

Biuro Analiz Sejmowych

OPINIA ZLECONA

Prof. zw. dr hab. Bogusław Banaszak

Uniwersytet Wrocławski,

Instytut Nauk Prawno-Ustrojowych

BAS 3173/12A

Warszawa, 14 stycznia 2013 r.

Opinia na temat: Czy Konstytucja RP wymusza na ustawodawcy ustawową regulację struktury organizacyjnej i właściwości sądów powszechnych ?

1. Uwagi wprowadzające

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie postawione w jej temacie. Abstrahować więc należy od aktualnych problemów związanych z dotychczasową regulacją tej materii. Nie będzie także oceniana zgodność z Konstytucją rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych (Dz. U. poz. 1121) oraz rozporządzenia z dnia 25 października 2012 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych (Dz. U. poz. 1223). Ze względu na zakres niniejszej opinii nie jest także konieczne dokonanie całościowej oceny procedury, która doprowadziła do uchwalenia nowelizacji Prawa o ustroju sądów powszechnych, ani też kompleksowa ocena ogółu jej unormowań.

2. Przedmiot regulacji ustawowej

W wielu państwach demokratycznych konstytucje ograniczają, a w ten sposób i określają zakres przedmiotowy ustawy. W niektórych występują także różnicowania ustaw bądź to z punktu widzenia podmiotu je uchwalającego (parlament lub sam suweren w referendum), bądź pod względem trybu ich

wydawania (np. ustawy organiczne we Francji). W Polsce oba te zjawiska to nie występują.

Konstytucja RP nie określa w sposób całościowy materii podlegających normowaniu w ustawach. Biorąc pod uwagę te jej postanowienia, które przekazują daną sprawę do regulacji ustawowej, a także opierając się na poglądach ugruntowanych w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego oraz na orzecznictwie TK i SN, można stwierdzić, że ustawodawca:

- 1) może normować w ustawie każde zagadnienie, jeżeli nie zakazuje mu tego wyraźnie Konstytucja– (zakaz taki zawiera np. art. 61 ust. 4, art. 112 i 123 ust. 2 przekazujące regulacje określonych materii wyłącznie do regulaminu parlamentarnego);
- 2) powinien regulować ustawą sprawę, którą wyraźnie nakazuje mu uregulować Konstytucja;
- 3) powinien regulować ustawą sprawy, które były już w przeszłości przedmiotem unormowania ustawowego,
- 4) powinien regulować ustawą sprawy zastrzeżone dla regulacji ustawowej (zasada wyłączności ustawy) – należą do nich:
 - a) budżet,
 - b) status jednostki w państwie, a zwłaszcza regulacje dotyczące obywatelstwa oraz praw, wolności i obowiązków jednostki, w tym kontekście godny uwagi jest pogląd Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że „ustanowienie normy ograniczającej prawa obywatela w akcie prawnym niższego niż ustawa rządu (...) stanowi naruszenie (...) Konstytucji”¹,
 - c) podstawowe kompetencje, zasady organizacji i funkcjonowania organów władzy publicznej.

Należy przy tym dodać, że zgodnie z tendencjami występującymi we współczesnych państwach demokratycznych Konstytucja RP przyznaje ustawodawcy szeroki zakres swobody w ustalaniu treści ustaw, które stanowią wyraz realizacji określonej polityki państwa (za którą opowiedzieli się wyborcy, dokonując elekcji parlamentu). Zdaniem wielu trybunałów konstytucyjnych, w tym i polskiego, granice tej swobody wyznaczają normy konstytucyjne.

¹ Orzec. Z 19.6.1992 r., U 6/92, OTK 1992, t.I, poz. 13.

Konstytucja nie zawiera postanowień zakazujących regulować strukturę organizacyjną i właściwości sądów powszechnych w ustawie, ani też wprost nakazujących to czynić. Wiele z elementów struktury organizacyjnej i właściwości sądów powszechnych było w przeszłości normowanych w ustawie, ale w odniesieniu do regulacji niektórych elementów odsyłało do rozporządzenia. Przykładami mogą być: rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 listopada 1950 r. o dostosowaniu sądów powszechnych do nowych przepisów ustrojowych i o zniesieniu sądów zbędnych (Dz.U. Nr 54, poz. 496), rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 1985 r. w sprawie utworzenia sądów wojewódzkich i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 62, poz. 324); 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); 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). Dwa ostatnie rozporządzenia tworzyły sądy i ustalały obszary ich właściwości. W czasach przed wejściem obecnie obowiązującej Konstytucji w życie ukształtowała się więc praktyka przekazywania pewnych zagadnień do regulacji w formie rozporządzenia. Była ona kontynuowana i w okresie obowiązywania Konstytucji z 1997 r.

W tej sytuacji należy zbadać, czy obowiązek ustawowej regulacji struktury organizacyjnej i właściwości sądów powszechnych nie wynika z czwartej z wyżej określonych przesłanek wyłączności ustawy.

