



Sygn. akt K 27/12

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 27 marca 2013 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący

Stanisław Biernat

Zbigniew Cieślak

Maria Gintowt-Jankowicz

Mirosław Granat

Wojciech Hermeliński

Leon Kieres

Marek Kotlinowski – sprawozdawca

Teresa Liszcz

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Stanisław Rymar

Piotr Tuleja

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz

Andrzej Wróbel

Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego,
na rozprawie w dniu 21 marca 2013 r., połączonych wniosków:

- 1) grupy posłów 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, 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,
- 2) Krajowej Rady Sądownictwa o zbadanie zgodności:
 - a) art. 20 pkt 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy z 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, 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. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),
 - b) 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.) z art. 92 ust. 1 oraz 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,

orzeka:

I

1. Art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 i Nr 154, poz. 1787, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, Nr 213, poz. 1802 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 188, poz. 1838 i Nr 228, poz. 2256, z 2004 r. Nr 34, poz. 304, Nr 130, poz. 1376, Nr 185, poz. 1907 i Nr 273, poz. 2702 i 2703, z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 131, poz. 1102, Nr 167, poz. 1398, Nr 169, poz. 1410, 1413 i 1417, Nr 178, poz. 1479 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 144, poz. 1044 i Nr 218, poz. 1592, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, Nr 64, poz. 433, Nr 73, poz. 484, Nr 99, poz. 664, Nr 112, poz. 766, Nr 136, poz. 959, Nr 138, poz. 976, Nr 204, poz. 1482 i Nr 230, poz. 1698, z 2008 r. Nr 223, poz. 1457, Nr 228, poz. 1507 i Nr 234, poz. 1571, z 2009 r. Nr 1, poz. 4, Nr 9, poz. 57, Nr 26, poz. 156 i 157, Nr 56, poz. 459, Nr 157, poz. 1241, Nr 178, poz. 1375, Nr 219, poz. 1706 i Nr 223, poz. 1777, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 205, poz. 1364, z 2011 r. Nr 109, poz. 627, Nr 126, poz. 714 i Nr 203, poz. 1192 oraz z 2012 r. poz. 637, 672 i 1544) **jest zgodny z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 180 ust. 5 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

2. Art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 952):

a) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

b) jest zgodny z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 180 ust. 5 Konstytucji.

II

Art. 3 § 3 ustawy wymienionej w części I w punkcie 2 traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 18 czerwca 2012 r. grupa posłów (dalej także: wnioskodawca) wniosła 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 zmieniająca z 18 sierpnia 2011 r.) 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.; dalej: u.s.p.), 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.

2. We wniosku z 19 lipca 2012 r. Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS, wnioskodawca) wniosła o stwierdzenie, że art. 20 pkt 1 u.s.p., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej z 18 sierpnia 2011 r., 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, a 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: Konwencja) oraz że 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.; dalej:

u.s.w.) 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.

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 16 października 2012 r. wnioski zostały połączone do łącznego rozpoznania w pełnym składzie Trybunału pod wspólną sygnaturą akt K 27/12 z uwagi na tożsamość przedmiotu tych spraw.

4. Podstawowy zarzut sformułowany we wnioskach grupy posłów i KRS dotyczył naruszenia art. 176 ust. 2 Konstytucji. W ocenie wnioskodawców, upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do tworzenia lub znoszenia w drodze rozporządzenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości jest w istocie uprawnieniem do określania właściwości miejscowej tworzonych sądów, co na mocy art. 176 ust. 2 Konstytucji zastrzeżone jest dla władzy ustawodawczej.

Wnioskodawcy argumentują także, że dokonywanie zmian ustroju sądów lub granic okręgów sądowych stanowi podstawę do przenoszenia sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku (art. 180 ust. 5 Konstytucji). Minister Sprawiedliwości (a w wypadku sądów wojskowych Minister Obrony Narodowej), wydając rozporządzenie, na mocy którego tworzy i znosi sądy, wpływa wprost na zasadę nieusuwalności sędziów i nieprzenoszalności sędziego (art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji). Jakikolwiek wyjątki od tych zasad nie mogą być jednak stanowione przez organ władzy wykonawczej w rozporządzeniu, lecz są materią zastrzeżoną dla ustawy. Takie określenie kompetencji Ministra Sprawiedliwości i Ministra Obrony Narodowej stanowi naruszenie zasady równowagi władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji) przez nadmierne wzmocnienie władzy wykonawczej.

Wnioskodawcy zwracają uwagę, że przez tworzenie i znoszenie sądów realizowane jest konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy przez właściwy sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). O tym, który sąd będzie właściwy, nie może decydować organ władzy wykonawczej, zwłaszcza że zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Prawo do rozpoznania sprawy przez sąd ustanowiony ustawą wynika także z art. 6 Konwencji, którego naruszenie przez art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. zarzuca w swoim wniosku KRS.

Grupa posłów podnosi ponadto, że treść określonych przez ustawodawcę wytycznych co do realizacji upoważnienia zawartego w art. 20 pkt 1 u.s.p. nie spełnia

wymogu z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wyznaczony Ministrowi Sprawiedliwości kierunek regulacji w drodze rozporządzeń nie został bowiem wskazany w sposób pozwalający na ustalenie wyraźnego zamiaru ustawodawcy oraz w sposób wykluczający dowolność regulacji w tym zakresie; treść wytycznych powinna stanowić materię ustawową.

Jeśli chodzi o zarzuty wobec art. 3 § 3 u.s.w., to, w ocenie KRS, przepis ten narusza ponadto art. 92 ust. 1 Konstytucji przez brak jakichkolwiek wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. Wytycznych tych nie można wyprowadzić także z innych przepisów tej ustawy.

5. W piśmie z 6 listopada 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wniósł o stwierdzenie, że 1) art. 20 pkt 1 u.s.p. jest zgodny z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji, z art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 180 ust. 5 Konstytucji i art. 180 ust. 5 w związku z art. 10 ust. 1, w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 2 w związku z art. 15 ust. 2 Konstytucji, a także z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji, 2) art. 3 § 3 u.s.w. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, natomiast jest zgodny z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji, z art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 180 ust. 5 Konstytucji, a także z art. 6 ust. 1 Konwencji oraz nie jest niezgodny z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji, 3) w pozostałym zakresie – o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny rozpoczął od analizy przedmiotu i wzorców kontroli. W konsekwencji uznał, że wniosek KRS w zakresie dotyczącym zarzutu naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji nie został należycie uzasadniony, w związku z czym postępowanie podlega umorzeniu z powodu niedopuszczalności wydania wyroku. Wskazał ponadto, że powołany we wniosku grupy posłów jako wzorzec art. 15 ust. 2 Konstytucji jest nieadekwatny do oceny konstytucyjności art. 20 pkt 1 u.s.p., gdyż określa ustrojowe zasady tworzenia zasadniczego podziału terytorialnego państwa, a podział na obszary właściwości sądów jest podziałem specjalnym, którego wprowadzenie nie jest zdeterminowane względami wynikającymi z art. 15 ust. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 176 ust. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że wyrażona w nim zasada wyłączności ustawy obejmuje wszystkie podstawowe elementy ustroju, właściwości i procedury sądowej. Jednocześnie nie wyklucza odsyłania przez ustawodawcę spraw szczegółowych do regulacji w drodze rozporządzenia. Powołując się na wyrok Trybunału z 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03, Prokurator Generalny wskazał, że przepisy, na mocy których następuje utworzenie

konkretnych sądów, należy uznać za unormowanie typu administracyjnego, w związku z czym przekazanie w tym zakresie kompetencji Ministrowi Sprawiedliwości nie narusza art. 176 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego, niezasadny jest także zarzut naruszenia art. 10 ust. 1 Konstytucji. Zasada trójpodziału i równowagi władz nie oznacza ich separacji i braku wzajemnych zależności. Jeśli chodzi o stosunki władzy sądowniczej z innymi władzami, to muszą być kształtowane zgodnie z założeniem całkowitej separacji w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W odniesieniu do relacji między władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą przekazanie Ministrowi Sprawiedliwości i Ministrowi Obrony Narodowej przewidzianych w zakwestionowanych przepisach kompetencji o charakterze administracyjnym nie może być utożsamiane z legitymacją tych organów do określania ustroju sądownictwa oraz ustalania właściwości sądów, a przez to z ingerencją władzy wykonawczej w sferę uprawnień władzy ustawodawczej.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 180 ust. 5 Konstytucji, to Prokurator Generalny podkreślił, że przepis ten nie wprowadza szczególnych wymogów odnośnie do rodzaju aktu normatywnego wprowadzającego zmianę ustroju sądów lub zmieniającego granice okręgów sądowych, które to zmiany dają podstawę do podjęcia działań dotyczących statusu sędziego. Zastosowanie znajdują w tym zakresie ogólne zasady wyrażone w art. 176 ust. 2 Konstytucji, bo, w ocenie Prokuratora Generalnego, nie ma podstaw do przyjęcia, by art. 180 ust. 5 Konstytucji statuował wyższe wymagania dotyczące trybu wprowadzania zmian organizacyjnych w sądownictwie niż art. 176 ust. 2 Konstytucji. Skoro w świetle tego ostatniego przepisu dopuszczalne jest tworzenie i znoszenie sądów w drodze rozporządzenia, to nielogiczne byłoby przyjęcie, że art. 180 ust. 5 Konstytucji wymaga ustawowej formy dokonywania takich zmian. Ponadto we wniosku KRS jako wzorce kontroli zostały wskazane ustępy 1 i 2 art. 180 Konstytucji. Prokurator Generalny wskazał na brak bezpośredniego powiązania pomiędzy zakwestionowanym trybem tworzenia sądów a gwarancjami niezawisłości sędziowskiej, o których mowa w tych przepisach. Są one zatem nieadekwatnymi wzorcami kontroli.

Prokurator Generalny nie podzielił także zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji. W jego ocenie, zakwestionowane przepisy nie mają wpływu na normatywną treść prawa do sądu, w szczególności utworzenie sądu w drodze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości (Ministra Obrony Narodowej) nie pozbawia tego sądu walorów bezstronności, niezawisłości i niezależności.

Odnosząc się do podniesionego przez KRS zarzutu naruszenia art. 6 Konwencji, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że z przepisu tego nie wynika zakaz tworzenia sądów aktem wykonawczym, lecz jego celem jest uniknięcie sytuacji, w której organizacja władzy sądowniczej zostałaby w całości pozostawiona dyskrejonalnym kompetencjom władzy wykonawczej. Chodzi przy tym o to, żeby w ustawie był unormowany przynajmniej schemat ustroju sądowego.

Art. 92 ust. 1 Konstytucji został powołany jako wzorzec kontroli w obu wnioskach. We wniosku grupy posłów został sformułowany zarzut naruszenia przez art. 20 pkt 1 u.s.p. zasady wykonawczości rozporządzenia przez niewłaściwy podział regulowanej materii między ustawę a rozporządzenie. W ocenie Prokuratora Generalnego jest to zarzut bezpodstawny, gdyż rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości wydane na podstawie zakwestionowanego przepisu dotyczy kwestii mniej istotnych, które mogą być regulowane w tym trybie, a zagadnienia o podstawowym znaczeniu, tj. ustroj, właściwość i procedura sądowa, są uregulowane na poziomie ustawy. Jeśli chodzi o wniosek KRS, to zarzut naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji dotyczy wyłącznie art. 3 § 3 u.s.w., który, w ocenie KRS, nie zawiera wytycznych co do sposobu realizacji zawartej w nim delegacji. W tym zakresie Prokurator Generalny uznał zarzut za zasadny, wskazując w szczególności, że wytycznych co do treści rozporządzenia nie da się wyprowadzić z innych przepisów u.s.w.

6. W piśmie z 28 stycznia 2013 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że:

- 1) art. 20 pkt 1 u.s.p. w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 18 sierpnia 2011 r. jest zgodny z art. 10, art. 92 ust. 1, art. 176 ust. 2 i art. 180 ust. 5 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 2) art. 3 § 3 u.s.w. jest zgodny z art. 10, art. 176 ust. 2 i art. 180 ust. 5 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 3) art. 3 § 3 u.s.w. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, właściwym przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest art. 20 pkt 1 u.s.p. w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 18 sierpnia 2011 r., a nie art. 1 pkt 13 tej ostatniej ustawy, który uległ skonsumowaniu z dniem wejścia w życie, tj. 28 marca 2012 r. Marszałek Sejmu zauważył, że wnioskodawca nie przedstawił uzasadnienia dotyczącego naruszenia art. 15 ust. 2 Konstytucji, stąd postępowanie w zakresie tego wzorca powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Umorzeniu – z tej samej przyczyny – powinno również podlegać postępowanie w zakresie dotyczącym art. 6 Konwencji oraz art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorców kontroli. Przepisy powyższe zostały uczynione wzorcami kontroli we wniosku KRS, co – zdaniem Marszałka Sejmu – stanowi naruszenie art. 186 ust. 2 Konstytucji. Ten ostatni przepis wyłącza możliwość wskazywania przez KRS jako wzorców kontroli przepisów innych aktów normatywnych aniżeli Konstytucja, stąd nie może ona uczynić takim wzorcem umowy międzynarodowej. Z uwagi zaś na wprowadzone w art. 186 ust. 2 Konstytucji zawężenie zdolności wnioskowej KRS jedynie do obszaru niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów, wykluczone jest podnoszenie przez ten organ zarzutów naruszenia Konstytucji w innych obszarach. Do sfer wyłączonych z legitymacji KRS należy sfera praw i wolności jednostki, w ramach której sytuują się wskazane jako wzorce kontroli art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady wyłączności ustawy w sprawach określenia właściwości sądów, Marszałek Sejmu stwierdził, że na poziomie ustawy uregulowano rodzaje sądów oraz zasady ich tworzenia i określania obszaru właściwości. Ponadto w wypadku sądów powszechnych określono w art. 20 pkt 1 u.s.p. wytyczne, które Minister Sprawiedliwości musi uwzględnić, kształtując w rozporządzeniu siatkę tych sądów. Tak wyznaczone zasady tworzenia odpowiednio sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych oraz określania ich właściwości miejscowej realizują wyrażony w art. 176 ust. 2 Konstytucji nakaz określenia na poziomie ustawowym ustroju i właściwości sądów. Mając na uwadze konieczność zachowania operatywności w kształtowaniu systemu sądów, trudno uznać za konieczne, a w wymiarze pragmatycznym także przydatne, określenie na poziomie ustawowym bardziej szczegółowych reguł w tym zakresie. Wynikający z art. 176 ust. 2 Konstytucji obowiązek określenia w ustawie ustroju i właściwości sądów obejmuje jedynie wyznaczenie w tym zakresie zasad o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (który to wymóg ustawodawca zrealizował), nie dotyczy natomiast wydanych w wykonaniu tych zasad aktów, mocą których doszło do utworzenia konkretnych sądów. Akty te mają charakter rozstrzygnięć organizacyjnych i jako takie nie kreują ani ustroju sądów, ani ich właściwości miejscowej. Stąd nie znajduje do nich zastosowania wynikający z art. 176 ust. 2 Konstytucji obowiązek uregulowania powyższych materii w ustawie.

W kwestii zarzutu niezgodności art. 20 pkt 1 u.s.p. z art. 10 ust. 1 Konstytucji Marszałek Sejmu podniósł, że wnioskodawcy zarzut ten traktują jako akcesoryjny, stanowiący pochodną zarzutu niezgodności tego przepisu z art. 176 ust. 2 Konstytucji.

Za takim ujęciem przemawia nie tylko przedstawione przez wnioskodawców uzasadnienie, ale również powołanie – w obu wnioskach – art. 10 ust. 1 Konstytucji jako związkowego wzorca kontroli. Skoro jednak art. 20 pkt 1 u.s.p., przekazując określone w nim materie do uregulowania w rozporządzeniu, nie narusza konstytucyjnego wymogu unormowania w ustawie ustroju i właściwości sądów, a zatem – zdaniem Marszałka Sejmu – jest zgodny z art. 176 ust. 2 Konstytucji, to nie dochodzi również do niedopuszczalnego z punktu widzenia art. 10 ust. 1 Konstytucji wkroczenia przez władzę wykonawczą w sferę konstytucyjnie zastrzeżoną na rzecz ustawodawcy. Marszałek Sejmu zakwestionował również zasadność traktowania art. 10 ust. 1 Konstytucji jako związkowego wzorca kontroli w stosunku do art. 176 ust. 2 Konstytucji. Jak stwierdził, w oparciu o te dwa przepisy odczytywane łącznie nie jest rekonstruowany przez wnioskodawców określony standard konstytucyjny. Stąd należy uznać, że art. 20 pkt 1 u.s.p. jest zgodny zarówno z art. 10 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 176 ust. 2 Konstytucji.

Kwestionując możliwość uczynienia przez KRS art. 6 Konwencji wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, Marszałek Sejmu dodatkowo uznał argumentację przywołaną w tym względzie przez KRS za nietrafną. Zgodnie z art. 6 Konwencji prawo do rzetelnego procesu sądowego zawiera wymóg, zgodnie z którym każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy przez sąd ustanowiony ustawą. Obowiązku ustanowienia sądu ustawą nie można jednak rozumieć jako konieczności utworzenia na poziomie tego aktu prawnego konkretnych sądów wraz ze wskazaniem jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa, które są objęte właściwością danego sądu. Zawarty w art. 6 Konwencji wymóg ustanowienia sądu ustawą powinien być interpretowany analogicznie jako obowiązek określenia w ustawie ustroju i właściwości sądów, który formułuje art. 176 ust. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do mechanizmu tworzenia sądów wojskowych, Marszałek Sejmu stwierdził, że jest on ukształtowany analogicznie do mechanizmu tworzenia sądów powszechnych. W związku z powyższym należy przyjąć, że art. 3 § 3 u.s.w. określający ten mechanizm w odniesieniu do sądów wojskowych jest zgodny z art. 10 ust. 1 i art. 176 ust. 2 Konstytucji z tych samych powodów, dla których zgodność z tymi wzorcami wykazywał art. 20 pkt 1 u.s.p.

Marszałek Sejmu stwierdził, że podnoszony przez wnioskodawców zarzut naruszenia gwarancji niezawisłości sędziowskiej, ustanowionych w art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji, ma charakter pochodny wobec zarzutu wyłączności ustawy w sprawach tworzenia sądów i określania obszarów ich właściwości. Skoro jednak ten ostatni zarzut

jest bezzasadny, to i ten pierwszy nie może zostać uwzględniony. Art. 20 pkt 1 u.s.p. – zdaniem Marszałka Sejmu – jest zgodny z art. 180 ust. 5 Konstytucji, gdyż nie narusza zasady wyłączności ustawy w sprawach związanych z przeniesieniem sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku w związku ze zmianą granic okręgów sądów, wprowadzoną w drodze rozporządzenia. Analogiczny pogląd wyraził na tle art. 3 § 3 u.s.w. Jednocześnie stwierdził, że brak jest bezpośredniego powiązania pomiędzy określonym w art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. trybem tworzenia sądów a gwarancjami niezawisłości sędziowskiej, o których mowa w art. 180 ust. 1 Konstytucji. Są to wzorce nieadekwatne, stąd należy uznać, że kwestionowane przepisy nie są z nimi niezgodne.

Marszałek Sejmu nie podzielił stanowiska wnioskodawców o blankietowym charakterze art. 20 pkt 1 u.s.p., stwierdzając, że regulacja zawarta w u.s.p. nie pozwala Ministrowi Sprawiedliwości na dowolność w tworzeniu i znoszeniu sądów powszechnych oraz wyznaczaniu ich właściwości. Po pierwsze, u.s.p. wyraźnie wiąże tworzenie sądów rejonowych z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa szczebla gminnego, zaś tworzenie sądów wyższych instancji i wyznaczanie obszarów ich właściwości opiera się o strukturę sądów rejonowych. Po drugie, utworzenie konkretnych sądów oraz określenie siedzib ich właściwości odbywa się stosownie do obciążenia wpływem spraw, co przyczynia się do realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie. Wskazane kryteria mają charakter zobiektywizowany, stąd też wydanie przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia, którego postanowienia nie realizują tych wytycznych, może być kwalifikowane jako działanie naruszające upoważnienie ustawowe. Po trzecie, wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 20 pkt 1 u.s.p., następuje po zasięgnięciu opinii KRS, która nie jest wiążąca dla Ministra, jednak powinna być przez niego uwzględniana. Marszałek Sejmu nie podzielił też poglądu, że zawarte w kwestionowanym przepisie wytyczne są zbyt ogólne, gdyż ustawodawca określił w sposób wystarczający podstawowe zasady dotyczące organizacji sądów i kryteria, które muszą być uwzględniane podczas kształtowania siatki sądów powszechnych.

Marszałek Sejmu podzielił natomiast zarzut, że art. 3 § 3 u.s.w. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji z uwagi na brak wytycznych co do treści rozporządzenia tworzącego sądy wojskowe i określające obszar ich właściwości. Wytyczne te nie zostały zawarte ani w przepisie upoważniającym, ani nie można ich wyinterpretować z pozostałych przepisów u.s.w. Tym samym Minister Obrony Narodowej uzyskał nieograniczoną swobodę w zakresie tworzenia sądów wojskowych i określenia ich właściwości, co skutkuje naruszeniem art. 92 ust. 1 Konstytucji.

7. Minister Sprawiedliwości w piśmie z 7 stycznia 2013 r. przedstawił opinię w sprawie. Nie zgodził się z poglądem, że ustroj sądów, który zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji wymaga unormowania na poziomie ustawy, obejmuje również określanie ich obszarów. Zauważył, że w art. 180 ust. 5 Konstytucji ustrojodawca świadomie rozróżnił zagadnienia ustroju sądów i okręgów sądowych, stąd tych dwóch pojęć nie można utożsamiać. W doktrynie podnosi się, że przez „zmianę ustroju sądów”, o której mowa w art. 180 ust. 5 Konstytucji należy rozumieć ustawową zmianę w systemie organizacji sądownictwa (np. likwidację sądów danego szczebla), natomiast przez „zmianę granic okręgów sądowych” – zarówno zmiany w zakresie okręgów sądowych, jak i obszarów apelacji, których dokonuje Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia na podstawie art. 20 u.s.p. Również TK w wyroku z 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03, odróżnił generalne zasady ustalania właściwości miejscowej, które wynikają z regulującej dany rodzaj postępowania ustawy procesowej, od tworzenia konkretnych sądów i określania obszarów ich właściwości miejscowej. Nie można mylić pojęcia właściwości sądów, o którym mowa w art. 176 ust. 2 Konstytucji, z regulacjami prawnymi o charakterze administracyjnym, których zadaniem jest tworzenie ładu organizacyjnego w zakresie funkcjonowania jednostek wymiaru sprawiedliwości.

Minister Sprawiedliwości podniósł, że akt normatywny określający obszary właściwości sądów nie ma charakteru procesowego. Organizacyjne rozstrzygnięcie organu władzy wykonawczej, wydane w formie aktu wykonawczego do ustawy ustrojowej, mające na celu optymalizację struktury terytorialnej sądów w celu usprawnienia ich funkcjonowania bądź dostosowania tej struktury do podziału administracyjnego kraju, nie może wywoływać skutków procesowych w sferze właściwości miejscowej sądów w toczących się już postępowaniach cywilnych lub karnych. Również tworzenie sądów administracyjnych dokonuje się nie w drodze ustawy, lecz rozporządzenia Prezydenta RP.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 10 ust. 1 Konstytucji, Minister Sprawiedliwości stwierdził, że 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. Art. 173 Konstytucji nie znosi podstawowej zasady ustrojowej, jaką jest zasada współdziałania władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje. Władze zobowiązane są do współdziałania w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych.

Odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi między władzami wynikającego z art. 10 Konstytucji. Minister Sprawiedliwości, realizując treść upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 20 pkt 1 u.s.p., porusza się w ramach określonych ustawą, a tym samym działa z upoważnienia władzy ustawodawczej. Działanie to odbywa się więc bez naruszenia zasad dotyczących podziału kompetencji pomiędzy poszczególne człony władzy publicznej.

Minister Sprawiedliwości za bezpodstawny uznał również zarzut niezgodności art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. z art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji. W razie zmiany granic okręgów lub zniesienia sądów mocą rozporządzenia wydanego na podstawie art. 20 pkt 1 u.s.p. przeniesienie sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku nie następuje na podstawie tego rozporządzenia. Podstawą normatywną do zmiany statusu sędziego są przepisy art. 71 § 3 lub art. 75 § 2 u.s.p., które nie zostały w niniejszej sprawie zakwestionowane. Nie istnieje zatem bezpośredni związek między określonym w art. 20 pkt 1 u.s.p. trybem tworzenia sądów i zakresem wyłącznej regulacji ustawowej a gwarancjami niezawisłości sędziowskiej, o których mowa w art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. z art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, Minister Sprawiedliwości stwierdził, że zniesienie konkretnego sądu lub zmiana jego obszaru w drodze rozporządzenia właściwego ministra nie oznacza, że sąd, który w wyniku tych zmian będzie rozpoznawał sprawę, nie będzie „właściwy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sądem właściwym jest bowiem sąd, którego właściwość funkcjonalna, rzeczowa i miejscowa została ukształtowana w drodze ustaw, natomiast nie chodzi tu o właściwość wynikającą z obszaru jego działania. Przewidziany w zaskarżonych przepisach tryb tworzenia sądów i określania obszaru ich właściwości terytorialnej nie ma wpływu na prawa i wolności obywateli do zainicjowania postępowania sądowego, gwarancji proceduralnych jego prowadzenia i wydania wyroku.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, sposób sformułowania upoważnienia do wydania rozporządzenia w art. 20 pkt 1 u.s.p. jest w pełni zgodny z art. 92 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji. Delegacja ustawowa szczegółowo określa przesłanki, którymi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości, wydając rozporządzenie; wskazano, że kształtowanie struktury sądów winno być warunkowane wysokością wpływu spraw ocenianą pod kątem ekonomii postępowania i realizacji prawa obywatela do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Nie jest więc zasadne twierdzenie

wnioskodawców o blankietowym charakterze tego upoważnienia. Nie jest również trafny zarzut, że upoważnienie to odnosi się do spraw o tak istotnym znaczeniu z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, że powinny być one uregulowane w ustawie, a nie w rozporządzeniu. Tworzenie i znoszenie konkretnych sądów, wyznaczenie ich siedzib i obszaru właściwości leży w kompetencjach organów władzy wykonawczej, ponieważ w istocie chodzi tu o akty indywidualno-konkretne będące wykonaniem ustawy. Budowanie struktury sądownictwa w drodze aktów wykonawczych wydawanych w granicach wyraźnych wytycznych wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi gwarancję elastyczności organizacji wymiaru sprawiedliwości.

Minister Sprawiedliwości zauważył również, że wnioskodawcy nie kwestionują konstytucyjności pozostałych ustępów art. 20 u.s.p., które również upoważniają go do kształtowania struktury organizacyjnej sądów. W wyniku stwierdzenia niekonstytucyjności art. 20 pkt 1 u.s.p., a pozostawienia w mocy pozostałych punktów art. 20 u.s.p. powstałby dualizm kompetencyjny w zakresie możliwości kształtowania struktury organizacyjnej sądownictwa powszechnego.

Co do art. 6 Konwencji jako wzorca kontroli, Minister Sprawiedliwości wskazał, że nie wynika z niego, iż uregulowanie pewnych elementów struktury organizacyjnej sądownictwa aktem prawnym innym niż ustawa jest sprzeczne ze standardami wyznaczonymi przez Konwencję. Potwierdza to raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 12 października 1978 r. w sprawie 7360/76 Zand przeciwko Austrii, w której uznano, że przekazanie przez akt ustawowy ministrowi sprawiedliwości kompetencji w zakresie tworzenia sądów nie narusza art. 6 Konwencji.

