

UCHWAŁA Nr 216/2012
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 19 lipca 2012 r.

**w sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności
z Konstytucją:**

- 1) art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.) w brzmieniu nadanym 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),**
- 2) art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676, ze zm.).**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 186 ust. 2 oraz art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., zwanej dalej w skrócie „Konstytucją”, Krajowa Rada Sądownictwa

wnosi

o stwierdzenie, że:

1) art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192)

- jest niezgodny z **art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji, a także z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej odpowiednimi Protokołami (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),**

2) art. 3 § 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1676, ze zm.)

- jest niezgodny z **art. 92 ust. 1 oraz art. 176 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji, a także z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej odpowiednimi Protokołami (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.).**

Uzasadnienie

Krajowa Rada Sądownictwa wnosi o zbadanie czy upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w drodze rozporządzenia, wydawanego po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa (nowy art. 20 pkt 1 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw) jest zgodne z art. 176 ust. 2 Konstytucji. Z tego przepisu ustawy zasadniczej wynika, że ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Literalnie rzecz ujmując wszelka właściwość sądów – miejscowa, rzeczowa, instancyjna - z woli ustrojodawcy powinna stanowić materię ustawową.

Rada uważa, że tak skonstruowana norma konstytucyjna nakazuje, aby wszystkie zagadnienia związane z materią ujętą w tym przepisie Konstytucji zawarte były w ustawach. W związku z tym niedopuszczalne jest – tak jak ma to miejsce w praktyce ustawodawczej, aby część regulacji została przekazana do aktów wykonawczych o charakterze powszechnie obowiązującym, którymi są rozporządzenia, wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, zawierające w szerokim znaczeniu przepisy ustawowe. Taki model został przyjęty w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych, w której uregulowano w art. 10 podstawowe zasady tworzenia sądów, wiążąc w ust. 1 tworzenie sądów rejonowych z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa, a tworzenie sądów wyższych instancji z podziałem specjalnym związanym z sądami rejonowymi. Natomiast w art. 20 pkt 1 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych upoważniono Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia konkretnych sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości. W wyroku z dnia 30 czerwca 2003 r. sygn. akt P 1/03 Trybunał Konstytucyjny oceniając jeden z przepisów nieobowiązującego już rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2001 r. w sprawie utworzenia sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 64, poz. 654 ze zm.), wydanego na podobnej podstawie prawnej wyraził pogląd, że rozporządzenie to stanowi regulację o charakterze administracyjnym, której zadaniem jest tworzenie ładu organizacyjnego w zakresie funkcjonowania jednostek wymiaru sprawiedliwości. Nie podważając tego poglądu, należy jednak zauważyć, że w wyroku tym Trybunał nie badał wprost zgodności z Konstytucją upoważnienia zawartego w poprzednio obowiązującej ustawie z dnia 24 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych tylko przepis aktu wykonawczego. Ponadto dokonał analizy koncentrując się na art. 176 ust. 2 nie biorąc pod

uwagę innych przepisów ustawy zasadniczej, w szczególności art. 180 ust. 1, 2 i 5, jak również art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31.

Trzeba też podkreślić, że pierwsza obowiązująca w Rzeczypospolitej Polskiej regulacja ustrojowa dotycząca powszechnego wymiaru sprawiedliwości – rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1964 r. Nr 6, poz. 40, ze zm.), do której tradycji odwoływał się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 stycznia 2009 r. sygn. akt K 45/07, przez cały okres międzywojenny w art. 2 § 2 przewidywała, że tworzenie i znoszenie sądów grodzkich, okręgowych i apelacyjnych może nastąpić tylko w drodze ustawy. Uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie dotyczyły jedynie sądów pokoju. Nawet zmiany w zakresie właściwości miejscowej dokonywane były w drodze rozporządzeń Prezydenta RP. Od tej zasady ustawowego regulowania ładu organizacyjnego w zakresie funkcjonowania jednostek wymiaru sprawiedliwości odstępiono dopiero po drugiej wojnie światowej, przekazując te kompetencje Ministrowi Sprawiedliwości na podstawie art. 5 § 1 rozporządzenia Prezydenta RP w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 347). Koncepcja przyznania Ministrowi Sprawiedliwości tego rodzaju uprawnień pojawiła się w dekreście Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 4 listopada 1944 r. o upoważnieniu do tworzenia sądów oraz zmiany ich okręgów, a ponadto przenoszenia sędziów na inne miejsce służbowe (Dz. U. Nr 11, poz. 58).