3. Prawo do sądu (art. 45 Konstytucji) a obowiązek ustawowej regulacji struktury organizacyjnej i właściwości sądów powszechnych

Prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw jednostki gwarantowanych w Konstytucji RP. Jest ono ważnym składnikiem współczesnej koncepcji demokratycznego państwa prawnego stwarzającego możliwości dochodzenia, ochrony przyznanych jednostce praw konstytucyjnych. Stanowi konstrukcję prawną, obejmującą elementy z zakresu prawa ustrojowego, procesowego i materialnego².

² L. Garlicki, *Prawo do sądu*, w: *Prawa człowieka. Model prawny*, pod red. R. Wieruszewskiego, Wrocław 1991, s. 538.

Szersze omówienie problematyki prawa do sądu wykracza poza ramy niniejszej opinii. Należy w niej zwrócić uwagę jedynie na te jego elementy, które determinują lub determinować mogą obowiązek ustawowej regulacji struktury organizacyjnej i właściwości sądów powszechnych. Należy w tym miejscu podkreślić, że zarówno zdaniem nauki prawa jak i orzecznictwa sądowego to do ustawodawcy należy wskazanie drogi realizacji prawa do sądu³.

Oczywistym jest, że to, gdzie będzie siedziba sądu, ma wpływ na realizację prawa do sądu. Znaczne odległości, które miałaby pokonać osoba zamierzająca z niego skorzystać mogą w praktyce ją zniechęcić lub nawet skutecznie uniemożliwić jej skorzystanie z tego prawa. Państwo zaś przyznając prawo do sądu ma obowiązek tak ukształtować strukturę sądów i ich siedziby, aby każdy miał fizycznie możliwość dotarcia do sądu.

W nauce prawa podkreśla się ponadto, że państwo gwarantując prawo do sądu ma obowiązek tak ukształtować właściwości rzeczowe sądów, aby każda sprawa została nimi objęta. W tym kontekście należy zauważyć, że Polsce oprócz sądów powszechnych istnieją od początków odrodzenia państwowości po I wojnie światowej także sądy szczególne. Jak słusznie pisze A. Zieliński, „mimo, że ustawodawca ma swobodę w ustalaniu kompetencji poszczególnych rodzajów sądów, nie jest ona nieograniczona. Poddając określone sprawy kompetencji różnych sądów, trzeba bowiem liczyć się z tym, że obowiązują w nich różne zasady proceduralne, które dostosowane są do materialnej istoty rozpoznawanych spraw”.⁴ Oznacza to, że prawo do sądu rozumie się jako „możliwość zwrócenia się w każdej sytuacji (sprawie) do sądu z żądaniem określenia (ustalenia) statusu prawnego jednostki, w sytuacjach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia. Brak wyszczególnienia [...] sytuacji, w których jednostka może angażować sąd w swojej sprawie, oznacza oczywiście zezwolenie

³ Por np. post. SN z 18.11.2008 r., II CSK 303/08, Lex nr 487512; oraz Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, Państwo i Prawo 11/1997, s. 95.

⁴ A. Zieliński, *Prawo do sądu i organizacja władzy sądowniczej*, w: M. Zubik (red.), *Księga XX lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 497.

na takie angażowanie w każdej sytuacji, według swobodnej jej oceny. Temu uprawnieniu odpowiada naturalnie obowiązek sądu «rozpatrzenia» tej sprawy»⁵.

Z tymi poglądami nauki koresponduje stanowisko najwyższych organów władzy sądowniczej w Polsce. TK wypracował następujące ujęcie prawa do sądu: „Jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem (...), a na prawo do sądu składają się w szczególności: prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury), prawo do odpowiedniego kształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia)”⁶. W 2007 r. TK uzupełnił te elementy prawa do sądu o ”prawo do odpowiedniego kształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę”⁷.

Z kolei SN w swoim orzecznictwie zwraca uwagę, że w ustaleniu spraw poddanych właściwości sądów nie powinny występować żadne ograniczenia przedmiotowe i nie ma tu znaczenia normy jakiej gałęzi prawa regulują dany stan faktyczny oraz to, czy prawo podmiotowe, które pragnie chronić dana osoba ma podstawę w normach prawnych⁸. Liczy się tylko to, że realizacja prawa do sądu determinowana jest wolą podmiotu pragnącego uzyskać ochronę sądową. Oznacza to, że, aby z niego mógł skorzystać, nie musi dowieść zagrożenia swoich interesów czy wskazania o jaki interes podlegający ochronie mu chodzi. Pojęcie "sprawy", interpretowane przy uwzględnieniu treści art. 45 ust. 1 Konstytucji, oznacza sprawę w zakresie głównego przedmiotu postępowania, a także kwestii incydentalnej, która związana jest z możliwą ingerencją w sferę podstawowych praw zagwarantowanych przepisami Konstytucji⁹.

