

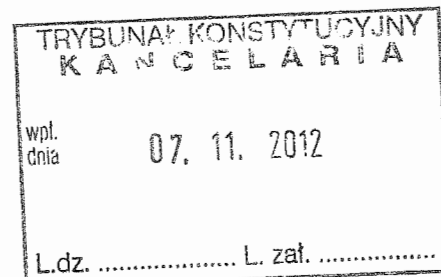


RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 6 listopada 2012 r.

PG VIII TK 77/12

K 27/12



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Grupy posłów na Sejm 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. Nr 98, poz. 1070 ze 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 Konstytucji oraz 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 oraz w związku z wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa o stwierdzenie, że:

- 1) art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) 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) – 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 Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 6 Konwencji o ochronie praw

człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej odpowiednimi Protokołami (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.),

2) art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676 ze zm.) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 oraz 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, a także z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej odpowiednimi Protokołami (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.),

– na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), w brzmieniu ustalonym 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), jest zgodny z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 180 ust. 5 Konstytucji RP i art. 180 ust. 5 w związku z art. 10 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 2 w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP, a także z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 2) art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 952) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest natomiast zgodny z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji, z art. 45 ust. 1 i art. 180 ust. 5 Konstytucji RP, a także z art. 6 ust. 1 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 ze zm.) oraz nie jest niezgodny z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Uzasadnienie

Grupa posłów na Sejm RP (dalej: Grupa posłów lub – kontekstowo – Wnioskodawca) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem 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; dalej: ustawa nowelizująca) z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 180 ust. 5 Konstytucji w związku z art. 92 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 i w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z kolei, Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: Rada lub KRS, a także – kontekstowo – Wnioskodawca) wniosła o zbadanie, czy upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w drodze rozporządzenia, wydawanego po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa (nowy 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), jest zgodne 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, a także z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej odpowiednimi Protokołami (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: EKPC).

Ponadto Rada wniosła o stwierdzenie, że art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 952; dalej: u.s.w) jest niezgodny z wzorcami odniesionymi do art. 20 pkt 1 u.s.p. oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (w *petitum* wniosku jako przedmiot kontroli omyłkowo wskazano art. 3 § 2 u.s.w).

Przepis art. 1 pkt 13 ustawy nowelizującej, obowiązujący od 28 marca 2012 r., nadaje nowe brzmienie art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.; dalej: u.s.p.), upoważniającemu Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w drodze rozporządzenia, wydanego po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa.

Należy jednak zauważyć, że wątpliwości obu Wnioskodawców *in merito* dotyczą nie tyle treści przepisu zmieniającego, lecz istoty rozwiązań przewidzianych w art. 20 pkt 1 u.s.p. Ponadto, wraz z wejściem w życie przepisów ustawy nowelizującej, nastąpiła odpowiednia zmiana postanowień u.s.p., zaś same przepisy ustawy zmieniającej zostały skonsumowane. Z kolei, w odniesieniu do przepisu ustawy zmieniającej, Grupa posłów nie sformułowała zarzutów jego niezgodności z Konstytucją w aspekcie proceduralnym, jak również przepis ten nie dotyczy spraw odnoszących się specyficznie do ustawy

zmieniającej (np. wyznaczenia okresu *vacatio legis*). Z uwagi na te okoliczności brak jest podstaw do poddania kontroli wskazanego w *petitum* wniosku Grupy posłów przepisu ustawy nowelizującej w aspekcie merytorycznym, a właściwym przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest więc art. 20 pkt 1 u.s.p. – 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.

Uzasadniając zarzuty kierowane wobec art. 20 pkt 1 u.s.p., Grupa posłów w pierwszej kolejności powołuje się na art. 10 ust. 1 Konstytucji, ustanawiający zasadę podziału i równowagi władz. Przedstawiając tę zasadę, Posłowie zwracają uwagę na wynikającą z niej konieczność zachowania przez każdą z władz zakresu kompetencji materialnych odpowiadających jej istocie, a także na dopuszczalne granice wzajemnego oddziaływania władz oraz szczególną pozycję władzy sądowniczej, która – jako jedyna – sprawować może wymiar sprawiedliwości. Wychodząc z tych założeń, Wnioskodawca ten twierdzi, że niekonstytucyjność art. 20 pkt 1 u.s.p. jawi się w dwóch kontekstach.

Przedstawiając pierwszy z nich, Wnioskodawca powołuje się przede wszystkim na art. 176 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy, a następnie przeprowadza próbę „odkodowania” konstytucyjnego znaczenia pojęcia „ustrój sądów”. W wyniku tego rozumowania Wnioskodawca przyjmuje, że znaczenie owego terminu jest analogiczne do słownikowego, a więc, iż jest to układ wzajemnie powiązanych elementów całości, przy czym ową całością są wszystkie sądy określone w art. 175 Konstytucji.

Kontynuując swój wywód, Autorzy wniosku zauważają, że art. 176 ust. 2 Konstytucji wyłączył z pojęcia „ustrój sądów” właściwość i relacje proceduralne postępowania sądowego, jak również układ stosunków wynikający z podziału terytorium państwa na okręgi sądowe. Z kolei, w art. 180 ust. 5 Konstytucji,

ustrojodawca wskazał na dwie równorzędne przyczyny uzasadniające przeniesienie sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku. Oprócz zmiany ustroju sądów przyczyną taką jest również zmiana granic okręgów sądowych. Zdaniem Wnioskodawcy, prowadzi to do poglądu, że użyty w art. 180 ust. 5 Konstytucji termin „okręg sądowy” jest pojęciem konstytucyjnym o doniosłości równej pojęciu „ustroju sądów” w rozumieniu art. 176 ust. 2 ustawy zasadniczej. W ocenie Autorów wniosku, przemawia to za przyjęciem, że dokonanie podziału terytorialnego państwa na okręgi sądowe może dokonać się jedynie w drodze ustawy, przy czym podział taki ma mieć charakter zasadniczego podziału terytorialnego.

Niezależnie od tego wyводу, Wnioskodawca przedstawia tezę, że ustanowienie granic obszaru, na którym sąd wykonywać może swoje kompetencje, jest równoznaczne z określaniem właściwości miejscowej sądu, a ta sfera – jak wynika to wprost z art. 176 ust. 2 Konstytucji – stanowi materię ustawową.

Zarzuty Wnioskodawcy sprowadzają się więc do konstatacji, że władztwo organizacyjne, wyrażające się w tworzeniu i znoszeniu sądów, ustalaniu ich siedzib i obszarów właściwości, winno być realizowane wyłącznie przez władzę ustawodawczą w formie ustawy. Upoważnienie organu władzy wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości) do tworzenia lub znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości *de facto* oznacza ingerencję egzekutywy w sferę władztwa zastrzeżonego – z mocy art. 176 ust. 2 Konstytucji – dla władzy ustawodawczej, co narusza też zasadę podziału i równowagi władz, wynikającą z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do drugiego kontekstu domniemanej niekonstytucyjności art. 20 pkt 1 u.s.p., jako podstawowy wzorzec kontroli Grupa posłów powołuje art. 180 ust. 5 Konstytucji, dopuszczający odstępstwa od zasady nieprzenoszalności sędziów w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych. Autorzy wniosku przedstawiają pogląd, że skoro wszelkie

wyjątki od tej zasady mogą być wprowadzone jedynie ustawą, to również przyczyna prawna uzasadniająca takie przeniesienie – w tym wypadku zmiana granic okręgów sądowych – winna być *ustanowiona akcie normatywnym rzędu ustawowego* (uzasadnienie wniosku, s. 12). Powołując jako związkowy wzorzec kontroli art. 92 ust. 1 Konstytucji, Wnioskodawca nawiązuje do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie wypowiadał się, że rozporządzenia mogą być wydawane jedynie w celu wykonania postanowień ustawy, nie mogą zaś kształtować istotnych zagadnień danej materii ustawowej, a także spraw istotnych z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela, gdyż te kompetencje zastrzeżone są wyłącznie dla władzy ustawodawczej (por. s. 12-16 uzasadnienia wniosku Grupy posłów). Zdaniem Wnioskodawcy, w tym kontekście tworzenie i znoszenie sądów, jak również wyznaczanie ich siedzib i określanie obszarów właściwości, należy do kwestii, które nie mogą zostać przekazane do uregulowania w drodze rozporządzenia. Przemawiać ma za tym konieczność zgodnego z Konstytucją ukształtowania relacji między władzą wykonawczą a sądowniczą, z uwzględnieniem odrębności i niezależności tej ostatniej od pozostałych władz, oraz potrzeba stworzenia *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)* [uzasadnienie wniosku Grupy posłów, s. 16]. Wnioskodawca wskazuje też na wpływ kwestii organizacyjnych na kształt konstytucyjnego prawa jednostki do sądu (art. 45 Konstytucji), tak w aspekcie prawidłowości formalnej ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę, jak i skutków tych rozwiązań na realizację prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie.