8. W piśmie z 28 lutego 2013 r. Minister Obrony Narodowej (dalej: MON), odnosząc się do wniosku KRS w części zawierającej zarzut niekonstytucyjności art. 3 § 3 u.s.w., stwierdził, że siedziba sądu, w rozumieniu miejsca jego funkcjonowania, nie jest ani elementem ustroju sądu, ani elementem jego właściwości. Konstytucja nie wprowadza wymogu określenia siedziby sądu w drodze ustawy. Ustrój sądów – zdaniem MON – to podział na sądy: rejonowy, okręgowy, apelacyjny oraz wydziały (cywilne, karne, rodzinne i nieletnich, pracy i ubezpieczeń społecznych, ksiąg wieczystych, gospodarcze) w wypadku sądów powszechnych oraz sądy garnizonowe i okręgowe w wypadku sądów wojskowych. Zarówno ustrój sądów, jak i ich właściwość określają ustawy, tj. u.s.p. oraz u.s.w.

MON podniósł, że siedziby i obszary właściwości sądów wojskowych tylko formalnie odnoszą się do administracyjnego podziału terytorialnego kraju. Tworzenie i znoszenie sądów wojskowych oraz ustalanie ich siedzib i obszaru właściwości ma bezpośredni związek ze zmianami organizacyjnymi i dyslokacją Sił Zbrojnych RP, które to zmiany wymuszają niejako konieczność dostosowania liczby i siedzib sądów wojskowych do struktury organizacyjnej Sił Zbrojnych.

Odnosząc się do uwarunkowań leżących u podstaw wydania rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie zniesienia niektórych wojskowych sądów garnizonowych oraz zmiany rozporządzenia w sprawie utworzenia sądów wojskowych oraz określenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 32, poz. 175), MON wyjaśnił, że prace nad tym rozporządzeniem zostały zainicjowane zgłoszeniem przez dysponenta środków etatowych – Dyrektora Departamentu Spraw Wojskowych w Ministerstwie Sprawiedliwości – zamierzenia zmniejszenia liczby jednostek organizacyjnych, sprawujących wymiar sprawiedliwości w Siłach Zbrojnych RP. Zniesienie wojskowych sądów garnizonowych w Bydgoszczy i Zielonej Górze było konsekwencją zmniejszenia liczby jednostek organizacyjnych, sprawujących w Siłach Zbrojnych wymiar sprawiedliwości w związku ze zmniejszeniem liczby jednostek wojskowych, co z kolei związane było z uzawodowieniem Sił Zbrojnych. Następnie, w wyniku konsultacji z Ministerstwem Sprawiedliwości, ustalono, że przedsięwzięcia związane z rozformowaniem dwóch sądów garnizonowych zostaną rozszerzone o sąd garnizonowy w Krakowie. Jako argumenty za koniecznością rozformowania tych trzech sądów garnizonowych wskazywano ich obciążenie sprawami karnymi i wykroczeniami w relacji do pozostałych sądów garnizonowych oraz konieczność dostosowania liczby sądów garnizonowych do planowanej struktury Sił Zbrojnych. Projekt stosownego rozporządzenia MON został przygotowany na podstawie materiałów roboczych przesłanych przez Dyrektora Departamentu Sądów Wojskowych w Ministerstwie Sprawiedliwości. Zmiany ujęte w tym rozporządzeniu zostały poprzedzone dokładną analizą w zakresie potrzeby zmodyfikowania liczby jednostek organizacyjnych sądownictwa wojskowego, z pełną akceptacją Ministra Sprawiedliwości.

Z przedstawionej przez MON opinii KRS z 14 stycznia 2010 r. o projekcie rozporządzenia MON w sprawie zniesienia niektórych sądów garnizonowych oraz zmiany rozporządzenia w sprawie utworzenia sądów wojskowych oraz określenia ich siedzib i obszarów właściwości wynika, że KRS ustosunkowała się negatywnie do planowanych zmian. KRS podniosła, że planowane zniesienie niektórych sądów wojskowych

garnizonowych wpływa negatywnie na realizację prawa do sądu w aspekcie fizycznej dostępności do siedziby sądu, a ponadto brakuje ustawowej regulacji sposobu zakończenia postępowań toczących się w znoszonych sądach.

II

W rozprawie 21 marca 2013 r. wzięli udział przedstawiciele wnioskodawców, Sejmu, Prokuratora Generalnego oraz Ministra Sprawiedliwości, którzy podtrzymali swe pisemne stanowiska oraz odnoszącą się do nich argumentację.

Przedstawiciele KRS sprostowali pomyłkę w *petitum* wniosku KRS, stwierdzając, że przedmiotem zaskarżenia jest art. 3 § 3 u.s.w., a nie art. 3 § 2 u.s.w., a ponadto oświadczyli, że zarzut naruszenia przez ten pierwszy przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji został zgłoszony na wypadek, gdyby TK nie stwierdził jego niezgodności 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. Przedstawiciele KRS przyznali, że regulacja upoważniająca Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości istnieje już ponad pół wieku, jednak dotychczas była ona używana do drobnych korekt i dopiero reorganizacja sądów dokonana przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzeniem z 5 października 2012 r. uświadomiła możliwości, które ta regulacja stwarza władzy wykonawczej. Rozporządzenia wydawane na podstawie kwestionowanych delegacji ustawowych mają swoisty charakter z uwagi na element konkretności, co nie znaczy jednak, że można je utożsamiać z aktami indywidualnymi. Stwierdzenie niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów – zdaniem przedstawicieli KRS i Prokuratora Generalnego – może mieć skutki tylko na przyszłość i nie spowoduje reaktywowania zlikwidowanych sądów.

Przedstawiciel grupy posłów podzielił stanowisko pozostałych uczestników postępowania, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest kompetencja organu władzy wykonawczej w zakresie tworzenia i znoszenia sądów, określania ich siedzib i obszarów właściwości, a nie sposób skorzystania z tej kompetencji przez Ministra Sprawiedliwości w ramach reorganizacji sądów, dokonanej rozporządzeniem z 5 października 2012 r. Chodzi zatem nie o skalę przeprowadzonej reformy i o to, że „ilość przeszła w jakość”, ale o to, że organ władzy wykonawczej, działając jednoosobowo, w sposób dowolny, może ingerować w istotę wymiaru sprawiedliwości, naruszając zasadę niezawisłości sędziów.

Przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości oświadczył, że rozporządzenie z 5 października 2012 r. było konsultowane z KRS, która nie kwestionowała wówczas kompetencji Ministra Sprawiedliwości w zakresie znoszenia sądów, a jedynie prezentowała odmienne stanowisko co do tego, które sądy wymagają zniesienia. Przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości zauważył ponadto, że likwidacja niektórych sądów powszechnych w ramach ich reorganizacji przeprowadzonej w 2012 r. nie ma negatywnych skutków z punktu widzenia dostępu obywatela do sądu, gdyż w budynku zlikwidowanego sądu nadal działa sąd, a konkretnie wydział zamiejscowy innego sądu. Reorganizacja ta nie miała również negatywnych skutków dla społeczności lokalnej tej miejscowości, której sądy zostały zniesione, skoro zamiast tych sądów utworzono wydziały zamiejscowe innych sądów. Nie miała ona również negatywnego wpływu na tok postępowań sądowych. Nie jest również prawdą, jak przedstawiają to wnioskodawcy, że sędziowie ze zlikwidowanych sądów muszą dojeżdżać do innych miejscowości, w których znajdują się siedziby większych sądów, gdyż z danych posiadanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynika, że większość sędziów mieszka w tych właśnie większych miejscowościach.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje.

1. Przedmiot kontroli.

Grupa posłów zakwestionowała art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192; dalej: ustawa zmieniająca z 18 sierpnia 2011 r.) w zakresie dotyczącym nadania nowego 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.; dalej: u.s.p.), 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 kolei Krajowa Rada Sądownictwa (dalej: KRS) zaskarżyła art. 20 pkt 1 u.s.p. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej z 18 sierpnia 2011 r. oraz art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych

(Dz. U. z 2012 r. poz. 952; dalej: u.s.w.). Oba wnioski, z uwagi na tożsamość ich przedmiotów, zostały połączone do wspólnego rozpoznania.

Sformułowania *petitum* wniosków wymagają przede wszystkim ustalenia właściwego przedmiotu kontroli w rozpatrywanej sprawie. W obu wnioskach powołany został bowiem art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej z 18 sierpnia 2011 r., przy czym we wniosku grupy posłów wprost jako przedmiot kontroli. Za pomocą tego przepisu zostało wprowadzone od 28 marca 2012 r. nowe brzmienie całego art. 20 u.s.p. Jeśli chodzi o art. 20 pkt 1 u.s.p., to przed nowelizacją miał on następujące brzmienie: „Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, w drodze rozporządzenia tworzy i znosi sądy oraz ustala ich siedziby i obszary właściwości”. Po nowelizacji art. 20 pkt 1 u.s.p. ma następującą treść: „Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, w drodze rozporządzeń 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”. Należy więc wskazać, że zmiana w zakresie treści art. 20 pkt 1 u.s.p. dokonana przez art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej z 18 sierpnia 2011 r. polegała na użyciu liczby mnogiej zamiast pojedynczej w odniesieniu do aktu prawnego wydawanego przez Ministra Sprawiedliwości oraz dodaniu wytycznych co do treści tego aktu. Okoliczności tej nie kwestionują wnioskodawcy, stwierdzając: „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.” (s. 3 wniosku grupy posłów).

Z uzasadnienia wniosku grupy posłów wynika, że wnioskodawcy nie formułują żadnych zarzutów odnoszących się do procedury nowelizacji u.s.p. dokonanej przez art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej z 18 sierpnia 2011 r. Wątpliwości wnioskodawców dotyczą istoty rozwiązań zawartych w art. 20 pkt 1 u.s.p., tj. dopuszczalności tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedziby i obszaru właściwości przez Ministra Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia, a to nie zostało zmodyfikowane przez ustawę zmieniającą z 18 sierpnia 2011 r. Skoro zatem zarzuty wnioskodawców dotyczą konstytucyjności przepisu znowelizowanego (tj. art. 20 pkt 1 u.s.p.), a nie przepisu nowelizującego (art. 1

pkt 13 ustawy zmieniającej z 18 sierpnia 2011 r.), to Trybunał uznał, że właściwym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest ten pierwszy przepis. Nie ma przy tym potrzeby dookreślenia – tak jak uczyniła to KRS w swoim wniosku – że art. 20 pkt 1 u.s.p. jest badany „w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej z 18 sierpnia 2011 r.”. Jest to bowiem obecnie obowiązujące brzmienie tego przepisu, zaś wskazywanie ram czasowych obowiązywania przepisu jest uzasadnione tylko wówczas, gdy Trybunał bada jego konstytucyjność w brzmieniu, które już nie obowiązuje.

Drugim przedmiotem kontroli, wskazanym tylko we wniosku KRS, jest art. 3 § 3 u.s.w., zgodnie z którym 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.

2. Wzorce kontroli.

2.1. Wnioskodawcy powołali jako wzorce kontroli przepisy Konstytucji w odmiennych konfiguracjach. KRS wskazała 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 w odniesieniu do art. 3 § 3 u.s.w. dodatkowo art. 92 ust. 1 Konstytucji. We wniosku grupy posłów w *petitum* jako wzorce kontroli powołane zostały art. 176 ust. 2 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, zaś w uzasadnieniu wniosku – art. 45 ust. 1 Konstytucji. Dodatkowo we wniosku KRS jako wzorzec kontroli został powołany 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: Konwencja).

Odnosząc się do tak określonych wzorców kontroli, Trybunał stwierdził, co następuje:

2.2. Zgodnie z art. 186 ust. 2 Konstytucji KRS może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Przepis ten ogranicza legitymację wnioskową KRS zarówno w zakresie przedmiotu, jak i wzorca kontroli. Z treści art. 186 ust. 2 Konstytucji wyraźnie wynika, że wzorcem kontroli może być jedynie Konstytucja. Należy przy tym zauważyć, że podobne zawężenie wzorca kontroli występuje w wypadku skargi konstytucyjnej (art. 79 Konstytucji) oraz kontroli

prewencyjnej (art. 122 ust. 3 Konstytucji). Powyższe stanowisko podziela doktryna prawa, która wskazuje, że art. 186 ust. 2 Konstytucji dopuszcza „inicjowanie postępowania tylko w sprawie «zgodności z konstytucją», wyklucza więc powoływanie umów międzynarodowych i ustaw jako samoistnych wzorców kontrolnych” (L. Garlicki, uwaga do art. 191 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 7).

Skoro art. 6 Konwencji jako wzorzec kontroli został wskazany we wniosku KRS, a organ ten może kwestionować jedynie zgodność przepisów z Konstytucją, to postępowanie w odniesieniu do tego wzorca kontroli należało umorzyć z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

2.3. W obu wnioskach jako podstawowy wzorzec kontroli został przywołany art. 176 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Główny zarzut formułowany w związku z tym przepisem dotyczy naruszenia zasady wyłączności ustawy w zakresie regulacji ustroju sądów oraz ich właściwości miejscowej przez upoważnienie organu władzy wykonawczej do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszaru właściwości w drodze rozporządzenia. Grupa posłów art. 176 ust. 2 Konstytucji wskazuje jako wzorzec samodzielny, a KRS przepis ten przywołuje w związku z innymi przepisami, tj. art. 10 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji.

Choć grupa posłów nie wskazuje art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli w *petitum* wniosku, to jednak z uzasadnienia wniosku wynika, że przepis ten wiąże z treścią art. 176 ust. 2 Konstytucji. Podnosi bowiem, że materia wskazana w art. 20 pkt 1 u.s.p. objęta jest zasadą wyłączności ustawowej z uwagi na potrzebę należytego ukształtowania prawa jednostki do sądu (s. 16-17 wniosku). Przekazanie tej materii do uregulowania w drodze rozporządzenia ogranicza – zdaniem grupy posłów – prawo jednostki do sądu. Wzorcem kontroli dla tak sformułowanego przepisu powinien być zatem art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przy czym należy dodać, że jest to wzorzec związkowy względem art. 176 ust. 2 Konstytucji. W ten właśnie sposób zarzut niekonstytucyjności formułuje KRS, domagając się kontroli zgodności art. 20 pkt 1 u.s.p. m.in. z art. 176 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. KRS może kwestionować konstytucyjność przepisów dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a zatem przepisów gwarancyjnych względem prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nie ma więc wątpliwości, że ten ostatni przepis

może zostać uczyniony przez KRS wzorcem kontroli, co Trybunał potwierdził w wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3.

Przywoływany w obu wnioskach art. 10 ust. 1 Konstytucji proklamuje zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Naruszenia tej zasady obaj wnioskodawcy upatrują w powierzeniu władzy wykonawczej kompetencji ingerującej w istotę władzy sądowniczej przez upoważnienie ministra do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszaru właściwości w drodze rozporządzenia. Jest to zatem również zarzut formułowany w związku z art. 176 ust. 2 Konstytucji, który – zdaniem wnioskodawców – zastrzega tę materię do wyłącznej regulacji ustawowej.

Podobnie za wzorzec związkowy wobec art. 176 ust. 2 Konstytucji należy uznać art. 180 ust. 5 Konstytucji, gdyż zarzuty co do naruszenia gwarancji niezawisłości sędziowskiej w postaci możliwości przeniesienia sędziego do innego sądu w razie zmiany granic okręgów sądowych z pozostawieniem mu pełnego wyposażenia formułowane są w związku z zarzutem naruszenia zasady wyłączności ustawowej w zakresie regulacji ustroju i właściwości sądów. Należy przy tym wyjaśnić, że w odniesieniu do art. 180 Konstytucji KRS wzorcem kontroli uczyniła trzy ustępy tego przepisu (art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji), zaś grupa posłów – tylko jeden ustęp (art. 180 ust. 5 Konstytucji). Z wniosku KRS nie wynika jednak, na czym miałyby polegać niezgodność kwestionowanych przepisów z art. 180 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że sędziowie są nieusuwalni, oraz z art. 180 ust. 2 Konstytucji, który dopuszcza złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli jedynie na mocy orzeczenia sądowego i tylko w wypadkach określonych w ustawie. Brak uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności w tym zakresie oznacza, że wnioskodawca nie dopełnił wymogu sformułowanego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), zgodnie z którym wniosek powinien zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Postępowanie w zakresie art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji jako wzorca kontroli zostało więc umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jako samodzielny wzorzec kontroli może być natomiast uznany art. 92 ust. 1 Konstytucji, na podstawie którego wnioskodawcy formułują zarzut wadliwie skonstruowanego upoważnienia do wydania rozporządzenia. KRS przepis ten czyni wzorcem kontroli jedynie w odniesieniu do art. 3 § 3 u.s.w., podnosząc, że w treści tego

ostatniego przepisu brakuje wytycznych, które zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji powinien zawierać. KRS pomija natomiast ten ostatni przepis wśród wzorców kontroli art. 20 pkt 1 u.s.p. Z kolei grupa posłów formułuje zarzut blankietowości upoważnienia do wydania rozporządzenia zawartego w art. 20 pkt 1 u.s.p., stąd art. 92 ust. 1 Konstytucji przywołuje wśród wzorców kontroli tego przepisu. Jak podnosi w uzasadnieniu wniosku grupa posłów: „W ocenie wnioskodawców «wytyczne» do znowelizowanego art. 20 ustawy o ustroju sądów powszechnych nie spełniają wymogu z art. 92 ust. 1 Konstytucji” (s. 13 wniosku). Wnioskodawcy czynią zatem art. 92 ust. 1 Konstytucji samodzielnym wzorcem kontroli w odniesieniu do art. 20 pkt 1 u.s.p., podobnie jak czyni to KRS w odniesieniu do art. 3 § 3 u.s.w.

We wniosku grupy posłów jako dodatkowy wzorzec kontroli przywołany został art. 15 ust. 2 Konstytucji, który stanowi: „Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”. W uzasadnieniu wniosku grupa posłów w żaden sposób nie wyjaśnia, na czym miałyby polegać niezgodność art. 20 pkt 1 u.s.p. z art. 15 ust. 2 Konstytucji, ograniczając się jedynie do przytoczenia treści tego ostatniego przepisu (s. 7 wniosku). Nie ulega wątpliwości, że wnioskodawca w tym zakresie nie dopełnił – wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK – wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. W związku z powyższym postępowanie w odniesieniu do art. 15 ust. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli zostało umorzone z uwagi na niedopuszczalność orzekania w tym zakresie.

2.4. Mając na uwadze powyższe ustalenia, Trybunał stwierdził, że wzorcami kontroli w niniejszej sprawie, zarówno w odniesieniu do art. 20 pkt 1 u.s.p., jak i w odniesieniu do art. 3 § 3 u.s.w., są art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 180 ust. 5 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji. W ramach tychże wzorców kontroli sytuują się dwa różne problemy konstytucyjne, które wymagają rozstrzygnięcia. Pierwszy dotyczył tego, czy minister będący organem władzy wykonawczej może w drodze rozporządzenia tworzyć i znosić sądy oraz ustalać ich siedziby i obszary właściwości, czy może jest to materia, która powinna być regulowana w ustawie. Drugi problem dotyczył tego, czy upoważnienie do wydania takiego rozporządzenia zawarte w zakwestionowanych przepisach zostało przez ustawodawcę właściwie skonstruowane. Oczywiście rozstrzygnięcie tego drugiego problemu może być

zasadne tylko wówczas, gdy Trybunał uzna, że minister może w drodze rozporządzenia tworzyć i znosić sądy oraz ustalać ich siedziby i obszary właściwości, gdyż nie jest to materia zastrzeżona dla ustawodawcy.

W niniejszej sprawie zostało umorzone postępowanie w zakresie dotyczącym trzech wzorców kontroli, tj. art. 15 ust. 2 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji – ze względu na niedopuszczalność orzekania z powodów wyżej przytoczonych.

3. Tworzenie i znoszenie sądów oraz ustalanie ich siedzib i obszarów właściwości w aspekcie historycznym i porównawczym.

3.1. Tworzenie i znoszenie sądów powszechnych i wojskowych oraz ustalanie ich siedzib i obszarów właściwości w różny sposób było dotychczas regulowane w prawie polskim, zwłaszcza jeśli perspektywą porównawczą zostanie objęty również okres międzywojenny.

Jeśli chodzi o sądownictwo powszechne, to w okresie międzywojennym, zgodnie z rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 12, poz. 93), tworzenie i znoszenie sądów grodzkich, okręgowych i apelacyjnych następowało w drodze ustawy, zaś ustalanie granic okręgu lub siedziby sądu – w drodze rozporządzeń wykonawczych Prezydenta. Ów podział materii między ustawę i rozporządzenie został zniesiony ustawą z dnia 4 marca 1929 r. nowelizującą wspomniane rozporządzenie (Dz. U. z 1930 r. Nr 5, poz. 43), którego art. 2 § 2 otrzymał następującą treść: „Tworzenie i znoszenie sądów grodzkich, okręgowych i apelacyjnych, ustalenie i zmiana ich okręgów, jak również zmiana siedziby sądu następują w drodze ustawy”. Prezydent mógł w drodze rozporządzenia zmienić granice okręgu sądowego lub siedzibę sądu, jednakże taka zmiana nie mogła być połączona z przeniesieniem sędziego bez jego zgody w stan spoczynku lub na inne miejsce służbowe (art. 2 § 3). Dopiero w 1950 r. na mocy przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 347) przekazano kompetencję w zakresie tworzenia i znoszenia sądów wojewódzkich i powiatowych odpowiednio do założeń ustawowych oraz ustalania obszaru ich właściwości i siedziby Ministrowi Sprawiedliwości. Ściśle powiązano też wówczas granice okręgów sądowych w ramach dwuszczeblowej struktury (sądy wojewódzkie i powiatowe) z podziałem administracyjnym państwa na województwa i powiaty. Rozwiązanie to przejęto (z uwzględnieniem zmian

w podziale administracyjnym kraju) w art. 16 i art. 17 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 31, poz. 137).

Na podstawie tej ostatniej ustawy Minister Sprawiedliwości został upoważniony do tworzenia i znoszenia sądów w drodze rozporządzenia wydawanego w porozumieniu z Ministrem Administracji i Gospodarki Przestrzennej. Wskutek zmiany dokonanej ustawą z dnia 20 grudnia 1989 r. o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o ustroju sądów wojskowych i Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 73, poz. 436) Minister Sprawiedliwości wykonywał swoją kompetencję w porozumieniu z Ministrem – Szefem Urzędu Rady Ministrów. Następnie na podstawie ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o powołaniu sądów apelacyjnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 53, poz. 306) Minister Sprawiedliwości został ponadto zobowiązany do zasięgnięcia opinii KRS. Po nowelizacji ustawą z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 160, poz. 1064) upoważnienie otrzymało treść tożsamą z obecnym upoważnieniem zawartym w art. 20 pkt 1 u.s.p., z tą jedynie różnicą, że nie zawierało ono wytycznych, podobnie jak jego poprzednie wersje, począwszy od 1985 r. (por. art. 15 § 2 i art. 16 § 2 u.s.p. z 1985 r. w brzmieniu nadanym powołaną nowelizacją).

Na podstawie tego upoważnienia ustawowego Minister Sprawiedliwości wydał szereg rozporządzeń. Jeśli chodzi o tworzenie sądów, to ostatnim rozporządzeniem wydanym na podstawie u.s.p. z 1985 r. było rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie utworzenia sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 166, poz. 1253, ze zm.). Po wejściu w życie u.s.p. zostały wydane nowe akty wykonawcze: rozporządzenie 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.), które następnie zostało uchylone rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 października 2002 r. w sprawie sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 180, poz. 1508, ze zm.). Spośród licznych rozporządzeń znoszących różne sądy powszechne można wskazać jedno z ostatnich, tj. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie zniesienia

Sądu Rejonowego w Lublinie i Zamiejscowego Wydziału Karnego Sądu Rejonowego w Trzciance z siedzibą w Czarnkowie, utworzenia Sądu Rejonowego Lublin-Wschód w Lublinie z siedzibą w Świdniku i Sądu Rejonowego Lublin-Zachód w Lublinie oraz zmiany rozporządzenia w sprawie sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 245, poz. 1640).

Z kolei jeśli chodzi o sądy wojskowe, to w okresie międzywojennym ich ustroj regulowany był dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 września 1936 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. Nr 76, poz. 536; dalej: u.s.w. z 1936 r.). Zgodnie z jego art. 8 § 1 wymiar sprawiedliwości w wojsku i marynarce wojennej sprawowały wojskowe sądy rejonowe i wojskowe sądy marynarskie, wojskowe sądy okręgowe i sądy admiralskie oraz wspólny dla wojska i marynarki wojennej Najwyższy Sąd Wojskowy. Tworzenie i znoszenie powyższych sądów (poza NSW) następowało w drodze rozkazu Ministra Spraw Wojskowych. Organ ten określał również obszar działania i siedzibę sądów admiralskich i wojskowych sądów marynarskich, jak również liczbę tych ostatnich sądów. Obszar działania i siedziby wojskowych sądów okręgowych oraz obszar działania wojskowych sądów rejonowych określił ustawodawca. Zgodnie z art. 11 § 1 u.s.w. z 1936 r. wojskowe sądy okręgowe miały znajdować się w każdym okręgu korpusu, obejmując swym obszarem działania cały okręg korpusu, zaś ich siedzibą była siedziba dowódcy okręgu korpusu, jeżeli Minister Spraw Wojskowych nie zarządził inaczej. Z kolei obszarem działania wojskowego sądu rejonowego – stosownie do treści art. 12 § 1 u.s.w. z 1936 r. – był rejon sądowy, będący częścią obszaru jednego okręgu korpusu. Liczba rejonów sądowych i ich granice oraz siedzibę wojskowych sądów rejonowych określał Minister Spraw Wojskowych.

30 września 1944 r. wszedł w życie dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 września 1944 r. – Prawo o ustroju Sądów Wojskowych i Prokuratury Wojskowej (Dz. U. Nr 6, poz. 29). Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w wojsku i marynarce wojennej zostało powierzone: 1) sądom wojskowym dywizji, korpusów, garnizonów i wojskowym sądom marynarskim; 2) sądom wojskowym armii, okręgów i administracji; 3) Najwyższemu Sądowi Wojskowemu. Mocą tego dekretu utworzono zatem sądy przy konkretnych jednostkach (formacjach) wojskowych. Ponadto art. 17 tego dekretu upoważnił Naczelnego Dowódcę do określenia, przy jakich jednostkach (formacjach) wojskowych poza armiami, okręgami, admiralicjami, korpusami i dywizjami tworzy się wojskowe sądy danych jednostek.

Nową regulację ustrojową w zakresie sądownictwa wojskowego wprowadziła ustawa z dnia 8 czerwca 1972 r. o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. Nr 23, poz. 166, ze zm.; dalej: u.s.w. z 1972 r.). Do kategorii sądów wojskowych zaliczyła ona wojskowe sądy okręgowe oraz wojskowe sądy garnizonowe. Zgodnie z art. 6 § 2 u.s.w. z 1972 r. Minister Obrony Narodowej tworzył i znosił wszystkie sądy wojskowe oraz określał ich nazwy i obszary właściwości. Początkowo Minister Obrony Narodowej wykonywał swoją kompetencję samodzielnie. Wskutek nowelizacji ustawą z dnia 29 czerwca 1995 r. o zmianie Kodeksu postępowania karnego, ustawy o ustroju sądów wojskowych, ustawy o opłatach w sprawach karnych i ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. Nr 89, poz. 443, ze zm.) został zobowiązany do zasięgania opinii KRS. Nie był natomiast zobowiązany do porozumiewania się z Ministrem Sprawiedliwości. Na mocy tego upoważnienia zostało wydane rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 lutego 1996 r. w sprawie utworzenia i zniesienia sądów wojskowych oraz określenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 23, poz. 106). Regulacja zawarta we wspomnianym art. 6 § 2 u.s.w. z 1972 r. nie została zmieniona do momentu uchylecia tej ustawy.

