a następnie poszukiwać elementów składających się na tę całość, charakteryzujących się określoną i konstytucyjnie doniosłą

⁷ B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, CH Beck, Warszawa 2009, str. 84.

cechą, a w finalnej fazie - ustalić doniosłe w kontekście Konstytucji – związki między tymi elementami. Ustrojodawca ułatwia te poszukiwania i ustalenia, wskazując na to co jest ową całością, do której w konkretnym przepisie odnosi pojęcie ustroju oraz jakie elementy się na tę całość składają i jakie są między nimi relacje.

16. I tak, w art. 10 ust. 2 Konstytucji RP mowa jest o ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, który opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Konstytucyjnie doniosłe cechy tych elementów można zrekonstruować dzięki analizie innych przepisów ustawy zasadniczej, a konstytucyjnie doniosłymi związkami między tymi elementami są podział i równowaga.
17. Inne przepisy Konstytucji również określają pojęcie „ustroju”. W art. 15 ust. 1 Konstytucji jest mowa o ustroju terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei ust. 2 artykułu 15 wskazuje elementy tej całości - **jednostki terytorialne, które wykonują zadania publiczne (zadania publiczne wykonują władze publiczne określone zbiorczo w art. 10 Konstytucji).**
18. Analizując art. 173 stanowiący o odrębności władzy sądowniczej oraz art. 180 ust. 5 wprowadzający pojęcie „okręgów sądowych” należy dojść do wniosku, że ustrojodawca uprawnił ustawodawcę do dokonywania dwóch różnych, zasadniczych podziałów terytorialnych państwa tj. na okręgi sądowe wymienione w art. 180 ust. 5 Konstytucji oraz obszary działania terenowych organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego (art. 94 Konstytucji). Konstytucyjnie doniosłą cechą jednostek terytorialnych utworzonych w wyniku zasadniczego podziału terytorialnego jest zdolność wykonywania zadań publicznych i występujące na obszarze tych jednostek więzi społeczne, gospodarcze, kulturowe. Konstytucyjnie doniosłą relacją pomiędzy elementami ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej jest decentralizacja władzy publicznej.
19. Podobnie ustrojodawca określa pojęcia ustroju w art. 20 Konstytucji. W tym przypadku chodzi o „ustrój gospodarczy” Rzeczypospolitej Polskiej opierający się o społeczną gospodarkę rynkową. Z kolei, w art. 23 Konstytucji RP, prawodawca konstytucyjny wprowadza pojęcie „ustroju rolnego”, którego podstawą jest gospodarstwo rodzinne.

20. Warto również zwrócić uwagę na dwa elementy, które ustrojodawca rozróżnia w pojęciu „*ustroju władz publicznych*” zamieszczonym w artykule 123 ust. 1 Konstytucji. Przede wszystkim wyróżnia elementy organizacyjne i strukturalne tego pojęcia. Wyraźnie bowiem rozróżnia pojęcia „*ustrój władz publicznych*” od „*właściwości władz publicznych*”, nadając im przy tym jednakową doniosłość prawną. **Prawodawca regulując zatem ustrój władz publicznych powinien uwzględnić zasadę podziału władzy (tym samym również odrębność i niezależność władzy sądowniczej – *vide* art. 10 i art. 173 Konstytucji).**
21. W kontekście powyższych rozważań warto zauważyć, że konstytucyjne pojęcie „ustroju” odpowiada, co do zasady, jego słownikowemu znaczeniu: *układu wzajemnie powiązanych elementów danej całości*⁸. Na potrzeby konkretnego przepisu ustrojodawca, jak zostało już wspomniane w pkt 16, dookreśla o jaką „całość” w kontekście konkretnego przepisu chodzi lub wskazuje jakie relacje – elementów tej całości – wyłącza z tego pojęcia.
22. Poddając analizie przepisy ustawy zasadniczej odnoszące się do „*ustroju sądów*” nasuwa się wniosek, iż ustrojodawca – w analogiczny sposób - używa tego pojęcia występującego w art. 176 ust. 2 i art. 180 ust. 5 Konstytucji RP. *Całość*, w tym kontekście, stanowią wszystkie sądy, określone w art. 175 Konstytucji tj. sądy powszechne, administracyjne, wojskowe oraz Sąd Najwyższy. Kontekst przywołanych przepisów nie umożliwia potraktowania przez ustawodawcę jako całości konstytucyjnie wyodrębnionego rodzaju sądów. Z tej możliwości ustawodawca skorzystał określając w odrębnych ustawach ustrój Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych i sądów wojskowych. W ramach tak rozumianej „całości” ustrojodawca uwzględnia przede wszystkim układ wewnętrznych relacji, nie ograniczając ustawodawcy, gdy chodzi o konstruowanie elementów tego układu różniących się cechami znajdującymi uzasadnienia w chronionych konstytucyjnie wartościach (np. dostępność sądów, instancyjność, ranga interesu publicznego występującego w rozpatrywanych sprawach, itp.).
23. W odniesieniu do sądów powszechnych zakres przysługującej ustawodawcy swobody – wobec braku szczegółowych postanowień konstytucyjnych w tym zakresie - w tworzeniu hierarchicznej struktury sądów ograniczony jest tylko racjonalnością, którą wszakże się domniemywa.