Z kolei, Krajowa Rada Sądownictwa, w swoim wniosku z dnia 19 lipca 2012 r., w pierwszej kolejności wskazuje na dyrektywy, które – jej zdaniem –

wynikają z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP. Rada przedstawia pogląd, że, zgodnie ze wskazanym wyżej przepisem Konstytucji, ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Wszelka właściwość sądów – miejscowa, rzeczowa, instancyjna – z woli ustrojodawcy stanowi więc materię ustawową. Kwestionując konstytucyjność dotychczasowej praktyki legislacyjnej, KRS uważa więc, że nie jest dopuszczalne przekazanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do normowania tych kwestii w drodze wydawania przez niego rozporządzeń. Ponadto Rada zakwestionowała adekwatność poglądów, wyrażonych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2003 r., sygn. akt P 1/03. W postępowaniu tym Trybunał oceniał zgodność z ustawą zasadniczą jednego z przepisów – wydanego na podobnej podstawie prawnej, lecz nieobowiązującego już – rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2001 r. w sprawie utworzenia sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 64, poz. 654 ze zm.). Na poparcie swych twierdzeń o niekonstytucyjności art. 20 pkt 1 u.s.p. KRS przedstawia ponadto argumenty natury historycznej (s. 3-4 uzasadnienia wniosku KRS).

Rada wskazuje też na wpływ zasad tworzenia i znoszenia sądów na funkcjonowanie zasady niezawisłości sędziowskiej i realizację konstytucyjnego prawa do sądu. Dokonywanie zmian ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych stanowi bowiem podstawę do przenoszenia sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku (art. 180 ust. 5 Konstytucji). W konsekwencji, organ władzy wykonawczej, wydając rozporządzenie na podstawie art. 20 pkt 1 u.s.p., na mocy którego to aktu wykonawczego tworzy i znosi sądy, wpływa wprost na konstytucyjnie gwarantowane w art. 180 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej zasady nieusuwalności sędziów i nieprzenoszalności sędziego, osłabiając tym samym ochronę jego niezawisłości. Z tych przepisów ustawy zasadniczej wynika bowiem, że sędzia jest nieusuwalny, a jego złożenie z urzędu, 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. Dlatego też Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że przekazanie takiej materii, która ma wpływ na gwarancje niezawisłości sędziów, do uregulowania organowi władzy wykonawczej, którym jest Minister Sprawiedliwości, wzmacnia nadmiernie władzę wykonawczą i wbrew art. 10 ust. 1 Konstytucji narusza zasadę równowagi władz,

Ponadto, tworzenie i znoszenie sądów, a także ustalanie ich właściwości i dokonywanie zmian w tym zakresie, ma wpływ na realizację zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu. Jednym z elementów tego prawa jest bowiem prawo do rozpatrzenia sprawy przez właściwy sąd. Zdaniem KRS, w obowiązującym modelu kształtowania ustroju sądownictwa o właściwości miejscowej sądu decyduje organ władzy wykonawczej, co – w świetle art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej – jest niekonstytucyjnym ograniczeniem prawa do sądu.

Powołując jako kolejny wzorzec kontroli art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Rada wskazuje, że przepis ten przewiduje prawo do rozpoznania sprawy przez sąd, cechujący się określonymi przymiotami, między innymi winien on być „ustanowiony ustawą”. Normy powołanej wyżej Konwencji, która jest ratyfikowaną umową międzynarodową – w rozumieniu art. 241 ust. 1 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2 i art. 91 ust. 2 Konstytucji – powinny mieć pierwszeństwo przed regulacją zawartą w ustawie. Zdaniem KRS, również z tego aktu wynika, że sąd nie może być utworzony aktem wykonawczym Ministra Sprawiedliwości, co ma wzmacniać pogląd o niekonstytucyjności art. 20 pkt 1 u.s.p.

Dodatkowo Rada zwraca uwagę na okoliczność, że określanie właściwości miejscowej sądów (która jest oderwana od ogólnego podziału terytorialnego państwa) w istocie jest ustanowieniem podziału specjalnego tego terytorium. KRS wyraża pogląd, że znaczenie takich podziałów dla

funkcjonowania państwa jako całości, a także społeczności lokalnych, przemawia za tym, iż decyzje w tej materii powinien podejmować ustawodawca.

Przedstawione wyżej wątpliwości konstytucyjne Rada odnosi również do zawartego w art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych upoważnienia Ministra Obrony do tworzenia i znoszenia sądów wojskowych oraz określania ich właściwości, w drodze rozporządzenia, wydanego w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości i po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Niezależnie od tych zarzutów KRS podnosi, że, udzielając przedmiotowego upoważnienia, ustawodawca nie określił wytycznych dotyczących treści aktu, dopuszczając w tym zakresie pełną swobodę działania organu wykonawczego. Wskazówek takich nie można też wyprowadzić z innych przepisów tej ustawy. Dlatego też Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że art. 3 § 3 u.s.w., z uwagi na sposób sformułowania upoważnienia, jest niezgodny również z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym podstawowe zasady tworzenia sądów powszechnych i ustalania obszarów ich właściwości ustawodawca określił w art. 10 u.s.p. W paragrafie 1 tego przepisu tworzenie sądów rejonowych i określanie obszarów ich właściwości powiązано z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa, przez przyjęcie zasady, że sąd rejonowy tworzony jest dla jednej lub większej liczby gmin. W dwóch kolejnych paragrafach art. 10 u.s.p., w zakresie dotyczącym sądów wyższych instancji, kwestie te regulowane są w sposób wynikający z przyjętych zasad tworzenia sądów rejonowych i stworzonego w tej drodze (tj. przez ustalenie obszarów właściwości sądów rejonowych) specjalnego podziału terytorialnego państwa (por. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 59-61). Z kolei, w, zaskarżonym przez obu Wnioskodawców, art. 20 pkt 1 u.s.p. upoważniono Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia

konkretnych sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości. Przepis ten brzmi:

Art. 20. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, w drodze rozporządzeń:

1) tworzy i znosi sądy oraz ustala ich siedziby i obszary właściwości,(...)

- 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 realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie.

W porównaniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym normatywna treść art. 20 pkt 1 u.s.p. uległa uzupełnieniu jedynie w zakresie wytycznych, którymi winien kierować się Minister Sprawiedliwości przy wykonywaniu swoich uprawnień, natomiast brzmienie samej jednostki redakcyjnej – pkt 1 – tego przepisu nie uległo zmianie i obowiązuje on w niezmienionej wersji od 1 października 2001 r., tj. od dnia wejścia w życie u.s.p.