Podsumowując powyższe rozważania, Trybunał stwierdza, że jeśli chodzi o sądy powszechne, to w okresie międzywojennym ich tworzenie i znoszenie oraz ustalanie ich siedzib i granic okręgów następowało w drodze ustawy. Po drugiej wojnie światowej materia ta została przekazana – na mocy upoważnienia ustawowego – do uregulowania w drodze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. Jeśli zaś chodzi o sądy wojskowe, to ich tworzenie i znoszenie już w okresie międzywojennym leżało w kompetencjach egzekutywy, zaś od 1972 r. nieprzerwanie do chwili obecnej organem ustawowo upoważnionym do tworzenia i znoszenia sądów wojskowych, określania ich siedzib i obszarów właściwości jest Minister Obrony Narodowej. Trybunał podkreśla, że sposób tworzenia i znoszenia sądów powszechnych i wojskowych wprowadzony po drugiej wojnie światowej został co do zasady zaakceptowany przez demokratycznego ustawodawcę. Rozwiązanie to nie budziło wątpliwości zarówno w 1989 r., gdy Rzeczpospolita Polska dołączyła do grona państw demokratycznych, jak również w 1997 r., gdy usankcjonowano dokonane zmiany ustrojowe przyjmując nową Konstytucję. Wątpliwości co do istniejącego modelu tworzenia i znoszenia sądów powszechnych i wojskowych nie zgłaszało wówczas środowisko sędziowskie oraz stojąca na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów Krajowa Rada Sądownictwa.

3.2. Problematyka tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w różny sposób jest regulowana w innych państwach europejskich. W takich krajach jak Hiszpania, Republika Czeska czy Królestwo Niderlandów zarówno siedziby sądów, jak i obszary ich właściwości określone są w ustawie lub załącznikach do ustawy. W Niemczech kwestię tę reguluje ustawodawstwo krajów związkowych. Z kolei w takich krajach jak Austria czy Francja zarówno tworzenie i znoszenie poszczególnych sądów, jak i ustalanie granic sądowych w kompetencjach prawodawczych władzy wykonawczej. We Włoszech zarówno siedziby sądów, jak i obszary ich właściwości określone są w ustawie, niemniej jednak modyfikacje w tym zakresie mogą następować również w dekretach legislacyjnych, wydawanych z upoważnienia ustawowego. W Rumunii ustawa określa siedziby sądów, a obszary właściwości sądów określa uchwała rządu, wydana na wniosek ministra sprawiedliwości i zaopiniowana przez Najwyższą Radę Sądownictwa. W Szwecji z kolei rozporządzenie określa obszary właściwości sądów apelacyjnych; w wypadku pozostałych sądów powszechnych rozporządzenie określa zarówno ich siedziby, jak i obszary właściwości.

Należy zauważyć, że w ostatnim czasie nastąpiła reorganizacja sądownictwa w niektórych spośród wyżej przywołanych krajów. We Francji reorganizacja taka miała miejsce w latach 2008-2010; zmniejszono liczbę jednostek organizacyjnych sądownictwa z 1206 do 819. Reformie tej towarzyszyło wydanie dekretów premiera, modyfikujących treść tabel załączonych do Kodeksu o organizacji sądownictwa, określających granice sądów (zob. *Notatka porównawcza z 28 grudnia 2012 r. dotycząca tworzenia, znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w wybranych państwach europejskich*, przygotowana przez Zespół Orzecznictwa i Studiów Biura TK, znak: ZOS.430.47.2012, s. 9). Również rząd Królestwa Niderlandów przygotował reformę przewidującą zmniejszenie liczby rejonów sądowych (a tym samym liczby sądów rejonowych) z 19 do 10, a także zmniejszenie liczby okręgów sądowych (a tym samym liczby sądów okręgowych) z 5 do 4 (zob. przywołana wyżej *Notatka porównawcza...*, s. 15). W Rumunii reorganizacja sądownictwa miała miejsce w 2011 r. i polegała na likwidacji 12 sądów wymienionych w załączniku do ustawy nr 148/2011 r. o likwidacji niektórych sądów (zob. przywołana wyżej *Notatka porównawcza...*, s. 22). Największe zmiany dotyczące organizacji sądownictwa, dyktowane potrzebą osiągnięcia oszczędności w wydatkach budżetowych oraz zwiększenia efektywności działania sądów zostały dokonane we Włoszech dwoma dekretami legislacyjnymi wydanymi 7 września 2012 r. nr 155 i nr 156. Przepisy tych dekretów, które w większości zaczną obowiązywać

13 września 2013 r., zakładają m.in. likwidację wszystkich 220 wydziałów zamiejscowych sądów, redukcję liczby sędziów pokoju z 846 do 172 oraz redukcję liczby sądów z 166 do 129 (zob. przywołana wyżej *Notatka porównawcza...*, s. 27)

Podsumowując, niektóre z przywołanych wyżej państw europejskich dopuszczają możliwość regulowania przez władzę wykonawczą materii związanej z reorganizacją sądownictwa. W ostatnim czasie w niektórych z tych krajów reorganizacja taka miała miejsce i polegała na zmniejszeniu – ze względów oszczędnościowych – liczby sądów, a niekiedy również liczby sędziów.

4. Zarzut naruszenia art. 176 ust. 2 Konstytucji.

4.1. Uwagi wprowadzające.

Podstawowym wzorcem kontroli wskazanym zarówno przez grupę posłów, jak i KRS jest art. 176 ust. 2 Konstytucji. Główny zarzut sformułowany we wnioskach dotyczy zaś naruszenia zasady wyłączności ustawy w zakresie określenia ustroju i właściwości miejscowej sądów. Zdaniem wnioskodawców, upoważnienie Ministra Sprawiedliwości (Ministra Obrony Narodowej w odniesieniu do sądów wojskowych) do tworzenia i znoszenia sądów oraz określania ich siedzib i obszarów właściwości jest w istocie upoważnieniem do określania ich ustroju i właściwości w akcie podustawowym.

W związku z tak sformułowanym zarzutem Trybunał stwierdził, że art. 176 ust. 2 Konstytucji powierza ustawodawcy zwykłemu określenie ustroju sądów, ich właściwości oraz postępowania przed sądami. Dotychczas w doktrynie wyrażany był pogląd, że nakaz ustawowej regulacji, o którym mowa w art. 176 ust. 2 Konstytucji, oznacza, że ustawodawca powinien określić wszystkie podstawowe elementy ustroju, właściwości i procedury sądowej, zachowując jednak możliwość odesłania spraw szczegółowych do uregulowania w drodze rozporządzenia (zob. w szczególności L. Garlicki, uwaga do art. 176 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 10). Takie rozumienie zasady wyłączności ustawy wynikającej z art. 176 ust. 2 Konstytucji przyjął również Trybunał w wyrokach: z 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 56 oraz z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3. W tym ostatnim wyroku (wydanym w pełnym składzie) Trybunał stwierdził: „formuła odesłania zastosowana w art. 176 ust. 2 jest szersza, niż ma to miejsce w wypadku trybunałów (art. 197 i art. 201) 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. Nie wyklucza to jednak odsyłania przez ustawodawcę spraw szczegółowych do regulacji w drodze rozporządzenia (por. wyrok z 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 56). Redakcyjne ujęcie art. 176 ust. 2 Konstytucji nie daje podstaw do wyprowadzania z niego zasady absolutnej wyłączności regulacji ustawowej”. Kontynuując powyższą linię orzecniczą, Trybunał w niniejszej sprawie postanowił rozstrzygnąć, które konkretnie kwestie dotyczące ustroju i właściwości sądów muszą być uregulowane w ustawie, a które mogą być przekazane do regulacji w drodze rozporządzenia.

Kwestionowane przepisy, tj. art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. upoważniają odpowiednio Ministra Sprawiedliwości i Ministra Obrony Narodowej do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w drodze rozporządzenia. W związku z powyższym podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy miało ustalenie, czy materia przekazana Ministrowi Sprawiedliwości (Ministrowi Obrony Narodowej w odniesieniu do sądów wojskowych) do uregulowania w rozporządzeniu stanowi podstawowy element ustroju i właściwości sądu, który – zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji – wymaga regulacji ustawowej. Innymi słowy, należało ustalić, czy tworzenie i znoszenie poszczególnych sądów można uznać za określanie podstawowych elementów ustroju sądów oraz czy ustalanie siedzib tych sądów i obszarów ich właściwości stanowi podstawowy element wyznaczający właściwość sądów.

4.2. Wymóg ustawowej regulacji ustroju sądów a ich tworzenie i znoszenie.

4.2.1. Ustalenie tego, czy tworzenie i znoszenie sądów może być traktowane jako określanie lub zmienianie ustroju sądów, wymaga najpierw zdefiniowania pojęcia „ustrój sądów”.

Za punkt wyjścia w tym zakresie Trybunał przyjął przepisy konstytucyjne, w których występuje pojęcie ustroju sądów, oraz przepisy konstytucyjne, które do tego pojęcia pośrednio się odwołują. Do tej pierwszej grupy przepisów należą art. 176 ust. 2 i art. 180 ust. 5 Konstytucji, w których pojęcie to *expressis verbis* został wyrażone. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że ustrój sądów określają ustawy, zaś drugi wprowadza zasadę, zgodnie z którą w razie zmiany ustroju sądów wolno sędziego przenieść do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia. Z treści art. 180 ust. 5 Konstytucji można również wyprowadzić wniosek, że zmiana granic

okręgów sądowych nie stanowi zmiany ustroju sądów. Art. 180 ust. 5 Konstytucji dopuszcza bowiem możliwość przeniesienia sędziego na warunkach wcześniej wspomnianych „w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych”. Jeśliby zmiana granic okręgów sądowych stanowiła zmianę ustroju sądów, to zbędne byłoby jej dodatkowe wskazywanie w treści art. 180 ust. 5 Konstytucji.

Do przepisów pośrednio definiujących ustrój sądów należy zaliczyć art. 176 ust. 1 Konstytucji. Jest to przepis umieszczony bezpośrednio przed art. 176 ust. 2 Konstytucji, formułującym wymóg ustawowego określenia ustroju sądów. Ten pierwszy przepis, wprowadzając wymóg co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego, przesądza pewne istotne kwestie w płaszczyźnie ustrojowej. Instancyjność postępowania sądowego determinuje bowiem organizację systemu sądów przynajmniej – jak wskazuje L. Garlicki – „w dwóch aspektach. Po pierwsze, musi to być system wieloszczeblowy, tak by istniały odrębne sądy zdolne do rozpatrywania spraw w dwóch kolejnych instancjach. Po drugie w ramach owej wieloszczeblowości musi istnieć hierarchia, bo sąd drugiej instancji musi być zarazem sądem wyższym, zdolnym do narzucenia sądowi pierwszej instancji sposobu i kierunku rozstrzygnięcia w sprawie” (L. Garlicki, uwaga do art. 176 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 3). Pogląd ten Trybunał, orzekając w niniejszym składzie, podzielił. Analiza art. 176 ust. 1 Konstytucji prowadzi zatem do wniosku, że elementem ustroju sądów jest ich wieloszczeblowa struktura występująca w obrębie różnych rodzajów sądów (tj. sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych).

Kolejnymi przepisami, które należało uwzględnić w procesie definiowania pojęcia ustroju sądów, są art. 197 i art. 201 Konstytucji, które odsyłają do regulacji ustawowej pewne materie dotyczące drugiego segmentu władzy sędziowskiej, tj. trybunałów. Przepisy te zobowiązują ustawodawcę do określenia „organizacji” odpowiednio Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, a nie „ustroju” tych organów. To zróżnicowanie przedmiotu regulacji ustawowej w treści art. 176 ust. 2 oraz art. 197 i art. 201 Konstytucji pozwala na sformułowanie wniosku, że pojęcie ustroju odnosi się do pewnych struktur złożonych, w ramach których zachodzą określone relacje między poszczególnymi ich elementami. Ustrój obejmuje zatem nie tylko organizację poszczególnych elementów, w tym ich strukturalne uporządkowanie, ale również relacje zachodzące między nimi i determinujące kształt struktury jako takiej.

Definiując pojęcie ustroju sądów, należy również mieć na uwadze cele, jakie prawne uregulowanie ustroju sądów ma spełniać w świetle całokształtu regulacji

konstytucyjnej. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111, „ustrój sądów realizować ma, najogólniej rzecz biorąc, dwie najważniejsze wytyczne konstytucyjne, a mianowicie zapewniać sądom jako instytucjom publicznym rzetelność i sprawność. Regulacja ustroju sądów ma służebne znaczenie wobec przysługującego każdemu prawa do rozpatrzenia jego sprawy w sposób sprawiedliwy, jawny i bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Rzetelność działania sądów oznacza w tym kontekście przede wszystkim ich bezstronność, niezależność i niezawisłość, zaś sprawność – eliminację w miarę możliwości przedłużania się postępowania sądowego ponad uzasadnioną konieczność. Podstawowym założeniem nie może tu więc być dobro pojmowanego wąsko wymiaru sprawiedliwości, ani ochrona interesów osób zatrudnionych w organach władzy sądowniczej, ale dążenie do sprawnego i rzetelnego wykonywania zadań publicznych, do których sądy zostały powołane”.

Mając na uwadze analizę powyższych przepisów konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że elementami definiującymi ustrój sądów są ich struktura, którą tworzą różne kategorie sądów w obrębie danego rodzaju sądów (tj. sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych), organizacja wewnętrzna sądów danej kategorii oraz relacje instancyjne i w zakresie nadzoru judykacyjnego między różnymi kategoriami sądów w obrębie danego rodzaju sądów i między niektórymi rodzajami sądów (tj. sądami powszechnymi i wojskowymi) a Sądem Najwyższym.

Dla tak rozumianego ustroju sądów podstawowe znaczenie mają pozycja ustrojowa tych organów w państwie oraz relacje, w jakich władza sądownicza pozostaje wobec władzy ustawodawczej i wykonawczej. Pozycję ustrojową sądów określają w szczególności zasady: podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji) oraz odrębności i niezależności władzy sądowniczej od innych władz (art. 173 Konstytucji). Sposób ujęcia obu tych zasad – jak podkreślił Trybunał w wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 – „rodzi następstwa dla pozycji władzy sądowniczej w systemie podziału władzy, jak i dla wzajemnych relacji władz do siebie. W relacjach tych nie chodzi tylko o separację władz, ale i o ich wzajemne równoważenie się. Konstytucja z 1997 r. odeszła od statycznego („obronnego”) wyrażenia zasady podziału władzy polegającego na kwalifikowaniu «organów państwa» do poszczególnych władz i na deklarowaniu ich niezależności, na rzecz ujęcia stosunków między władzami w sposób dynamiczny, który wyraża się w formule ich równoważenia się. «Równoważenie się» władz oznacza oddziaływanie władz na siebie, wzajemne

uzupełnianie swych funkcji przez organy i wyraża się zarówno we współpracy władz ze sobą, jak i w ich wzajemnej kontroli, a także przejawia się w możliwościach prowadzenia dialogu między nimi. «Równoważenie się» władz, które zakłada hamowanie się władz, nie wyklucza wartości jaką stanowi «współdziałanie władz» (o którym stanowi wstęp do Konstytucji)».

4.2.2. Unormowanie problematyki ustroju sądów w Konstytucji charakteryzuje się znacznie mniejszym stopniem szczegółowości aniżeli ma to miejsce w wypadku takich zagadnień jak status sędziego czy gwarancje jego niezawisłości. W wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, TK stwierdził, że „w wypadku regulacji ustroju i właściwości sądów ustrojodawca stanął na stanowisku, że w znacznym stopniu należy ona do ustawodawcy zwykłego. Nadmierna szczegółowość regulacji konstytucyjnej nie byłaby też pożądana, gdyż utrudniałaby dostosowanie procedury i właściwości sądów do zmieniającej się rzeczywistości społecznej”.

Wymóg ustawowego określenia ustroju sądów nie oznacza pozostawienia ustawodawcy całkowitej swobody w tym zakresie. Należy bowiem zauważyć, że pozycję ustrojową sądów oraz podstawowe elementy ich ustroju determinuje już sama Konstytucja. Zgodnie z jej art. 10 sądy razem z trybunałami tworzą władzę sądowniczą, która – jak stanowi art. 173 Konstytucji – jest odrębna i niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Strukturę sądownictwa – zgodnie z art. 175 Konstytucji – stanowią sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe, a ponadto na czas wojny może zostać ustanowiony sąd wyjątkowy. Konstytucja przesądza również sposób powoływania sędziów (art. 179) oraz formułuje gwarancje niezawisłości sędziów (art. 178, art. 180-181). Ustawodawca może zatem określać ustrój sądów jedynie z uwzględnieniem tych rozwiązań ustrojowych przyjętych w Konstytucji. To znaczy, że ustawodawca nie może np. ukształtować struktury sądów z pominięciem sądów powszechnych czy ustanowić tylko jeden sąd powszechny, w sytuacji gdy ustrojodawca w art. 175 Konstytucji używa w odniesieniu do tego rodzaju sądów liczby mnogiej, wskazując, że jest to kategoria zbiorcza.

Istotne ograniczenia dla ustawodawcy określającego ustrój sądów wynikają z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sformułowane w tym przepisie prawo do sądu jest bowiem podstawową wartością, którą ustawodawca ma obowiązek chronić i realizować, regulując ustrój sądów. Wymóg ustawowej regulacji ustroju sądów ma bowiem charakter gwarancyjny względem prawa do sądu. Ustawodawca musi zatem tak ukształtować

ustrój sądów, by zapewnić każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Zawarte w art. 176 ust. 2 Konstytucji odesłanie do określenia w ustawie ustroju sądów zostało zrealizowane przez cztery ustawy ustrojowe, tj. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz ustawę o SN. Na potrzeby niniejszej sprawy zasadne wydaje się bliższe przedstawienie rozwiązań ustrojowych przyjętych w u.s.p. oraz u.s.w. Jednocześnie z uwagi na treść rozpatrywanego zarzutu unormowania tych dwóch aktów prawnych zostaną w tej części uzasadnienia wyroku przedstawione jedynie w zakresie dotyczącym zasad tworzenia i znoszenia sądów powszechnych i sądów wojskowych.

4.2.3. Sądami powszechnymi – zgodnie z art. 1 § 1 u.s.p. – są sądy rejonowe, okręgowe i apelacyjne. Ogólne zasady tworzenia tych sądów determinują przepisy rozdziału 2 u.s.p. („Organizacja sądów”). Sąd rejonowy tworzy się dla jednej lub większej liczby gmin, a w uzasadnionych wypadkach może być utworzony więcej niż jeden sąd rejonowy w obrębie tej samej gminy. Sąd okręgowy tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów rejonowych, zaś sąd apelacyjny – dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów okręgowych. Kompetencję w zakresie tworzenia i znoszenia sądów powszechnych ustawodawca przyznał Ministrowi Sprawiedliwości, zgodnie z kwestionowanym art. 20 pkt 1 u.s.p., który stosowne rozporządzenie w tym zakresie może wydać po zasięgnięciu opinii KRS. Jednocześnie na podstawie art. 19 § 1 u.s.p. Minister Sprawiedliwości tworzy i znosi wydziały oraz wydziały i ośrodki zamiejscowe sądów w drodze zarządzenia, mając na względzie potrzebę zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa, w szczególności przez dostosowanie liczby, rodzaju i wielkości wydziałów do obciążenia wpływem spraw, ekonomię postępowania sądowego oraz konieczność prawidłowego wykonywania czynności nadzorczych, w celu zagwarantowania realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie.

Na podstawie kwestionowanego art. 20 pkt 1 u.s.p. zostały wydane dwa rozporządzenia: z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1121) i z dnia 25 października 2012 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1223). Rozporządzenia te obowiązują od 1 stycznia 2013 r. Zgodnie z art. 24 ustawy zmieniającej z 18 sierpnia 2011 r., do dnia wejścia

w życie tych rozporządzeń obowiązywały rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości dotyczące organizacji sądów powszechnych, wydane na podstawie art. 20 u.s.p. w poprzednim brzmieniu.

Sądami wojskowymi, zgodnie z art. 3 u.s.w., są wojskowe sądy okręgowe i wojskowe sądy garnizonowe, które tworzy i znosi oraz określa ich siedziby i obszary właściwości Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii KRS, w drodze rozporządzenia. Jednocześnie Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości może tworzyć i znosić w drodze rozporządzenia wydziały zamiejscowe poza siedzibami wojskowych sądów garnizonowych.

Na podstawie upoważnienia zawartego w kwestionowanym art. 3 § 3 u.s.w. Minister Obrony Narodowej wydał rozporządzenie 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.), a także rozporządzenie z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie zniesienia niektórych wojskowych sądów garnizonowych oraz zmiany rozporządzenia w sprawie utworzenia sądów wojskowych oraz określenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 32, poz. 175). Na mocy tego ostatniego rozporządzenia zostały zniesione sądy garnizonowe w Bydgoszczy, Krakowie i Zielonej Górze. Aktualnie funkcjonują dwa Wojskowe Sądy Okręgowe (w Poznaniu i Warszawie) oraz siedem Wojskowych Sądów Garnizonowych (w Gdyni, Lublinie, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu).

Podsumowując powyższe ustalenia, Trybunał stwierdził, że obie ustawy, tj. u.s.p. i u.s.w., w ramach określenia ustroju sądów wskazały rodzaje sądów należące do kategorii sądów powszechnych i sądów wojskowych. Należy dodać, że obie ustawy uregulowały również strukturę wewnętrzną sądów, w tym funkcjonujące w ramach sądów organy, ich kompetencje oraz zasady ich powoływania i odwoływania. U.s.p. wprowadziła ponadto zasadę powiązania struktury sądów powszechnych z podziałem terytorialnym kraju na gminy, a także określiła działające w ramach poszczególnych sądów wydziały. Obie ustawy powierzyły odpowiednim ministrom kompetencje w zakresie tworzenia i znoszenia poszczególnych sądów.

4.2.4. Tworzenie i znoszenie przez Ministra Sprawiedliwości sądów powszechnych oraz przez Ministra Obrony Narodowej sądów wojskowych należy rozpatrywać w ramach tzw. władztwa organizacyjnego w zakresie wymiaru sprawiedliwości, a nie w ramach zmiany ustroju sądów. Ustrój sądów determinują –

o czym wyżej była mowa – dwa czynniki, tj. poszczególne kategorie i rodzaje sądów oraz relacje instancyjne i w zakresie nadzoru judykacyjnego zachodzące między nimi. Zarówno Minister Sprawiedliwości, jak i Minister Obrony Narodowej, wykonując ustawowo powierzone im kompetencje, są związani kategoriami sądów, które funkcjonują w ramach sądownictwa powszechnego i wojskowego, oraz relacjami instancyjnymi i w zakresie nadzoru judykacyjnego, które między nimi zachodzą, gdyż kwestie te zostały szczegółowo uregulowane przez ustawodawcę w u.s.p. i u.s.w. Każdy z ministrów ma jednak swobodę w zakresie ustalenia liczby sądów w ramach poszczególnych kategorii sądów. Ustawodawca nie wskazał bowiem liczby minimalnej lub maksymalnej jednostek organizacyjnych sądownictwa. Wskazania co do liczby sądów w obrębie poszczególnych rodzajów i kategorii nie wynikają również z przepisów konstytucyjnych, poza wspomnianym wcześniej użyciem w art. 175 Konstytucji liczby mnogiej na określenie zbiorcze sądów w ramach kategorii sądów powszechnych i sądów wojskowych. Swoboda Ministrów Sprawiedliwości i Obrony Narodowej w zakresie ustalania liczby sądów nie oznacza jednak dowolności, gdyż przepisem istotnie ograniczającym tę swobodę jest art. 45 ust. 1 Konstytucji. Liczba sądów poszczególnych rodzajów i kategorii wymaga określenia na takim poziomie, by gwarantowała realizację konstytucyjnego prawa do sądu w kształcie opisanym w tym właśnie przepisie. Określając liczbę sądów, ministrowie muszą brać pod uwagę konieczność zapewnienia organizacyjnych ram dla sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Liczba sądów powinna zatem gwarantować zarówno powszechny dostęp do sądu każdemu, kto chciałby skorzystać z prawa do sądu, jak i sprawne działanie wymiaru sprawiedliwości pozwalające na rozpatrywanie spraw bez nieuzasadnionej zwłoki. Ustalenie przez ministra liczby sądów w obrębie danej kategorii wymaga zatem każdorazowoważenia różnych wartości celem znalezienia rozwiązania najkorzystniejszego z punktu widzenia potrzeby zapewnienia każdemu konstytucyjnie gwarantowanego mu prawa do sądu. Za stworzenie sprawnie działającego sądownictwa minister, jako członek rządu, odpowiada zarówno politycznie, jak i konstytucyjnie.

Tworzenie i znoszenie przez ministra poszczególnych sądów w ramach upoważnienia wynikającego z art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w, a tym samym zmiana liczby sądów w ramach danej kategorii sądów, nie stanowią zmiany ustroju sądów, który wyznaczają poszczególne rodzaje i kategorie sądów oraz powiązania zachodzące między nimi. Minister nie może na podstawie przywołanych wyżej przepisów znieść

całej ustawowo określonej kategorii sądów (np. w ramach sądów powszechnych nie może znieść szczebla sądów rejonowych, okręgowych czy apelacyjnych). O ile zatem minister nie działa poza upoważnieniem wynikającym z kwestionowanych przepisów, tj. nie tworzy sądów nowych kategorii, nieznanych istniejącemu systemowi sądownictwa, nie likwiduje konstytucyjnych rodzajów lub ustawowych kategorii sądów, jak również nie zmienia powiązań instancyjnych i w zakresie nadzoru judykacyjnego zachodzących między sądami, nie można mówić o zmianie ustroju sądów. Tworzenie i znoszenie sądów przez ministrów może zatem zmieniać ustrój sądów tylko wówczas, gdy odbywa się z naruszeniem upoważnienia wynikającego z art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. Jest to jednak podstawa do stwierdzenia niekonstytucyjności rozporządzenia wydanego z naruszeniem upoważnienia ustawowego, a nie do stwierdzenia niekonstytucyjności samego upoważnienia wynikającego z art. 20 pkt 1 u.s.p. lub art. 3 § 3 u.s.w. Trybunał stwierdził zatem, że tworzenie i znoszenie sądów na podstawie tych przepisów nie stanowi zmiany ustroju sądów w rozumieniu art. 176 ust. 2 Konstytucji, a zatem dokonywanie tych czynności nie wymaga zachowania formy ustawowej i może następować w drodze aktów władzy wykonawczej.

Argumentem za tym stwierdzeniem jest również zestawienie treści art. 175 ust. 1 i art. 176 ust. 2 Konstytucji. Ten pierwszy przepis, o czym wcześniej była mowa, wymienia jedynie rodzaje sądów, nie wskazując konkretnych ich kategorii (poza SN). To prowadzi do wniosku, że występujące w kolejnym przepisie, tj. art. 176 ust. 2 Konstytucji, odniesienie do ustroju sądów regulowanego ustawowo dotyczy tylko ustroju określonych kategorii sądów, a nie tworzenia i znoszenia w ramach tych kategorii poszczególnych sądów. W tym zakresie można na zasadzie analogii odwołać się do ustaleń poczynionych przez TK w wyroku z 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92, stwierdzającym zgodność z Konstytucją przepisów dotyczących trybu tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin. W tej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich podnosił, że z uwagi na treść art. 15 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „zasadniczy podział terytorialny państwa (...) określa ustawa”, wszelkie zmiany dotyczące gmin, czyli decyzja o utworzeniu, zniesieniu, podziale lub połączeniu gminy, powinny być wprowadzane drogą ustawową. Tymczasem ustawodawca w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) upoważnił Radę Ministrów do wydania rozporządzenia w tym zakresie. W uzasadnieniu wyroku wydanego w tej sprawie TK stwierdził: „Nie jest racjonalne, aby parlament zajmował się szczegółowymi korektami

ustanowionego już podziału terytorialnego. Ustawodawca unormował reguły, a konkretne decyzje pozostawił Radzie Ministrów”. W efekcie TK doszedł do wniosku, że z art. 15 ust. 2 Konstytucji nie wynika konieczność uregulowania w ustawie bytu i granic poszczególnych gmin jako jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa i można kwestię tę uregulować w rozporządzeniu. Skoro zatem granice gmin mogą być korygowane w drodze rozporządzenia, to również w ten sposób mogą być korygowane granice okręgów sądowych powiązane z granicami gmin. System sądów (rozumiany jako rozmieszczenie sądów) jest bowiem powiązany ze strukturą terytorialną państwa.