Z powyższych uwag wynika, że gwarantowane w art. 45 Konstytucji prawo do sądu nakłada na państwo obowiązek takiego ukształtowania właściwości rzeczowej sądów, aby objęły one wszystkie możliwe sprawy, z którymi zwróci się do nich jednostka oraz obowiązek takiego ukształtowania struktury organizacyjnej sądów

⁵ P. Sarnecki, *Omówienie art. 45*, s. 1–2, w: L. Garlicki (red.), *Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. ciągłe.

⁶ wyr. z 12.3.2002 r., P 9/01, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 14.

⁷ wyr. z 24.10.2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 108.

⁸ post. SN z 19.12.2003 r., III CK 319/03, OSNC 2005, Nr 2, poz. 31.

⁹ uchwała SN z 28.3.2012 r., I KZP 26/11.

i ustalenia ich siedzib (właściwość miejscowa), aby jednostka mogła mieć do nich dostęp bez jakichkolwiek utrudnień. W tym kontekście, nawiązując do cytowanego wyżej poglądu TK, uznającego ustanowienie normy ograniczającej prawa obywatela w akcie prawnym niższego niż ustawa rządu jako naruszenie Konstytucji **należy jednoznacznie stwierdzić, że z art. 45 Konstytucji wynika obowiązek ustawowej regulacji struktury organizacyjnej i właściwości sądów powszechnych.**

4. Zasada odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji) a obowiązek ustawowej regulacji struktury organizacyjnej i właściwości sądów powszechnych

Konstytucja formułując zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej daje wyraz z jednej strony idei podziału władz (wyrażonej w art. 10), a z drugiej strony - takiemu jej rozumieniu w odniesieniu do władzy sądowniczej, które jest bliskie koncepcji separacji władz. Trafnie ujął to TK, stwierdzając w uzasadnieniu jednego ze swoich orzeczeń: „Tylko jednak 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. (...) Obraz stosunków między władzą ustawodawczą a wykonawczą jest natomiast odmienny. (...) Zjawiskiem typowym (...) jest (...) pewne przecinanie się czy nakładanie kompetencji”¹⁰. Niezależność „nie znosi podstawowej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje”, rozdzielone władze nie są „niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa (...) obowiązane są współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (...) mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu, a jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nie objętej bezwzględną zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne”.¹¹ To ujęcie zasady niezależności sądów dokonane przez TK zbieżne

¹⁰ Wyrok TK z 21.22.1994 r., K 6/94, OTK 1994, Nr 2, poz. 39.

¹¹ Wyrok TK z 18.02.2004 r., K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8.

jest ze stanowiskiem nauki prawa konstytucyjnego, zgodnie z którym odczytywanie art. 173 Konstytucji w związku z art. 10 Konstytucji wysuwa na pierwszy plan niezależność i odrębność władzy sądowniczej¹². W tym kontekście TK stwierdził, że konstytucyjne ujęcie zasady niezależności „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. [...]„Równoważenie się” władz, które zakłada hamowanie się władz, nie wyklucza wartości jaką stanowi „współdziałanie władz” (o którym stanowi wstęp do Konstytucji)”¹³.

Podstawowe elementy struktury organizacyjnej i kompetencje organów wszystkich władz są regulowane ustawowo, gdyż ustawy rozwijają w tym przypadku postanowienia Konstytucji. Nie czynią tego tylko tam, gdzie Konstytucja wyraźnie tego nie przewiduje (i np. przekazuje regulacje określonych materii wyłącznie do regulaminu parlamentarnego). W tym ujęciu, **wobec braku norm konstytucyjnych wyłączających określone materie dotyczące struktury organizacyjnej i właściwości sądów powszechnych z regulacji ustawowej, należy przyjąć, że w dziedzinie tej obowiązuje zasada wyłączności ustawy**. Pogląd taki jest powszechnie przyjmowany w polskiej nauce prawa. Jak pisze J. Trzciniński „Odrębność, o której mowa w art. 173, należy rozumieć jako odrębność organizacyjną, co oznacza, że władza sądownicza jest wyodrębnioną, autonomiczną strukturą organizacyjną w systemie organów państwa i jako odrębność funkcjonalną, co oznacza, że na tok funkcjonowania władzy sądowniczej nie ma wpływu ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza, co stanowi gwarancję niezależności władzy sądowniczej (także od innych władz)”¹⁴.