⁸ Słownik języka polskiego PWN pod red. Witolda Doroszewskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1958-1969.

24. Z pojęcia „ustrój sądów” ustrojodawca wyraźnie wyłączył relacje zewnętrzne tj. właściwość i relacje proceduralne – postępowanie przed sądami (art. 176 ust. 2 Konstytucji). Z uregulowań Konstytucji dodatkowo wynika, że konstytucyjne pojęcie „ustrój sądów” nie obejmuje również układu stosunków wynikających z podziału terytorialnego państwa na okręgi sądowe. Bowiem „okręg sądowy” jako pojęcie konstytucyjne zostało wprowadzone do ustawy zasadniczej w art. 180 ust. 5, który stanowi, że *„w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędzię przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia”*. Z przepisu tego można również wnioskować, że **zmiany ustroju sądów, jak i zmiany granic okręgów sądowych mają taką samą doniosłość konstytucyjną, jeśli chodzi o określony status sędziego.**
25. Ponadto, w opinii wnioskodawców - konstytucyjne pojęcie „określenie ustroju sądów” oznacza również **wprowadzenie zmian do ustrojów sądów**. Nie ma przy tym żadnego konstytucyjnego uzasadnienia, aby zmiana ustroju sądów stanowiła wyłączną materię ustawową, podczas gdy podział terytorialny państwa na okręgi sądowe, mając taką samą doniosłość konstytucyjną jak i zmiana tego podziału, stanowiły materię, która może być regulowana przez władzę wykonawczą.
26. Uznając konstytucyjną doniosłość pojęcia „okręgu sądowego”, którego ustrojodawca używa w kontekście art. 180 ust. 5 Konstytucji RP, wnioskodawcy wskazują, że **ustawodawca nie dokonał podziału państwa na okręgi sądowe w drodze ustawy**. Warto na marginesie zaznaczyć, iż legislator nawet nie podjął próby uregulowania tej kwestii w trybie ustawowym, próbując w ustawach nadać pojęciom „ustrój sądów” i „okręg sądowy” treść zasadniczo odmienną od znaczenia, jakie tym pojęciom nadał ustrojodawca w postanowieniach Konstytucji.
27. Uwzględniając ponadto treść przepisu art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, wnioskodawcy zarzucają art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych, sprzeczność z powołaną wyżej normą w zakresie, w jakim upoważnia on Ministra Sprawiedliwości, a więc organ władzy wykonawczej, do tworzenia lub znoszenia – drogą wydawanych przez siebie rozporządzeń – sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości tj. **de facto ingerowania w sferę władztwa zastrzeżonego z mocy art. 176 ust. 2 dla władzy**

ustawodawczej. Wnioskodawcy wywodzą powyższe z faktu, że kompetencja do tworzenia i znoszenia sądów to **przejaw władztwa organizacyjnego nad działalnością sądów**, przy czym w kontekście art. 176 ust. 2 przyjmuje się, że to władztwo winno być wykonywane **jedynie przez władzę ustawodawczą w formie ustawy.**