Przedstawiając historyczny aspekt zagadnienia, należy zauważyć, że w pierwszym akcie prawnym, dotyczącym zasad tworzenia sądów, przyjętym w niepodległej Polsce, którym był dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie dyzlokacji (pisownia oryginalna – przyp. wł.) sądów (Dz. P. P. P. Nr 14, poz. 170) unormowano, iż tworzenie nowych oraz zmiany siedzib i okręgów istniejących sądów apelacyjnych i okręgowych uchwała Rada Ministrów na wniosek Ministra Sprawiedliwości, który ponadto uprawniony był do wydawania zarządzeń w tym przedmiocie dotyczących sądów pokoju (art. 3). Z kolei, w pierwszej kompleksowej regulacji ustrojowej dotyczącej powszechnego wymiaru sprawiedliwości – rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz. U. z 1964 r. Nr 6, poz. 40 ze zm.), w pierwotnej wersji art. 2 § 2 (Dz. U.

z 1928 r. Nr 12, poz. 93) przewidziano, że tworzenie i znoszenie sądów grodzkich, okręgowych i apelacyjnych może nastąpić tylko w drodze ustawy. Uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie dotyczyły jedynie sądów pokoju. Zmianę granic okręgu zarządzić mógł także Prezydent Rzeczypospolitej w drodze rozporządzenia wykonawczego (art. 2 § 3), jednakże taka zmiana nie mogła być połączona z przeniesieniem sędziego (bez jego zgody) w stan spoczynku lub na inne miejsce służbowe. Kształt tego ostatniego przepisu zdeterminowany był przez art. 78 Konstytucji z 17 marca 1921 r., który stwierdzał, że zakaz przeniesienia sędziego na inne miejsce urzędowania wbrew jego woli nie dotyczy wypadku, gdy przeniesienie na inne miejsce jest wywołane zmianą w organizacji sądów, postanowioną w drodze ustawy (por. także podobne sformułowanie w art. 66 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.).

W praktyce jednak rozwiązania te nie znalazły pełnego zastosowania, gdyż utrzymano struktury istniejące w chwili wejścia w życie nowych unormowań (art. 269 § 1 rozporządzenia Prezydenta RP). Pierwszego ustalenia siedzib i okręgów sądów grodzkich na obszarze całego państwa dokonać miał natomiast – w drodze rozporządzenia – Minister Sprawiedliwości, który ponadto – na okres 10 lat – utrzymał kompetencje do regulowania kwestii organizacyjnych sądów grodzkich na obszarze apelacji warszawskiej, lubelskiej i wileńskiej (art. 270).

W okresie powojennym, ustawą z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 347), nowelizującą powołane wyżej rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928 r., ponownie przyjęto model tworzenia i znoszenia sądów w drodze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości (por. art. 5 § 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928 r. w brzmieniu nadanym tą ustawą). Model ten bez większych zmian był recypowany w kolejnych aktach normatywnych regulujących przedmiotowe zagadnienia, tj. w art. 15 § 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. -

Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst. jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.) oraz w będącym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie art. 20 pkt 1 u.s.p. z 2001 r. (zob. też T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op. cit.*, s. 56-58).

Nie przesądzając *a limine* o zgodności z Konstytucją obecnie obowiązujących rozwiązań, należy w tym miejscu zauważyć, że obowiązujący przez część okresu międzywojennego model „w pełni ustawowego” tworzenia sądów sprzyjał utrwaleniu istniejących struktur i stabilizował sytuację sędziów. Należy jednak zaznaczyć, że w ówczesnym stanie konstytucyjnym istniała możliwość wydawania przez organ władzy wykonawczej – Prezydenta RP – rozporządzeń z mocą ustawy (od 1935 r. – dekretów). Takim też aktem, a nie ustawą uchwaloną przez parlament, wprowadzono w 1928 r. przedstawione wyżej zasady ustrojowe sądownictwa. Z kolei, obecnie obowiązujące rozwiązania, regulujące zasady tworzenia i znoszenia sądów, wydają się być racjonalne z punktu widzenia zasad prakseologii, gdyż zapewniają efektywne kształtowanie struktur sądownictwa. Należy przy tym zauważyć, że przez wprowadzenie obowiązku zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa ustawodawca zapewnił udział środowiska sędziowskiego w procedurze tworzenia sądów, określania ich siedzib i obszarów właściwości, jak również dokonywania wszelkich zmian w tej materii.

Poddany kontroli przez Krajową Radę Sądownictwa art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych brzmi:

Art. 3. (...) § 3. 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 jest odpowiednikiem art. 20 pkt 1 u.s.p. i przyznaje Ministrowi Obrony Narodowej, w sferze sądownictwa wojskowego, uprawnienia analogiczne do posiadanych przez Ministra Sprawiedliwości wobec

sądów powszechnych. Zasady organizacyjne sądownictwa wojskowego zostały określone w art. 3 i art. 5 u.s.w. Z przepisów tych wynika, że sądami wojskowymi są wojskowe sądy garnizonowe i wojskowe sądy okręgowe, przy czym wojskowe sądy okręgowe nie są sądami wyższego rzędu w stosunku do wojskowych sądów garnizonowych. Nadzór nad działalnością sądów wojskowych w zakresie orzekania sprawuje Sąd Najwyższy, a zwierzchni nadzór w zakresie organizacji i działalności administracyjnej Minister Sprawiedliwości. Minister Obrony Narodowej sprawuje natomiast nadzór w zakresie pełnionej w tych sądach czynnej służby wojskowej żołnierzy. W oparciu o przepis art. 3 § 3 u.s.w. zostało wydane rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie utworzenia sądów wojskowych oraz określenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 146, poz. 956 ze zm.). W rozporządzeniu tym, tworząc poszczególne sądy, przyjęto zasadę, że obszar właściwości wojskowego sądu garnizonowego obejmuje jedno lub więcej województw, natomiast obszar właściwości wojskowego sądu okręgowego obejmuje obszar właściwości kilku sądów garnizonowych.

Przechodząc do kwestii wzorców kontroli, należy zauważyć, że Grupa posłów wykazuje pewien brak konsekwencji w ich konstruowaniu i wykorzystywaniu w przedstawionej przez siebie argumentacji. Sformułowanie *petitum* wniosku zdaje się wskazywać na to, że w przedmiotowej sprawie podstawowym wzorcem kontroli, zaproponowanym przez Autorów wniosku, jest art. 176 ust. 2 Konstytucji (bez powołania przy nim wzorców związkowych) oraz przepis art. 180 ust. 5 ustawy zasadniczej, przy którym związkowo powołano art. 92 ust. 1, art. 10 ust. 1 i art. 15 ust. 2 Konstytucji RP. Z uzasadnienia wspomnianego wyżej pisma wynika jednak, że przepis art. 10 ust. 1 Konstytucji Wnioskodawca traktuje jako wzorzec kontroli powiązany również z art. 176 ust. 2 ustawy zasadniczej (*vide* – s. 9 uzasadnienia wniosku). Z kolei, z argumentacji przedstawionej w tymże uzasadnieniu wydaje się

wynikać, że przepis art. 15 ust. 2 Konstytucji Autorzy pisma traktują jako wzorzec kontroli pozostający w związku z art. 176 ust. 2, a nie – jak to wskazano w *petitum* – z art. 180 ust. 5 Konstytucji (s. 9 uzasadnienia wniosku).

W tej sytuacji racjonalne wydaje się zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120). Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału zasada ta znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, ale także norm prawnych będących jej wzorcami (zob. wyrok z dnia 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51; por. również wyroki z dnia: 12 lipca 2005 r., sygn. P 11/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 80 i 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82).

Analiza całości wniosku wydaje się więc uprawniać do założenia, że wzorcami kontroli konstytucyjności art. 20 pkt 1 u.s.p., powołanymi w przedmiotowej sprawie przez Grupę posłów, są: art. 176 ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 180 ust. 5 Konstytucji w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Z kolei, we wniosku Krajowej Rady Sądownictwa powołano jako wzorzec kontroli cały art. 6 EKPC (bez określenia ustępu), jednakże podniesiona przez Radę argumentacja dotyczy jedynie rozumienia pojęcia „sądu ustanowionego ustawą”, użytego w ustępie 1 tego artykułu. Precyzując te kwestie, należy przyjąć, że wzorcem kontroli w przedmiotowej sprawie jest art. 6 ust. 1 EKPC.