Sądy wypełniając dyrektywę art. 173 Konstytucji muszą działać w oddzielonych od pozostałych władz strukturach organizacyjno-decyzyjnych, posiadać wyodrębnione środki finansowe zapewniające ich sprawne funkcjonowanie w ramach aparatu państwowego, dysponować wewnętrznym systemem kontroli oraz prawną możliwością ochrony swych uprawnień oraz sygnalizowania pozostałym władzom swych uwag

¹² Zob. E. Łętowska, J. Łętowski, *Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady trójpodziału władz* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania*, Warszawa 1996

¹³ Wyrok z 15.01.2009 r., K 45/07, OTK ZU 1/A/2009, poz. 3.

¹⁴ J. Trzciniński, *omówienie* art. 173 w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, s. 11

w celu poprawienia efektywności procedowania¹⁵. Uregulowanie wszystkich tych zagadnień należy do ustawodawcy.

Gdyby założyć, że zasada wyłączności ustawy nie obowiązuje wobec określania struktury organizacyjnej i właściwości sądów powszechnych, to wówczas sprawy te można byłoby przekazać do regulacji władzy wykonawczej w drodze rozporządzenia. Tym samym Rada Ministrów lub Minister Sprawiedliwości uzyskaliby kompetencję tworzenia i znoszenia w drodze rozporządzenia sądów i określania ich właściwości. Naruszałoby to ewidentnie odrębność i niezależność władzy sądowniczej.

5. Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego oraz zasada ustawowego określania ustroju i właściwości sądów (art. 176 Konstytucji) a obowiązek ustawowej regulacji struktury organizacyjnej i właściwości sądów powszechnych

W nauce prawa podkreśla się, że postanowienia Konstytucji w art. 176 formułują „tylko zasadę ogólną, a sposób jej realizacji pozostawiają ustawodawcy zwykłemu [...] powszechnie przyjmuje się na świecie, że regulacja ustroju i właściwości sądów należy w znacznym stopniu do ustawodawcy zwykłego, nie ma więc potrzeby nadawania tym fragmentom konstytucji tak szczegółowego charakteru, jak unormowania o parlamencie prezydencie czy sądzie konstytucyjnym”¹⁶.

Jak słusznie stwierdził TK: „Należy zauważyć, że art. 176 ust. 1 Konstytucji ma dwojaki charakter. Z jednej strony jest przepisem ustrojowym, gdyż określa sposób zorganizowania procedur sądowych, a w konsekwencji sposób zorganizowania systemu sądów. Z drugiej strony, art. 176 ust. 1 Konstytucji jest przepisem gwarancyjnym, bo – dopełniając postanowienia art. 178 – konkretyzuje treść prawa jednostki do dwuinstancyjnego postępowania sądowego [...]. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego zakłada w szczególności: a) dostęp do sądu drugiej instancji, a tym samym przyznanie stronom właściwych środków zaskarżenia, które uruchamiają rzeczywistą kontrolę rozstrzygnięć wydanych przez sąd pierwszej instancji; b) powierzenie rozpoznania sprawy w drugiej instancji – co do zasady –

¹⁵ Por. wyrok TK z 24.10. 2007 r., SK 7/06, OTK ZU 9/A/2007, poz. 108.

¹⁶ L. Garlicki, *omówienie tytułu rozdz. VIII*, s. 2, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja ...*,

sądowi wyższego stopnia; c) odpowiednie ukształtowanie procedury przed sądem drugiej instancji, tak aby sąd ten mógł wszechstronnie zbadać rozpoznawaną sprawę i wydać rozstrzygnięcie merytoryczne”¹⁷.

Powołany powyżej pogląd TK, nawiązując do powszechnie przyjmowanego w nauce prawa stanowiska, wyraźnie wskazuje, że art. 176 ust. 1 formułując zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego determinuje równocześnie hierarchicznie zbudowaną strukturę sądownictwa i z jednej strony wyznacza określone zadania w tym zakresie ustawodawcy zwykłego, a z drugiej wprowadza pewne ograniczenia jego swobody decyzyjnej¹⁸. Ustawodawca nie może przy tym uchylić się od regulowania tych materii i przekazać je innemu podmiotowi, gdyż do niego należy rozwinięcie postanowień konstytucyjnych. Sytuacja taka jest w świetle orzeczeń TK zresztą niewyobrażalna i Trybunał wszelkie uwagi *de lege ferenda* dotyczące struktury sądownictwa i ukształtowania procedury sądowej odpowiadającej wymogom art. 176 ust. 1 Konstytucji odnosi tylko do ustawodawcy. Tytułem przykładu można powołać następujący fragment uzasadnienia orzeczenia TK: „Nie jest tak, iżby decydując się na wyjście poza minimalny standard gwarantowany przez art. 176 ust. 1 Konstytucji i stanowiąc przepisy wyznaczające dostęp do trzeciej instancji, ustawodawca mógł działać na zasadzie pełnej dowolności i to niezależnie od tego, czy kasacja ukształtowana zostaje jako środek zaskarżenia wszczynający postępowanie przed kolejną instancją sądową, czy też - jako nadzwyczajny środek zaskarżenia, inicjujący nadzwyczajne postępowanie kontrolne. W tym zakresie ustawodawca skrępowany jest bowiem innymi przepisami konstytucyjnymi. Jeżeli ustawodawca w wybranych przez siebie kategoriach spraw zdecyduje się na przyznanie możliwości zaskarżenia do kolejnej, trzeciej instancji, to postępowanie to musi odpowiadać standardom rzetelnego procesu (co stanowi samo w sobie komponent prawa do sądu), nawet, jeżeli brak podstaw do dopatrywania się na tle konstytucji samodzielnego prawa do trzeciej instancji (kasacji)”¹⁹.