28. Warto również przytoczyć rozważania Trybunału Konstytucyjnego poczynione w przedmiotowej kwestii. W orzeczeniu z dnia 15 stycznia 2009 Trybunał stwierdził, że *„formuła odesłania zastosowania w art. 176 ust. 2 jest szersza, niż ma to miejsce w wypadku trybunałów i jest w nauce prawa prezentowana jako typowa dla podsumowania konstytucyjnej regulacji dotyczącej poszczególnych organów lub kategorii organów państwowych (nawiązująca do tradycyjnej zasady wyłączności ustawy). To znaczy, że na poziomie ustawy muszą być określone wszystkie podstawowe elementy ustroju, właściwości i procedury sądowej (...).⁹”*

29. Utworzeniu organów powinno zawsze towarzyszyć ustawowe określenie ich właściwości, przy czym właściwość rzeczową i instancyjną określa się z zazwyczaj dla określonej grupy organów, natomiast właściwość miejscową wyznaczać się powinno przez ustawowe określenie granic obszaru, do którego odnoszą się poprzednio wymienione właściwości (kompetencje) organu. W taki właśnie sposób ten aspekt władztwa organizacyjnego został – w odniesieniu do sądów – ujęty w uregulowaniach Konstytucji. W kontekście art. 176 ust. 2 ustawy zasadniczej, nie ma podstaw do zróżnicowanego traktowania przez ustawodawcę właściwości rzeczowej, instancyjnej i miejscowej sądów. W odniesieniu do dwóch pierwszych właściwości, legislator spełnia warunek regulowania przedmiotowej materii w formie ustawowej (kodeksy). Z kolei, w przypadku właściwości miejscowej – **uchyla się od respektowania nakazu konstytucyjnego.**

30. W ocenie wnioskodawców, wyposażając Ministra Sprawiedliwości, a więc organ władzy wykonawczej w upoważnienie do określania obszarów właściwości i siedzib sądów, a także do ich tworzenia i znoszenia drogą rozporządzenia, ustawodawca nie zauważył, że *„okręg sądowy”*, a więc obszar, na którym konkretny sąd wykonuje swą władzę określoną przez właściwość rzeczową i instancyjną, uzyskał z mocy cytowanego powyżej art. 180 ust. 5 Konstytucji RP doniosłość konstytucyjnie równą doniosłości

⁹ Orzeczenie TK w spr. o sygn. K 45/07.

ustroju sądów. Artykuł 180 ust. 5 Konstytucji, normuje bowiem w sposób całościowy kwestię stabilności pełnienia urzędu sędziego, będącą istotnym składnikiem niezawisłości sędziowskiej, gdyż zgodnie z ust. 1 tego artykułu: *„Sędziowie są nieusuwalni.”* Nieusuwalność sędziów z urzędu oznacza pełnienie funkcji zawodowych od momentu powołania do momentu przejścia w stan spoczynku. Stabilność wykonywania funkcji sędziowskich jest istotną gwarancją niezawisłości sędziowskiej oraz związanej z nią bezstronności sądu, gdyż uwalnia sędziów od prostych zależności wobec organu powołującego lub jakiegokolwiek innego organu państwowego. Nieusuwalność i nieprzenaszalność sędziów stanowi ciągły przedmiot zainteresowania orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który m. in. w wyroku z dnia 12 grudnia 2001r. podkreślił, że celem tych dwóch zasad jest *„stworzenie instytucjonalnych mechanizmów zabezpieczających prawidłowe sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, a to zaś należy do podstawowych wartości związanych z realizacją interesu publicznego i dobra wspólnego”¹⁰*.