Należy przy tym zauważyć, że zmiana ustroju sądów lub zmiany okręgów sądowych mają bezpośrednie odniesienie do konstytucyjnie ukształtowanych gwarancji niezawisłości sędziów. Dokonywanie zmian ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych stanowi bowiem podstawę do przenoszenia sędziego do innego sądu lub w stan spoczynku (art. 180 ust. 5 Konstytucji). W konsekwencji organ władzy wykonawczej wydając rozporządzenie na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, na mocy którego tworzy i znosi sądy, wpływa wprost na konstytucyjnie gwarantowane w art. 180 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej zasady nieusuwalności sędziów i nieprzenoszalności sędziego, osłabiając tym samym ochronę jego niezawisłości. Z tych przepisów ustawy zasadniczej wynika bowiem, że sędzia jest nieusuwalny, a jego złożenie z urzędu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Dlatego też Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że przekazanie takiej materii, która ma wpływ na gwarancje niezawisłości sędziów, dotyczącej bezpośrednio istoty wymiaru sprawiedliwości, do uregulowania organowi władzy

wykonawczej, którym jest Minister Sprawiedliwości, wykracza poza zasadę równowagi władz, wzmacniając nadmiernie władzę wykonawczą wbrew art. 10 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto poprzez tworzenie i znoszenie sądów, a także ustalanie ich właściwości i dokonywanie zmian w tym zakresie realizowane jest zagwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu. Jednym z elementów tego prawa jest bowiem prawo do rozpatrzenia sprawy przez właściwy sąd. Powstaje pytanie czy z uwagi na art. 176 ust. 2 Konstytucji o tym, który sąd będzie właściwy miejscowo może decydować organ władzy wykonawczej, tym bardziej że art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej także stanowi, iż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie.

Również art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej odpowiednimi Protokołami (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) przewiduje, że „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą (...)”. Nie może to zatem być sąd utworzony aktem wykonawczym Ministra Sprawiedliwości. Z tego względu, nowy art. 20 pkt 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych wprowadzony art. 1 pkt 13 ustawy z 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw jest również niezgodny z art. 6 wymienionej Konwencji. Akt ten jako ratyfikowana umowa międzynarodowa, o której mowa w art. 241 ust. 1 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2 i art. 91 ust. 2 Konstytucji, powinien mieć pierwszeństwo przed regulacją zawartą w ustawie.

Dlatego konstytucyjnie wątpliwe staje się przekazanie tych zagadnień do uregulowania w drodze aktu wykonawczego Ministra Sprawiedliwości.

Dodatkowo można dodać, że tworzenie i znoszenie sądów, ustalanie ich siedzib i obszarów właściwości, a także dokonywanie zmian w tym zakresie, stanowi wprowadzanie podziałów specjalnych w aparacie państwa. Z uwagi na znaczenie takich podziałów dla funkcjonowania państwa, także społeczności lokalnych, reprezentowanych przez samorząd terytorialny, decyzje w tej materii powinien podejmować ustawodawca, co znalazło wyraz w art. 176 ust. 2 Konstytucji. Trzeba przy tym zauważyć, że utworzenie województw i oznaczenie miast będących stolicami tych jednostek zasadniczego podziału państwa nastąpiło w drodze ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603, ze zm.). Art. 15 ust. 2 Konstytucji, podobnie jak art. 176 ust. 2 stanowi, że zasadniczy podział terytorialny państwa określa ustawa, co także mogłoby być interpretowane jako możliwość

skonkretyzowania takiego podziału przez organy władzy wykonawczej, tym bardziej, że organy administracji terenowej stanowią część tej władzy. Mimo to zdecydowano, że taki podział na szczeblu województw przeprowadzi władza ustawodawcza.

Przedstawione wyżej wątpliwości, co do zgodności z wymienionymi na wstępie przepisami Konstytucji odnoszą się również do upoważnienia w 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.) Ministra Obrony w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, do tworzenia i znoszenia, w drodze rozporządzenia sądów wojskowych oraz określania ich właściwości. Dodatkowo upoważnienie zawarte w art. 3 § 3 ustawy - Prawo o ustroju sądów wojskowych nie określa wytycznych dotyczących treści aktu, dopuszczając w tym zakresie pełną swobodę dla organu wykonawczego, gdyż także z innych przepisów tej ustawy nie można wyprowadzić wskazówek, co do treści tego aktu wykonawczego. Taki sposób sformułowania upoważnienia jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Dlatego też Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że również art. 3 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych powinien być poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego, co do zgodności z ustawą zasadniczą we wskazanym na wstępie zakresie.

Z uwagi na fakt, że przedstawione wyżej we wniosku wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą odnoszą się do przepisów ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych i Prawo o ustroju sądów wojskowych, które dotyczą niezależności sądów, a także mogą mieć wpływ na niezawisłość sędziów, Krajowa Rada Sądownictwa postanowiła skorzystać z prawa do przedstawienia ich do oceny Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z art. 186 pkt 1 Konstytucji.