W pierwszej kolejności konieczne wydaje się zajęcie stanowiska co do możliwości rozpoznania wniosku Krajowej Rady Sądownictwa w zakresie

oceny zgodności zaskarżonych przez nią przepisów u.s.p i u.s.w. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyrażającym zasadę proporcjonalności. Zasada proporcjonalności, w szerokim znaczeniu tego pojęcia, znajduje zastosowanie zarówno w procesie tworzenia prawa, jak i jego wykładni, w sytuacjach, w których w grę wchodzi konflikt jakiejś zasady z inną zasadą, czy też między zasadami a przepisami prawnymi. Służy ona ustaleniu *zakresu w jakim może być zrealizowana określona zasada ze względu na to, że pozostaje ona w konflikcie z inną zasadą lub zwykłą normą prawną* (L. Morawski, *Zarys wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 139). Aby ocenić zgodność danego rozwiązania z tą zasadą konieczne jest więc przede wszystkim zdefiniowanie zasad czy przepisów, które mają pozostawać w konflikcie, i ustalenie, że konflikt taki rzeczywiście ma miejsce. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji ustala zasady tworzenia i oceny rozwiązań legislacyjnych, w których ustawodawca doprowadza – w sposób zamierzony lub niezamierzony – do takiego konfliktu, ingerując w sferę wolności i praw człowieka. W aspekcie formalnym przepis ten wymaga, by ograniczenia praw i wolności były ustanawiane tylko w ustawie, a w aspekcie materialnym – dopuszcza ustanawianie tylko takich ograniczeń, które nie naruszają istoty danej wolności lub prawa podmiotowego, i tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Zasada proporcjonalności, wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji, nakazuje, aby spośród skutecznych środków, ograniczających korzystanie z wolności i praw, wybierać środki najmniej uciążliwe dla jednostki. Przepis wprowadzający ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją, jeżeli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego. Innymi słowy, stosownie do tej zasady, *ograniczenia wolności i praw są dopuszczalne, jeżeli:* 1) *wprowadzona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (jest przydatna); 2) regulacja ta jest wymagana*

do ochrony interesu publicznego, któremu służy (jest niezbędna); a ponadto 3) jej korzyści pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (jest proporcjonalna w ścisłym tego słowa znaczeniu) [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 108].

Podmiot, podnoszący zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, winien więc przede wszystkim zdefiniować wartości i prawa pozostające – jego zdaniem – w konflikcie oraz określić sposób i zakres ingerencji w dane prawo lub wolność. W dalszej kolejności konieczne jest dokonanie oceny zaskarżonych rozwiązań według wskazanych wyżej kryteriów formalnych i materialnych, w tym przeprowadzenie tzw. testu proporcjonalności. Należy przyjąć, że dopiero wówczas spełnione są wymogi formalne wniosku, określone w art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który stanowi, iż wniosek powinien odpowiadać nie tylko wymogom dotyczącym pism procesowych, lecz także zawierać m.in. uzasadnienie postawionego zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanego aktu prawnego, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

Wniosek Krajowej Rady Sądownictwa nie spełnia tego warunku w zakresie dotyczącym kwestionowania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W szczególności, KRS nie wskazała sposobu, a tym bardziej zakresu, w jakim rozwiązania przewidziane w art. 20 pkt 1 u.s.p. oraz w art. 3 § 3 u.s.w. prowadzić mają do ograniczenia normatywnej treści prawa do sądu. Uzasadnienie zarzutu niezgodności tych przepisów z art. 31 ust. 3 Konstytucji ma raczej formę pytania, a nie uargumentowanego wyводу, wskazującego na istnienie konfliktu norm lub zasad, co uprawniałoby do przeprowadzenia oceny zgodności zaskarżonych rozwiązań z zasadą proporcjonalności. Należy przy tym zaznaczyć, że w procedurze kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym ciężar dowodu, że zaskarżony akt

normatywny jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa, co do zasady, na podmiocie inicjującym kontrolę.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że brak uzasadnienia stanowi ujemną przesłankę procesową, co powoduje konieczność umorzenia postępowania w zakresie dotkniętym tą wadliwością (zob. wyrok z dnia 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162).

W związku z powyższym należy przedstawić stanowisko, że postępowanie w zakresie badania zgodności art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. z art. 31 ust. 3 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Konieczne wydaje się też zajęcie stanowiska w kwestii adekwatności wzorca, skonstruowanego z art. 176 ust. 2 związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji, do oceny konstytucyjności art. 20 pkt. 1 u.s.p. Ten drugi przepis ustawy zasadniczej, określający ustrojowe zasady tworzenia zasadniczego podziału terytorialnego państwa, w przedmiotowej sprawie został powołany jako związkowy wzorzec kontroli przez Grupę posłów. Powołanie to wydaje się jednak chybione, albowiem nie można podzielić trafności poglądu, prezentowanego przez Autorów wniosku, iż podział kraju na obszary właściwości sądów jest zasadniczym podziałem terytorialnym, równorzędnym z podziałem terytorium państwa dokonywanym na potrzeby działania terenowych organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego.

W literaturze i doktrynie powszechnie przyjmuje się, że w procesie historycznego rozwoju wykształciły się trzy typy podziału terytorium państwa: zasadniczy, specjalny i pomocniczy.

Podział zasadniczy tworzy się ze względu na konieczność wykonywania na określonym obszarze zadań państwowych (publicznych) o istotnym

znaczeniu z punktu widzenia podstawowych celów państwa i zasad jego funkcjonowania. Z podziału tego w pierwszym rzędzie korzystają więc terenowe organy państwowe o właściwości ogólnej, wyposażone we władcze (publicznoprawne) kompetencje oraz organy samorządu terytorialnego.

Podział specjalny to podział terytorium państwa tworzony dla potrzeb organów państwowych nienależących do administracji rządowej ogólnej (systemu ogólnych organów administracji rządowej) ani do organów samorządu terytorialnego, dokonany na podstawie prawa, odrębny od podziału zasadniczego oraz względnie trwałe. Z podziałów specjalnych mogą korzystać także organizacje i instytucje niepaństwowe, wykonujące na podstawie zlecenia zadania publicznoprawne (państwowe).

Z kolei, podziały pomocnicze są tworzone dla wykonywania zadań należących do terenowych organów państwowych lub organów samorządowych. Celem wprowadzenia tych podziałów jest uzupełnienie podziału zasadniczego, w pewnych wypadkach jest to bowiem konieczne ze względu na postulat racjonalności względnie skuteczności realizacji zadań tych organów (szerzej o zagadnieniach podziałów terytorialnych państwa: M. Augustyniak, *Podziały terytorialne państwa*, [w:] *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 3/2007, s. 59-68 oraz H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 204-225).

Konstytucja z 1997 r. wprowadziła autonomiczne rozumienie występującego wcześniej w ustawodawstwie zwykłym pojęcia zasadniczego podziału terytorialnego państwa, przy czym jej art. 16 ust. 1 powiązał pojęcie podziału zasadniczego z podziałem na jednostki samorządu terytorialnego, stanowiąc, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Z podziału tego korzystają również terenowe organy administracji rządowej o właściwości ogólnej (por. H. Izdebski, *op. cit.*, s. 205-208). W tej sytuacji za jedyny rodzaj podziału zasadniczego – tak w rozumieniu Konstytucji, jak i ustawodawstwa zwykłego –

należy uznać podział wprowadzony ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 ze zm.).