Tworzenie i znoszenie poszczególnych sądów traktowanych jako odrębne jednostki organizacyjne w systemie sądownictwa to czynności należące do tzw. władztwa organizacyjnego w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Jak wskazał P. Czarny w opinii prawnej z 20 listopada 2012 r. w sprawie obywatelskiego projektu ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych (druk sejmowy nr 804/VII kadencja), „tworzenie i znoszenie konkretnych sądów, wyznaczanie ich siedzib i obszaru właściwości należy do kompetencji organów władzy wykonawczej” (s. 6 opinii). Trybunał podkreśla, że choć nie jest wykluczone uregulowanie powyższej materii w ustawie, to przyjęte obecnie przez ustawodawcę rozwiązanie polegające na powierzeniu organowi władzy wykonawczej kompetencji do tworzenia poszczególnych sądów w aspekcie organizacyjnym, lokalowym i kadrowym, jak też kompetencji do ich znoszenia, nie narusza standardów konstytucyjnych.

Upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów znajduje dodatkowe uzasadnienie w powierzonym mu nadzorze administracyjnym nad sądami powszechnymi. Problem konstytucyjności tego nadzoru był rozważany w wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07. Orzekając w pełnym składzie, Trybunał stwierdził wówczas, że zagadnienie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów „mieści się w sferze ustroju sądownictwa w znaczeniu szerokim. Wskazanie podmiotów nadzoru umożliwia bowiem właściwe funkcjonowanie struktur sądowych”. W ramach nadzoru administracyjnego Minister odpowiada za właściwą organizację sądów warunkującą sprawność i efektywność ich działania.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że tworzenie i znoszenie sądów powszechnych i wojskowych nie wymaga regulacji ustawowej, gdyż nie stanowi określania lub zmiany ustroju sądów i może być dokonywane w drodze rozporządzenia odpowiednio Ministra Sprawiedliwości i Ministra Obrony Narodowej.

Tym samym art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. w zakresie dotyczącym tworzenia i znoszenia sądów są zgodne z art. 176 ust. 2 Konstytucji.

4.3. Wymóg ustawowej regulacji właściwości sądów a ustalanie ich siedzib i obszarów właściwości.

4.3.1. Właściwość sądu to zakres kompetencji sądu w zakresie rozpoznawania i rozstrzygania spraw oraz dokonywania czynności procesowych w postępowaniu sądowym. W zależności od przyjętego kryterium można wyróżnić właściwość miejscową (terytorialną), rzeczową (przedmiotową) i czynnościową (funkcjonalną). Właściwość miejscowa, którą powołują wnioskodawcy, oznacza rozgraniczenie kompetencji między sądami tego samego rzędu ze względu na terytorialny zakres jurysdykcji.

Obszar właściwości sądu i jego siedziba to niewątpliwie kwestie mieszczące się w ramach pojęcia właściwości sądów, o którym mowa w art. 176 ust. 2 Konstytucji. Sformułowany w tym przepisie wymóg ustawowej regulacji właściwości sądów nie oznacza jednak, że tylko ustawa może określać siedzibę sądów i obszar jego właściwości. Jak wynika z przytoczonych wyżej poglądów przedstawicieli doktryny prawa i wcześniejszego orzecznictwa Trybunału wyłączność ustawy w rozumieniu art. 176 ust. 2 Konstytucji oznacza, że ustawodawca musi określić wszystkie podstawowe elementy właściwości sądu, co jednak nie wyklucza odesłania kwestii szczegółowych do regulacji w drodze rozporządzenia. Na potrzeby rozstrzygnięcia niniejszej sprawy istotne znaczenia ma ustalenie tego, co konkretnie jest kwestią szczegółową, jeśli chodzi o właściwość sądów.

4.3.2. Rozstrzygnięcie tego, w jakim zakresie problematyka właściwości sądów musi być uregulowana w ustawie, a w jakim zakresie może zostać odesłana do unormowania w drodze rozporządzenia, wymagało analizy kilku przepisów konstytucyjnych. Podział materii między ustawę a rozporządzenie w tej niezwykle istotnej z punktu widzenia realizacji prawa do sądu kwestii nie może bowiem zostać ustalony zgodnie z zasadą przyjmowaną na gruncie art. 92 ust. 1 Konstytucji, że w rozporządzeniu można uregulować sprawy drugorzędne. Sprawy dotyczące właściwości sądu nie mają takiego charakteru, a to z tego względu, że właściwość sądu jest elementem konstytucyjnego prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Podział materii między ustawę a rozporządzenie w kwestii właściwości sądu powinien zostać zatem ustalony na podstawie analizy przepisów konstytucyjnych opisujących właściwość

sądów, tj. art. 45 ust. 1, art. 176 ust. 2 i art. 177 Konstytucji. Dopiero interpretacja systemowa tych przepisów pozwoli rozstrzygnąć, czy ustalanie siedziby sądów i obszaru ich właściwości to są kwestie zastrzeżone dla regulacji ustawowej, czy kwestie, które mogą być uregulowane w rozporządzeniu.

Pierwszym z przepisów wymagających rozważenia jest art. 177 Konstytucji, zgodnie z którym sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Przepis ten nie został uczyniony wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, choć nawiązania do niego znajdują się w uzasadnieniach obu wniosków. Jak stwierdził TK w wyroku z 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 100), art. 177 Konstytucji „dotyczy swoistego «podziału kompetencji» w ramach władzy sądowniczej”. Formułuje on domniemanie właściwości sądów powszechnych w sprawach, które ustawowo nie są zastrzeżone dla właściwości innych sądów. Wskazany w tym przepisie rodzaj sądów, tj. sądy powszechne, został wymieniony w treści art. 175 Konstytucji. Toteż TK uznaje, że „innymi sądami”, o których mowa w art. 177 Konstytucji, są pozostałe sądy wymienione w art. 175 Konstytucji, tj. Sąd Najwyższy, sądy administracyjne, sądy wojskowe oraz sąd wyjątkowy, który może być ustanowiony na czas wojny. Z pośrednio sformułowanego w art. 177 Konstytucji wymogu ustawowego zastrzeżenia niektórych spraw dla właściwości innych sądów anizeli sądy powszechne wynika zatem konieczność uregulowania w ustawie właściwości Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz – w razie jego ustanowienia – sądu wyjątkowego. Tak interpretując art. 177 w związku z art. 175 Konstytucji można było sformułować dwa wnioski. Po pierwsze, zasada wyłączności ustawowej w zakresie regulacji właściwości sądowej, która może być wywodzona z treści art. 177 Konstytucji, dotyczy właściwości określonych rodzajów sądów, a nie właściwości konkretnych (wskazanych jednostkowo) sądów. Po drugie, skoro w art. 177 Konstytucji ustrojodawca przesądził domniemanie właściwości sądów powszechnych, to regulacja ustawowa dotycząca właściwości tych sądów nie musi być tak szczegółowa jak regulacja dotycząca właściwości „innych sądów”.

Przyjmując analogiczne rozumienie pojęcia „właściwość sądów” użytego w art. 176 ust. 2 Konstytucji, należało zatem uznać, że ustawa musi określać właściwość istniejących rodzajów i kategorii sądów, przy czym chodzi tu zarówno o rodzaje sądów wymienione w Konstytucji (tj. SN, sądy powszechne, sądy administracyjne, sądy wojskowe i sąd wyjątkowy), jak i ich kategorie wprowadzone

przez ustawę (tj. w obrębie sądów powszechnych – sądy rejonowe, okręgowe i apelacyjne, w obrębie sądów administracyjnych – NSA i wojewódzkie sądy administracyjne, a w obrębie sądów wojskowych – okręgowe i garnizonowe sądy wojskowe). Ustawowa regulacja właściwości sądów, o której mowa w art. 176 ust. 2 Konstytucji, może również charakteryzować się różnym stopniem szczegółowości w odniesieniu do różnych rodzajów sądów. W szczególności konieczne było szczegółowe i wyczerpujące określenie właściwości innych sądów aniżeli sądy powszechne, gdyż na rzecz tych ostatnich przemawia domniemanie właściwości w sprawach ustawowo niezastrzeżonych dla innych sądów.

4.3.3. Należy zauważyć, że wymóg ustawowego określenia właściwości poszczególnych rodzajów i kategorii sądów został w pełni zrealizowany w prawie polskim. Jeśli chodzi o właściwość miejscową sądów powszechnych i wojskowych, gdyż tych sądów właśnie dotyczą kwestionowane art. 20 pkt 1 u.s.p. oraz art. 3 § 3 u.s.w., to stosowne regulacje znajdują się w ustawach procesowych, tj. w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) oraz w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.).

K.p.c. wyróżnia trzy rodzaje właściwości sądu w postępowaniu cywilnym, w zależności od sposobów jej określenia dla konkretnej sprawy, tj. właściwość ogólną, przemienną i wyłączną. Właściwość miejscowa ogólna wynika z zasady, że sprawę powinien rozpoznać sąd właściwy dla pozwanego. Właściwość miejscowa przemienna polega na tym, że w pewnych przewidzianych w k.p.c. rodzajach spraw powództwo może zostać wytoczone według uznania powoda bądź przed sąd właściwości ogólnej, bądź przed inny sąd wskazany w ustawie, np. powództwo o roszczenie majątkowe przeciwko przedsiębiorcy można wytoczyć przed sąd, w którego okręgu znajduje się zakład główny lub oddział, jeżeli roszczenie pozostaje w związku z działalnością tego zakładu lub oddziału (por. art. 33 k.p.c.). Właściwość miejscowa wyłączna oznacza ustalenie w sposób kategoriyczny sądu jedynie właściwego do rozpoznania danej sprawy, np. powództwo o własność lub o inne prawa rzeczowe na nieruchomości, jak również powództwo o posiadanie nieruchomości można wytoczyć wyłącznie przed sąd miejsca jej położenia (por. art. 38 § 1 k.p.c.). Jeszcze inaczej uregulowana jest właściwość miejscowa sądu w postępowaniu nieprocesowym. Zasadą jest, że w braku przepisu szczególnego dla danej kategorii spraw, właściwym miejscowo w wypadku wszczęcia sprawy

na wniosek jest sąd miejsca zamieszkania (siedziby) wnioskodawcy, a w braku miejsca zamieszkania – sąd miejsca pobytu wnioskodawcy, zaś w wypadku wszczęcia sprawy z urzędu – sąd, w okręgu którego nastąpiło zdarzenie stanowiące podstawę wszczęcia postępowania (por. art. 508 k.p.c.).

W postępowaniu karnym podstawę określenia, który sąd jest właściwy miejscowo, stanowi przede wszystkim miejsce popełnienia czynu karalnego. Czyn zabroniony uważa się za popełniony w miejscu, w którym sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był zobowiązany, albo gdzie skutek stanowiący znamię czynu zabronionego nastąpił lub według zamiaru sprawcy miał nastąpić (art. 6 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.). Miejscowo właściwy jest sąd, w którego okręgu popełniono dany czyn karalny. W wypadku gdy przestępstwo popełniono na polskim statku wodnym lub powietrznym, a kryterium miejsca popełnienia czynu nie może mieć zastosowania, właściwy jest sąd macierzystego portu statku. W wypadku przestępstw popełnionych w okręgu kilku sądów, właściwy jest sąd, w którego okręgu najpierw wszczęto postępowanie przygotowawcze (art. 31 k.p.k.). Jeżeli nie można ustalić miejsca popełnienia przestępstwa w taki sposób, stosuje się kryterium pomocnicze określone szczegółowo w art. 32 k.p.k.

Właściwość miejscowa sądów wojskowych uregulowana jest w art. 651 k.p.k. W sprawach o przestępstwa podlegające kognicji tych sądów, orzeka sąd wojskowy, obejmujący swoją właściwością jednostkę wojskową, w której żołnierz pełnił służbę wojskową lub pracownik był zatrudniony. Właściwość sądu wojskowego ze względu na przynależność oskarżonego do jednostki wojskowej określa się według chwili wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego.

Mając powyższe na uwadze, TK stwierdził, że właściwość miejscowa zarówno sądów powszechnych, jak i sądów wojskowych jest określona w przepisach ustawowych.

4.3.4. Zasadność takiego rozumienia zasady wyłączności ustawy w zakresie regulacji właściwości sądów, o której mowa w art. 176 ust. 2 Konstytucji, odnoszonej do rodzajów i kategorii sądów, a nie do poszczególnych sądów w obrębie kategorii, należało zweryfikować sięgając do drugiego przepisu konstytucyjnego, w którym występuje pojęcie właściwości sądowej. Przepisem tym jest będący wzorcem kontroli w niniejszej sprawie art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki

przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Właściwość sądu, o której mowa w tym przepisie, jest zatem z jednej strony istotnym elementem treści prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia indywidualnej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a z drugiej strony – konieczną gwarancją tego prawa. Brak określenia właściwości sądowej, a tym samym brak „sądu właściwego”, uniemożliwia realizację prawa do sądu w kształcie nadanym przez art. 45 ust. 1 Konstytucji. Z tego powodu należało uznać, że przepisy wyznaczające sposób określenia właściwości sądów, a konkretnie wspomniane wyżej art. 176 ust. 2 i art. 177 Konstytucji, powinny być interpretowane przez pryzmat art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż wyznaczają one pewne standardy wynikające z treści prawa do sądu (zob. powołany wcześniej wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06).

Z punktu widzenia prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji istotne jest wskazanie w ustawie właściwości poszczególnych rodzajów i kategorii sądów, tak by obywatel miał pewność, jakiego rodzaju i kategorii sąd będzie rozpatrywał jego sprawę. Nie jest natomiast konieczne, by to ustawodawca przesądził, która konkretnie jednostka organizacyjna sądownictwa (określona jej siedzibą i okręgiem właściwości) będzie rozpatrywać konkretną sprawę, o ile ustawodawca zagwarantuje, że każdy sąd w obrębie danej kategorii będzie realizował prawo do sądu w sposób opisany w art. 45 ust. 1 Konstytucji, tj. sprawiedliwie, jawnie, bez nieuzasadnionej zwłoki, niezależnie, bezstronnie i niezawisłe. Z tego powodu Trybunał uznał, że określanie siedzib poszczególnych sądów należących do kategorii sądów powszechnych lub wojskowych oraz obszaru ich właściwości nie jest sprawą zastrzeżoną do wyłącznej regulacji ustawowej, o ile ustawodawca zapewni, że każdy z istniejących sądów powszechnych lub wojskowych będzie realizował prawo do sądu w opisany wyżej sposób.

Taki sposób rozdzielenia materii właściwości sądów pomiędzy ustawę i rozporządzenie Trybunał uznał za zasadny z punktu widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji. Warunkiem rozpoznawania przez sąd spraw bez zbędnej zwłoki jest stworzenie sądowi od strony administracyjnej odpowiednich warunków do orzekania oraz szybkiego reagowania w sytuacji, gdy warunki te ulegną zmianie. Chodzi o utrzymywanie ładu organizacyjnego w zakresie funkcjonowania poszczególnych sądów, a to wymaga niekiedy przesunięć w zakresie obszaru ich właściwości, choćby z uwagi na zmieniający się zakres obciążenia poszczególnych sądów wpływem spraw czy zachodzące zmiany normatywne dotyczące przebiegu postępowania sądowego. Na ten temat Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już w wyroku z 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03 (OTK

ZU nr 6/A/2003, poz. 56), w której badał konstytucyjność § 7 ust. 1 i 2 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.). Kontrolowane przepisy stanowiły, że określone przestępstwa z ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, ze zm.) oraz ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 904, ze zm.) z obszaru właściwości sądu okręgowego rozpoznaje sąd rejonowy w mieście będącym siedzibą sądu okręgowego, i wskazywały konkretne sądy. Trybunał, orzekając o ich zgodności m.in. z art. 176 ust. 2 Konstytucji, stwierdził (powoławszy się na postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 17 listopada 2000 r., sygn. akt II AKz 602/00, OSA 2001/4/25), że „Nie można jednak mylić pojęcia właściwości sądów z regulacjami prawnymi o charakterze administracyjnym, których zadaniem jest tworzenie ładu organizacyjnego w zakresie funkcjonowania jednostek wymiaru sprawiedliwości. Czym innym jest bowiem ustawowe określanie właściwości sądów, (...) zaś czym innym – administracyjne określenie obszaru funkcjonowania sądów. W niniejszej sprawie, to ustawy (prawo prasowe, ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych) określiły właściwość sądów zgodną z ustawą karnoprocesową (art. 31 k.p.k.), zaś rozporządzenie z 18 maja 2001 r. wskazało jedynie w ramach tej właściwości odpowiednie sądy. To wskazanie ma wyłącznie charakter organizacyjny i nie narusza istoty właściwości rzeczowej ani zasad określających kategorię sądów, które ze względu na charakter sprawy są właściwe do rozpoznawania spraw tego typu. Nie można utożsamiać go więc z ustanawianiem przez Ministra Sprawiedliwości odrębnej właściwości sądów”. Podobne stanowisko jest prezentowane w literaturze. Wskazuje się bowiem, że podział terytorialny obszarów właściwości sądów jest podziałem administracyjnym dla celów specjalnych i musi odpowiadać potrzebom organizacyjnym sprawnego wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, uwaga do art. 10 u.s.p. [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009).

Z tych powodów Trybunał uznał, że określenie siedzib sądów i obszarów ich właściwości nie jest objęte wymogiem wyłączności ustawowej, a co za tym idzie – art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. są zgodne z art. 176 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Zarzut naruszenia art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 Konstytucji.

5.1. Kolejnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, przywoływanym w związku z art. 176 ust. 2 Konstytucji, był art. 10 Konstytucji. Oba te przepisy dotyczą kwestii ustrojowych, przy czym pierwszy operuje pojęciem „ustrój sądów”, zaś drugi – pojęciem „ustrój Rzeczypospolitej Polskiej”, traktując sądy jako jeden z elementów tego ustroju. Art. 176 ust. 2 Konstytucji przesądza prawną formę regulacji ustroju sądów, zaś art. 10 Konstytucji – determinuje materialny kształt tej regulacji, formułując zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Oba te przepisy pozostają zatem ze sobą w ścisłym związku i w tej formie stanowią wzorzec kontroli w niniejszej sprawie.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Formułując zarzut naruszenia tego przepisu, wnioskodawcy przyjęli, że upoważnienie ministra, czyli organu władzy wykonawczej, do tworzenia i znoszenia sądów, określania ich siedzib i obszarów właściwości jest ingerencją w sferę zastrzeżoną dla władzy ustawodawczej, wpływającą zarazem na funkcjonowanie władzy sądowniczej.

Podział władz, o którym mowa w art. 10 ust. 1 Konstytucji, oznacza, że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. Tylko wobec władzy sądowniczej „rozdzielenie” oznacza zarazem „separację”, gdyż „do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności jednostki” (orzeczenie TK z 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94, OTK w 1994 r., poz. 39). To prowadzi z kolei do wniosku, że o ile w stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą dopuszczalne jest pewne przecinanie się czy nakładanie kompetencji, o tyle w stosunkach między tymi władzami a władzą sądowniczą jakiegokolwiek przesunięcia kompetencji polegającej na wymierzaniu sprawiedliwości nie mogą mieć miejsca.

Z kolei wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji formuła „równoważenie się” władz oznacza – jak stwierdził TK w wyroku o sygn. K 45/07 – „oddziaływanie władz na siebie, wzajemne uzupełnianie swych funkcji przez organy i wyraża się zarówno we współpracy

władz ze sobą, jak i w ich wzajemnej kontroli, a także przejawia się w możliwościach prowadzenia dialogu między nimi. «Równoważenie się» władz, które zakłada hamowanie się władz, nie wyklucza wartości jaką stanowi «współdziałanie władz» (o którym stanowi wstęp do Konstytucji)». Zasada równowagi władz wyklucza dopuszczalność występowania między nimi układów nadrzędności i podporządkowania (zob. *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 81).

Formuła podziału i równowagi władz w wypadku władzy sądowniczej musi być rozumiana z uwzględnieniem treści art. 173 Konstytucji, który stanowi, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Ten ostatni przepis co prawda nie został uczyniony wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, jednak dookreśla on kształt zasady podziału władzy, a tym samym wymaga uwzględnienia w dalszych rozważaniach. Niezależność sądów, o której mowa w tym przepisie, oznacza niezależność od innych władz, a konkretnie od władzy ustawodawczej i wykonawczej. W tym sensie pojęcie niezależności sądów doprecyzowuje pojęcie ich odrębności, jako jednej z cech zasady podziału władzy, o której mowa w art. 10 ust. 1 Konstytucji.

Odrębność i niezależność władzy sądowniczej nie wykluczają jednak jej powiązań z egzekutywą i legislatywą, gdyż przymioty te nie znoszą ani wymogu współdziałania władz wynikającego z preambuły do Konstytucji, ani wymogu ich równoważenia się wynikającego z art. 10 ust. 1 Konstytucji. Sądy tak jak inne organy państwa funkcjonują w ramach aparatu państwowego, co z natury rzeczy wymusza podległość pewnym ograniczeniom. Ograniczenia te nie mogą jednak prowadzić do przyznania pozostałym władzom środków wpływu czy kontroli nad orzecznictwem w konkretnych sprawach (zob. L. Garlicki, uwaga do art. 178 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 6). W wypadku władzy sądowniczej wymóg całkowitej separacji dotyczy zatem jedynie „jądra kompetencyjnego”, polegającego na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu (zob. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07). Jak stwierdził Trybunał w orzeczeniu z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93 (OTK w 1993 r., poz. 37): „Niezależność sądu nie oznacza, iż działalność administracyjna sądów nie może znajdować się pod zwierzchnim nadzorem Ministra Sprawiedliwości. Jednocześnie jednak czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli”. Pogląd ten Trybunał powtórzył na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji, stwierdzając w wyroku o sygn. K 45/07: „może istnieć zatem taka sfera działania sądów, w obrębie której dokonywana przez Ministra Sprawiedliwości ingerencja,

wynikająca z przepisów ustaw, nie będzie powodować zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów". Wkraczanie w ramach równoważenia się władz w pozasądowe kompetencje sądów przez inne organy państwowe jest zatem dopuszczalne, choć jedynie wyjątkowo, na podstawie precyzyjnie sformułowanych przepisów i odpowiedniego uzasadnienia merytorycznego (zob. orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93).

Należy podkreślić, że zasada podziału władz nie ma znaczenia czysto organizacyjnego. Jej celem jest m.in. „ochrona praw człowieka przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów” (orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93).

5.2. Mając na uwadze powyższe ustalenia, Trybunał stwierdził, że tworzenie i znoszenie sądów, ustalania ich siedzib i obszarów właściwości przez ministra w drodze rozporządzenia nie narusza zasady podziału władzy, o której mowa w art. 10 Konstytucji. Skoro konstytucyjnie dopuszczalne jest scedowanie przez ustawodawcę uprawnień prawodawczych w tym zakresie na organy władzy wykonawczej, o czym wyżej była mowa, zatem skorzystanie z tych uprawnień przez ministra, o ile mieści się w ramach upoważnienia ustawowego, również – co do zasady – odpowiada wymogom konstytucyjnym.

Tworzenie i znoszenie sądów, ustalanie ich siedzib i obszarów właściwości przez Ministra Sprawiedliwości (Ministra Obrony Narodowej w wypadku sądów wojskowych) w formie rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. nie jest sprawowaniem funkcji jurysdykcyjnej, zastrzeżonej wyłącznie dla sądów. Nie jest to wymierzanie sprawiedliwości; chodzi jedynie o tworzenie właściwych warunków dla orzekania. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym już wyroku o sygn. K 45/07, „to władza publiczna ponosi odpowiedzialność za stworzenie warunków finansowych i organizacyjnych dla funkcjonowania systemu sądownictwa. To państwo ma prowadzić do racjonalnego i prawidłowego wykorzystywania środków budżetowych przeznaczonych na funkcjonowanie sądownictwa”.

Należy zauważyć, że Konstytucja nie przesądza, jaki konkretnie organ powinien zapewniać sądom właściwe warunki finansowe i organizacyjne dla realizacji przez nie podstawowej funkcji, jaką jest wymierzanie sprawiedliwości. Z uwagi na wymóg równoważenia się władz wskazane wydaje się zaangażowanie w procedurę tworzenia

i znoszenia sądów organów różnych władz, w szczególności zaś władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej. Taki właśnie model został przyjęty przez ustawodawcę nie tylko w wypadku sądów powszechnych i wojskowych, ale również sądów administracyjnych. W tym pierwszym wypadku podjęcie decyzji przez Ministra Sprawiedliwości (Ministra Obrony Narodowej w wypadku sądów wojskowych) wymaga zasięgnięcia opinii KRS, czyli organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Z kolei decyzję o utworzeniu i zniesieniu sądów administracyjnych podejmuje Prezydent RP, a zatem również organ władzy wykonawczej, na wniosek Prezesa NSA, czyli przedstawiciela władzy sądowniczej. Zaangażowanie w procedurę tworzenia i znoszenia sądów administracyjnych Prezydenta RP, a nie przedstawiciela rządu, jest uzasadnione m.in. tym, że sądy te kontrolują działalność administracji publicznej, której rząd jest częścią. Z kolei udział Prezesa NSA w tej procedurze jest uzasadniony tym, że sprawuje on zwierzchni nadzór nad działalnością sądów administracyjnych, planuje ich budżet oraz odpowiada za jego wykonanie. Specyfika poszczególnych rodzajów sądów uzasadnia zatem przyjęcie przez ustawodawcę odmiennych rozwiązań w zakresie procedury ich tworzenia i znoszenia. Wspólnym elementem tych rozwiązań jest jednak wymóg współdziałania w ramach tej procedury organów władzy wykonawczej i sądowniczej.

Taki model tworzenia i znoszenia sądów, określania ich siedzib i obszarów właściwości, jaki został przyjęty przez ustawodawcę w art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w., mieści się zatem w ramach zasady podziału władzy, a tym samym przepisy te są zgodne z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

6. Zarzut naruszenia art. 176 ust. 2 w związku z art. 180 ust. 5 Konstytucji.

6.1. Kolejnym wzorcem kontroli powołanym przez wnioskodawców w związku z art. 176 ust. 2 Konstytucji jest art. 180 ust. 5 Konstytucji, zgodnie z którym w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem mu pełnego uposażenia.

Unormowania zawarte w art. 180 Konstytucji wyznaczają podstawowe cechy statusu sędziowskiego, a ich celem jest zapewnienie niezawisłości i bezstronności sędziów. Niezawisłość i bezstronność sędziego to zaś nie tylko kategorie prawne, ale również – a może przede wszystkim – kategorie etyczne, gdyż wymierzanie sprawiedliwości w sposób nieuchronny wiąże się z potrzebą dokonywania przez sędziego wyborów

o zabarwieniu aksjologicznym. Nie jest zatem możliwe sprawiedliwe orzekanie przez sędziego, który nie jest niezawisły i bezstronny. Ten właśnie szczególny status sędziego chronią trzy gwarancje opisane w art. 180 Konstytucji, tj. zakaz pozbawienia sędziego sprawowanego urzędu, zakaz zawieszania sędziego w sprawowaniu urzędu oraz zakaz przenoszenia sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko (zob. L. Garlicki, uwaga do art. 180 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 1). Nieusuwalność i nieprzenoszalność sędziego nie mają jednak charakteru absolutnego. Art. 180 Konstytucji wskazuje bowiem konkretne sytuacje, w których sprawowanie urzędu przez sędziego się kończy i przechodzi on w stan spoczynku, a ponadto dopuszcza, z zachowaniem określonych gwarancji, ustawowe wskazanie innych sytuacji utraty przez sędziego urzędu lub przeniesienia go do innej siedziby. Chodzi o sytuacje uzasadnione szczególnymi okolicznościami dotyczącymi osoby konkretnego sędziego.