Niezwykle istotna dla uznania istnienia obowiązku ustawowej regulacji struktury organizacyjnej i właściwości sądów powszechnych jest sformułowana w art. 176 ust.

¹⁷ wyrok z 16.11.2011 r., SK 45/09, OTK-A 2011, Nr 9, poz.97

¹⁸ Na temat tych ograniczeń zob. M. Jabłoński, *Uwagi o ewolucji gwarancji niezawisłości i niezależności sędziów i sądów powszechnych*, w: J. Trzeciński, B. Banaszak (red.), *Studia nad prawem konstytucyjnym*, Wrocław 1997 \, s. 119.

¹⁹ wyrok z 1.7.2008 r., OTK-A 2008, Nr 6, poz. 101.

2 Konstytucji zasada ustawowego określania ustroju i właściwości sądów. W nauce prawa powszechnie akceptowane jest stanowisko głoszące, że: „Art. 176 ust. 2 powierza ustawodawcy zwykłemu określenie sądów, ich właściwości oraz postępowania przed sądami. Jest to formuła szersza od zastosowanej w odniesieniu do obydwu trybunałów [...] bo obejmująca także określenie właściwości (zakresu działania) sądów. Jest to formuła typowa dla podsumowania konstytucyjnej regulacji poszczególnych organów lub kategorii organów państwowych, nawiązująca do tradycyjnego ujęcia zasady wyłączności ustawy”²⁰.

Wyłączność ta nie jest absolutyzowana i koresponduje z nią pogląd głoszący, że „nakaz regulacji ustawowej oznacza, że na tym poziomie muszą być określone wszystkie podstawowe elementy ustroju, właściwości i procedury sądowej, nie wyklucza natomiast odsyłania przez ustawodawcę spraw szczegółowych do regulacji w drodze rozporządzenia”²¹. TK stanął na podobnym stanowisku. Łącząc art. 87 ust. 1 i art. 92 z zasadą demokratycznego państwa prawnego, nadał jej nową treść, stwierdzając: „nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia ma być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu”²². Na pytanie to w sposób generalny TK jednak nie odpowiada.

W opiniowanym przypadku problem tkwi w tym, aby ustawodawca przestrzegał wymogu szczegółowości spraw poddawanych regulacji w drodze rozporządzenia. Nie mogą to być ważne elementy organizacyjne z zakresu ustroju sądów powszechnych, ani szeroko rozumiane właściwości sądów (obejmujące właściwości rzeczowe, miejscowe i instancyjne). Niestety w dotychczasowej praktyce zdarzało się, że Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia tworzył i znosił sądy, przekazywał jednemu sądowi sprawy z właściwości innych sądów, dokonywał tworzenia i znoszenia wydziałów oraz ośrodków zamiejscowych w drodze zarządzeń

²⁰ L. Garlicki, *omowienie art. 176*, s. 10, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja ...*,

²¹ Tamże s. 10.

²² Wyrok z 29.11.1999 r., K 28/98, OTK 1999, Nr 7, poz. 156.

wydawanych w ramach dyskrejonalnego uznania²³. Należy także wyraźnie zaznaczyć, że wpływ na strukturę sądownictwa poprzez normowanie w drodze rozporządzenia istotnych spraw z zakresu organizacji sądownictwa powszechnego i właściwości sądów oznacza przekazanie organowi władzy wykonawczej do regulacji materii zastrzeżonej dla ustawy. Organ władzy wykonawczej może co najwyżej regulować sprawy bez wątplenia szczegółowe przy równoczesnym restrykcyjnym rozumieniu cechy szczególności. Do takich spraw szczegółowych będzie należeć np. określenie granic terytorialnej właściwości sądu (obszar jurysdykcyjny, okręg sądowy), jeżeli ustalona przez ustawodawcę siedziba sądu nie pokrywa się z ukształtowanym już terytorium (np. granicami istniejącej dzielnicy w mieście na prawach powiatu, granicami powiatu itp.), ale obejmuje jego część. Trudno byłoby wówczas wymagać od ustawodawcy określenia dokładnie np. nazw ulic, które obejmuje terytorialny zakres właściwości danego sądu. Powinien on jednak określić w miarę jednoznacznie granice okręgu sądowego (o jego znaczeniu dla konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziego mowa jest w dalszej części rozważań).