Nie jest przy tym kwestionowane, że podział terytorium państwa na obszary właściwości sądów jest podziałem specjalnym, nawiązującym jedynie do podziału zasadniczego przez przyjęcie – w art. 10 § 1 u.s.p. – zasady, że sąd rejonowy tworzy się dla jednej lub większej liczby gmin (por. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op.cit.*, s. 56, 59-61). Wprowadzanie specjalnych podziałów terytorialnych nie jest zdeterminowane względami wynikającymi z art. 15 ust. 2 Konstytucji i nie muszą one być wprowadzane przez ustawodawcę (por. P. Sarnecki, Komentarz do artykułu 15, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 4-5).

W tej sytuacji stwierdzić należy, że ten przepis ustawy zasadniczej nie może być uznany za adekwatny wzorzec kontroli w przedmiotowej sprawie, a więc zaskarżony przepis art. 20 pkt 1 u.s.p. nie jest niezgodny z 176 ust. 2 w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP.

Dla oceny konstytucyjności art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w., w kontekście ich zgodności z zasadami ustrojowymi, kluczowe znaczenie wydaje się mieć natomiast sposób rozumienia pojęć i nakazów, wynikających z powołanego przez obu Wnioskodawców – jako jeden z podstawowych wzorców kontroli – art. 176 ust. 2 Konstytucji RP. W przepisie tym określono materie związane z organizacją sądów, wymagające unormowania na poziomie ustawowym, zaliczając do nich ustrój sądów, ich właściwość oraz postępowanie przed sądami. W literaturze przyjmuje się, że pod pojęciem „ustroju sądów” należy rozumieć *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, w pojęciu „właściwość sądów”, w zależności od przyjętego kryterium, można wyróżnić właściwość rzeczową (przedmiotową), miejscową (terytorialną), czynnościową (funkcjonalną). Właściwość rzeczowa to zakres spraw, co do których sąd danego rodzaju ma kompetencje decyzyjne. Właściwość miejscowa wskazuje natomiast, który sąd, spośród sądów tego samego rzędu, jest powołany do orzekania w sprawie. Właściwość miejscową określają z reguły przepisy prawa procesowego. Można też mówić o szczególnych właściwościach: z łączności spraw oraz z tzw. delegacji. W zakresie sądownictwa wojskowego występuje ponadto właściwość osobowa (personalna) [por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2003 r., sygn. akt P 1/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 56].

Wobec podniesienia przez obu Wnioskodawców twierdzeń, że z art. 176 ust. 2 Konstytucji wynika zakaz tworzenia konkretnych sądów i określania obszarów ich właściwości miejscowej w drodze aktów wykonawczych, konieczne jest przedstawienie poglądów doktryny i Trybunału Konstytucyjnego, dotyczących formuły odesłania zastosowanej w tym przepisie ustawy zasadniczej.

Zdaniem Trybunału, jest ona szersza niż ma to miejsce w wypadku Trybunałów (art. 197 i art. 201 Konstytucji) 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). Oznacza to, że na poziomie ustawy muszą być określone wszystkie podstawowe elementy ustroju, właściwości i procedury sądowej. Nie wyklucza to jednak odsyłania przez ustawodawcę spraw szczegółowych do regulacji w drodze rozporządzenia (por. pow. wyrok z dnia 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03). Redakcyjne ujęcie art. 176 ust. 2 Konstytucji nie daje więc podstaw do wyprowadzania z niego zasady absolutnej wyłączności regulacji ustawowej. Stanowisko takie prezentowane jest również w literaturze (por. L. Garlicki, Komentarz do artykułu 176, [w:] *Konstytucja*

Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 10).

W powołanym już wyroku z dnia 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03, Trybunał Konstytucyjny dokonał wyraźnego rozróżnienia generalnych zasad ustalania właściwości miejscowej, które wynikają z regulującej dany rodzaj postępowania ustawy procesowej, od tworzenia konkretnych sądów i określania obszarów ich właściwości miejscowej. W rozumieniu Trybunału, czym innym jest bowiem ustawowe określanie właściwości sądów, zaś czym innym administracyjne określenie obszaru funkcjonowania sądów. Przyjmując odmiennosc tych kwestii, Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że – w konsekwencji owego zróżnicowania – przepisy, na mocy których następuje utworzenie konkretnych sądów, należy uznać za unormowanie typu administracyjnego, w związku z czym ustawowe przekazanie kompetencji w tym zakresie Ministrowi Sprawiedliwości nie narusza art. 176 ust. 2 Konstytucji. Odnosząc się w tym judykacie do charakteru rozporządzenia 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.*

Zasadna wydaje się więc konstatacja, że akt utworzenia sądu, mimo przyjęcia postaci aktu prawa powszechnie obowiązującego, w sensie merytorycznym jest raczej aktem o charakterze organizacyjnym, mającym cechy aktu stosowania prawa.

Jak już wskazano, zarzut naruszenia art. 176 ust. 2 Konstytucji obaj Wnioskodawcy łączą z twierdzeniem o niezgodności art. 20 pkt 1 u.s.p. (Rada – także art. 3 § 3 u.s.w.) z art. 10 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Autorów

wniosków, upoważnienie władzy wykonawczej do regulowania kwestii określonych w tych przepisach jest ingerencją w sferę zastrzeżoną dla władzy ustawodawczej, wpływającą zarazem na funkcjonowanie władzy sądowniczej.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podnosił jednak, że *wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji zasada trójpodziału i równowagi władz nie oznacza ich separacji i braku wzajemnych zależności. Konstytucja, mówiąc we wspomnianym przepisie o „równowadze” władz, w szeregu innych przepisów wyraźnie przewiduje służące tej równowadze kształtujące oddziaływanie między organami należącymi do różnych władz (np. art. 98 ust. 4 i 5, art. 101, art. 105 ust. 1, art. 122, art. 145, art. 154 ust. 2, art. 158-160, art. 176 ust. 2, art. 178 ust. 1, art. 179, art. 180 ust. 2-4, art. 183 ust. 3, art. 184, art. 185 i art. 188). Całkowicie pozbawione podstaw byłoby interpretowanie zasady podziału i równowagi władz w sposób prowadzący do sparaliżowania przewidzianego w konstytucji kształtującego wpływu, jaki każda z władz może, w granicach i formach prawem przewidzianych, wywierać na dwie pozostałe (wyrok z dnia 4 października 2000 r., sygn. P. 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189). W szczególny sposób traktowane jest wyodrębnienie władzy sądowniczej, co wynika z zasady monopolu kompetencyjnego sądownictwa w zakresie wykonywania wymiaru sprawiedliwości (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2005 r., sygn. akt K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81). Trybunał Konstytucyjny wskazywał jednak, że – na tle wyrażonej w art. 10 Konstytucji zasady podziału i równowagi władzy – wyodrębnienie władzy sądowniczej, przejawiające się w jej szczególnych kompetencjach oraz w usytuowaniu jej organów, nie oznacza jeszcze stanu, w którym podział władzy prowadzi do całkowitej izolacji sądownictwa od innych organów państwa. Stosunki sądownictwa z innymi władzami muszą być kształtowane w oparciu o założenie całkowitej separacji jedynie w zakresie jej „jądra kompetencyjnego”, polegającego na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu*

(por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3 oraz L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 15, Warszawa 2011, s. 74-75).

Przedstawione wyżej poglądy i oceny dają podstawę do przeprowadzenia analizy zgodności zaskarżonych przepisów z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że we wniosku Grupy posłów, mimo przeprowadzenia obszernych wywodów, nie przedstawiono przekonujących argumentów pozwalających na przyjęcie, iż konstytucyjny nakaz określania ustroju sądów w drodze ustawy należy rozumieć jako konieczność tworzenia w tej drodze poszczególnych sądów (konkretnych jednostek organizacyjnych). Argumentów takich nie dostarczyła też Krajowa Rada Sądownictwa. Konstatacja ta dotyczy również przedstawionych przez Radę historycznych aspektów rozwiązań normatywnych dotyczących kształtowania ustroju sądownictwa, gdyż na ich podstawie nie można wyciągnąć wniosków jednoznacznie wskazujących na trafność stanowiska KRS.

