

Wyrok Trybunału w sprawie sądów - tezy z uzasadnienia

Kategoria: Felietony

Opublikowano: środa, 27, marzec 2013 12:56

Bernadeta Skóbel

Odslony: 2353

Publikujemy komunikat prasowy Trybunału Konstytucyjnego po rozprawie dotyczącej ustroju sądów powszechnych.

21 marca 2013 r. o godz. 9.00 Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie rozpoznał połączone wnioski Grupy posłów na Sejm oraz Krajowej Rady Sądownictwa dotyczące prawa o ustroju sądów powszechnych.

W wyroku z 27 marca 2013 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych 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. Art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o ustroju sądów wojskowych jest niezgodny z art. 92 ust. 1 konstytucji oraz 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. Art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. traci moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. W pozostałym zakresie Trybunał umorzył postępowanie.

Zdania odrębne zgłosili sędziowie TK: Wojciech Hermeliński, Teresa Liszcz, Andrzej Wróbel, Marek Zubik.

Trybunał rozstrzygał dwa problemy konstytucyjne: czy minister może w drodze rozporządzenia tworzyć i znosić sądy, ustalać ich siedziby i obszary właściwości oraz czy upoważnienie do wydania tego rozporządzenia zawarte w zakwestionowanych przepisach zostało przez ustawodawcę właściwie skonstruowane. Przedmiotem kontroli nie były natomiast same rozporządzenia tworzące i znoszące sądy oraz ustalające ich siedziby i obszary właściwości.

Wnioskodawcy różnie określili przedmiot kontroli. Grupa posłów domagała się zbadania konstytucyjności art. 1 pkt 13 ustawy z 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, w zakresie dotyczącym nadania nowego brzmienia art. 20 pkt 1 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych. Z kolei Krajowa Rada Sądownictwa zaskarżyła art. 20 pkt 1 tej ostatniej ustawy w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej. Ponieważ w obu wnioskach zarzuty dotyczyły nowej treści art. 20 pkt 1 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Trybunał przyjął, że ten właśnie przepis stanowi przedmiot kontroli. Przepis ten upoważnia Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów powszechnych oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości. Drugim przedmiotem kontroli wynikającym z wniosku KRS był art. 3 § 3 ustawy Prawo o ustroju sądów wojskowych. Zawiera on analogiczne upoważnienie dla Ministra Obrony Narodowej do tworzenia i znoszenia sądów wojskowych oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości.

Kontrola konstytucyjności obu zaskarżonych przepisów odbyła się w oparciu o 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. Postępowanie co do pozostałych przepisów wskazanych jako wzorce kontroli zostało umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Dotyczyło to w szczególności art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Został on uczyniony wzorcem kontroli przez KRS, która jednak - zgodnie z art. 186 ust. 2 konstytucji - może wskazywać jako wzorce kontroli tylko przepisy konstytucyjne. W odniesieniu do dwóch kolejnych wzorców kontroli, tj. art. 15 ust. 2 oraz art. 180 ust. 1 i 2 konstytucji wnioskodawcy nie dopełnili wymogu uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności.

Podstawowym wzorcem kontroli był art. 176 ust. 2 konstytucji. Główny zarzut dotyczył naruszenia zasady wyłączności ustawy w zakresie określenia ustroju i właściwości miejscowej sądów. Inne zarzuty były formułowane w związku z tych właśnie zarzutem głównym, stąd jego rozstrzygnięcie było kluczowe w niniejszej sprawie.

Art. 176 ust. 2 konstytucji powierza ustawodawcy określenie ustroju sądów, ich właściwości oraz postępowania przed sądami. Z przepisu tego wynika, że na poziomie ustawy muszą być określone wszystkie podstawowe elementy ustroju, właściwości i procedury sądowej. Nie wyklucza on jednak odesłania przez ustawodawcę spraw szczegółowych do regulacji w drodze rozporządzenia.