Podsumowując tę część rozważań należy więc stwierdzić, że **zasada wyłączności ustawy wynikająca z art. 176 Konstytucji nakłada obowiązek ustawowej regulacji struktury organizacyjnej i właściwości sądów powszechnych i dopuszcza jedynie powierzanie do regulacji w drodze rozporządzenia organom władzy wykonawczej spraw szczegółowych. W razie jakichkolwiek wątpliwości co do zaliczenia danej sprawy do kategorii spraw szczegółowych obowiązuje zasada wyłączności ustawy.**

6. Zasada domniemania kompetencyjnego na rzecz sądów powszechnych (art. 177 Konstytucji) a obowiązek ustawowej regulacji właściwości sądów powszechnych

Konstytucja ustanawia na rzecz sądów powszechnych zasadę domniemania kompetencyjnego, stanowiąc w art. 177, że to one sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Do spraw objętych ich kognicją należą więc sprawy z zakresu prawa

²³ Szerzej na ten temat zob. B. Banaszak, *Uwagi o zgodności z Konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych*, Przegląd Sejmowy 5/2012, s. 83.

karnego, cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, z wyjątkiem spraw przekazanych ustawami innym sądom. Rozpoznają one ponadto sprawy przekazane do ich właściwości odrębnymi ustawami (np. Kodeksem wyborczym).

Zasada domniemania kompetencyjnego na rzecz sądów powszechnych oznacza, że z jednej strony ustawodawca zwykły ma swobodę wyboru co do tego, jakim sądom przekaże do rozpoznania daną kategorię spraw, ale z drugiej strony, jeżeli jakaś sprawa nie została przez ustawodawcę przekazana żadnemu organowi władzy sądowniczej, to wówczas musi ją rozpoznać merytorycznie sąd powszechny. W tym kontekście należy przytoczyć następujący fragment uzasadnienia jednego z orzeczeń TK: „W doktrynie art. 177 Konstytucji określa się mianem «swoistego domniemania drogi sądowej», pozostawiającego ustawodawcy wybór pomiędzy sądem powszechnym a sądem administracyjnym. W braku wyraźnego wskazania, że sądem właściwym jest sąd administracyjny (albo wojskowy), podmiot domagający się ochrony swych praw powinien zwrócić się do sądu powszechnego. Z drugiej strony – jeśli takie wyraźne wskazanie ustawowe istnieje, to sąd powszechny nie może sprawy rozpatrzyć, sąd administracyjny zaś nie może jej rozpatrzenia odmówić. Konstytucyjne uregulowanie przesądza, że kompetencja sądu powszechnego nie musi wynikać z pozytywnej normy ustawowej ją przewidującej, wystarcza bowiem brak ustawowej regulacji, ustanawiającej kompetencję innego sądu”²⁴. Podobne stanowisko zajął SN, stwierdzając, iż „art. 177 Konstytucji RP (...) stanowi, że sądy powszechne (w tym sądy pracy i ubezpieczeń społecznych) sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Wynika z niego domniemanie drogi sądownictwa powszechnego. Wyłączenie tej drogi może nastąpić tylko w ustawie”²⁵

Inaczej rzecz ujmując – kompetencja sądu powszechnego nie musi wynikać z normy ustawowej i nawet w przypadku luki w prawie, braku odpowiedniej normy określającej jego właściwość, sąd ten ma obowiązek rozpoznania sprawy²⁶. Może uznać się za niewłaściwy do rozpoznania konkretnej sprawy, tylko jeżeli wskaże normę ustawową ustanawiającą w tym przypadku kompetencję innego sądu, ale

²⁴ Por. wyr. TK z 9.12.2003 r., P 9/02, OTK-A 2003, Nr 9, poz. 100.

²⁵ Uchwała z 27.10.1999 r., III ZP 9/99, OSP 2000, nr 4, poz. 52.

²⁶ Tak również A. Zieliński, *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, Państwo i Prawo 4/2003, s. 25.

ponadto – zgodnie ze stanowiskiem SN – zobowiązany jest w uzasadnieniu postanowienia wskazać sąd, do którego właściwości ustawa zastrzega rozpoznanie danej sprawy²⁷.

Należy tu dodać, że, jak wskazał TK, „domniemanie kompetencji sądu powszechnego nie oznacza wszakże, iż z uwagi na konstytucyjne prawo do sądu ma on obowiązek zbadania każdej sprawy w trybie dowolnie wybranym przez osobę sprawę tę przedkładającą”²⁸.