Z kolei, również prezentowane w uzasadnieniach obu wniosków rozumienie konstytucyjnego nakazu ustalania właściwości miejscowej sądów na podstawie ustawy nie jest zgodne z utrwalonymi (i przedstawionymi wyżej) poglądami prezentowanymi w tej kwestii w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Jak już wspomniano, zgodnie z owymi poglądami, materią ustawową w rozumieniu art. 176 ust. 2 Konstytucji są jedynie generalne rozwiązania dotyczące ustroju sądownictwa i wewnętrznej struktury sądów oraz określenie zasad ustalania ich właściwości. Z przepisu tego nie można więc wyprowadzić nakazu erygowania sądów – jako konkretnych jednostek organizacyjnych – w drodze ustawy oraz określania w ten sam sposób obszarów ich właściwości terytorialnej. Należy więc przyjąć, że rozporządzenie ministra, dotyczące

kwestii tworzenia lub znoszenia sądów oraz określenia ich właściwości miejscowej, jest aktem normatywnym jedynie o charakterze szczegółowym i administracyjnym, a tym samym przepis upoważniający do wydania takiego aktu nie narusza art. 176 ust. 2 Konstytucji RP.

W tym kontekście zaskarżone przepisy art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. są zgodne również z art. 10 ust. 1 Konstytucji, albowiem faktu przekazania – Ministrowi Sprawiedliwości i Ministrowi Obrony Narodowej – przewidzianych w tych przepisach kompetencji o charakterze administracyjnym nie można utożsamiać z legitymacją tych organów do określania ustroju sądownictwa oraz ustalania właściwości sądów. Nie można zatem mówić w tym przypadku o niezgodnej z Konstytucją ingerencji władzy wykonawczej w sferę uprawnień władzy ustawodawczej, skoro konstytucyjnie dopuszczalne jest scedowanie przez ustawodawcę uprawnień prawodawczych – w zakresie kwestii szczegółowych i administracyjnych – na organ egzekutywy.

Niewątpliwe jest, że rozporządzenia, wydawane w oparciu o zaskarżone przepisy, wywierają pewien wpływ na sytuację władzy sądowniczej, jednakże materia nimi regulowana nie narusza istoty kompetencji tej władzy, czyli sprawowania przez sądy funkcji jurysdykcyjnej. Należy przy tym podkreślić, że wprowadzając wspomniany już obowiązek zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa, ustawodawca zapewnił pewien wpływ władzy sądowniczej na kwestie przekazane do regulacji Ministrowi Sprawiedliwości i Ministrowi Obrony Narodowej na podstawie upoważnień zawartych w art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w.

Dla oceny konstytucyjności tych upoważnień – tak w kontekście ich zgodności z art. 176 ust. 2, jak i z art. 10 ust. 1 Konstytucji – nie jest też bez znaczenia niekwestionowana dotąd i utrwalona praktyka prawodawcza kształtowania ustroju sądownictwa oraz tworzenia poszczególnych sądów i określania obszaru ich właściwości, polegająca na rozdzieleniu regulowanej

materii między ustawę a rozporządzenie (por. powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03).

Przedstawione wyżej rozważania i oceny upoważniają więc do przedstawienia stanowiska, że art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, a także art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych, są zgodne z art. 176 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP.

Zarówno Grupa posłów, jak i KRS (obok art. 180 ust. 1 i ust. 2) jako podstawowy wzorzec kontroli w przedmiotowej sprawie powołują art. 180 ust. 5 Konstytucji. Przepis ten wyraźnie dopuszcza możliwość przeniesienia sędziów do innego sądu lub w stan spoczynku w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany okręgów sądowych, przez co statuuje jeden z wyjątków od podstawowej zasady nieusuwalności sędziów, wyrażonej w art. 180 ust. 1 Konstytucji. W literaturze zauważa się, że przepis ten świadczy o tym, iż ustrojodawca *nie absolutyzuje ustanowionych przez siebie w art. 180 ust. 2 i 3 Konstytucji zasad przenoszenia sędziego* (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 804). Na poziomie ustawowym rozwiązania te zostały skonkretyzowane w art. 71 § 3 i art. 75 § 2 pkt 1 u.s.p. (mających zastosowanie również do sędziów sądów wojskowych na mocy art. 70 § 1 u.s.w.), z których wynika, że sędzia może być przeniesiony w stan spoczynku na wniosek Ministra Sprawiedliwości, w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych, jeżeli nie został przeniesiony do innego sądu. Jest to zgodne z ustaloną w doktrynie wykładnią normy konstytucyjnej, zakładającą subsydiarny (w tej sytuacji) charakter decyzji o przeniesieniu sędziego w stan spoczynku (*ibidem*).

Artykuł 180 ust. 5 Konstytucji nie wprowadza przy tym szczególnych wymogów odnośnie rodzaju aktu normatywnego, wprowadzającego zmianę

ustroju sądów lub zmieniającego granice okręgów sądowych, które to zmiany dają podstawę do podjęcia działań dotyczących statusu sędziego. Naturalne wydaje się tym samym przyjęcie, że w tym zakresie znajdują zastosowanie ogólne zasady dokonywania tego rodzaju modyfikacji ustrojowych, wynikające z art. 176 ust. 2 ustawy zasadniczej, przedstawione już przy prezentowaniu normatywnej treści tego przepisu.

Z przedstawionej wyżej analizy wynika przy tym, że nie występuje bezpośrednie powiązanie pomiędzy określonym w art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. trybem tworzenia sądów i zakresem obowiązywania wyłączności ustawy a gwarancjami niezawisłości sędziowskiej, o których mowa w art. 180 ust. 1 (nieusuwalność) oraz art. 180 ust. 2 Konstytucji (przesłanki złożenia sędziego z urzędu, zawieszenia oraz przeniesienia do innej siedziby lub na inne stanowisko w przypadkach innych, niż zmiana granic okręgów sądowych). Między przepisem art. 180 ust. 5 Konstytucji a przepisami wskazanych wyżej artykułów art. 180 ust. 1 oraz art. 180 ust. 2 Konstytucji zachodzi więc relacja specjalności (*lex specialis derogat legi generali*). Z tego też powodu, wskazanych przez Krajową Radę Sądownictwa wzorców konstytucyjnych nie można uznać za adekwatne, w następstwie czego należy przyjąć, że zarówno art. 20 pkt 1 u.s.p., jak i art. 3 § 3 u.s.w., nie są niezgodne z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Łącznie z art. 180 ust. 5 Konstytucji, jako związkowy wzorzec kontroli, powołany został przez Grupę posłów art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej. W kontekście podniesionym w uzasadnieniu wniosku, zarzuty niezgodności art. 20 pkt 1 u.s.p. z tym wzorcem sprowadzają się do naruszenia zasady wykonawczości rozporządzenia, przez niewłaściwy – zdaniem Autorów wniosku – podział regulowanej materii między ustawę a rozporządzenie.

Krajowa Rada Sądownictwa powołała natomiast art. 92 ust. 1 Konstytucji jako podstawowy wzorzec kontroli jedynie w zakresie oceny

konstytucyjności art. 3 § 3 u.s.w., w kontekście spełnienia wymagania zawarcia w przepisie upoważniającym wytycznych co do treści aktu wykonawczego.

Trybunał Konstytucyjny, wielokrotnie wypowiadając się w kwestii prawidłowości delegowania kompetencji prawodawczych, wskazywał, że – zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji – rozporządzenia są wydawane w celu wykonania ustawy, dlatego też nie mogą one normować wolności i praw człowieka i obywatela, a także innych spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia normowanej dziedziny lub założeń ustawy. Wymóg unormowania określonych spraw w drodze ustawy nie ma jednak charakteru bezwzględnego i nie wyklucza wydawania rozporządzeń w tym zakresie, mogą one jednak dotyczyć wyłącznie kwestii mniej istotnych (por. np. wyrok z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. K 3/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 39). Oczywiście jest, że spełnione muszą być przy tym pozostałe warunki konstytucyjności i legalności rozporządzenia, w szczególności w prawidłowy sposób musi zostać skonstruowane upoważnienie ustawowe do jego wydania. Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym, przedmiotowym oraz treściowym, tzn. musi określać wytyczne dotyczące treści aktu. W rozumieniu art. 92 Konstytucji wytyczne są przede wszystkim wskazówkami co do treści aktu normatywnego, a także wskazaniem co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz (por. powołany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. K 3/09, oraz L. Garlicki, *Polskie prawo ...*, s. 135-138).