31. Wyjątki od powyższej zasady, określone w ust. 2, 3 i 4 art. 180 Konstytucji mogą być – zgodnie z wolą prawodawcy konstytucyjnego - wprowadzone **jedynie w uregulowaniu rządu ustawowego.**

32. W świetle powyższej regulacji należy zadać pytanie, czy dopuszczając do uregulowania kwestii znoszenia sądów w drodze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, zgodnie z jego kompetencją określoną w art. 20 pkt 1 ustawy o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, nie nastąpi istotny wyłom w zasadzie nieusuwalności sędziów. Skoro, jak wyżej zostało wykazane, wszelkie wyjątki od tej zasady winny być uregulowane w akcie normatywnym rządu ustawowego, powstaje zasadne pytanie o legalność delegacji ustawowej Ministra Sprawiedliwości do regulowania tych kwestii drogą aktu wykonawczego.

33. Na marginesie warto wskazać, że w art. 10 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, został określony jako *„okręg sądowy”* jedynie obszar właściwości sądu okręgowego. Obszary właściwości sądów rejonowych i obszary co najmniej dwóch sądów apelacyjnych – zwanych też *„obszarem apelacji”* nie zostały ustawowo określone, podobnie jak granice *„okręgów*

¹⁰ Wyrok TK w sprawie o sygn. SK 26/01, OTK 2001, Nr 8, poz. 258

sądowych'. Wobec powyższego, wnioskodawcy wskazują na okoliczność, że działając w granicach upoważnienia wyznaczonego art. 20 pkt 1 ustawy o ustroju sądów, **Minister Sprawiedliwości uzyskał prawo do określania obszaru właściwości miejscowej tworzonych przez siebie sądów**. Trudno przy tym uznać za właściwy wniosek, że obszary właściwości, o których mowa w ustawie o ustroju sądów powszechnych, miałyby być czymś innym, aniżeli okręgi sądowe, o których stanowi Konstytucja w art. 180 ust. 5.

34. Nadto, należy przypomnieć, że władztwo organizacyjne wyrażające się w tworzeniu i znoszeniu sądów, ustalaniu ich siedziby i obszarów właściwości winno być realizowane - w kontekście art. 176 ust. 2 Konstytucji w formie ustawy.
35. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, w opinii wnioskodawców, **wyjątek od zasady nieusuwalności sędziów zachodzący w przypadku zmiany granic okręgów sądowych może odnosić się jedynie do sytuacji unormowanych w akcie normatywnym rządu ustawowego**.
36. W kontekście upoważnienia do wydania rozporządzenia przez Ministra Sprawiedliwości z mocy art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, należy również rozważyć jego zgodność z art. 176 ust. 2 i art. 180 ust. 5 Konstytucji w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tą normą konstytucyjną, *„rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane enumeratywnie w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać zarówno organ właściwy do wydania rozporządzenia, jak i zakres spraw przekazanych do uregulowania, a także wytyczne dotyczące treści aktu”*(art. 92 ust. 1 Konstytucji).
37. Brzmienie powyższego przepisu przesądza o **wykonawczym charakterze** rozporządzenia w stosunku do regulacji ustawowej, z którym związany jest wymóg ich wydawania jedynie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie.
38. Ponadto, analizując przepisy ustawy zasadniczej należy stwierdzić, że przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji ustanawia **wyjątek od zasady podziału władzy**, wyposażając organy władzy wykonawczej wskazane w Konstytucji w uprawnienia do stanowienia prawa. W założeniu mają one