Konstytucyjna zasada domniemania właściwości sądów powszechnych nie oznacza, że w każdym przypadku w razie braku wyraźnego przepisu właściwym będzie sąd powszechny. Nawet jednak i w takich sytuacja podkreśla się w nauce prawa rolę regulacji ustawowej. „Konstytucyjne zasady delimitacji nie pozwalają bowiem zawsze w jednoznaczny sposób wyznaczyć właściwości określonego sądu w konkretnej sprawie, aczkolwiek ten proces ułatwiają. Stąd przy delimitacji kompetencji podstawowe znaczenie ma kryterium formalne uzupełniane kryterium materialnym. [...] Kryterium formalne powiązane jest z kwalifikacją wynikającą z przepisów prawa. W pierwszej kolejności należy zatem poszukiwać przepisów szczególnych, wyznaczających właściwość danego sądu w konkretnej sprawie, czyli brać pod uwagę przyporządkowanie danej sprawy określonemu sądowi na mocy przepisu ustawowego. Nie stoi temu na przeszkodzie domniemanie wynikające z art. 177 Konstytucji, zawiera bowiem ono w sobie możliwość odstępstw w drodze ustawowej od właściwości sądu powszechnego. [...] Uregulowania procesowe nie są jednak precyzyjne, stąd kryterium formalne musi być uzupełniane kryterium materialnym. Przy braku wyraźnego przepisu, określając swoją właściwość organ stosujący prawo będzie musiał zatem ustalić, na podstawie niejasnego uregulowania prawnego, charakter danej sprawy, czyli rzeczywistą naturę sporu. Kryterium materialne dotyczy zatem oceny natury rzeczy, dokonywanej na podstawie odnoszących się do niej przepisów”²⁹.

Ustrojodawca sam wyraźnie wskazał w art. 177, że **jedynymi aktami służącymi do regulacji właściwości rzeczowej sądów powszechnych są ustawy**. Powołane

²⁷ Por. post. SN z 21.5.2002 r., III CK 53/02, OSNC 2003, Nr 2, poz. 31.

²⁸ Post. z 15.12.1999 r., Ts 88/99, OTK 1999, Nr 7, poz. 203.

²⁹ M. Jaśkowska, *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów*, w: M. Błachucki, T. Górczyńska, *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011, s. 25-26

w tej części rozważań poglądy nauki prawa i orzecznictwa najwyższych organów władzy sądowniczej w pełni potwierdzają, że **kompetencja sądu powszechnego nie musi wynikać z pozytywnej normy ustawowej, ale domniemanie kompetencyjne na rzecz sądów powszechnych może być wyłączone tylko ustawowo. Nakłada to na ustawodawcę obowiązki w zakresie określania właściwości rzeczowej sądów powszechnych.**

7. Zasady nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziów (art. 180 Konstytucji) a obowiązek ustawowej regulacji struktury organizacyjnej i właściwości sądów powszechnych

Zasada nieusuwalności sędziów oznacza pełnienie funkcji przez sędziów zawodowych od powołania ich do przejścia w stan spoczynku. Stabilność w wykonywaniu funkcji sędziowskich jest istotną gwarancją wyrażoną w art. 178 Konstytucji zasady niezawisłości. Nieusuwalność uwalnia sędziów od prostych zależności wobec organu powołującego lub innego organu państwa bądź jakiegokolwiek innego podmiotu. Jest ona zapewniona, gdy o usunięciu sędziego z zajmowanego stanowiska i ustaniu stosunku służbowego sędziego decydują wyłącznie przesłanki określone ustawowo i rozstrzygnięcia w tych sprawach poddane są kontroli ze strony organów władzy sądowniczej. Powinien mieć to na uwadze ustawodawca określając właściwości sądów.

Konstytucyjną regułą wynikającą z art. 180 ust. 2 jest, że sędzia orzeka w siedzibie sądu określonego w akcie powołania. Jak stwierdził SN siedziba sędziego to konkretny sąd (obszar jurysdykcyjny) w którym sędzia sprawuje wymiar sprawiedliwości³⁰. Siedziba ta jest jednym z czynników kształtujących status sędziego. Z art. 180 ust. 5 Konstytucji i z powoływanej wyżej wypowiedzi SN wynika, że siedziba sądu jest ściśle powiązana zarówno z ustrojem sądów jak i z okręgiem sądowym. Chodzi tu o sąd zajmujący określoną pozycję w hierarchicznej strukturze sądów powszechnych oraz o sąd orzekający w określonym okręgu traktowanym jako obszar terytorialny. Oba te elementy powinny być poddane regulacji ustawowej, gdyż tylko ona służy rozwinięciu norm Konstytucji.

Wyjątki od zasady, że sędzia orzeka w siedzibie sądu określonego w akcie powołania, mogą zostać wprowadzone ustawowo, ale za każdym razem wymagana

³⁰ Uchwała SN 17.7.2007 r., sygn. akt III CZP 81/07, OSNC 10/2007, poz. 154.

jest zgoda sędziego (np. na delegowanie do wykonywania obowiązków w innym sądzie niż macierzysty).