Rozumienie warunku prawidłowości treściowej upoważnienia, wprowadzonego przez Konstytucję z 1997 r., zostało rozwinięte w szeregu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał, między innymi, że wytyczne nie mogą mieć charakteru blankietowego, mogą mieć charakter pozytywny lub negatywny, a także, iż mogą być umieszczone nie tylko w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia

(przykładowo: wyrok z dnia 27 czerwca 2000 r., sygn. K. 20/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 140).

Wypowiadając się natomiast o sposobie ujęcia wytycznych, zakresie ich szczegółowości i zwartych w nich treściach, Trybunał Konstytucyjny uznał, że kwestie te są pozostawione uznaniu ustawodawcy. Trybunał przyjął, iż jest uprawniony do kontroli jedynie tego, czy w ogóle zawarto wytyczne (ich brak przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia), oraz do ustalenia, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by określona materia była regulowana w całości w ustawie. Minimum treściowe wytycznych nie ma więc – według Trybunału – charakteru stałego, a określane jest *ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela (wyrok z dnia 29 maja 2002 r., sygn. P. 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36).

Wnosząc o stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów obaj Wnioskodawcy powołują się ponadto na normatywną treść przewidzianego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu, przy czym we wniosku KRS przyjęto ten przepis ustawy zasadniczej za wzorzec kontroli obu zaskarżonych przez Radę przepisów.

Prawo do sądu wielokrotnie było przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego. Należy jedynie przypomnieć, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał konsekwentnie przyjmuje, iż na treść prawa do sądu składają się w szczególności: prawo do uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, prawo do wyroku sądowego (tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd) oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (*vide* – wyroki z: 10 lipca 2000 r.,

sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143; 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108; 18 lutego 2009 r., sygn. Kp 3/08, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 9 i z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. P 11/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 128).

Zakaz tworzenia sądów aktem wykonawczym Ministra Sprawiedliwości Krajowa Rada Sądownictwa usiłuje wyprowadzić także z 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, ze zm.; dalej: EKPC). Rada wskazuje, że przepis ten przewiduje prawo do rozpoznania sprawy przez sąd, cechujący się określonymi przymiotami, między innymi winien on być „ustanowiony ustawą”. Według Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) pojęcie „ustawa”, w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, obejmuje w szczególności przepisy prawa wewnętrznego, dotyczące powoływania i kompetencji organów sądowych. W rezultacie ETPC przyjmuje, że nie może być uznany za „ustanowiony ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC sąd, który nie jest właściwy zgodnie z przepisami prawa wewnętrznego lub też sąd o składzie utworzonym w sposób niezgodny przepisami tego prawa. W dotychczasowym orzecznictwie ETPC, a także w doktrynie, nie wyrażono jednak poglądu, by warunek ten miał być spełniony wyłącznie przez tworzenie sądów, jako konkretnych jednostek organizacyjnych, w drodze ustawy (por. Jorgic przeciwko Niemcom – wyrok ETPC z dnia 12 lipca 2007 r., skarga nr 74613/01, [w:] M. A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2007*, Oficyna 2008, s. 118; Posochow przeciwko Rosji – wyrok ETPC z dnia 4 marca 2003 r., skarga nr 63486/00, [w:] M. A. Nowicki, *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999-2004*, Zakamycze 2005, s. 657). Taki pogląd znajduje też potwierdzenie w stanowisku Europejskiej Komisji Praw Człowieka, zawartym w raporcie z dnia 12 października 1978 r., a dotyczącym kompetencji władzy wykonawczej

do tworzenia sądów w kontekście art. 6 ust. 1 EKPC. W dokumencie tym stwierdzono, że *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* (Zand przeciwko Austrii, skarga nr 7360/76, niepublikowane, pkt 69; cytata za L. Garlicki, *Pojęcie i cechy „sądu” w świetle orzecznictwa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, Gdańsk 2008, red. A. Szmyt, s. 146). W przedmiotowym raporcie zwrócono też uwagę na fakt, że dyskrejonalne kompetencje władzy wykonawczej, dotyczące przedmiotowych kwestii, podlegają ograniczeniom wynikającym z zakresu udzielonego upoważnienia [ibidem, pkt 70: *Fakt, że art. 6 ust. 1 austriackiej ustawy o sądach pracy pozostawia tworzenie poszczególnych sądów pracy aktom podustawowym ministra nie budzi obiekcji, ponieważ zakres uprawnień dyskrejonalnych ministra, zgodnie z powyższym przepisem ustawy, do tworzenia sądów pracy „wedle potrzeby” („nach Bedarf”) nie jest nadmierny. Jak zwrócił uwagę Rząd, przepis ten zawiera pewne, choć nieostre, ograniczenie uprawnień ministra, poprzez powinność utworzenia sądu, jeżeli jest taka lokalna potrzeba, a także jego zniesienia, jeżeli takiej potrzeby już nie ma* (tłumaczenie własne)].

Dla oceny konstytucyjności art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. – w przedstawianym kontekście – istotne znaczenie mają zaprezentowane już zasady powiązań władzy sądowniczej z innymi władzami, wynikające z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do argumentów Wnioskodawców, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że nie ma podstaw do przyjęcia, by art. 180 ust. 5 Konstytucji statuował wyższe wymagania, dotyczące trybu wprowadzania zmian organizacyjnych w sądownictwie, niż mający podstawowe znaczenie dla tej sfery przepis art. 176 ust. 2 Konstytucji. Skoro, w świetle tego ostatniego przepisu, dopuszczalne jest tworzenie i znoszenie sądów oraz ustalenie obszarów ich właściwości w drodze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, to nielogiczne byłoby przyjęcie, że art. 180 ust. 5 wymaga ustawowej formy dokonywania takich zmian. Sens unormowania przewidzianego w art. 180 ust. 5 polega przy tym na wprowadzeniu wyjątku od zasady nieprzenoszalności sędziów, a nie na podwyższeniu konstytucyjnych standardów wprowadzania zmian organizacyjnych w sądownictwie, dokonywanych przecież głównie w celu zwiększenia sprawności działania sądów. Osiągnięcie tego celu wymaga wielu działań o zróżnicowanym charakterze, w tym odpowiedniego określenia liczby i wielkości okręgów sądowych oraz zapewnienia właściwej obsady personalnej poszczególnych sądów. Z uwagi na stopień skomplikowania i dynamikę tych zagadnień, nie można przyjąć, by racjonalny ustrojodawca, dążąc do uzyskania funkcjonalności procedur prawodawczych, dotyczących kształtowania struktury sądownictwa, jednocześnie wprowadzał rozwiązania petryfikujące istniejący w danej chwili stan rzeczy (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111). Należy też podkreślić, że zasady, wynikające z art. 180 ust. 5 Konstytucji, zostały w pełni zrealizowane i rozwinięte w przepisach u.s.p.