Ustalenie tego, czy tworzenie i znoszenie sądów może być traktowane jako określanie lub zmienianie ustroju sądów wymagało zdefiniowania pojęcia "ustrój sądów", które występuje w art. 176 ust. 2 konstytucji. Analiza treści tego przepisu oraz innych przepisów konstytucyjnych nawiązujących do problematyki ustroju sądów, pozwoliły Trybunałowi na rekonstrukcję elementów definiujących ustrój sądów. Pierwszym z nich jest struktura sądów, którą tworzą różne kategorie sądów w obrębie konstytucyjnie określonych rodzajów sądów. Drugim elementem określającym ustrój sądów jest organizacja wewnętrzna sądów danej kategorii. Trzecim z tych elementów są relacje instancyjne i w zakresie nadzoru judykacyjnego zachodzące między różnymi kategoriami sądów. Trybunał przyjął, że tworzenie i znoszenie sądów nie jest elementem tak rozumianego ustroju sądów.

Zawarte w art. 176 ust. 2 konstytucji odesłanie do określenia w ustawie ustroju sądów zostało zrealizowane m.in. przez ustawy: Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz Prawo o ustroju sądów wojskowych. W obu tych ustawach wskazano różne kategorie sądów powszechnych i wojskowych. Obie ustawy uregulowały również strukturę wewnętrzną sądów, w tym funkcjonujące w ramach sądów organy, ich kompetencje oraz zasady ich powoływania i odwoływania. Ustawa - Prawo o ustroju sądów powszechnych 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 kompetencję do tworzenia i znoszenia konkretnych sądów.

Realizując tę kompetencję obaj ministrowie są związani kategoriami sądów, które funkcjonują w ramach sądownictwa powszechnego i wojskowego, oraz relacjami instancyjnymi i w zakresie nadzoru judykacyjnego, które między nimi zachodzą. Te kwestie zostały bowiem szczegółowo uregulowane we wspomnianych wcześniej ustawach. Tworzenie i znoszenie przez ministra poszczególnych sądów, a tym samym zmiana liczby sądów w ramach danej kategorii sądów, nie stanowi zmiany ustawowo określonego ustroju sądów. Skoro tworzenie i znoszenie sądów nie stanowi zmiany ustroju sądów w rozumieniu art. 176 ust. 2 konstytucji, a zatem dokonywanie tych czynności nie wymaga ustawy, to czynności te mogą być wykonywane przez ministrów w drodze rozporządzenia wydawanego na podstawie prawidłowo skonstruowanego upoważnienia ustawowego.

Tworzenie i znoszenie konkretnych sądów traktowanych jako odrębne jednostki organizacyjne w strukturze sądownictwa to czynności tzw. władztwa organizacyjnego w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Należą one do kompetencji organów władzy wykonawczej. Przyjęcie innego założenia prowadziłoby do konieczności obciążania ustawodawcy obowiązkiem stworzenia każdego sądu w aspekcie organizacyjnym, lokalowym i kadrowym, jak też dokonywania zmian w tym zakresie w trybie zmiany ustawy.

Z tych powodów Trybunał stwierdził, że art. 20 pkt 1 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych i art. 3 § 3 ustawy - Prawo o ustroju sądów wojskowych w zakresie dotyczącym tworzenia i znoszenia sądów są zgodne z art. 176 ust. 2 konstytucji.