odciążyć ustawodawcę od wydawania regulacji nazbyt szczegółowych lub o charakterze technicznym¹¹. Z wykonawczym charakterem rozporządzeń immanentnie związany jest wymóg ich wydawania **tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie**, które nie może być oparte ani na domniemaniu (w postaci np. oceny przydatności reglamentacji dla efektywnej realizacji ustawy) ani na wykładni celowościowej, ani też nie może być wywiedzione z ogólnych kompetencji organów powołanych do wykonania ustaw¹². Aby upoważnienie mogło być uznane za zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, musi być na tyle szczegółowe, aby zamiar ustawodawcy był czytelny¹³. Sprowadza się to do konieczności sformułowania upoważnienia podmiotowo szczegółowego – wyraźnie wskazującego na organ, który ma je wydać, szczegółowo przedmiotowo i wyraźnie wskazującego na instrumentalny charakter rozporządzenia w stosunku do regulacji ustawowej, a także szczegółowo treściowo i zawierającego wytyczne dotyczące treści rozporządzenia¹⁴. Ustawa upoważniająca powinna więc zawierać określoną, merytoryczną treść dyrektywalną – wytyczne winny określać kierunek lub też cel, który miałby zostać osiągnięty w rozporządzeniu¹⁵.

39. Zdaniem wnioskodawców, 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. Oczywiście jest, że wytyczne odnoszące się do organizacji sądownictwa nie mogą mieć charakteru blankietowego, bowiem oznaczają ograniczenie swobody kształtowania treści rozporządzeń. Pojęcie „*wytyczne dotyczące treści aktu*” użyte w art. 92 ust. 1 *in fine* Konstytucji zostało wyjaśnione w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności w wyrokach z dnia 26 października 1999 r.¹⁶, z 9 listopada 1999 r.¹⁷, jak też wyroku z 14 grudnia 1999 r.¹⁸, „W ocenie wnioskodawców, „*wytyczne*” do znowelizowanego art. 20 ustawy o ustroju sądów powszechnych nie spełniają wymogu z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wprawdzie przepis art. 20 pkt 1 ustawy o ustroju sądów powszechnych z wytycznymi w mniejszym stopniu - niż poprzednio (bez tych wytycznych) - zakłóca równowagę

¹¹ B. Banaszak, Komentarz do art. 92 Konstytucji w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz., str. 464.

¹² *Ibidem*

¹³ Por. wyroki TK, SK 11/98, K 19/95, U 7/98 i inne.

¹⁴ Wyrok TK, K 12/99.

¹⁵ Por. M. Babicka-Kłopotek, „Wytyczne” jak element upoważnienia do wydania rozporządzenia, na tle art. 92 Konstytucji RP, Prz. Sejm. 2005 Nr. 3 str. 32-33.

¹⁶ Wyrok TK sygn. akt K 12/99 (OTK ZU nr 6/1999, poz.120).

¹⁷ Wyrok TK sygn. akt K 28/99 (OTK ZU nr 7/1999, poz.156).

¹⁸ Wyrok TK sygn. akt K 10/99 (OTK ZU nr 7/1999, poz.162).

władzy wykonawczej i sądowniczej, to jednak należy stwierdzić, że nie ma przecież „większej” i „mniejszej” niekonstytucjonalności.

40. Ponadto, zasada *exceptiones non sunt extentendae* stanowi, że przepis wyjątkowy nie może być przedmiotem wykładni rozszerzającej, co prowadzi do wniosku, że na gruncie przepisu art. 92 ust. 1 Konstytucji pojęcia „*upoważnienie w celu wykonania ustawy*” i „*upoważnienie w celu innym niż wykonanie ustawy*” są pojęciami rozłącznymi. Przemawia za tym dodatkowo okoliczność, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, upoważnienie nie może mieć charakteru blankietowego¹⁹. W konsekwencji, jedynym uprawnionym wnioskiem jest stwierdzenie, że rozporządzenia mogą być wydawane **jedynie w celu wykonania postanowień ustawy, nie mogą zaś kształtować istotnych zagadnień danej materii ustawowej, gdyż ta kompetencja została zastrzeżona wyłącznie dla władzy ustawodawczej.**
41. Wobec powyższego, w opinii wnioskodawców, niedopuszczalne jest przenoszenie - na mocy delegacji ustawowej - uprawnień ustawodawcy do kształtowania systemu sądownictwa do właściwości władzy wykonawczej.
42. Powyższy pogląd zdaje się podzielać Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie. Jak podkreślił bowiem w wyroku z 16 stycznia 2007 r., w porządku prawnym, w którym zapewniona ma być realizacja zasady podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, Parlament „*nie może w dowolnym zakresie «cedować» funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej*”²⁰. W opinii Trybunału: „*zasadnicza regulacja pewnej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej. (...) W tym sensie wyłączność ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym) bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii.*”²¹
43. W dalszej części Trybunał argumentuje: „*Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego*

¹⁹ OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3, sygn. U 5/06.