Argumenty, wynikające z powszechnie przyjętej interpretacji art. 176 ust. 2 Konstytucji, przemawiają też jednoznacznie za zgodnością art. 20 pkt 1 u.s.p. z art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej. W rozwiązaniu przyjętym w u.s.p. podstawowe elementy ustroju, właściwości i procedury sądowej, a więc

zagadnienia o istotnym znaczeniu z punktu widzenia normowanej dziedziny oraz założeń ustawy, zostały określone przez prawodawcę na poziomie ustawy. Z kolei, rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości, dotyczące kwestii tworzenia lub znoszenia sądów oraz określenia obszaru ich właściwości miejscowej, jest aktem normatywnym o charakterze szczegółowym i administracyjnym, jedynie wykonuje ustawę i niewątpliwie dotyczy kwestii mniej istotnych, które, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, mogą być przekazane do normowania organowi władzy wykonawczej. Nie jest przy tym kwestionowana formalna prawidłowość upoważnienia zawartego w art. 20 pkt 1 u.s.p., w tym zakres wytycznych dotyczących treści rozporządzenia.

Nie można też przyjąć, by – co sygnalizują obaj Wnioskodawcy – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości (lub Ministra Obrony Narodowej), dotyczące tworzenia sądów, miało wpływ na prawną regulację wolności i praw człowieka i obywatela.

Po pierwsze, uprawnienia, które Konstytucja przyznaje określonym grupom funkcjonariuszy publicznych, w tym sędziom, mają charakter instrumentalny wobec zasad organizacji aparatu państwowego i poszczególnych jego segmentów, nie należą do konstytucyjnych praw i wolności w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i są tylko pewnym „refleksem” konstytucyjnych norm prawa w znaczeniu przedmiotowym. Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do kwestii uprawnień sędziów, uznał wprost, że *nie ma czegoś takiego jak konstytucyjne podmiotowe prawo sędziego „do nieusuwalności” czy też „do zajmowania określonego stanowiska służbowego w określonym sądzie”* (tamże).

Po drugie, obaj Wnioskodawcy nie przedstawiają istotnych argumentów przemawiających za przyjęciem, że rozwiązania dotyczące tworzenia i znoszenia sądów mają wpływ na normatywną treść przewidzianego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu. Grupa posłów uzasadnienie tej tezy ogranicza jedynie do stwierdzenia, że *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 (s. 18 uzasadnienia wniosku Grupy posłów). Podobne stanowisko wyartykułowano we wniosku Krajowej Rady Sądownictwa (s. 4).

Odnosząc się do tych tez, należy zauważyć, że utworzenie sądu w drodze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości (czy też Ministra Obrony Narodowej) w żaden sposób nie pozbawia tego sądu walorów bezstronności, niezawisłości i niezależności. Należy też przypomnieć o odmienności kwestii dotyczących ustawowego ustalania właściwości sądów od administracyjnego określenia obszaru ich funkcjonowania.

Przewidziany w zaskarżonych przepisach tryb tworzenia sądów i określania obszaru ich właściwości terytorialnej nie ma przy tym wpływu na normatywny kształt prawa do uruchomienia procedury sądowej i prawa do uzyskania wyroku. Ukształtowanie ustroju sądów i pozycji orzekających w nim sędziów następuje przy tym w zgodzie z dotyczącymi tych kwestii przepisami i wartościami konstytucyjnymi.

Z przedstawionych już poglądów wynika też, że wyrażony 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. Uznać więc należy, że rozwiązania, przyjęte w polskim modelu tworzenia ustroju sądownictwa, nie naruszają międzynarodowych zobowiązań państwa w zakresie przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela, a *ogólny kształt systemu polskiego sądownictwa nie budzi, jak się wydaje, problemów na tle orzecznictwa strasburskiego* (L. Garlicki, *Pojęcie i cechy „sądu”...*, s. 159).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażony został przy tym pogląd, że jedną z okoliczności uzasadniających wprowadzenie rozwiązań, przewidzianych w art. 180 ust. 5 Konstytucji, jest właśnie konieczność stworzenia podstaw do prawidłowej realizacji prawa do sądu, w aspekcie

zapewnienia sprawności postępowania sądowego. W powołanym już wyroku z dnia 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, Trybunał stwierdził: *Na regulację zawartą w tym przepisie (tj. w art. 180 ust. 5 Konstytucji – przyp. wł.) patrzeć należy z punktu widzenia konstytucyjnej dyrektywy zapewnienia sprawnego działania sądów oraz prawa do sądu, a zwłaszcza prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji), z czego wynika wprost potrzeba dostosowywania obsady kadrowej sądów do organizacji sądownictwa i rzeczywistych potrzeb, a nie petryfikacja stanu rzeczy istniejącego w danej chwili.*

Przedstawione wyżej poglądy i oceny świadczą też jednoznacznie o tym, że nie można przyjąć, by w następstwie obowiązywania rozwiązań normatywnych, przewidzianych w art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w., władza wykonawcza mogła ingerować w sferę zastrzeżoną do wyłącznej kompetencji władzy sądowniczej, tj. w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Z kolei, zarówno zakres, jak i sposób realizacji kompetencji, przyznanych egzekutywie w zakresie kształtowania ustroju sądownictwa, są zgodne z przepisami, zasadami i wartościami wyrażonymi w Konstytucji RP. Z tych też powodów należy stwierdzić, że zaskarżone przepisy – w przedstawionym wyżej aspekcie – są zgodne z zasadą podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji).

Tym samym uprawione jest zajęcie stanowiska, że art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 180 ust. 5 Konstytucji oraz z art. 180 ust. 5 w związku z art. 10 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a także jest zgodny z art. 6 ust. 1 EKPC, zaś art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 180 ust. 5 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 EKPC .

Z uwagi na oczywiste różnice redakcyjne, zachodzące między art. 20 pkt 1 u.s.p. a art. 3 § 3 u.s.w., jak również z powodu odmiennego aspektu zaskarżenia tych przepisów, odrębnie należy przedstawić stanowisko w kwestii zgodności art. 3 § 3 u.s.w. z art. 92 ust. 1 Konstytucji, w kontekście spełnienia wymagania zawarcia w przepisie upoważniającym wytycznych co do treści aktu wykonawczego.

Nie ulega wątpliwości, że kwestionowany przepis określił podmiot (Ministra Obrony Narodowej) oraz przedmiot upoważnienia i tryb wydania przepisów wykonawczych. Artykuł 3 § 3 u.s.w. nie zawiera jednak wytycznych co do sposobu realizacji delegacji ustawowej. Co prawda, zawarta w tym przepisie delegacja nie zawiera upoważnienia do regulowania jakichś złożonych materii normatywnych, lecz ustawodawca – chociaż powinien to uczynić – nie zawarł w ustawie rozwiązania, które wskazywałoby chociażby ogólne kryteria, w oparciu o które miałyby się dokonywać tworzenie sądów wojskowych oraz określanie ich siedzib i obszarów właściwości miejscowej. W szczególności, zasadne byłoby wskazanie celów, których realizację winna zapewniać utworzona rozporządzeniem sieć terytorialna sądów wojskowych, oraz określenie, czy struktura tej sieci winna nawiązywać do zasadniczego podziału terytorialnego państwa (por. art. 10 § 1 i art. 20 pkt 1 u.s.p.). Należy przy tym zgodzić się ze stanowiskiem Krajowej Rady Sądownictwa, że wytycznych co do treści rozporządzenia nie można wyprowadzić z innych przepisów u.s.w.

W powołanym już wyroku z dnia 27 czerwca 2000 r., sygn. K. 20/99, Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie przyjął, że kategorię sformułowanie art. 92 ust. 1 Konstytucji powoduje, iż *wszelkie ustawowe upoważnienie, co do którego nie jest możliwe wskazanie jakichkolwiek treści ustawowych, które pełniłyby rolę „wytycznych dotyczących treści aktu”, jest sprzeczne z konstytucją.*

Marginalnie należy zauważyć, że wymogów, określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji, wydają się też nie spełniać ustawowe upoważnienia zawarte

w szeregu innych przepisów u.s.w. (np. w art. 3 § 4 i § 5 oraz art. 4 § 6 u.s.w.), niebędących przedmiotem kontroli w przedmiotowej sprawie.

Przy uwzględnieniu powyższych okoliczności zasadne jest więc przedstawienie stanowiska, że art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Bernard
Zastępca Prokuratora Generalnego