Należy zauważyć, że nieusuwalność i nieprzenoszalność sędziów są nie tylko gwarancjami ich niezawisłości. Na treść art. 180 Konstytucji należy bowiem patrzeć w szerszej perspektywie. Przepis ten z jednej strony urzeczywistnia zasadę niezależności i odrębności władzy sądowniczej, a z drugiej strony – jest koniecznym warunkiem realizacji przysługującego jednostce prawa do sądu. Sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy gwarantuje bowiem jedynie niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, co wyraźnie zostało podkreślone w treści art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ochrona niezawisłości sędziów przez zapewnienie im nieusuwalności z zajmowanego stanowiska i nieprzenoszalności do innego sądu lub w stan spoczynku nie jest zatem celem samym w sobie, lecz jest środkiem umożliwiającym realizację konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 20/04, „przepisy konstytucyjne dotyczące sędziów nie (...) statuują osobistych «przywilejów» dla pewnej grupy funkcjonariuszy publicznych, mających służyć przede wszystkim ochronie ich interesów. Są to przepisy, na które należy patrzeć w pierwszej kolejności od strony instytucjonalnej, tj. przez pryzmat dążenia do zapewnienia faktycznego przestrzegania najważniejszych konstytucyjnych zasad wymiaru sprawiedliwości i ustroju sądownictwa. Tak więc chodzi tu w pierwszej kolejności o normy prawa w znaczeniu przedmiotowym, choć oczywiście nie można zapomnieć, iż wynikają z nich określone prawa podmiotowe przysługujące osobom zajmującym stanowisko sędziego”. Trybunał w wyroku tym stwierdził, że uprawnienia, które Konstytucja przyznaje określonym grupom funkcjonariuszy publicznych, w tym

sędziom, mają „charakter instrumentalny wobec zasad organizacji aparatu państwowego i poszczególnych jego segmentów. Ujmując rzecz w uproszczeniu oznacza to, że nie ma czegoś takiego jak konstytucyjne podmiotowe prawo sędziego «do nieusuwalności» czy też «do zajmowania określonego stanowiska służbowego w określonym sądzie». Tego rodzaju «prawa» nie należą do konstytucyjnych praw i wolności w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i są tylko pewnym «refleksem» konstytucyjnych norm prawa w znaczeniu przedmiotowym”.

6.2. Wnioskodawcy wyrazili pogląd, że tworzenie i znoszenie sądów w drodze aktów wykonawczych stanowi podstawę do przenoszenia sędziów do innego sądu lub w stan spoczynku, a tym samym osłabia ich niezawisłość. Zdaniem wnioskodawców, z tego powodu czynności opisane w art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. powinny być dokonywane w drodze ustawy.

Należy jednak podkreślić, że tworzenie i znoszenie sądów, co wyżej zostało ustalone, nie stanowi zmiany ustroju sądów w rozumieniu art. 176 ust. 2 Konstytucji, stąd nie wymaga zachowania formy ustawowej. Utworzenie konkretnego sądu lub jego zniesienie oznacza każdorazowo zmianę granic okręgów sądowych i w tym zakresie art. 180 ust. 5 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 20 pkt 1 u.s.p. oraz art. 3 § 3 u.s.w. Zmiana granic okręgów sądowych w świetle art. 176 ust. 2 Konstytucji nie jest jednak materią zastrzeżoną dla regulacji ustawowej, co również zostało już wcześniej przez Trybunał ustalone. Zmiana taka może zatem zostać dokonana w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie delegacji ustawowej. Użyta w treści art. 180 ust. 5 Konstytucji formuła językowa „w razie zmiany ustroju sądów (...) wolno sędziego przenosić” oznacza – jak podkreślił TK w wyroku o sygn. P 20/04 – to, że „sam akt przeniesienia musi być odpowiednio «skorelowany» z taką zmianą, która musi wynikać z ustawy, natomiast samo przeniesienie konkretnego sędziego nie musi wynikać wprost z ustawy, wystarczy, że ustawa dopuszcza (przewiduje) takie rozwiązanie”. Art. 75 § 2 pkt 1 u.s.p. przewiduje, że zgoda sędziego na przeniesienie na inne miejsce służbowe nie jest wymagana, w wypadkach zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu. Ten właśnie przepis rangi ustawowej stanowi podstawę do przenoszenia sędziego w razie zniesienia sądu lub zmiany obszaru właściwości sądu.

Z tych powodów Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. są zgodne z art. 176 ust. 2 w związku z art. 180 ust. 5 Konstytucji.

7. Zarzut niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

7.1. Zarzut naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji grupa posłów podniosła w odniesieniu do art. 20 pkt 1 u.s.p., natomiast KRS – w odniesieniu do art. 3 § 3 u.s.w. Zarzut ten jest jednak odmiennie uzasadniany w wypadku obu tych przepisów.

Jeśli chodzi o art. 20 pkt 1 u.s.p., to grupa posłów nie kwestionuje tego, że przepis ten zawiera wytyczne co do treści wskazanego w nim rozporządzenia, jednak podnosi, że wytyczne te nie spełniają wymagań wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca twierdzi, że „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. Oczywistym jest, że wytyczne odnoszące się do organizacji sądownictwa nie mogą mieć charakteru blankietowego” (s. 13 wniosku grupy posłów). Ponadto, w ocenie wnioskodawcy, upoważnienie zawarte w art. 20 pkt 1 u.s.p. nie jest upoważnieniem w celu wykonania ustawy, lecz kształtuje istotne zagadnienia, które muszą być uregulowane w ustawie.

Z kolei niezgodność art. 3 § 3 u.s.w. z art. 92 ust. 1 Konstytucji KRS upatruje w tym, że przepis ten w ogóle nie zawiera wytycznych co do treści wskazanego w nim rozporządzenia. Wytycznych tych – zdaniem wnioskodawcy – nie można sformułować na podstawie innych przepisów u.s.w., przez co organ wykonawczy ma pełną swobodę w zakresie określenia treści rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 3 § 3 u.s.w.

7.2. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenie jest wydawane przez organ wskazany w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Trybunał przyjmuje w swoim orzecznictwie, że upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno być wyraźne i nie może być domniemywane (zob. orzeczenie TK z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86, OTK w 1986 r., poz. 2). Ponadto powinno ono mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (tj. wskazywać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (tj. wskazywać zakres spraw przekazanych do uregulowania) i treściowym (tj. wskazywać wytyczne dotyczące treści aktu).

Wymóg wydawania rozporządzenia na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego oraz hierarchiczne powiązanie rozporządzenia z ustawą sprawiają, że zakres swobody organu wydającego rozporządzenia jest ograniczony na dwa sposoby: „pozytywnie” – przez ustawowe określenie zakresu spraw przekazanych do normowania i kierunku tego unormowania – oraz „negatywnie” – przez wymaganie braku jego niezgodności ze wszystkimi normami hierarchicznie wyższymi (zob. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 77).

Sposób sformułowania wytycznych, zakres ich szczegółowości i ujęte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy (zob. wyrok TK z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 37). Kontrola Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się jedynie do dwóch kwestii. Po pierwsze, Trybunał bada, czy w ustawie w ogóle zawarto jakieś wytyczne; całkowity brak wytycznych przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia i stanowi oczywistą obrazę art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Jak stwierdził TK w wyroku z 27 czerwca 2000 r., sygn. K 20/99 (OTK ZU nr 5/2000, poz. 140), kategoryczne sformułowanie art. 92 ust. 1 Konstytucji powoduje, że „wszelkie ustawowe upoważnienie, co do którego nie jest możliwe wskazanie jakichkolwiek treści ustawowych, które pełniłyby rolę «wytycznych dotyczących treści aktu», jest sprzeczne z Konstytucją”. Po drugie, Trybunał ustala, czy sposób zredagowania wytycznych (o ile zostaną zidentyfikowane) pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy, tj. nakazami, by pewne kwestie były uregulowane w całości na poziomie ustawowym. Minimum treściowe wytycznych jest zatem określane stosownie do regulowanej materii, przy czym im większy jest stopień ingerencji w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostki, tym bardziej szczegółowa musi być treść wytycznych (zob. np. wyroki z: 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120, 27 czerwca 2000 r., sygn. K 20/99, OKT ZU nr 5/2000, poz. 140, 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 8). . Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia, będące wskazówkami co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz, nie mogą mieć charakteru blankietowego.

7.3. Trybunał stwierdził, że rozporządzenia wydawane na podstawie art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. są swoiste, gdyż w formie tych rozporządzeń tworzone i znoszone są poszczególne sądy. Rozporządzenia, o których mowa, nie są jednak przedmiotem

zaskarżenia. W tej sprawie kwestionowane są bowiem jedynie przepisy upoważniające do ich wydania, a tym samym do dokonania tychże czynności. Takie przepisy, zależnie od rodzaju czynności, mogą zawierać wskazówki dotyczące warunków, jakie musi spełniać ta czynność, co jest odpowiednikiem wytycznych „dotyczących treści aktu” według art. 92 ust. 1 Konstytucji. W wypadku czynności takich jak tworzenie i znoszenie sądów, określanie ich siedzib i obszarów właściwości wskazówki / wytyczne są zasadniczym elementem upoważnienia i wymagana jest ich znaczna szczegółowość, a to ze względu na doniosłość tych czynności.

7.4. Zgodnie z art. 20 pkt 1 u.s.p. Minister Sprawiedliwości 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”. Głównymi wytycznymi wynikającymi z tego przepisu są potrzeba zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa oraz ekonomia postępowania sądowego. Pierwsza z tych wytycznych została dodatkowo uszczegółowiona przez wskazanie, że racjonalna organizacja sądownictwa wymaga dostosowania liczby sądów, ich wielkości i obszarów właściwości do zakresu obciążenia wpływem spraw. Ponadto ustawodawca określił cel, który Minister Sprawiedliwości powinien mieć na uwadze, tworząc i znosząc sądy oraz ustalając ich siedziby i obszary właściwości. Celem tym jest zagwarantowanie realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie. Trybunał stwierdził, że tak określone wytyczne co do treści rozporządzenia są wystarczająco szczegółowe, by spełniać wymagania stawiane im przez art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Należy dodać, że obok wytycznych określonych w art. 20 pkt 1 u.s.p. wymagania co do tworzenia sądów powszechnych są określone w rozdziale 2 działu I u.s.p. („Organizacja sądów”). Zgodnie z przepisami tego rozdziału sąd rejonowy tworzy się dla jednej gminy lub większej liczby gmin, a w uzasadnionych wypadkach w obrębie tej samej gminy można utworzyć więcej niż jeden sąd rejonowy. Sąd okręgowy tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów rejonowych, zaś sąd apelacyjny – dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów okręgowych. To powiązanie systemu sądów rejonowych z podziałem terytorialnym kraju oraz powiązanie systemu sądów okręgowych i apelacyjnych z systemem sądów rejonowych w istotny sposób ogranicza

swobodę Ministra Sprawiedliwości wydającego rozporządzenie na podstawie art. 20 pkt 1 u.s.p. Tym samym realizuje ono taki cel, jaki realizują wytyczne co do treści rozporządzenia, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do sformułowanego przez wnioskodawcę zarzutu arbitralności tworzenia i znoszenia sądów powszechnych oraz określania ich siedzib i obszarów właściwości, Trybunał Konstytucyjny dodatkowo stwierdził, że istnieją mechanizmy pozwalające na kontrolę realizacji przez rozporządzenia wydane na podstawie art. 20 pkt 1 u.s.p. ustawowych wytycznych co do jego treści.

Po pierwsze, Minister Sprawiedliwości tworzy i znosi sądy oraz określa ich siedziby i obszary właściwości „po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa”. Z uwagi na to, że w składzie KRS władzą najliczniej reprezentowaną jest władza sądownicza, należało dojść do wniosku, że wymóg zasięgnięcia opinii KRS gwarantuje środowisku sędziowskiemu udział w podejmowaniu tych decyzji. Opinia KRS nie jest wprawdzie wiążąca dla ministra, jednak z uwagi na sformułowaną w preambule do Konstytucji zasadę współdziałania organów państwowych procedura opiniodawcza nie może mieć charakteru pozornego, lecz powinna rzeczywiście wpływać na ostateczny kształt rozporządzenia wydanego na podstawie kwestionowanego przepisu. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 78, „Zbieżność celów jako wyraz idei współdziałania jest konsekwencją fundamentalnej zasady ustrojowej, wyrażonej w art. 1 Konstytucji, że «Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli». Na konstytucyjne organy państwa nałożony został obowiązek takich działań, by realizować dyrektywę ustrojową zawartą w art. 1 Konstytucji. (...) Współdziałanie zakłada obustronną otwartość na współpracę i gotowość jej podjęcia”. Mając na uwadze takie rozumienie zasady współdziałania organów państwa, Trybunał stwierdził, że zastrzeżenia KRS co do zgodności rozporządzenia z wytycznymi ustawowymi powinny być brane pod uwagę przez ministra na etapie projektowania treści rozporządzenia.

Po drugie, rozporządzenie, co do którego powstaje wątpliwość, że zostało wydane z naruszeniem wytycznych co do jego treści wynikających z przepisów ustawowych może zostać poddane kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Kontrola ta będzie miała charakter represyjny, a zatem będzie mogła zostać uruchomiona dopiero po wydaniu rozporządzenia w sytuacji, gdy opisane wcześniej mechanizmy konsultacyjno-opiniodawcze okażą się nieskuteczne. Konsekwencją stwierdzenia niekonstytucyjności rozporządzenia z uwagi

na niezgodność jego treści z wytycznymi zawartymi w upoważnieniu ustawowym będzie utrata jego mocy obowiązującej.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdził, że treść wytycznych co do treści rozporządzenia ujętych w art. 20 pkt 1 u.s.p. odpowiada wymogom art. 92 ust. 1 Konstytucji, a tym samym art. 20 pkt 1 u.s.p. jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

7.5. Jeśli chodzi o upoważnienie do wydania rozporządzenia zawarte w art. 3 § 3 u.s.w., to wskazuje ono organ właściwy do wydania rozporządzenia (tj. Ministra Obrony Narodowej) oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania (tj. tworzenie i znoszenie sądów wojskowych oraz określanie ich siedzib i obszarów właściwości). Upoważnienie to precyzuje także tryb wydania rozporządzenia („w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa”). Tak skonstruowane upoważnienie spełnia wymagania szczególności podmiotowej i przedmiotowej, jednak nie zawiera jakichkolwiek wytycznych co do treści rozporządzenia, a zatem nie spełnia wymagania szczególności treściowej wynikającego z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Brak jakichkolwiek wytycznych w treści art. 3 § 3 u.s.w. zgodnie przyznali KRS, Sejm i Prokurator Generalny, a fakt ten potwierdza choćby porównanie treści tego przepisu z treścią art. 20 pkt 1 u.s.p. Oba przepisy upoważniają stosownego ministra do wydania rozporządzenia w analogicznej materii, jednak art. 20 pkt 1 u.s.p. dodaje, że Minister Sprawiedliwości wydając stosowne rozporządzenie powinien kierować się „potrzebą zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa, przez dostosowanie liczby sądów, ich wielkości i obszarów właściwości do zakresu obciążenia wpływem spraw, a także uwzględniając ekonomię postępowania sądowego, w celu zagwarantowania realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie”, zaś takiego lub podobnego zastrzeżenia nie ma w treści art. 3 § 3 u.s.w. Innymi słowy ten ostatni przepis nie daje żadnych wskazówek co do tego, czym powinien kierować się Minister Obrony Narodowej, tworząc i znosząc sądy wojskowe oraz ustalając ich siedziby i obszary właściwości. Nie ma więc wątpliwości, że w przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia nie ma wytycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Należy jednocześnie przypomnieć, że wytyczne nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Jak przyjmuje się w doktrynie prawa upoważnienie takie należy bowiem postrzegać nie w kategoriach pojedynczego przepisu, lecz normy prawnej, budowanej na podstawie jednego przepisu lub większej

liczby przepisów, których treść zezwala lub nakazuje wydać dany akt wykonawczy (zob. np. M. Żabicka-Kłopotek, „Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle art. 92 Konstytucji RP), „Przegląd Sejmowy” nr 3/2006, s. 33-36, A. Bałaban, *Wytyczne ustawowe*, „Przegląd Legislacyjny” nr 2/2002, s. 13). Jak stwierdził Trybunał w przywołanym wyżej wyroku z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11 „problem istnienia wytycznych powinien być zatem rozpatrywany w całym kontekście normatywnym ustawy. Brak wskazówek w przepisie zawierającym delegację ustawową, choć świadczy o jego legislacyjnej ułomności, nie dyskwalifikuje go, jeżeli organ wykonawczy może ustalić wytyczne w drodze analizy całokształtu zapisów ustawowych. Wówczas, mimo braku wskazań co do treści aktu wykonawczego w jednostce redakcyjnej zawierającej upoważnienie, można uznać, że nie jest ono sprzeczne z art. 92 ust. 1 Konstytucji”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak, że nie jest możliwe zrekonstruowanie wytycznych co do treści rozporządzenia, o którym mowa w art. 3 § 3 u.s.w., z innych przepisów u.s.w. Jedynym przepisem opisującym kompetencje Ministra Obrony Narodowej w zakresie tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości jest kwestionowany w niniejszej sprawie art. 3 § 3 u.s.w. Nie ma zatem jakiegokolwiek innego przepisu, który bezpośrednio lub pośrednio wskazywałby okoliczności, jakie Minister powinien uwzględniać, realizując te kompetencje. Analiza art. 3 § 3 u.s.w. oraz pozostałych przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że Minister Obrony Narodowej otrzymał nieograniczoną swobodę w zakresie tworzenia i znoszenia sądów wojskowych oraz określania ich siedzib i obszarów właściwości.

Braku wytycznych nie sanuje nałożony na Ministra Obrony Narodowej obowiązek wydania rozporządzenia „w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa”. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, wskazania dotyczące spraw proceduralnych (np. nakazujące by ustanowienie rozporządzenia następowało „w porozumieniu” czy „po zasięgnięciu opinii”) nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdził, że art. 3 § 3 u.s.w. nie zawiera wytycznych co do treści aktu wykonawczego, a zatem jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

8. Skutki stwierdzenia niekonstytucyjności art. 3 § 3 u.s.w.

Na podstawie art. 3 § 3 u.s.w. wydano rozporządzenia MON 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.) oraz z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie zniesienia niektórych wojskowych sądów garnizonowych oraz zmiany rozporządzenia w sprawie utworzenia sądów wojskowych oraz określenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 32, poz. 175).

Rozporządzenia te z jednej strony tworzą i znoszą konkretne sądy wojskowe, i te czynności dokonały się z chwilą wejścia w życie tychże rozporządzeń. Z drugiej strony te same rozporządzenia określają siedziby utworzonych sądów wojskowych i obszary ich właściwości. W tym zakresie nie ulegają one „skonsumowaniu”, lecz do momentu utraty mocy obowiązującej stanowią podstawę prawną dla określenia właściwości miejscowej konkretnego sądu wojskowego. Jednym z powodów utraty mocy obowiązującej przez rozporządzenie jest utrata mocy przez przepis upoważniający, na podstawie którego zostało ono wydane, co może nastąpić m.in. w następstwie uznania tego przepisu za niekonstytucyjny wyrokiem TK (zob. wyroki z: 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28; 8 czerwca 2011 r., sygn. K 3/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 39).

Skoro rozporządzenia wydane na podstawie art. 3 § 3 u.s.w. nie ulegają skonsumowaniu w zakresie, w jakim określają siedzibę sądu wojskowego i obszar jego właściwości, to w tym zakresie mogłyby – z chwilą wejścia w życie niniejszego wyroku – utracić moc obowiązującą w następstwie utraty mocy przez przepis upoważniający do ich wydania. W praktyce oznaczałoby to, że utworzone sądy nadal będą istnieć, zaś zniesione sądy nie zostaną reaktywowane (gdyż rozporządzenia w zakresie utworzenia i zniesienia tych sądów zostały skonsumowane), jednak w systemie prawnym nie będzie przepisów określających siedziby tych sądów i obszary ich właściwości. Taki stan rzeczy uzasadnia zastosowanie przez TK odroczenia utraty mocy obowiązującej art. 3 § 3 u.s.w. Pozwoli to na czasowe pozostawienie w systemie prawnym rozporządzeń wydanych na podstawie tego przepisu, w tym ich przepisów określających siedziby sądów wojskowych i obszary ich właściwości.

Z tych powodów Trybunał skorzystał z kompetencji, o której mowa w art. 190 ust. 3 Konstytucji, i odsunął w czasie utratę mocy obowiązującej art. 3 § 3 u.s.w.

o 12 miesięcy. Do tego momentu przepis powinien zostać znowelizowany przez ustawodawcę w sposób wynikający z niniejszego wyroku.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Dorota Hajduk



D. Hajduk

Zdanie odrębne
sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12.

Moim zdaniem, należało orzec, że 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: p.u.s.p.) oraz art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 952, ze zm.; dalej: p.u.s.w.) w zakresie, w jakim stanowią podstawę dokonywania w drodze rozporządzenia systemowych reform ustroju i właściwości sądów, są niezgodne z wzorcami kontroli wskazanymi w pkt 1 i 2 sentencji wyroku (tj. art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 180 ust. 5 Konstytucji).

Postanowienie o umorzeniu postępowania w sprawie zbadania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 15 ust. 2 i art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) uważam natomiast za prawidłowe i nie budzi ono moich zastrzeżeń.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Problemy konstytucyjne.

Moim zdaniem, dokonana przez Trybunał Konstytucyjny rekonstrukcja zakresu zaskarżenia jest zbyt ogólnikowa i nie wyczerpuje problemów konstytucyjnych podniesionych przez wnioskodawców. Uważam, że należało wyodrębnić dwie płaszczyzny zastrzeżeń wobec art. 20 pkt 1 p.u.s.p. i art. 3 § 3 p.u.s.w.:

1) zastrzeżenia formalne, polegające na:

- uregulowaniu rozporządzeniem kwestii zastrzeżonych dla ustawy – zarzuty na tle art. 176 ust. 2 Konstytucji;
- wkroczeniu władzy wykonawczej w kompetencje władzy ustawodawczej (a refleksowo – także władzy sądowniczej) – zarzuty na tle art. 176 ust. 2 związku z art. 10 ust. 1 Konstytucji;

- przekazaniu ministrom nadmiernej swobody regulacji tej materii, bez dostatecznych wytycznych ustawowych co do treści rozporządzeń – zarzuty na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji;
- 2) zastrzeżenia materialne o charakterze akcesoryjnym (będące dalszą konsekwencją zbyt daleko idących uprawnień władzy wykonawczej wobec sądów), polegające na:
 - naruszeniu prawa do sądu jako organu niezależnego od innych władz – zarzuty na tle art. 176 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji;
 - ingerencji w konstytucyjne ograniczenia nieprzenaszalności sędziów – zarzuty na tle art. 176 ust. 2 w związku z art. 180 ust. 5 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny skoncentrował się praktycznie wyłącznie na zastrzeżeniach pierwszego rodzaju (por. rekonstrukcja problemów konstytucyjnych – cz. III, pkt 2.4. uzasadnienia wyroku).

2. Dopuszczalność tworzenia i znoszenia sądów w rozporządzeniu.

2.1. Uważam, że przyjęta przez większość składu orzekającego interpretacja art. 176 ust. 2 Konstytucji jest nieprawidłowa, a dokonana na jej podstawie ocena zaskarżonych przepisów – błędna.

2.1.1. Jak wynika z uzasadnienia wyroku, punktem wyjścia rozważań Trybunału Konstytucyjnego były następujące założenia:

- 1) art. 176 ust. 2 Konstytucji nie jest podstawą absolutnej wyłączności ustawy we wszystkich kwestiach dotyczących „ustroju” i „właściwości” sądów, lecz tylko w kwestiach „podstawowych”, a tworzenie i znoszenie sądów, ustalanie ich siedzib i obszarów właściwości do tego typu kwestii „podstawowych” nie należy (por. zwłaszcza cz. III, pkt 4.1. uzasadnienia wyroku; argument zaczerpnięty z wyroków z: 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 56 i 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3 – na marginesie można zauważyć, że żaden z tych wyroków nie dotyczył bezpośrednio kwestii właściwej formy regulacji tworzenia i znoszenia sądów, wobec czego nie można wyciągać zbyt daleko idących wniosków z wyrwanych z kontekstu fragmentów tych orzeczeń);
- 2) „ustój sądów” w rozumieniu art. 176 ust. 2 Konstytucji obejmuje jedynie ich strukturę (poszczególne kategorie sądów), organizację wewnętrzną danej kategorii sądów oraz wzajemne relacje (instancyjne i w zakresie nadzoru judykacyjnego), natomiast w tej kategorii nie mieści się ani zmiana liczby sądów, ani tworzenie lub znoszenie poszczególnych sądów, kreowanych przez ministrów aktami „indywidualno-

konkretnymi”, wykonującymi ustawy (por. zwłaszcza cz. III, pkt 4.2.1. i 4.2.4. *ab initio* uzasadnienia wyroku, teza przyjęta wprost za wyrokiem dotyczącym przekształceń gmin z 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92, bez uwzględnienia różnic między konstytucyjną regulacją samorządu terytorialnego oraz wymiaru sprawiedliwości; podobnie: P. Czarny, *Opinia w sprawie obywatelskiego projektu ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych (druk nr 804)* z 20 listopada 2012 r., s. 6);

- 3) „Właściwość sądów” w rozumieniu art. 176 ust. 2 Konstytucji oznacza właściwość przedmiotową, instancyjną i miejscową, ale ustalanie siedzib i granic właściwości konkretnych sądów jest czynnością organizacyjno-techniczną i – mimo związku z właściwością miejscową (terytorialnym rozdzieleniem kompetencji sądów tego samego rzędu) – nie wymaga regulacji ustawowej i jako „kwestia szczegółowa” może być unormowana w aktach wykonawczych (por. cz. III, pkt 4.3. uzasadnienia wyroku).

2.1.2. Z takimi założeniami nie mogę się zgodzić.

Po pierwsze, art. 176 ust. 2 Konstytucji nie wprowadza żadnego rozróżnienia na sprawy „istotne” i „nieistotne” – odczytywany literalnie, wymaga uregulowania w ustawie wszystkich kwestii należących do „ustroju i właściwości sądów”. Rzeczywiście z powodów pragmatycznych Trybunał Konstytucyjny – z aprobatą części doktryny – zezwalał na podział materii w kwestiach uregulowanych w art. 176 ust. 2 Konstytucji między ustawę i rozporządzenie (por. powołany wyrok o sygn. P 1/03 oraz wyrok z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111). Nigdy nie było to rozumiane jako przyzwolenie na wprowadzenie reform systemowych sądownictwa za pomocą aktów wykonawczych, a tylko traktowane jako pragmatyczna „furtka” umożliwiająca punktowe interwencje, wykonawcze w stosunku do ustaw. Dotychczasowe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w świetle skali i sposobu przeprowadzenia ostatniej reformy sądownictwa powinno jednak zostać zweryfikowane, a orzeczenie pełnego składu jest do tego dobrą okazją (por. art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o TK). Moim zdaniem, art. 176 ust. 2 Konstytucji nie stanowi podstawy różnicowania sposobu regulacji poszczególnych rodzajów właściwości, tj. uregulowania właściwości funkcjonalnej i instancyjnej w ustawach, a właściwości miejscowej – przynajmniej częściowo w rozporządzeniach. Na gruncie tego przepisu nie można też sprowadzać pojęcia „ustroju sądów” do węższej kategorii „podstawowych zasad ustroju sądów”.