²⁰ *Ibidem*

²¹ OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3, sygn. U 5/06.

prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu (...) W niektórych dziedzinach (np. prawo karne czy - mówiąc szerzej - regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączość ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (...). W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego, tzn. do pozostawienia organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek. Innymi słowy - możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych²²".

44. Niejako z ostrożności należy dodać, że Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach wielokrotnie wyjaśniał zasady dotyczące relacji między ustawą a rozporządzeniem, a także zasady dotyczące rozdziału materii między ustawę a rozporządzenie w sferze praw konstytucyjnych²³. W orzeczeniu z dnia 5 grudnia 2007 r. Trybunał, wyjaśniając znaczenie **zasady wyłączności ustawy w sferze wolności i praw człowieka i obywatela**, przypominał, że **wszelkie sprawy o istotnym znaczeniu z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane bezpośrednio w ustawie i nie mogą być przekazywane do uregulowania w drodze rozporządzeń²⁴**. W opinii Trybunału: „ustawodawca może przekazać do unormowania w drodze rozporządzenia wyłącznie te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia ani z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela, ani z punktu widzenia założeń ustawy udzielającej upoważnień do wydania rozporządzenia”²⁵.
45. Wnioskując w oparciu o wyżej powołane wyroki, należy przyjąć, że - również w opinii Trybunału - niedopuszczanym jest normowanie spraw o *istotnym znaczeniu* z punktu widzenia normowanej dziedziny oraz założeń ustawy w drodze rozporządzenia, jako aktu wykonawczego do ustawy.

²² *Ibidem*

²³ Wyrok TK sygn. P23/07, OTK A 2008/5/82.

²⁴ Wyrok TK sygn. K 36/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 154.

²⁵ Wyrok TK sygn. K 36/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 154.

Sprawy o „*istotnym charakterze*” z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych wolności i praw, jak również te *istotne* dla założeń ustawy **winy być uregulowane bezpośrednio w ustawie.**

46. Kwestią kluczową w rozstrzygnięciu dopuszczalności regulowania materii określonej w art. 20 pkt 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. – o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości jest stwierdzenie, **czy tworzenie i znoszenie sądów, jak również wyznaczenie ich siedzib i określanie właściwości sądów należy do kwestii, którym można by było nadać ciężar „istotności”** w kontekście art. 176 ust. 2 Konstytucji. Na to pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Tworzenie i znoszenie sądów, a także ustalanie ich siedzib i obszarów właściwości to kwestie zasadnicze, nie tylko w konfrontacji z tytułem analizowanej ustawy (ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych), lecz przede wszystkim w zestawieniu z przepisami Konstytucji dotyczącymi pozycji władzy sądowniczej, sądów i sędziów. Chodzi nie tylko o należyte ukształtowanie prawa jednostki do sądu (art. 45 Konstytucji), lecz przede wszystkim o ukształtowanie zgodnie z Konstytucją RP relacji między władzą wykonawczą a sądowniczą, z uwzględnieniem odrębności i niezależności tej ostatniej od pozostałych władz oraz o stworzenie gwarancji dla sędziego, że nie będzie on przenoszony do innego sądu lub w stan spoczynku na skutek wydania przez organ władzy wykonawczej aktu podustawowego (art. 180 ust. 5 Konstytucji).
47. Podsumowując powyższy wywód oraz biorąc pod uwagę zarówno orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, jak i wykładnię językową przepisów ustawy zasadniczej, należy dojść do wniosku, że regulowane w art. 20 pkt 1 ustawy o ustroju sądów powszechnych, kwestie tworzenia i znoszenia sądów czy ustalania ich siedzib i obszarów właściwości są kwestiami „istotnymi” zarówno ze względu na wzgląd na prawa i wolności obywatelskie (prawo do sądu), jak również z punktu widzenia samych założeń ustawy normującej ich funkcjonowanie, wobec czego niezbędnym jest i w pełni uzasadnionym przepisami Konstytucji, regulowanie tej materii jedynie w drodze ustawowej.
48. W świetle powyższych argumentów zasadne jest stanowisko, na podstawie którego **art. 20 pkt 1 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych w obecnie obowiązującym kształcie jest sprzeczny z art. 176 ust. 2, oraz**