Odstępstwo od zasady wyłączności ustawy dla określenia siedziby sądu i - szerzej to ujmując – określania struktury organizacyjnej sądów powszechnych oznaczałoby przekazanie tych spraw do regulacji władzy wykonawczej. Jeżeli sąd może zostać zniesiony przez organ władzy wykonawczej w każdym czasie, to brak jest jego gwarancji niezależności i odrębności³¹ oraz brak gwarancji nieprzenoszalności sędziego.

Nieusuwalność i nieprzenaszalność sędziów stanowi jedną z gwarancji zasady niezawisłości sędziowskiej³². Nieusuwalność sędziów z urzędu i ich nieprzenoszalność oznacza, że złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w wypadkach wyraźnie przewidzianych w ustawie oraz w trybie tą ustawą określonym. Oznacza to obowiązywanie zasady wyłączności ustawy w tych materiach. Powinien mieć to na uwadze ustawodawca określając właściwości sądów i postępowanie przed nimi.

Z powyższych uwag wynika jednoznacznie, że konstytucyjna zasada nieusuwalności sędziów determinuje obowiązek ustawowej regulacji związanych z nią elementów struktury organizacyjnej sądów powszechnych oraz terytorialnych obszarów właściwości sądów.

8. Konkluzja

Na podstawie analizy art. 45, 173, 176, 177 i 180 Konstytucji RP należy stwierdzić, że Konstytucja wymusza ustawową regulację struktury organizacyjnej i właściwości rzeczowej, miejscowej oraz instancyjnej sądów powszechnych i dopuszcza jedynie powierzanie do regulacji w drodze rozporządzenia organom władzy wykonawczej spraw szczegółowych. W razie jakichkolwiek wątpliwości co do zaliczenia danej sprawy do kategorii spraw szczegółowych obowiązuje zasada wyłączności ustawy.

³¹ Por. M. *Przysucha*, Czy minister sprawiedliwości może likwidować sądy ?, *Gazeta Sądowa* 9/2000r., s.12.

³² Por. wyrok TK z 12.12.2001 r., SK 26/01, OTK 2001, Nr 8, poz. 258

Streszczenie

Konstytucja RP nie określa w sposób całościowy materii podlegających normowaniu w ustawach i przyznaje ustawodawcy szeroki zakres swobody w ustalaniu ich treści. Ze względu na temat niniejszej opinii opierając się na poglądach ugruntowanych w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego oraz na orzecznictwie TK i SN, można stwierdzić, że ustawodawca powinien regulować ustawą m.in. następujące sprawy zastrzeżone dla regulacji ustawowej (zasada wyłączności ustawy) regulacje dotyczące obywatelstwa oraz praw, wolności i obowiązków jednostki oraz podstawowe kompetencje, zasady organizacji i funkcjonowania organów władzy publicznej.

Wychodząc z tego założenia zbadano, czy z istotnych dla władzy sądowniczej norm konstytucyjnych wynikają jakieś wskazówki dla ustawodawcy. Pod uwagę wzięto: prawo do sądu (art. 45), zasadę odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 173), zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego oraz zasadę ustawowego określania ustroju i właściwości sądów (art. 176), zasadę domniemania kompetencyjnego na rzecz sądów powszechnych (art. 177), a także zasadę nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziów (art. 180). Na podstawie analizy tych norm konstytucyjnych stwierdzono, że Konstytucja wymusza ustawową regulację struktury organizacyjnej i właściwości rzeczowej, miejscowej oraz instancyjnej sądów powszechnych i dopuszcza jedynie powierzenie do regulacji w drodze rozporządzenia organom władzy wykonawczej spraw szczegółowych. W razie jakichkolwiek wątpliwości co do zaliczenia danej sprawy do kategorii spraw szczegółowych obowiązuje zasada wyłączności ustawy.

Spis treści

1. Uwagi wprowadzające	s. 1
2. Przedmiot regulacji ustawowej	s. 1
3. Prawo do sądu (art. 45 Konstytucji) a obowiązek ustawowej regulacji struktury organizacyjnej i właściwości sądów powszechnych	s.3
4. Zasada odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji) a obowiązek ustawowej regulacji struktury organizacyjnej i właściwości sądów powszechnych	s. 6
5. Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego oraz zasada ustawowego określania ustroju i właściwości sądów (art. 176 Konstytucji) a obowiązek ustawowej regulacji struktury organizacyjnej i właściwości sądów powszechnych	s.8
6. Zasada domniemania kompetencyjnego na rzecz sądów powszechnych (art. 177 Konstytucji) a obowiązek ustawowej regulacji właściwości sądów powszechnych	s.11
7. Zasady nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziów (art. 180 Konstytucji) a obowiązek ustawowej regulacji struktury organizacyjnej i właściwości sądów powszechnych	s. 14
8. Konkluzja	s. 15