Po drugie, nawet jeżeli już dopuścić dzielenie materii dotyczącej ustroju i właściwości sądów między ustawę i rozporządzenie, to powinno to mieć bardzo

ograniczony charakter. Przede wszystkim zasadą w polskim systemie prawnym jest dokonywanie regulacji na poziomie ustawowym, ponieważ (poza Konstytucją) tylko ustawy mogą mieć charakter samoistnych aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym i nieograniczonym zakresie przedmiotowym. W żadnym wypadku nie można twierdzić, że ustawa zasadnicza „rezerwuje” kompetencje w zakresie tworzenia sądów dla organów władzy wykonawczej (por. P. Czarny, *op. cit.*, s. 7, przyznaje to nawet Sejm, stwierdzając, że można regulować kwestie uregulowane w zaskarżonych przepisach zarówno ustawą, jak i rozporządzeniem – por. s. 33 stanowiska). Nie ma także podstaw dla przyjęcia, że normowanie siedzib czy obszarów właściwości w ustawie jest niedopuszczalne lub problematyczne z punktu widzenia techniki legislacyjnej (kwestie te można bowiem umieścić w załączniku do ustawy, por. np. ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.). W sferze regulacji dotyczących sądownictwa domniemanie kompetencji prawotwórczych parlamentu jest dodatkowo wzmocnione nie tylko ze względu na brzmienie art. 176 ust. 2 Konstytucji (który jest źródłem „pierwotnego” uprawnienia organów władzy ustawodawczej do uregulowania ustroju i właściwości sądów – por. P. Czarny, *op. cit.*, s. 1), lecz także z uwagi na art. 173 Konstytucji, przewidujący „odrębność i niezależność” sądów i trybunałów (nie tylko zresztą w sferze jurysdykcyjnej, jak to się zazwyczaj przyjmuje, lecz – *lege non distiguenta* – w ogóle we wszystkich obszarach – zwraca na to uwagę R. Piotrowski, *Uwagi o zgodności z Konstytucją RP reformowania struktury sądownictwa w drodze rozporządzenia*, „Krajowa Rada Sądownictwa” nr 3/2012, s. 6). Ewentualne akty wykonawcze dotyczące sądów muszą więc odpowiadać standardom wyższym niż wynikające z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a w razie wątpliwości należy zawsze zastosować ustawową formę regulacji (tak: B. Banaszak, *Opinia na temat: Czy Konstytucja RP wymusza na ustawodawcy ustawową regulację struktury organizacyjnej i właściwości sądów powszechnych* z 14 stycznia 2013 r., *Opinia zlecona BAS*, s. 11).

Po trzecie, nie zgadzam się, że kwestie oddane na mocy zaskarżonych przepisów do regulacji rozporządzeniem (tworzenie i znoszenie sądów, ustalanie ich siedzib i obszarów właściwości) nie mieszczą się w zakresie „ustroju i właściwości sądów” w rozumieniu art. 176 ust. 2 Konstytucji i nie mają charakteru „podstawowych” determinantów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Jest dla mnie oczywiste, że liczba sądów jest głównym czynnikiem wpływającym na „ustrój” (sposób organizacji) sądownictwa, a siedziby i obszar właściwości są elementem „właściwości” sądów w sensie

terytorialnym (właściwości miejscowej). Przy założeniu braku zmian w organizacji sądów apelacyjnych i okręgowych, większa liczba sądów rejonowych powoduje „spłaszczenie” struktury sądownictwa, a mniejsza – jej „wysmuklenie”. Zmiana siedzib i obszarów właściwości sądów może powodować zmniejszenie lub zwiększenie ich obciążenia pracą, wpływa także na sytuację orzekających sędziów. W obu wypadkach ewentualne rozporządzenie ma istotne znaczenie zarówno dla wewnętrznego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (relacji między sądami poszczególnych szczebli i pozycji sędziego), jak i dla obywateli (por. niżej). Wobec tego, moim zdaniem, trudno uznać tworzenie i znoszenie sądów, ustalanie ich siedzib i obszarów właściwości za kwestie „drugorzędne”, „administracyjne”, które mogą być regulowane aktami wykonawczymi na podstawie obecnie istniejących wytycznych ustawowych (por. szczegółowo niżej). Do regulacji rozporządzeniem nadają się – w mojej opinii – kwestie rzeczywiście techniczne, np. wytyczenie dokładnych granic okręgów sądowych (np. rozgraniczenia w ramach miast czy dzielnic), które jednak na poziomie ogólnym powinny być uregulowane w ustawie (por. podobnie: B. Banaszak, *op. cit.*, s. 11). O ile bowiem granice okręgów sądowych nie są elementem ustroju sądów (świadczy o tym odrębne potraktowanie tych kategorii w art. 180 ust. 5 Konstytucji), to jednak niewątpliwie wyznaczają one właściwość miejscową sądów, a ta na mocy art. 176 ust. 2 Konstytucji wymaga regulacji ustawowej. Natomiast przyznanie władzy wykonawczej kompetencji w zakresie tworzenia i znoszenia sądów w drodze rozporządzenia – moim zdaniem – ewidentnie narusza odrębność i niezależność władzy sądowniczej i jest bezwzględnie niedopuszczalne (tak: B. Banaszak, *op. cit.*, s. 8).

2.2. Przenosząc powyższe rozważania na grunt pozostałych wzorców kontroli wskazanych w ramach zastrzeżeń formalnych, należy uzupełniająco poczynić jeszcze kilka uwag.

2.2.1. W kontekście art. 10 ust. 1 Konstytucji należy zauważyć, że ewentualne prawotwórcze uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w stosunku do instytucji wymiaru sprawiedliwości nie mają podstawy konstytucyjnej, lecz tylko ustawową (por. art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, ze zm., zwraca na to uwagę R. Piotrowski, *op. cit.*, s. 6; legitymacja Ministra Obrony Narodowej do tworzenia aktów prawnych z zakresu sądownictwa jest jeszcze słabsza). Wobec tego nie mogą więc przełamywać rozwiązań konstytucyjnych, zwłaszcza że Minister Sprawiedliwości jest organem jednoosobowym, a jego rozporządzenia podlegają wprawdzie konsultacjom międzyresortowym i społecznym, lecz nie muszą

wyników tych konsultacji uwzględniać (tak zresztą się stało w wypadku rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych, Dz. U. poz. 1121; dalej: rozporządzenie w sprawie likwidacji niektórych sądów rejonowych, na tle którego powstała rozpatrywana sprawa). Jego legitymacja jest więc znacznie mniejsza niż np. legitymacja Prezydenta, uprawnionego do tworzenia i znoszenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości, zwłaszcza że Prezydent może w tym zakresie działać wyłącznie na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. art. 16 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.; dalej: p.u.s.a.). W tym kontekście nieprzekonujące wydają mi się argumenty, że odpowiedzialność Ministra Sprawiedliwości za nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi uzasadnia powierzenie mu prawa do tworzenia i znoszenia sądów (por. cz. III, pkt 4.2.4. *in fine* uzasadnienia wyroku) i tylko on ma dostateczną wiedzę dla przeprowadzenia zmian organizacyjnych w sądownictwie (teza ta paradoksalnie jest eksponowana w stanowisku Sejmu – por. s. 19).

Zdecydowanie nie podzielam również opinii prezentowanych w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, że przyznanie uprawnień władzy wykonawczej jest jedyną optymalną metodą regulacji kwestii zawartych w zaskarżonych przepisach (od tej tezy Trybunał Konstytucyjny jednak – trafnie – wyraźnie się zdystansował – por. cz. III, pkt 4.2.4. uzasadnienia wyroku). Możliwe są także rozwiązania pośrednie, o czym świadczy chociażby zaproponowana w projekcie obywatelskim procedura składania przez Ministra Sprawiedliwości informacji o funkcjonowaniu okręgów sądowych z propozycjami ewentualnych zmian (art. 8 projektu, koncepcja aprobująca oceniona przez Sąd Najwyższy w uwagach do obywatelskiego projektu ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych z 5 listopada 2012 r., s. 2).

2.2.2. Natomiast na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji zmuszony jestem polemizować z tezą Trybunału Konstytucyjnego, że wytyczne dla treści rozporządzenia zawarte w art. 20 pkt 1 p.u.s.p. są wystarczające (por. cz. III, pkt 7.4. uzasadnienia wyroku), oraz z oceną Sejmu, że mają one charakter „zobiektywizowany” (por. stanowisko Sejmu, s. 32).

Zawarte w zaskarżonym przepisie wskazówki dotyczące treści rozporządzenia mają charakter bardzo ogólny i odwołują się do kryterium pragmatycznego – to organ władzy wykonawczej ma podjąć decyzję, jakie rozwiązania dotyczące np. tworzenia

i znoszenia sądów są „racjonalne”, a przyjęte przez niego kryteria mogą być w praktyce arbitralne i nie poddają się rzetelnej weryfikacji (por. R. Piotrowski, *op. cit.*, s. 9). Powyższą konstatację potwierdza praktyka – jak podnosiła Krajowa Rada Sądownictwa (m.in. w opinii z dnia 14 czerwca 2012 r. w przedmiocie projektu rozporządzenia w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych, oraz ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych), koszty i korzyści związane z przeprowadzaną reformą nie zostały obliczone w sposób precyzyjny i nie są jednoznaczne.

Dodatkowo należy zauważyć, że wytyczne wprowadzone do art. 20 pkt 1 p.u.s.p. ostatnią nowelizacją (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), a więc po 10 latach funkcjonowania zaskarżonego przepisu, nie zawierają żadnych rozwiązań przeciwdziałających nadmiernemu korzystaniu przez Ministra Sprawiedliwości z przyznanych mu uprawnień. W szczególności ani w tym, ani w pozostałych przepisach nie ma żadnych ograniczeń (np. liczebnych czy czasowych), zapobiegających wprowadzeniu przez ministra za pomocą rozporządzeń systemowych reform organizacji sądownictwa na znaczną skalę, tak jak stało się to ostatnio. Jedyną w zasadzie tego typu wytyczną ustawową jest art. 10 p.u.s.p., zgodnie z którym – co do zasady – sąd rejonowy tworzy się dla jednej lub większej liczby gmin, sąd okręgowy tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów rejonowych, a sąd apelacyjny tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch okręgów sądowych. Znaczenie gwarancyjne tego przepisu jest jednak o tyle małe, że tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie gmin, a także ustalanie ich granic także należy do organu władzy wykonawczej – art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) przyznaje to prawo Radzie Ministrów. Biorąc pod uwagę, że gmin w Polsce jest około 2,5 tysiąca, a sądów rejonowych przed ostatnią reformą było 320 (z czego zniesiono 79), swoboda działania Ministra Sprawiedliwości jest bardzo szeroka – może on utworzyć od 2,5 tysiąca do czterech sądów rejonowych (mniej nie może ze względu na zasady dotyczące tworzenia sądów okręgowych i apelacyjnych – por. art. 10 p.u.s.p.).

Brak realnych „hamulców” powoduje, że uprawnienia ministra sprawiedliwości znacznie wykroczyły poza to, co miało pierwotnie wynikać z brzmienia zaskarżonego przepisu, pomyślanego jako podstawa punktowych, doraźnych korekt o charakterze administracyjnym w okresie kompleksowych reform sądownictwa dokonywanych

na poziomie ustawowym. W tym kontekście wskazane w uzasadnieniu wyroku mechanizmy kontrolne (niewiązące opinie Krajowej Rady Sądownictwa w procesie tworzenia rozporządzeń oraz możliwość represyjnej kontroli rozporządzeń przez Trybunał Konstytucyjny – por. cz. III, pkt 7.4. uzasadnienia wyroku) wydają się zdecydowanie niewystarczające. Żadne (nawet najbardziej surowe) wymagania proceduralne nie mogą bowiem sanować niewłaściwego sposobu uregulowania omawianej materii (w aktach wykonawczych zamiast w ustawie).

3. Znaczenie tworzenia i znoszenia sądów w rozporządzeniu dla prawa do sądu i statusu sędziów.

3.1. Zarzuty wnioskodawców na tle art. 45 ust. 1 i art. 180 ust. 5 Konstytucji nie mają charakteru samoistnego, lecz akcesoryjny – są dalszą konsekwencją tezy o niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 176 ust. 2 Konstytucji. Niemniej wymagają one odrębnego rozpoznania i dostarczają dodatkowych argumentów za niekonstytucyjnością badanych rozwiązań.

3.2. Jest dla mnie oczywiste, że tworzenie i znoszenie sądów, ustalanie ich siedziby i granic właściwości ma wpływ na realizację prawa do sądu. Nie chodzi tylko o to, aby obywatel wiedział, który sąd ma rozpatrzyć jego sprawę (por. cz. III, pkt 4.3.4., s. 37 uzasadnienia wyroku), bez względu na to, z jakiego typu aktu prawnego to wynika.

Fizyczna dostępność do sądu w sensie geograficznym jest elementem prawa do sądu, w krańcowych wypadkach może przesądzać o praktycznej dostępności drogi sądowej. Jako potencjalne źródło ograniczeń prawa do sądu, tworzenie i znoszenie sądów, ustalanie ich siedziby i granic właściwości wymaga więc – w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji – regulacji na poziomie ustawowym (por. podobnie o konieczności uregulowanie kwestii siedziby sądów w ustawie: B. Banaszak, *op. cit.*, s. 7).

Zgadzam się, że uregulowanie materii przekazanej dziś do rozporządzenia w ustawie spowoduje zmniejszenie dynamiki zmian w organizacji sądownictwa. Inaczej jednak niż Sejm uważam to za zaletę, a nie wadę (por. s. 33 stanowiska Sejmu). Moim zdaniem, w wypadku wymiaru sprawiedliwości wartością jest raczej stabilność, a nie elastyczność (podkreśla to m.in. Sąd Najwyższy w uwagach do obywatelskiego projektu ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych z 5 listopada 2012 r., s. 2), bo to ona sprzyja pewności prawa, budowaniu zaufania obywateli do sądu i stabilizacji orzecznictwa.

Uważam, że częste i radykalne zmiany w strukturze organizacyjnej sądów dokonywane w rozporządzeniach mogą pozbawiać ich przymiotu sądów w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji (inaczej: Prokurator Generalny, s. 34 stanowiska) także z powodu niekorzystnego wpływu na niezależność sędziów (por. niżej).

3.3. Jeżeli natomiast chodzi o wpływ zaskarżonych przepisów na status sędziego (zwłaszcza w kontekście art. 180 ust. 5 Konstytucji), to należy zwrócić uwagę, że pozwalają one na dokonywanie radykalnych zmian w strukturze sądownictwa, praktycznie bez żadnych ograniczeń liczebnych czy czasowych (por. powyższa analiza art. 10 p.u.s.p.). W takiej sytuacji konstytucyjne gwarancje nieprzenoszalności sędziego są znacząco osłabione i pozostawione do faktycznego uznania władzy wykonawczej, a niezależność sędziego staje się iluzoryczna. Minister Sprawiedliwości najpierw rozporządzeniem znosi i tworzy sądy, a następnie w drodze decyzji przenosi sędziów na wybrane przez siebie miejsce służbowe (sędziowie mogą w tym zakresie określić swoje preferencje, ale ich wnioski nie są dla Ministra wiążące, mogą również zażądać kontroli decyzji Ministra przez Sąd Najwyższy – por. art. 75 § 3 i 4 p.u.s.p.). „Racjonalne wykorzystanie kadry orzeczniczej” (pod tym eufemizmem kryje się zmuszanie sędziów do orzekania w sądzie macierzystym i – jednym lub kilku – wydziałach zamiejscowych położonych w różnych miejscowościach) stanowiło zresztą nieukrywane *ratio legis* wydanego na podstawie zaskarżonego przepisu rozporządzenia w sprawie likwidacji niektórych sądów rejonowych (por. s. 10, 17 i 27 uzasadnienia projektu rozporządzenia, ms.gov.pl/pl/informacje/download,4362,0.html). W rezultacie, sędzia „nie zna dnia ani godziny”, może być w każdym czasie przeniesiony z dotychczasowego sądu i oderwany od swojego referatu, a Minister Sprawiedliwości może dzięki tworzeniu lub znoszeniu sądów mieć istotny wpływ na obsadę personalną sądów i w ten sposób pośrednio – także na wynik toczących się w nich spraw. Podczas rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym wnioskodawcy podali przykład takiej sytuacji – w 2000 r. Minister Sprawiedliwości zniósł Sąd Okręgowy w Przemyślu ze względu na to, że nie mógł zapewnić odpowiedniej – z jego punktu widzenia – obsady stanowiska Prezesa tego sądu (por. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 maja 2000 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości, Dz. U. Nr 44, poz. 515, sąd ten funkcjonował później jako Wydział Zamiejscowy Sądu Okręgowego w Krośnie, a następnie w Przemyślu, a został przywrócony w 2005 r.).

Moim zdaniem, dla zapewnienia efektywności przepisów ustawy zasadniczej dotyczących statusu sędziego (a w rezultacie – także prawa do sądu), konieczne jest uregulowanie w ustawie wszystkich istotnych z tego punktu widzenia elementów struktury organizacyjnej sądów i likwidacja (a co najmniej ograniczenie) obecnych uprawnień władzy wykonawczej (por. podobnie B. Banaszak, *op. cit.*, s. 15). Z całą pewnością regulacji ustawowej wymaga tworzenie i znoszenie sądów. W rozporządzeniu dopuszczalne byłoby ewentualnie doprecyzowanie granic okręgów sądowych (zmiany granic okręgów sądowych rzadko są jedynym powodem przeniesienia sędziów, co powoduje, że część doktryny dopuszcza ich regulowanie w aktach wykonawczych – tak P. Czarny, *op. cit.*, s. 6, inaczej – ze względu na art. 180 ust. 5 Konstytucji – R. Piotrowski, *op. cit.*, s. 6).

Ze wskazanych przyczyn nie mogę się zgodzić z Prokuratorem Generalnym (por. s. 25 stanowiska), że materia regulowana w rozporządzeniach wydanych na podstawie zaskarżonych przepisów ma tylko „pewien wpływ” na sytuację władzy sądowniczej, lecz nie dotyczy istoty kompetencji tej władzy (sprawowania wymiaru sprawiedliwości).

5. Uwagi dodatkowe.

5.1. Choć przedmiotem niniejszej sprawy były art. 20 pkt 1 p.u.s.p. i art. 3 § 3 p.u.s.w., należy zasygnalizować, że analogiczne zastrzeżenia budzą także inne przepisy zakwestionowanych ustaw. Należy tu wspomnieć przede wszystkim o art. 19 p.u.s.p., zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości „tworzy i znosi wydziały oraz wydziały i ośrodki zamiejscowe sądów w drodze zarządzenia, mając na względzie potrzebę zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa, w szczególności przez dostosowanie liczby, rodzaju i wielkości wydziałów do obciążenia wpływem spraw, ekonomię postępowania sądowego oraz konieczność prawidłowego wykonywania czynności nadzorczych, w celu zagwarantowania realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie; w zarządzeniu o utworzeniu wydziału oraz wydziału lub ośrodka zamiejscowego należy określić jego siedzibę, obszar właściwości oraz zakres spraw przekazanych do rozpoznawania”. Przepis ten zasługuje na tym większą krytykę, że wskazana w nim forma regulacji (zarządzenie Ministra Sprawiedliwości) nie jest aktem powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu Konstytucji (por. art. 87 Konstytucji), lecz aktem wewnętrznym. Sprawia to mylne wrażenie, że wydziały zamiejscowe sądów powszechnych są jednostkami organizacyjnymi resortu sprawiedliwości, co godzi

w konstytucyjny status sądów jako organów niezależnych od innych władz (por. art. 10 i art. 173 Konstytucji). Także w tym zakresie zasadą powinna więc być regulacja ustawowa.

Wskazane argumenty co do podziału materii ustroju sądów powszechnych między ustawę i rozporządzenie mogą także mieć odpowiednie zastosowanie do sądów administracyjnych (zwraca na to uwagę P. Czarny, *op. cit.*, s. 8). W tym wypadku wprowadzenie regulacji ustawowe budzą mniej wątpliwości (wojewódzkie sądy administracyjne są tworzone i znoszone przez Prezydenta, a nie Ministra Sprawiedliwości – por. 16 § 2 p.u.s.a., a wyłączną inicjatywę w podejmowaniu takich reform ma Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego), jednak z powodu istotnego znaczenia ustroju sądownictwa administracyjnego jako gwarancji konstytucyjnego prawa do sądu (por. art. 45 ust. 1 Konstytucji) należałoby postulować uregulowanie tej kwestii w sposób analogicznych do ustroju sądów powszechnych.

5.2. Na marginesie chciałbym zauważyć, że sposób zastosowania zaskarżonych przepisów w celu przeprowadzenia zasadniczej reformy struktury sądów jest tylko jedną z wielu występujących ostatnio prób ingerencji władzy wykonawczej we władzę sądowniczą. Innym przykładem może być § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów powszechnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 69), zgodnie z którym minister sprawiedliwości może od 1 lutego 2013 r. „w uzasadnionych wypadkach” żądać od prezesów sądów apelacyjnych akt każdej sprawy sądowej. Sprawia to wrażenie, że sądy są „agendą” rządu, a Minister Sprawiedliwości ich „zwierzchnikiem” – to Minister Sprawiedliwości decyduje o ich istnieniu, do niego należy kierować odpowiednie petycje (por. R. Piotrowski, *op. cit.*, s. 10). Niepokojące jest również to, że niniejszy wyrok został odczytany przez władzę wykonawczą jako przyzwolenie dla przeprowadzenia w przyszłości (być może w formie rozporządzeń) kolejnych istotnych reform sądownictwa – już po jego ogłoszeniu pojawiły się bowiem sygnały o planowanej w dłuższej perspektywie czasowej likwidacji całego szczebla sądownictwa, tj. wszystkich sądów rejonowych.



Zdanie odrębne
sędzi TK Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12

1. Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), zgłaszam zdanie odrębne do punktu pierwszego wskazanego wyżej wyroku, dotyczącego 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.).

Będący przedmiotem analizy przepis u.s.p. upoważnia Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów oraz do ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w drodze rozporządzenia, wydanego po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS). Wnioskodawcy zarzucili mu, że jest niezgodny przede wszystkim z art. 176 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, iż ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Jako wzorzec kontroli, związany z tym głównym, wskazali również art. 180 ust. 5 (zezwalający na przeniesienie sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych), art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 (prawo do sądu) oraz art. 10 ust. 1 (zasada podziału i równowagi władz), art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności) i art. 15 ust. 2 Konstytucji (nakaz, że zasadniczy podział terytorialny państwa określa ustawa). Drugim samodzielnym wzorcem wskazanym przez grupę posłów jako wnioskodawców jest art. 92 ust. 1 Konstytucji (wymagania stawiane upoważnieniu ustawowemu do wydania rozporządzenia).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżony przepis jest zgodny ze wskazanymi wzorcami, z zastrzeżeniem dotyczącym wzorca, którym był art. 15 ust. 2 Konstytucji, w zakresie którego postępowanie umorzył.

Nie zgadzam się z tym rozstrzygnięciem, gdyż uważam, że art. 20 pkt 1 u.s.p. jest niezgodny z art. 176 ust. 2 w związku z art. 180 ust. 5, art. 45 ust. 1 i z art. 10 ust. 1 Konstytucji.

2. Podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia problemu konstytucyjności art. 20 pkt 1 u.s.p. ma pojęcie ustroju sądów, występujące w art. 176 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem Trybunału (i uczestników postępowania), „elementami definiującymi ustroj sądów są ich

struktura, którą tworzą różne kategorie sądów w obrębie danego rodzaju sądów (tj. sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych), organizacja wewnętrzna sądów danej kategorii oraz relacje instancyjne i w zakresie nadzoru judykacyjnego między różnymi kategoriami sądów w obrębie danego rodzaju sądów i między niektórymi rodzajami sądów (tj. sądami powszechnymi i wojskowymi) a Sądem Najwyższym” (uzasadnienie, pkt 4.2.1.). Trybunał, podobnie jak Sejm i Prokurator Generalny, stoją na stanowisku, że wyrażona w art. 176 ust. 2 Konstytucji zasada wyłączności ustawy w zakresie ustroju sądów obejmuje podstawowe elementy ustroju, nie wykluczając odesłania przez ustawodawcę spraw szczegółowych do regulacji w drodze rozporządzenia. Najdobitniej wyraża to w swoim piśmie Marszałek Sejmu, stwierdzając, że „wynikający z art. 176 ust. 2 Konstytucji obowiązek określenia w ustawie ustroju i właściwości sądów obejmuje jedynie wyznaczenie w tym zakresie zasad o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (który to wymóg ustawodawca zrealizował), nie dotyczy natomiast wydanych w wykonaniu tych zasad aktów, mocą których doszło do utworzenia konkretnych sądów. Akty te mają charakter rozstrzygnięć organizacyjnych i jako takie nie kreują ani ustroju sądów, ani też właściwości miejscowej tych sądów” (s. 16 pisma).

Jak należy sądzić, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, te podstawowe elementy (zasady) ustroju sądów reguluje u.s.p. Należy zauważyć, że strukturze sądownictwa poświęcony jest w niej tylko art. 10, który przesądza jedynie o tym, że w Polsce – w zakresie sądownictwa powszechnego – muszą zostać utworzone co najmniej: jeden sąd apelacyjny, dwa sądy okręgowe i cztery sądy rejonowe, a poza tym funkcjonować mogą wydziały lub ośrodki zamiejscowe sądów; ustawa, w tymże samym artykule, przesądza ponadto o tym, że sąd rejonowy tworzy się dla jednej lub większej liczby gmin, a w uzasadnionych przypadkach może być utworzony więcej niż jeden sąd rejonowy w obrębie tej samej gminy. Pozostałe zasady w tym zakresie mają wynikać, jak sądzę, z „wytycznych” zawartych w zaskarżonej „delegacji ustawowej” („Minister Sprawiedliwości (...), w drodze rozporządzeń (...) 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”).

Wskazane w tym upoważnieniu kryteria decydowania o liczbie sądów, choć nie można odmówić im racjonalności, są jednak na tyle ogólne, że nie pozwalają nawet

w przybliżeniu określić liczby sądów poszczególnych szczebli, które powinien utworzyć Minister. Nie sposób w związku z tym zgodzić się z tezą, że na poziomie u.s.p. przesądzony został ustroj sądów, a do właściwości Ministra Sprawiedliwości przekazano tylko sprawy szczegółowe. Należy przyznać rację przedstawicielce KRS, że sprawy szczegółowe powierzone Ministrowi Sprawiedliwości to sprawy wymienione w pkt 2-8 art. 20 u.s.p.

Nawiązując do przyjętego przez Trybunał w uzasadnieniu określenia ustroju sądów, uważam za niekonsekwencję uznanie za element tego ustroju wewnętrznej organizacji sądów i jednocześnie traktowanie jako sprawy szczegółowej tworzenia nowych i znoszenia całych sądów.

Poza tym należy zwrócić uwagę, że utworzenie nowego lub zniesienie sądu wpływa niewątpliwie na właściwość miejscową sądów, która – jak wszystkie rodzaje właściwości – powinna, na podstawie art. 176 ust. 2 Konstytucji, być określona w drodze ustawy.

Na koniec rozważań tego wątku pragnę odwołać się do treści art. 180 ust. 5 Konstytucji. Postanowienie to wskazuje na dwie przesłanki dopuszczalności przeniesienia sędziego, bez jego zgody, do innego sądu albo w stan spoczynku: zmianę ustroju sądów i zmianę granic okręgów sądów. Moim zdaniem, zniesienia sądu nie można sprowadzać do zmiany granic okręgu sądowego, a zatem na gruncie tego postanowienia Konstytucji stanowi ono przypadek zmiany ustroju sądów.

W świetle powyższego, uważam, że art. 20 pkt 1 u.s.p., w części dotyczącej upoważnienia Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów, jest niezgodny z art. 176 ust. 2 Konstytucji.