art. 180 ust. 5 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP ze względu na naruszenie przywołanej powyżej dyrektywy normowania kwestii ustroju i właściwości sądów **wyłącznie drogą ustaw**, podczas gdy zgodnie z normą art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w obecnym brzmieniu, Minister Sprawiedliwości został wyposażony w kompetencję tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości mocą wydawanych przez siebie rozporządzeń. Ponadto, na niezgodność z artykułem 92 ust. 1 Konstytucji wskazuje pośrednio sam ustawodawca, zawierając w znowelizowanym art. 20 pkt 1 ustawy o ustroju sądów powszechnych, szczegółowe wytyczne dla Ministra Sprawiedliwości, aby kierował się potrzebą zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa przez dostosowanie liczby sądów, ich wielkości i obszarów właściwości do zakresu obciążenia wpływem spraw, a także uwzględnił ekonomię postępowania sądowego, celu realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie. Należy podkreślić, że treść tych wytycznych **winna stanowić materię ustawową**. Od jej uregulowania w tej formie ustawodawca wprowadzić się uchylił, lecz dostrzegł jej wagę regulując je – blankietowym w istocie – upoważnieniem.

49. Nie może również ulegać wątpliwości, że tworzenie i znoszenie sądów oraz określanie obszarów ich właściwości i ustalanie siedzib, a także dokonywanie zmian w tym zakresie, ma immanentny związek z konstytucyjnym prawem każdego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Jednym z elementów prawa do sądu jest prawo do rozpatrzenia sprawy przez **właściwy sąd**. Sądem właściwym jest sąd, któremu Konstytucja lub ustawy powierzają kompetencje rozpatrzenia określonej sprawy²⁶. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w swoich licznych orzeczeniach, prawo dostępu do sądu jest jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego. Na to prawo składają się w szczególności: prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury), prawo do odpowiedniego kształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawo do wyroku sądowego²⁷. W wyroku z dnia 24 października 2007 r. Trybunał uzupełnił powołane wyżej elementy prawa do sądu o „prawo do odpowiedniego kształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę”²⁸.

²⁶ B. Banaszak, Komentarz do art. 92 Konstytucji w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, CH Beck, Warszawa 2009, str. 241.

²⁷ Wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., P 9/01 OTK-A 2002, Nr 2 poz. 14.

²⁸ Wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06 OTK-A 2007, Nr 9, poz. 108.

50. Z tych względów przekazanie Ministrowi Sprawiedliwości, a więc organowi władzy wykonawczej uprawnienia do decydowania, który z sądów będzie właściwy w danej sprawie oraz tworzenia i znoszenia tych sądów, jest – w świetle konstytucyjnych regulacji – wątpliwe. Zasada nadrzędności Konstytucji oznacza, że żadna norma prawna niższej rangi nie może być sprzeczna z normami konstytucyjnymi. Przepisy aktów niższego rzędu muszą zatem zawierać urzeczywistnienie postanowień ustawy zasadniczej.

51. Wobec powyższego, wnioskodawca wnosi jak na wstępie.

Załączniki:

- 1) Oświadczenie Posłów na Sejm o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją oraz o ustanowieniu przedstawiciela i pełnomocnika w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym;
- 2) Odpis wniosku x 3.