3. Kompetencja Ministra Sprawiedliwości do znoszenia (likwidacji) sądów ma bezpośrednie przełożenie na dopuszczalność przenoszenia sędziów, bez ich zgody, do innego sądu albo w stan spoczynku, na podstawie art. 180 ust. 5 Konstytucji. Sędzia jest powoływany przez Prezydenta RP na urząd sędziowski w konkretnym sądzie; miejsce sprawowania tego urzędu (orzekania) jest więc istotnym elementem jego statusu sędziowskiego. Zgodnie z art. 180 ust. 2 Konstytucji, przeniesienie sędziego do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Jest to jedna z gwarancji niezawisłości sędziów. Wyjątek od zasady nieprzenoszalności, związany ze zmianą ustroju sądów lub zmianą granic okręgów sądowych, na podstawie rozporządzenia właściwego ministra, osłabia tę gwarancję, zwłaszcza że nie można z góry wykluczyć instrumentalnego

wykorzystania przez Ministra upoważnienia do znoszenia sądów (przykład takiego jego wykorzystania przed kilkunastu laty, w celu pozbycia się niewygodnego prezesa sądu, podawała w trakcie rozprawy przedstawicielka KRS). Dlatego zasadne było, moim zdaniem, wskazanie jako wzorca związkowego w tej sprawie art. 180 ust. 5 Konstytucji. Natomiast mimo odwołania się przez wnioskodawców w trakcie rozprawy do zasady niezawisłości sędziowskiej, nie został przez nich wskazany jako wzorzec art. 178 ust. 1 Konstytucji.

4. Jako kolejny wzorzec związkowy wnioskodawcy wskazali art. 45 ust. 1 Konstytucji – prawo do sądu. Moim zdaniem, należy zgodzić się z tym zarzutem, gdyż decyzja o utworzeniu albo o zniesieniu określonego sądu rejonowego sprawia, że mieszkańcy pewnego obszaru sądowego zostają przypisani do innego sądu rejonowego; zdarza się, że także do innego okręgu sądowego i innego obszaru apelacji, a sędziowie są przenoszeni do innego sądu albo w stan spoczynku. Podobne skutki wywołuje zniesienie albo utworzenie nowego sądu okręgowego lub apelacyjnego. Tego rodzaju decyzje niewątpliwie wpływają negatywnie na gwarancje konstytucyjnego prawa do sądu i to w różnych jego aspektach.

Po pierwsze, prawo do sądu oznacza prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd niezależny, złożony z niezależnych sędziów. Skoro arbitralne tworzenie i likwidacja sądów przez przedstawiciela władzy wykonawczej w osobie Ministra Sprawiedliwości osłabia, jak już o tym była mowa, niezależność sądów i niezawisłość sędziów, to tym samym wpływa ograniczająco na prawo do sądu.

Po drugie, zmiana granic okręgów sądowych, która jest następstwem utworzenia albo likwidacji sądu, powoduje zmianę właściwości miejscowej w sprawach osób zamieszkujących na terenie działania likwidowanego albo nowo tworzonego sądu.

Po trzecie, tego rodzaju zmiany w „sieci” sądów mogą utrudnić dostęp do sądu – przez wydłużenie odległości do siedziby sądu lub gorszą komunikację. Nie jest przy tym bynajmniej pewne, że zmiany te przyczynią się do skrócenia czasu rozpatrywania spraw; w niektórych wypadkach, zwłaszcza w okresie następującym bezpośrednio po ich dokonaniu, mogą oddziaływać wręcz w przeciwnym kierunku.

Uważam za niedopuszczalne, by tego rodzaju ograniczenia prawa do sądu pociągał za sobą podstawowy akt prawny, jakim jest rozporządzenie ministra.

5. Wnioskodawcy wskazali również jako wzorzec związkowy badania konstytucyjności zaskarżonego przepisu art. 10 ust. 1 Konstytucji, ustanawiający zasadę podziału i równowagi władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Moim zdaniem, to postanowienie konstytucyjne powinno być traktowane jako samodzielny, niezwykle istotny wzorzec w tej sprawie. Kompetencja Ministra Sprawiedliwości w zakresie samodzielnego tworzenia i znoszenia sądów powszechnych wszystkich szczebli, według własnej oceny i uznania, nieskrępowanego konkretnymi wytycznymi, moim zdaniem, niewątpliwie narusza równowagę między władzą wykonawczą i sądowniczą, której wymaga art. 10 ust. 1 Konstytucji, tym bardziej że w przypadku relacji między tymi dwiema władzami Konstytucja, w art. 173, na plan pierwszy wysuwa odrębność i niezależność sądów i Trybunałów, a więc swego rodzaju separację władzy sądowniczej od pozostałych władz, w szczególności od władzy wykonawczej.

Nie chodzi przy tym w niniejszej sprawie o wydane, na podstawie zaskarżonego przepisu, konkretne rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 października 2012 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych (Dz. U. poz. 1223), mocą którego zlikwidowanych zostało (a następnie zastąpionych wydziałami zamiejscowymi innych sądów) 79 sądów rejonowych, na co zdawała się wskazywać publiczna dyskusja. Rozporządzenie to nie było bowiem przedmiotem oceny Trybunału. Jak słusznie zauważyła przedstawicielka KRS, to rozporządzenie, ze względu na masowy wręcz charakter likwidacji sądów rejonowych, którą sam Minister Sprawiedliwości określa mianem „reformy sądownictwa”, uświadomiło tylko potencjał władzy ministra nad sądami w Polsce, zawarty w zaskarżonym upoważnieniu ustawowym, oraz sposób, w jaki ta władza może zostać użyta. Okazało się, że jednoosobowy, *stricte* polityczny, organ władzy wykonawczej może „jednym podpisem” zlikwidować dowolną liczbę sądów, z nikim tej decyzji nie uzgadniając, jedynie po zasięgnięciu niewiążącej opinii KRS, bez prawnego obowiązku uzasadnienia tej decyzji i bez jakiegokolwiek kontroli. Jednocześnie decyzja ta przesądza o zmianie statusu kilkuset – niezawisłych – sędziów i wpływa na kształt prawa do sądu nieokreślonej liczby osób. Nie ma przy tym gwarancji, że władza ta nie zostanie wykorzystana instrumentalnie, dla celów sprzecznych z dobrem wymiaru sprawiedliwości.

Nie zgadzam się przy tym z argumentem, że jedynie taki tryb tworzenia i znoszenia sądów umożliwia racjonalne i szybko podejmowane decyzje co do liczby i rozmieszczenia siedzib sądów, a alternatywą jest tylko „zabetonowanie” sieci sądów w drodze ustawy. Możliwe są bowiem, stosowane w państwach europejskich (Czechy, Hiszpania,

Niderlandy, Niemcy, Rumunia), różne tryby tworzenia i likwidacji sądów, włącznie z trybem ustawowym (zob. notatka porównawcza dotycząca tworzenia, znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w wybranych państwach europejskich, Warszawa, grudzień 2012). Powinno jednak dać do myślenia, że w żadnym z tych krajów (a także w Polsce do 1950 r.) nie decyduje o tym jednoosobowo Minister Sprawiedliwości.

Z tych względów złożenie zdania odrębnego uznałam za konieczne.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'P. Ady', written in a cursive style.

Zdanie odrębne
sędziego TK Andrzeja Wróbla
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy zdanie pierwsze ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK lub ustawa o Trybunale Konstytucyjnym) składam zdanie odrębne do części I pkt 1 i pkt 2 lit. b Trybunału Konstytucyjnego z 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12, a także do umorzenia postępowania w pozostałym zakresie.

Powyższym wyrokiem Trybunał Konstytucyjny stwierdził, w części pierwszej, między innymi, 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.; dalej: u.s.p.) jest zgodny z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 180 ust. 5 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2. Art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 952; dalej u.s.w.): (...) b) jest zgodny z art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 180 ust. 5 Konstytucji.

I

Nie podzielam poglądu Trybunału, że zakwestionowany art. 20 pkt 1 u.s.p. oraz art. 3 § 3 u.s.w. są zgodne ze wskazanymi w sentencji przepisami Konstytucji. Pogląd ten jest oparty na zbyt wąskim rozumieniu określenia „ustrój sądów”. Trybunał Konstytucyjny uznaje bowiem, że „elementami definiującymi ustrój sądów są ich struktura, którą tworzą różne kategorie sądów w obrębie danego rodzaju sądów (tj. sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych), organizacja wewnętrzna sądów danej kategorii oraz relacje instancyjne i w zakresie nadzoru jurysdykcyjnego między różnymi kategoriami sądów w obrębie danego rodzaju sądów i między niektórymi rodzajami sądów (tj. sądami powszechnymi i administracyjnymi) a Sądem Najwyższym”.

Uważam, że z perspektywy konstytucyjnego usytuowania wymiaru sprawiedliwości w systemie ustrojowym państwa oraz pozycji wymiaru sprawiedliwości

w konstytucyjnym systemie ochrony praw i wolności jednostki, zakres pojęcia „ustrój sądów” nie może być redukowany tylko do tych, wyżej wskazanych elementów. Ustrój sądów w rozumieniu art. 176 ust. 2 Konstytucji to realnie istniejąca, konstytucyjnie zdeterminowana struktura sądów, zasady i tryb ich tworzenia oraz znoszenia, a także zasady powoływania i odwoływania sędziów, czyli zasady kształtowania obsady personalnej wymiaru sprawiedliwości. Struktury sądów nie tworzą z pewnością abstrakcyjne kategorie i rodzaje sądów, lecz konkretnie istniejące i wykonujące swoje kompetencje sądy. Zmiana ustroju sądów nie polega zatem jedynie na zniesieniu lub utworzeniu pewnego rodzaju lub kategorii sądów, lecz także na utworzeniu lub zniesieniu jednego lub więcej sądów. Tworzenie i znoszenie przez ministra poszczególnych sądów w ramach upoważnienia wynikającego z art. 20 pkt 1 u.s.p. i art. 3 § 3 u.s.w. każdorazowo stanowi zatem zmianę ustroju sądów, co godzi w podstawowe zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej.

Więcej, problem zasad, trybu i formy prawnej tworzenia i znoszenia sądów nie może być niezgodnie z Konstytucją redukowany do kwestii wewnętrznej organizacji wymiaru sprawiedliwości czy zagadnień organizacyjno-technicznych, pozostających poza problematyką ustroju sądownictwa czy wymiaru sprawiedliwości. Zniesienie nawet jednego sądu powoduje bowiem nie tylko istotne przekształcenie w strukturze organizacyjnej sądownictwa (problem właściwości, nadzoru instancyjnego itd.) składającej się na konstytucyjnie chroniony ustrój sądów, lecz także w statusie prawnym sędziego, podlegającego ochronie konstytucyjnej (art. 180 ust. 5), czy wreszcie nie jest bez znaczenia dla faktycznej realizacji przez każdego prawa do sądu, gwarantowanego art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Nie zgadzam się ze stanowiskiem Trybunału, że „upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów znajduje dodatkowe uzasadnienie w powierzonym mu nadzorze administracyjnym nad sądami powszechnymi”. Nie kwestionując tezy wyroku Trybunału z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 (OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3), na który powołuje się Trybunał w obecnym składzie, że zagadnienie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów „mieści się w sferze ustroju sądownictwa w znaczeniu szerokim. Wskazanie podmiotów nadzoru umożliwia bowiem właściwe funkcjonowanie struktur sądowych”, uważam, że tworzenie, a zwłaszcza znoszenie sądów, nie należy do zakresu tzw. administracyjnego nadzoru nad działalnością sądów. Przekonuje o tym powyższy wyrok TK, sygn. K 45/07, zgodnie z którym „działalność administracyjna sądu jest to wszelka działalność zarządzająca i organizatorska

sądów, inna aniżeli związana z czynnościami jurysdykcyjnymi sądu. Nadzór administracyjny nad działalnością sądów polega na weryfikacji zewnętrznej, formalnej, określonych wyżej sfer działalności sądów. Sprawując nadzór nad działalnością administracyjną sądów, organy tego nadzoru nie mogą wkraczać w dziedzinę niezawisłości sędziowskiej”. Rozróżniając między pojęciem administracji sądowej, w znaczeniu wąskim i szerokim, Trybunał stwierdził, że „na administrację sądową w znaczeniu wąskim składa się bezpośrednio dysponowanie środkami rzeczowymi i sprawami osobowymi sądu w zakresie, jaki jest konieczny do zapewnienia właściwego i ciągłego funkcjonowania sądu (między innymi czynności i decyzje związane z finansami sądu, księgowością, biurem podawczym, czynnościami sekretariatów, wyposażeniem sądów). Czynności administracyjne *sensu stricto* obejmują także pewien zakres spraw dotyczących spraw osobowych zarówno sędziów, jak i urzędników sądowych, czynności porządkowe wykonywane w trakcie sądenia lub bezpośrednio związane z orzekaniem (np. wydawanie odpisów, zaświadczeń)”. Natomiast przez administrację sądową w znaczeniu szerokim Trybunał Konstytucyjny rozumie „działalność administrowania (administrowanie) oraz nadzór administracyjny (służbowy) wynikający z podległości służbowej, polegający na kontrolowaniu należytego biegu urzędowania, sprawdzaniu stosowania zarządzeń i instrukcji przez organy administracji sądowej, czuwaniu nad przestrzeganiem obowiązków przez sędziów i innych pracowników sądu oraz na analizie orzecznictwa sądowego”. Zniesienie sądu lub sądów nie jest środkiem nadzoru administracyjnego nad tak rozumianą działalnością administracyjną sądów. W mojej ocenie, wypracowana przez Trybunał Konstytucyjny koncepcja nadzoru administracyjnego ministra sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów stanowi jedynie konceptualizację i uogólnienie odnośnych przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, które jednoznacznie sytuują ministra sprawiedliwości jako ministra działowego sprawującego nadzór nad powierzonym mu ustawowo działem administracji rządowej. Zastrzeżenie Trybunału, że „sprawując nadzór nad działalnością administracyjną sądów, organy tego nadzoru nie mogą wkraczać w dziedzinę niezawisłości sędziowskiej”, w niczym nie osłabia dotychczasowych form i zakresu oddziaływania ministra sprawiedliwości na wymiar sprawiedliwości w drodze tzw. administracyjnego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji sądy sprawują wymiar sprawiedliwości; ustawy nie mogą powierzać sądom prowadzenia działalności administracyjnej, bo naruszałoby to Konstytucję.

Nie zgadzam się także z poglądem, że w ramach pojęcia działalności administracyjnej sądu mieszczą się też tok i sprawność postępowania sądowego, a zwłaszcza, że w ramach nadzoru administracyjnego minister odpowiada za właściwą organizację sądów warunkującą sprawność i efektywność ich działania.

Zagadnienia toku i sprawności należą bowiem niewątpliwie do wymiaru sprawiedliwości w znaczeniu materialnym, o czym przekonuje pobieżna nawet analiza stosownych przepisów proceduralnych i orzecznictwa sądowego, w którym sprawność postępowania, czyli jego terminowość i rzetelność, jest zaliczana do istotnych wartości procedur sądowych. Tok, o którym tu mowa, może to być zarówno bieg postępowania sądowego, jak i tok instancji, przy czym oba te znaczenia są jednoznacznie usytuowane w konstytucyjnym ujęciu wymiaru sprawiedliwości, nie zaś w ramach administracyjnej działalności sądów podlegającej nadzorowi administracyjnemu ministra. Naruszenie sprawności postępowania sądowego może być kwalifikowane jako naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu, które może rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą państwa. Ponadto nawet gdyby przyjąć odpowiedzialność (polityczną) ministra za właściwą organizację sądów, to powinien on stwarzać ku temu odpowiednie warunki finansowo-techniczne, nie zaś znosić sądy, które w jego arbitralnej ocenie nie zapewniają efektywnego i sprawnego postępowania sądowego.

Uważam zatem, że kwestionowany przepis art. 20 pkt 1 u.s.p. przez to, że upoważnia ministra właściwego do spraw sprawiedliwości do jednostronnej i arbitralnej ingerencji w ustrój sądów, przez ich tworzenie lub znoszenie w drodze rozporządzenia, narusza art. 176 ust. 2 Konstytucji.

II

Upoważnienie ministra sprawiedliwości w ustawie do tworzenia i znoszenia sądów w drodze rozporządzenia narusza konstytucyjną zasadę rozdziału władz, określoną w art. 10 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym wyroku dokonał nieuprawnionej, moim zdaniem, wykładni tego przepisu, przenosząc klasyczną doktrynę podziału i równowagi władzy, zbudowaną w kontekście relacji między władzą ustawodawczą i wykonawczą, na relacje między władzą wykonawczą (tu: ministrem sprawiedliwości) i władzą sądowniczą. Wadliwa wykładnia tego przepisu polega na tym, że po pierwsze – TK nie wyjaśnia, na czym polegałoby owo wzajemne równoważenie się władzy sądowniczej i władzy wykonawczej, po drugie – wszelkie rozważania na temat

podziału władzy między władzę wykonawczą i sądowniczą, nieuwzględniające treści art. 173 Konstytucji, są z natury rzeczy niepełne. Tymczasem w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w doktrynie wskazuje się, że art. 10 oraz art. 173 Konstytucji pozostają ze sobą w ścisłym związku. Drugiego z tych przepisów w żadnym wypadku nie można traktować jako *superfluum* konstytucyjnego, ponieważ wynika z niego konieczność odmiennej oceny sytuacji władzy sądowniczej od sytuacji władzy wykonawczej i ustawodawczej. W świetle Konstytucji dopuszczalne jest mianowicie pewne przenikanie kompetencji władzy ustawodawczej i wykonawczej (obowiązująca w tej sferze zasada „podziału władzy” nie oznacza więc nakazu całkowitej separacji tych władz), natomiast władza sądownicza powinna być władzą „odrębną i niezależną od innych władz”. Można zatem założyć, że art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji nakazuje ściślejszą separację władzy sądowniczej od władzy wykonawczej niż separacja władzy ustawodawczej od władzy wykonawczej. W rezultacie wyklucza to, moim zdaniem, istnienie „takiej sfery działania sądów, w obrębie której dokonywana przez Ministra Sprawiedliwości ingerencja, wynikająca z przepisów ustaw, nie będzie powodować zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady niezależności sądów”. Odrębności tej i niezależności nie można przy tym redukować do istoty władzy sądowniczej, którą stanowi sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu. Odrębność i niezależność mają tu bowiem wymiar przede wszystkim ustrojowy, co wyklucza, moim zdaniem, jakąkolwiek ingerencję ministra sprawiedliwości w sferę ustroju sądów, a już z pewnością czyni oczywiście niekonstytucyjną ingerencję w postaci znoszenia sądów.

W tym kontekście ważne jest przypomnienie, że Konstytucja nie upoważnia ministra sprawiedliwości, ani rządu lub premiera, do ingerencji w organizację i funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Jest to logiczna konsekwencja ustanowionej w art. 173 Konstytucji zasady pełnej niezależności i odrębności władzy sądowniczej. Tymczasem ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych konsekwentnie, acz niezgodnie z Konstytucją, kształtując rozliczne i różnorodne kompetencje ministra sprawiedliwości w zakresie stosunku do wymiaru sprawiedliwości, opiera je na konstytucyjnym modelu ministra działowego, który kieruje określonym działem administracji rządowej, w tym wypadku sprawiedliwości. Nie wymaga głębszego uzasadnienia, że taki model jest nie tylko nieadekwatny do rozwiązywania ustrojowych zagadnień wymiaru sprawiedliwości (trudno bowiem przekonująco uzasadnić celowość regulowania przez centralny organ administracji rządowej szczegółów organizacyjnych

i personalnych sądu rejonowego w odległej miejscowości, jedynie na podstawie statystycznej analizy, bez uwzględnienia złożonych zapewne warunków miejscowych) i anachroniczny (o zbędności takiego modelu przekonuje doskonale funkcjonujący nowoczesny system sądownictwa administracyjnego), lecz przede wszystkim niezgodny z Konstytucją, która moim zdaniem, całkowicie wyklucza jakikolwiek nadzór ministra działowego nad jakąkolwiek, nawet „administracyjną”, działalnością sądów.

Ustawowe upoważnienie ministra sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia w drodze rozporządzenia sądów, nawet przy określeniu wiążących prawnie kryteriów i zasad oraz zastrzeżeniu uzyskania (niewiążącej) opinii Krajowej Rady Sądownictwa, oznacza nie tylko przekreślenie odrębności władzy sądowniczej i władzy wykonawczej, ale przede wszystkim niedopuszczalną ingerencję ministra sprawiedliwości w ustrój sądów, naruszającą ich konstytucyjnie chronioną niezależność.

Odnosnie do naruszenia kwestionowanymi przepisami zasady wyłączności ustawy, przychyliam się do zdania odrębnego sędziego Trybunału Konstytucyjnego Marka Zubika.



Zdanie odrębne
sędziego TK Marka Zubika
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie o sygn. akt K 27/12. Nie zgadzam się z wyrokiem Trybunału z wyjątkiem rozstrzygnięcia przyjętego w części I pkt 2, lit. a sentencji.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Zarzuty sformułowane w połączonych wnioskach grupy posłów i Krajowej Rady Sądownictwa dotyczyły przede wszystkim dwóch kwestii. Po pierwsze, zakwestionowano zgodność z art. 176 ust. 2 Konstytucji upoważnienia Ministra Sprawiedliwości do tworzenia lub znoszenia sądów – jako organów państwa – oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w drodze rozporządzenia. Po drugie, wnioskodawcy twierdzą, że wytyczne zawarte w kwestionowanym 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: ustawa) mają charakter zbyt ogólny, uniemożliwiający ustalenie wyraźnego zamiaru ustawodawcy i pozostawiający Ministrowi Sprawiedliwości zbyt dużą swobodę decyzyjną.

Badanej sprawy nie można zatem zredukować wyłącznie do oceny treści wytycznych sformułowanych w kwestionowanym art. 20 pkt 1 ustawy.

2. W demokratycznym państwie prawa należy domniemywać konieczność ustawowego określania organizacji i zakresu działania całego systemu organów państwa. Domniemanie to – związane z zasadą legalizmu oraz prymatem ustawy – jest w Polsce tym bardziej widoczne ze względu na przyjęty w Konstytucji z 1997 r. system źródeł prawa. Nakaz uregulowania w drodze ustawy ustroju i właściwości sądów oraz postępowania przed sądami (art. 176 ust. 2 Konstytucji) nie wyraża zatem „nowości normatywnej”. Stanowi potwierdzenie ogólnej zasady wynikającej – także w odniesieniu do innych organów władzy publicznej – z przyjętego modelu ustrojowego państwa, o którym mowa w art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Powierzenie ustawodawcy kompetencji do unormowania zagadnień wskazanych w art. 176 ust. 2 Konstytucji ma swoje uzasadnienie także ze względu na rangę ustawy, jako aktu normatywnego mającego – co do zasady – najwyższe, choć podkonstytucyjne, miejsce w systemie źródeł krajowego prawa powszechnie obowiązującego, a przez to również nadrzędne znaczenie względem aktów wykonawczych. Bardziej przekonuje mnie „klasyczne” podejście do rozumienia roli rozporządzenia jako aktu wykonawczego, niż przyjęte przez Trybunał Konstytucyjny dla potrzeb rozpoznania niniejszej sprawy.

Regulacje ustawowe mają dwie istotne cechy. Po pierwsze, pochodzą od przedstawicielskich organów państwa (Sejm i Senat). Po drugie, ze względu na złożony tryb dojścia ich do skutku posiadają generalnie wyższy stopień stabilności, niż akty normatywne wydawane przez jednoosobowe organy władzy wykonawczej.

Z tych to m.in. powodów na poziomie ustawowym określone mają być również warunki organizacyjne służące realizacji prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Chodzi tu w szczególności o ten aspekt realizacji tego prawa, który wskazuje na konieczność faktycznego zapewnienia jednostce dostępu do sądu jako szczególnego organu państwa, co jest warunkiem uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia zawieszanej przed nim sprawy (zob. zdanie odrębne s. Wojciecha Hermelińskiego).

3. Zgodnie z art. 10 Konstytucji ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej. Nie ulega wątpliwości, że zasada podziału władzy nie tylko ustanawia (determinuje) przyjęty na poziomie konstytucyjnym model ustroju państwa, ale jednocześnie ma dla tak ukształtowanego modelu znaczenie gwarancyjne, służące zapewnieniu jego rzeczywistego obowiązywania w praktyce. Dotyczy to zarówno aspektu formalnego wspomnianej zasady, związanego z rozdzieleniem władzy państwowej na różne segmenty, jak i aspektu materialnego, powiązanego z koniecznością zachowania kompetencyjnego minimum (istoty) każdej władzy, ich wzajemnego zrównoważenia i współdziałania.

Gwarancyjny dla właściwego funkcjonowania ustroju państwa charakter podziału władzy ma szczególne znaczenie w odniesieniu do władzy sądowniczej, której separacja została wyraźnie wyeksponowana w tekście Konstytucji. Zgodnie z jej art. 173, sądy

i Trybunały tworzą władzę „odrębną i niezależną” od innych władz. Przepis ten – co nie bez znaczenia, rozpoczynający cały rozdział VIII ustawy zasadniczej – wyraża zasadę, która znajduje swoje rozwinięcie i potwierdzenie w pozostałych unormowaniach tego rozdziału Konstytucji. Zawarte w nim przepisy obejmują postanowienia dotyczące sfery organizacji oraz funkcji i sposobu działania sądów i trybunałów (art. 174-177 oraz art. 182-185). Oprócz tego treścią rozdziału VIII Konstytucji są także postanowienia określające status sędziów oraz ustanawiające liczne gwarancje wykonywania ich funkcji (art. 178-181).

W rezultacie całokształt konstytucyjnych unormowań odnoszących się do sądów i trybunałów wyraża i potwierdza zasadę ustrojowego usytuowania władzy sądowniczej, jako władzy odrębnej i niezależnej od pozostałych władz, ze względu na powierzoną im – na zasadzie monopolu – funkcję sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

4. Zapewnienie odpowiedniego poziomu niezależności sądownictwa jest kamieniem węgielnym, na którym oparto budowanie demokracji konstytucyjnej w kulturze prawnej naszego kręgu cywilizacyjnego. Stanowi też istotny element prawidłowego funkcjonowania mechanizmów chroniących wolności i prawa człowieka.

Niezależność władzy sądowniczej, stanowiąca jej podstawową cechę ustrojową, była wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi orzeczniczych ETPC. Nawiązując do tego dorobku, należy podkreślić dwa podstawowe ustalenia tego Trybunału.

Po pierwsze, niezależność sądów akcentowana jest szczególnie w odniesieniu do władzy wykonawczej. Uznawana jest ona za jeden z elementów definiujących sądy. Na tym tle ETPC wielokrotnie wskazywał, że uznanie jakiegoś podmiotu za sąd wymaga spełnienia określonych kryteriów, z których pierwszym i podstawowym jest niezależność względem egzekutywy. Sąd musi zatem pozostawać całkowicie odseparowany od wpływu organów władzy wykonawczej (por. wyrok z 18 czerwca 1971 r. w sprawie De Wilde, Ooms i Versyp - „Vagrancy” przeciwko Belgii, nr 2832/66, 2835/66, 2899/66, pkt 78; wyrok z 23 czerwca 1981 r. w sprawie Le Compte, van Leuven i de Meyere przeciwko Belgii, nr 6878/75, 7238/75, pkt 55; wyrok z 27 sierpnia 1991 r. w sprawie Demicoli przeciwko Malcie, nr 13057/87, pkt 39; wyrok z 21 lipca 2005 r. w sprawie Mihailov przeciwko Bułgarii, nr 52367/99, pkt 36 i 37; wyrok z 8 czerwca 2006 r. w sprawie Woś przeciwko Polsce, nr 22860/02, pkt 94; wyrok z 18 maja 2010 r. w sprawie Szal przeciwko Polsce, nr 41285/02, pkt 58).

Po drugie, zachowanie zasady niezależności jest możliwe wyłącznie wtedy, kiedy o istnieniu sądu decyduje ustawodawca. Wymóg ustanowienia sądu przez prawo (oryg. ang. established by law) oznacza, że w demokratycznym państwie organizacja sądownictwa nie może być uzależniona wyłącznie od decyzji egzekutywy, ale musi mieć podstawę w prawie stanowionym przez parlament. Nie oznacza to całkowitego zakazu delegowania określonych zagadnień z tego zakresu do uregulowania w drodze aktów normatywnych władzy wykonawczej. Jakkolwiek to legislatura ma ustanawiać co najmniej organizacyjne ramy funkcjonowania sądownictwa (por. wyrok z 22 czerwca 2000 r. w sprawie Coëme i inni przeciwko Belgii, nr 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 i 33210/96, pkt 98; wyrok z 28 listopada 2002 r. w sprawie Lavents przeciwko Łotwie, nr 58442/00, pkt 114).

5. Sposób zorganizowania sądownictwa stał się przedmiotem regulacji w rozdziale II ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zatytułowanym „Organizacja sądów”. W art. 10 tej ustawy przewidziano utworzenie trójszczeblowej struktury sądów: rejonowych, okręgowych i apelacyjnych. Model ten budowany jest niejako „od dołu”, a więc poczynając od sądów rejonowych umieszczonych na najniższym szczeblu struktury sądów powszechnych. Ich utworzenie – z woli ustawodawcy – powiązane zostało z gminami, jako podstawową jednostką podziału terytorialnego kraju. Zgodnie z brzmieniem art. 10 § 1 ustawy, sąd rejonowy tworzy się dla jednej lub większej liczby gmin, czyli jednostek samorządu terytorialnego, których byt prawny uzależniony jest od woli Rady Ministrów (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.). Istnieje przy tym możliwość utworzenia większej liczby sądów rejonowych w obrębie tej samej gminy (to rozstrzygnięcie także pozostawione jest swobodnemu uznaniu organów władzy wykonawczej). Pozostała struktura sądów powszechnych bazować ma na istniejącym układzie sądów rejonowych. Sąd okręgowy tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów rejonowych stanowiących okręg sądowy (art. 10 § 2 ustawy); sąd apelacyjny tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch okręgów sądowych, co stanowić ma obszar apelacji (art. 10 § 3 ustawy).

Przywołany art. 10 ustawy jest jedynym przepisem ustawy wyznaczającym „sztywne” kryteria tworzenia struktury sądów powszechnych. W pozostałym zakresie przepisy rozdziału II ustawy (organizacja sądów) odnoszą się bowiem głównie do problematyki tworzenia wydziałów w poszczególnych typach sądów (art. 11-19).

Kończący tę część ustawy art. 20 formułuje upoważnienie ustawowe do uregulowania szeregu spraw w drodze rozporządzeń wydanych przez Ministra Sprawiedliwości, w tym tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib oraz obszaru właściwości.

Zasadniczy problem konstytucyjny w niniejszej sprawie dotyczy odpowiedzi na pytanie, czy tak ukształtowany model regulacji tworzenia sądów powszechnych w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych realizuje konstytucyjny nakaz ustawowego określenia wszystkich istotnych elementów ustroju i właściwości sądów oraz postępowania przed sądem (art. 176 ust. 2 Konstytucji). W moim przekonaniu odpowiedź na to pytanie jest przecząca.

6. Analizę ustawowej regulacji dotyczącej organizacji sądownictwa powszechnego warto skonfrontować z istniejącymi unormowaniami odnoszącymi się do ustroju sądów administracyjnych.

Istotne elementy organizacji sądownictwa administracyjnego stanowią materię konstytucyjną. Na tym poziomie przesądzono bowiem zarówno kwestię co najmniej dwuszczeblowej struktury tych sądów, obejmującej Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne, jak i zagadnienie właściwości rzeczowej i miejscowej NSA. Na poziomie ustawowym określono natomiast zasady tworzenia drugiego szczebla struktury sądów administracyjnych – wojewódzkich sądów administracyjnych. Te tworzone są przynajmniej dla jednego województwa, które to jednostki administracyjnego podziału kraju powoływane są w drodze ustawy (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa Dz. U. Nr 96, poz. 603, ze zm.). Istnieje możliwość utworzenia sądu dla większej liczby województw (art. 16 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych; Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.). Kompetencję w tym zakresie posiada Prezydent RP działający w drodze rozporządzenia wydawanego na wniosek Prezesa NSA (art. 16 § 2 wspomnianej ustawy). W takim samym trybie Prezydent RP ustala także siedziby i obszar właściwości wojewódzkich sądów administracyjnych oraz może tworzyć i znosić wydziały zamiejscowe tych sądów. Natomiast wydziały w wojewódzkich sądach administracyjnych tworzy i znosi Prezes NSA (art. 17 § 1 tej ustawy). Zastosowanie powyższych rozwiązań oznacza, że w praktyce może być – i obecnie funkcjonuje – nie więcej niż 16 wojewódzkich sądów administracyjnych.

Przyjęty model regulowania organizacji sądownictwa administracyjnego stanowi udany przykład wyważenia kompetencji organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Nie oznacza monopolu kompetencji ustawodawcy w tym zakresie. W tej sferze przewidziano bowiem udział organu władzy wykonawczej, uprawnionego do określania niektórych szczegółowych aspektów ustrojowych sądownictwa administracyjnego. Nie zmienia to jednak faktu, że swoboda Prezydenta RP wydającego rozporządzenie w warunkach art. 16 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, jest w istotny sposób ograniczona. Po pierwsze, Prezydent może wydawać rozporządzenie wyłącznie na wniosek Prezesa NSA. Nie może zatem tego uczynić samodzielnie, bez inicjatywy organu władzy sądowniczej. Po drugie, do kompetencji głowy państwa należy normowanie tylko jednego szczebla sądownictwa administracyjnego. Po trzecie, to ustawodawca przesądza o istnieniu sądów pierwszej instancji wyłącznie w jednym województwie lub w większej liczbie województw (które to jednostki podziału administracyjnego kraju kreuje bezpośrednio sam ustawodawca – vide ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa Dz. U. Nr 96, poz. 603), a tym samym określa też maksymalną ich liczbę. Możliwości tworzenia liczby tych sądów są zatem niewielkie. Po czwarte, udział organu władzy wykonawczej w realizacji niektórych kompetencji z zakresu organizacji sądownictwa administracyjnego dotyczy podmiotu nieponoszącego politycznej odpowiedzialności przed Sejmem, a przy tym niepowiązanego organizacyjnie z Radą Ministrów. Mowa tu – co warto podkreślić – o organie obsadzonym w drodze wyborów powszechnych. Wreszcie realizowanie uprawnień prawotwórczych Prezydenta, oprócz wspomnianych ograniczeń ustawowych, wiąże się również z koniecznością uzyskania kontrasygnaty jego aktu urzędowego ze strony Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 2 Konstytucji). Żadne z powyższych ograniczeń nie ma zastosowania do kompetencji Ministra Sprawiedliwości określonej w art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Istniejący model organizacyjny sądownictwa administracyjnego ustanawia wyraźnie szerszą i bardziej szczegółową – w porównaniu z sądownictwem powszechnym – regulację ustawową, a tym samym wyższy standard ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Nie przesądzałbym, czy jest to standard minimalny. Nie jest również wykluczone, aby Minister Sprawiedliwości obok Prezesa NSA uzyskał kompetencję w zakresie inicjowania procedury tworzenia i likwidacji wojewódzkiego sądu administracyjnego.

7. Problem, z jakim zetknął się Trybunał Konstytucyjny w badanej sprawie, dotyczy zachowania przez ustawodawcę konstytucyjnych wymogów stanowienia rozporządzeń, jako aktów wykonawczych do ustawy. Rzecz nie sprowadza się jednak wyłącznie do oceny wytycznych zawartych w zakwestionowanym art. 20 pkt 1 ustawy. Rozporządzenie wydane na podstawie upoważnienia ustawodawczego zawartego w tym przepisie nie może być uznane za wykonawcze z uwagi na otoczenie normatywne, w jakim funkcjonuje. Ustawodawca nie określił bowiem w koniecznym stopniu schematu organizacji sądownictwa, pozostawiając w tym zakresie nadmierną swobodę Ministrowi Sprawiedliwości, będącemu organem władzy wykonawczej.

Trybunał Konstytucyjny stanął wobec dylematu związanego z koniecznością poszanowania zasady niezależności sądów przy jednoczesnym zachowaniu postulatu ukształtowania struktury sądownictwa w sposób efektywny i odpowiadający bieżącym potrzebom wymiaru sprawiedliwości. Próbując zbilansować te dwie wartości, dokonał jednak – według mnie – błędnej oceny. Odmiennie odczytuję konstytucyjne wymogi dotyczące ustawowego regulowania ustroju sądownictwa. Jednocześnie za niepoprawny uznaję sposób zestawienia postulatu zapewnienia państwu sprawności działania jego organów z niezależnością sądów. Zbilansowanie tych wartości nie oznacza konieczności przekazywania zasadniczej części kompetencji w zakresie tworzenia i znoszenia sądów organowi władzy wykonawczej. Osiągnięcie celu, jakim jest stworzenie efektywnego i dobrze zorganizowanego systemu sądów powszechnych, nie wymaga powierzenia tak szerokiej kompetencji w tym zakresie w szczególności Ministrowi Sprawiedliwości, jak to obecnie czyni ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

8. Trybunał Konstytucyjny przyjął założenie, że prowadzenie elastycznego zarządzania strukturą sądownictwa powszechnego wymaga przekazania kompetencji w zakresie tworzenia i znoszenia sądów organowi władzy wykonawczej. Założenie to jest błędne co najmniej z kilku powodów.

Po pierwsze, powołując się na poczynione przez Trybunał ustalenia historyczne, trzeba podkreślić, że model, w którym tworzenie i znoszenie sądów różnych rodzajów następuje w drodze ustawy, obowiązywał z powodzeniem w okresie międzywojennym i to w odniesieniu do znacznie większego niż obecnie obszaru państwa. Istniejący wówczas podział materii między ustawę i rozporządzenie wykonawcze, w którym określano granice okręgów oraz siedziby sądów, został utrzymany aż do 1950 r. Nie jest to więc model nieznan i niesprawdzony w praktyce funkcjonowania władzy

publicznej w Polsce. Trudno go także w tak kategorię sposób uznawać za nieefektywny, skoro obowiązywał przez dość długi czas.

Po drugie, odwołując się do materiałów przygotowanych dla potrzeb niniejszej sprawy przez Zespół Orzecznictwa i Studiów Trybunału Konstytucyjnego („Notatka porównawcza dotycząca tworzenia, znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w wybranych państwach europejskich” ZOS.430.47.2012), warto w tym miejscu przywołać argument porównawczy. Posługując się tym argumentem należy zauważyć, że model ustawowego tworzenia i znoszenia sądów nie jest obcy wielu państwom europejskim (Hiszpania, Republika Czeska, Królestwo Niderlandów, Rumunia, Niemcy – tutaj są to ustawy związkowe). Państwa te nie są sparaliżowane brakiem możliwości wprowadzenia niezbędnych, a niekiedy również daleko idących, reform zakładających m.in. zmniejszenie liczby sądów. Nie jest więc prawdziwa teza, jakoby wprowadzenie modelu ustawowego tworzenia i znoszenia sądów wiązało się z tak dalekim usztywnieniem tej sfery funkcjonowania organów państwa, które wykluczałoby dokonywanie niezbędnych korekt czy modyfikacji w tym zakresie. Możliwość efektywnego przeprowadzania niezbędnych zmian wiąże się nie tyle z koniecznością przekazania do uregulowania tej materii Ministrowi Sprawiedliwości, ile raczej uzależniona jest od sprawności ustawodawcy.

Po trzecie, sytuacja polegająca na określaniu – w drodze ustawy – siatki struktury organizacyjnej organów państwa nie jest rozwiązaniem odosobnionym. Przykładem jest choćby ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.), w której ujęto aktualną listę okręgów wyborczych i siedzib okręgowych komisji wyborczych. Warto zaznaczyć, że ustawowe określanie okręgów wyborczych musi się z oczywistych względów wiązać z koniecznością aktualizacji dokonywanej ze względu na zmiany liczby mieszkańców danego okręgu. Nie czyni się generalnie z tego powodu argumentu przeciwko umieszczeniu regulacji dotyczącej siedziby okręgów wyborczych w ustawie. Podkreśla się natomiast, że ustawowe regulowanie tej materii ma znaczenie stabilizujące i w większym stopniu pozwala na realizację postulatu pewności prawa.

9. Wymóg ustawowej regulacji ustroju sądów powszechnych (art. 176 ust. 2 Konstytucji) domaga się określenia w ustawie kilku kwestii. Pojęcie ustroju użyte w powołanym przepisie Konstytucji należy rozumieć, uwzględniając jego trzy różne aspekty: utworzenie, a więc wykreowanie konkretnego organu państwa, określenie jego

organizacji wewnętrznej oraz wskazanie relacji, w jakich pozostaje względem innych organów władzy publicznej.

Bliższe mi jest rozumienie „ustroju sądów” (choć przez pryzmat postanowień ówczesnej ustawy o KRS), jakie przyjął TK, orzekając w pełnym składzie w sprawie o sygn. K 3/98 (zob. wyrok z 24 czerwca 1998 r., OTK ZU nr 4/1998, poz. 52). Trybunał uznał wówczas, że w pojęciu tym mieści się również kwestia statusu prawnego sędziów, inaczej rzecz ujmując, wszelkiego typu sprawy dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów (pkt IV, cz.3 uzasadnienia). Zagadnienie to rozwija w swoim zdaniu odrębnym s. Andrzej Wróbel.

Ustawodawca określić ma ustrój sądów, a więc rozstrzygnąć o istnieniu tych organów państwa. Nie wystarczy, że w ustawie wskazane zostaną generalnie typy sądów, które mają być utworzone (rejonowe, okręgowe i apelacyjne). Ustawodawca musi na tyle precyzyjnie określić warunki utworzenia i zniesienia sądów, by to jego rozstrzygnięcie determinowało te kwestie. Dopiero wówczas będzie możliwe uznanie dalszych czynności Ministra za wykonawcze. Nie należy wyciągać zbyt daleko idących wniosków z tezy o tym, jakoby utworzenie sądów było aktem jednostkowym, a przez to czynnością, która nie może być regulowana ustawą. Argument ten, gdyby nawet był prawdziwy, musiałby w tym samym zakresie odnosić się również do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. Należy uznać, że normatywna treść rozstrzygnięcia o tworzeniu sądu w formie aktu normatywnego jest zagadnieniem drugorzędym. Formy stanowienia prawa były, są i pozostaną sposobami dokonywania przez państwo również – oprócz zasadniczego celu, jakim jest określanie reguł zachowań społecznych – władczych rozstrzygnięć o bardzo zróżnicowanym nasyceniu normatywnym. Czymś zupełnie innym jest natomiast to, czy ustawa może powierzyć Ministrowi Sprawiedliwości pewne kompetencje w zakresie organizacyjnego aspektu funkcjonowania sądów. W mojej ocenie, istniał tu pewien margines przekazania kompetencji. Ustawodawca powinien był jednak w dostatecznym stopniu określić kryteria tworzenia i znoszenia sądów.

Dla potrzeb niniejszej sprawy należało oddzielić problem podstawy prawnej powołania do życia sądu (wykreowanie przez prawo organu państwa w rozumieniu art. 7 Konstytucji) – co jest domeną prawodawcy – od kwestii zorganizowania warunków do utworzenia w praktyce danej jednostki sądownictwa powszechnego – co jest czynnością wykonawczą. Problem konstytucyjny wynika m.in. z tego, że w niniejszej sprawie przypisano ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych utożsamienie – w pojęciu „tworzy” – zarówno prawnego wykreowania organu państwa, jak i jego powołania

do życia. Pierwsze musi zawsze – w świetle art. 7 Konstytucji – następować przez wydanie i to odpowiedniej rangi przepisu prawa, który jednostkowo wykreuje (organizacyjnie i kompetencyjnie) w systemie nowy organ państwa („tworzy” w ścisłym rozumieniu tego pojęcia). Drugie odwołuje się do czynności technicznej, choć związanej z powołaniem organu w drodze przepisu prawa, polegającej na zorganizowaniu jednostki administracyjnej (substratu technicznego i osobowego). Właśnie dlatego zdarza się, że przepisy prawa kreują nowy organ państwa (tak było np. z „utworzeniem” Rzecznika Praw Dziecka na podstawie art. 72 ust. 4 Konstytucji), ale do czasu jego zorganizowania (w tym także dokonania wyboru osób pełniących dany urząd) nie można mówić, iż organ ten funkcjonuje (jest powołany do życia i realizuje określone zadania).

Ogólne odniesienie do gmin jako wyznacznika organizacji struktury sądownictwa powszechnego w istocie rzeczy pozostawia Ministrowi Sprawiedliwości niemal pełną swobodę kształtowania systemu sądów powszechnych i to wszystkich trzech szczebli. Wykonawczy charakter kompetencji Ministra, określonej w art. 20 pkt 1 ustawy, warunkowany jest uprzednim stworzeniem w ustawie koniecznych ram, których obecnie brakuje. Otoczenie normatywne, w jakim znajduje się obecnie upoważnienie ustawowe, przesądza o jego blankietowym charakterze. Minister mógłby wykonać upoważnienie ustawowe pod warunkiem, że to z treści ustawy wynikałyby wszystkie podstawowe elementy przesądzające o byciu prawnym sądom danego rodzaju. Tak zarysowany podział materii widoczny jest zresztą w odniesieniu do drugiego segmentu władzy sądowniczej, a więc trybunałów. Zgodnie z art. 197 i art. 201 Konstytucji ustawodawcy powierzono wyłącznie określenie organizacji Trybunałów, nie zaś ich ustroju. Materia ustrojowa, a więc przede wszystkim rozstrzygnięcie dotyczące samego istnienia Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Stanu, zostały uregulowane już w samej Konstytucji. To znaczy, że ustawa zasadnicza przesądziła o istnieniu (prawnie wykreowała) i ustroju tych organów państwa. Z tego rozwiązania wyprowadzam zatem odmienny wniosek, niż to uczynił Trybunał. Przyjęte rozwiązanie podkreśla bowiem bardzo wyraźne znaczenie ustawy jako aktu normatywnego, dla zapewnienia niezależności organów władzy sądowniczej.

10. Bez prawnego utworzenia sądu nie można w ogóle mówić o jego właściwości, a bez fizycznego zorganizowania tej jednostki nie może być realizowane prawo do sądu. Właściwość, rozumiana jako zakres spraw rozpatrywanych przez konkretny sąd, odnosić się może wyłącznie do sądu, który został utworzony zgodnie z prawem

i funkcjonuje. Skoro bezspornym jest wymóg określania właściwości sądów na poziomie ustawowym, to choćby z racji powiązania możliwości ustalenia właściwości danego typu sądu z konkretnymi jednostkami sądowymi należy domniemywać, że utworzenie i likwidacja sądu jako podmiotu prawa również powinna być determinowana przepisami ustawy.

Warto w tym miejscu postawić także pytanie związane z ewentualną dopuszczalnością kontroli działalności Ministra Sprawiedliwości, któremu ustawodawca przekazał – niemal blankietowo – kompetencję w zakresie tworzenia i znoszenia sądów. Stwierdzenie zgodności z Konstytucją art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych negatywnie wpływa na możliwość oceny w przyszłości merytorycznej treści rozporządzeń Ministra dotyczących tworzenia lub likwidacji sądów.

Po pierwsze, treść art. 10 ustawy oraz wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, wynikające z art. 20 pkt 1 ustawy, nie dają dostatecznych wzorców kontroli. Upoważniając do wydania rozporządzenia, ustawodawca nakazał Ministrowi uwzględnienie bardzo ogólnych kryteriów: racjonalną organizację sądownictwa, zakres obciążenia wpływem spraw, ekonomię postępowania sądowego, zagwarantowanie realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie. W ustawie brak jest tym samym istotnych merytorycznych wymogów co do struktury sądów powszechnych, które umożliwiłyby taką efektywną kontrolę.

Ogólny charakter wytycznych ustawowych ujętych w art. 20 ustawy i brak w nich precyzyjnego określenia kryteriów, jakimi ma się kierować Minister Sprawiedliwości podczas realizacji uprawnień do tworzenia i znoszenia sądów, można dostrzec również, porównując te wytyczne z treścią wskazań ujętych w art. 19 § 1 tej ustawy, dotyczących zarządzenia Ministra w sprawie tworzenia i znoszenia wydziałów oraz wydziałów i ośrodków zamiejscowych sądów. W obu wypadkach kryteria działalności Ministra Sprawiedliwości ujęte są bardzo podobnie. W ostateczności dają temu organowi państwa nadmiernie szeroką swobodę działania w sferach tak istotnych z punktu widzenia funkcjonowania sądów powszechnych, jakimi jest tworzenie i znoszenie jednostek w ramach sądownictwa powszechnego.

Po drugie, w świetle orzecznictwa TK dotyczącego rozporządzeń, w drodze których Rada Ministrów określa np. granice jednostek samorządu terytorialnego, powstałoby pytanie o dopuszczalność kontroli rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości o utworzeniu (zniesieniu), tak w sensie prawnym jak i faktycznym, sądu. Chodzi mi bowiem o rozstrzygnięcie pełnego składu TK w sprawie o sygn. K 37/06 (zob. wyrok

z 8 kwietnia 2009 r., OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 47), a nade wszystko uwagi zawarte w postanowieniu sygnalizacyjnym S 6/09 (zob. postanowienie z 5 listopada 2009 r., OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 153). Argumentacja przedstawiona w tych rozstrzygnięciach zmierza bowiem w kierunku uznania niedopuszczalności, samo przez się, orzekania przez Trybunał co do takich rozporządzeń (zob. postanowienie z 5 listopada 2009, sygn. U 9/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 152).

11. Działając na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Minister Sprawiedliwości jest jedynym podmiotem, który określa – w drodze rozporządzenia – istniejącą strukturę sądów powszechnych. Powierzenie Ministrowi pewnych kompetencji dotyczących organizacji sądownictwa nie jest bezwzględnie niedopuszczalne. Materia ta może w pewnym stopniu stać się przedmiotem regulacji podustawowej, jakkolwiek konieczne jest utrzymanie odpowiedniej relacji między treścią unormowań ustawowych a materią wykonawczego do niej rozporządzenia, będącego niesamoistnym aktem normatywnym.

W analizowanym stanie prawnym ustawodawca nie określił dostatecznie precyzyjnie zasad oraz kryteriów tworzenia i znoszenia sądów. Kryteria zawarte w art. 10 ustawy mają znaczenie pozorne. Przepis ten determinuje w zasadzie tylko dwie kwestie. Przesądza o tym, że tworząc sądy rejonowe, Minister Sprawiedliwości nie może przecinać istniejących granic gmin, oraz nakłada na niego wymóg utworzenia przynajmniej 4 rejonów (na tej podstawie można utworzyć 2 okręgi konieczne do wyznaczenia jednego obszaru apelacji). Samo ogólne i elastyczne powiązanie sądów rejonowych ze strukturą gmin nie przesądza natomiast tego, jak ma być ukształtowana struktura tych sądów. Tak ogólne kryterium terytorialne nie ma również żadnego odzwierciedlenia w praktyce, biorąc choćby pod uwagę istniejącą siatkę sądów rejonowych. Założenie ustawodawcy, że sądy rejonowe będą w jakimś stopniu odpowiadały strukturze gmin, jest całkowicie fikcyjne. Na ogólną liczbę 2479 gmin w Polsce (stan na 31 grudnia 2011 r.) istniało bowiem 321 sądów rejonowych (6990 etatów sędziowskich) oraz odpowiednio 45 sądów okręgowych (2826 etatów) i 11 sądów apelacyjnych (507 etatów), w których zatrudnionych było łącznie ponad 10 300 sędziów (stan na 30 czerwca 2011 r.). Gdyby przyjąć, że ustawodawca – wiążąc strukturę podziału administracyjnego Polski na gminy ze strukturą sądów rejonowych – w istotnym stopniu zdeterminował tę strukturę, to należałoby przyjąć, iż zaakceptował tworzenie sądów z obsadą przeciętnie na poziomie

poniżej 3 etatów (6990 etatów sędziowskich w sądach rejonowych w istniejących obecnie 2479 gminach).

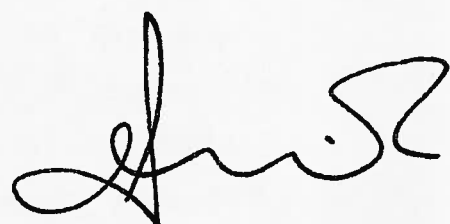
Odwołując się do tych danych, należy stwierdzić, że wskazanie ustawodawcy zawarte w art. 10 ustawy nie stanowi dyrektywy, którą można uznać za racjonalnie przyjęte kryterium struktury sądów powszechnych w Polsce. W obecnym stanie prawnym decyzję o tym, czy jakiś sąd będzie istniał w sensie prawnym i gdzie zostanie utworzony, pozostawiono Ministrowi Sprawiedliwości. Wytyczne określone w art. 20 pkt 1 ustawy z uwagi na swój ogólny charakter uzasadniać mogą niemal każdą decyzję Ministra. Również art. 10 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych nie stanowi tu istotnego kryterium. Zatem Minister Sprawiedliwości jest organem państwa, który ostatecznie rozstrzyga fundamentalną kwestię dotyczącą powołania do życia i istnienia sądów danego typu. Może on w sposób zbyt dowolny kształtować istniejącą siatkę sądów powszechnych, i to wszystkich szczebli. W tym stanie rzeczy – w mojej ocenie – przewidziane w art. 20 pkt 1 ustawy rozporządzenie nie spełnia konstytucyjnego kryterium aktu wykonawczego. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w istocie rzeczy zastępuje regulację ustawową.

12. Reasumując, uważam, że art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych zawiera upoważnienie o charakterze blankietowym. Tym samym wydane na podstawie tego przepisu rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości – w zakresie dotyczącym tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania siedzib i obszarów ich właściwości – nie może być uznane za wykonawcze do ustawy. Okoliczność ta przesądza o sprzeczności kwestionowanego art. 20 pkt 1 ustawy z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie to, iż w gestii Ministra Sprawiedliwości pozostawiono istotne zagadnienia dotyczące problematyki związanej z ukształtowaniem ustroju i struktury sądów powszechnych, oznacza naruszenie przez zakwestionowany przepis również art. 176 ust. 2 Konstytucji.

13. Nie dostrzegam konieczności odsunięcia w czasie momentu wejścia w życie wyroku w tej części, która odnosi się do art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 112). Określenie innego terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego niż dzień ogłoszenia wyroku (art. 190 ust. 3 Konstytucji) ma zawsze charakter wyjątku. W szczególności dotyczy sytuacji, w której natychmiastowa derogacja przepisu z systemu prawa spowodowałaby naruszenie określonych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, co z kolei prowadziłoby

do wtórnej niekonstytucyjności o dotkliwych skutkach społecznych (zob. wyroki TK: z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007 r., poz. 3; z 13 marca 2007, sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; z 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181).

Zakwestionowany przez Trybunał art. 3 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych daje Ministrowi Obrony Narodowej, działającemu w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, podstawę do daleko idącej ingerencji w strukturę sądownictwa wojskowego, polegającą m.in. na tworzeniu i znoszeniu sądów wojskowych. Brak jest w mojej ocenie – co najmniej w powyższym zakresie – powodów do utrzymania mocy obowiązującej tej regulacji w wyniku odsunięcia w czasie wejścia w życie wyroku TK. Sam fakt derogacji podstawy prawnej do tworzenia i znoszenia sądów wojskowych w drodze rozporządzenia nie powoduje negatywnych skutków dla systemu prawa, które uzasadniałyby posłużenie się w tym przypadku mechanizmem przewidzianym w art. 190 ust. 3 Konstytucji. Nie widzę zagrożeń dla funkcjonowania konstytucyjnego ustroju państwa, a w szczególności sądów wojskowych, gdy nie dłużej niż przez dwanaście miesięcy Minister Obrony Narodowej nie będzie mógł tworzyć nowych, ani likwidować (znosić) istniejących sądów wojskowych. Być może większe uzasadnienie znajdowałoby utrzymanie w mocy zakwestionowanego upoważnienia ustawowego w zakresie dotyczącym określania przez Ministra siedzib i obszarów właściwości tychże sądów.

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters. The signature is located in the lower right quadrant of the page.