Art. 176 ust. 2 konstytucji do regulacji ustawowej odsyła nie tylko kwestie ustroju sądów, ale również ich właściwości. Było to również kwestionowane w treści obu przepisów, gdyż zarzucano, że upoważniają one ministrów do uregulowania w rozporządzeniu właściwości miejscowej sądów. Podstawowe znaczenie miało więc ustalenie, czym jest właściwość sądów w rozumieniu art. 176 ust. 2 konstytucji. Analiza różnych przepisów zamieszczonych w rozdziale VIII konstytucji doprowadziła Trybunał do wniosku, że chodzi o właściwość określonych rodzajów i kategorii sądów, a nie właściwość konkretnych (wskazanych jednostkowo) sądów. Wymóg ustawowego określenia tak rozumianej właściwości sądów został w pełni zrealizowany w prawie polskim. Stosowne regulacje znalazły się w kodeksie postępowania cywilnego i kodeksie postępowania karnego. Jednocześnie te kwestie nie były przedmiotem rozporządzeń wydanych na podstawie kwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów. Ministrowie w żaden sposób nie zmienili ustawowych zasad określania właściwości miejscowej sądów powszechnych i wojskowych.

Trybunał stwierdził, że wskazanie w ustawie właściwości poszczególnych kategorii i rodzajów sądów jest istotne nie tylko z punktu widzenia art. 176 ust. 2 konstytucji, ale również art. 45 ust. 1 konstytucji. Ten ostatni przepis będący kolejnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie wyraża prawo do sądu i z punktu widzenia tego prawa istotne znaczenie dla obywatela ma możliwość przewidzenia, jaki sąd będzie rozpatrywał jego sprawę. Nie jest jednak konieczne, by to ustawodawca wskazał ten sąd z nazwy wyznaczonej jego siedzibą i obszarem właściwości. Wystarczy, by ustawodawca zagwarantował, 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 stwierdził, że określanie siedzib poszczególnych sądów oraz obszaru ich właściwości nie jest sprawą zastrzeżoną do wyłącznej regulacji ustawowej.

Warunkiem rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki jest stworzenie sądowi od strony administracyjnej odpowiednich warunków do orzekania oraz szybkie reagowanie 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.

Przyjęcie odmiennego założenia, zgodnie z którym ustalanie siedzib poszczególnych sądów i obszarów ich właściwości wymagałoby każdorazowo decyzji parlamentu wyrażonej w drodze stosownej ustawy, negatywnie wpływałoby na realizację prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 konstytucji. Ustawodawca nie ma bowiem możliwości tak szybkiej reakcji na zachodzące zmiany w zakresie warunków funkcjonowania jednostek organizacyjnych wymiaru sprawiedliwości, jakie ma organ władzy wykonawczej. Powierzenie ministrom możliwości ustalania siedzib i obszarów właściwości sądów, stosownie do potrzeb zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa w sposób uwzględniający zakres obciążenia wpływem spraw oraz ekonomię postępowania sądowego, gwarantuje realizację prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy bez zbędnej zwłoki.

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 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych i art. 3 § 3 ustawy - Prawo o ustroju sądów wojskowych są zgodne z art. 176 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji.

Konstytucyjność obu badanych przepisów była kwestionowana również z punktu widzenia zasady podziału władzy, o której mowa w art. 10 ust. 1 konstytucji. Wnioskodawcy podnosili, że upoważnienie ministra do tworzenia i znoszenia sądów oraz określania ich siedzib i obszarów właściwości jest przejawem władztwa organizacyjnego nad działalnością sądów, które w świetle art. 176 ust. 2 konstytucji winno być wykonywane jedynie w formie ustawy. W konsekwencji można mówić o ingerencji władzy wykonawczej w sferę zastrzeżoną dla władzy ustawodawczej.

Tego zarzutu Trybunał nie podzielił. Zgodnie z art. 10 ust. 1 konstytucji ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Zasada podziału i równowagi władzy nie eliminuje jednak powiązań między poszczególnymi władzami. Odrębność i niezależność władzy sądowniczej od innych władz dotyczy wyłącznie jej istoty, którą jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Ta kwestia została obszernie wyjaśniona przez Trybunał w wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 dotyczącym nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów. Stąd w niniejszej sprawie Trybunał stwierdził, że kwestionowane przepisy nie naruszają zasady podziału władzy, o której mowa w art. 10 ust 1 konstytucji.

Kolejnym wzorcem powołanym przez wnioskodawców był 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. Wnioskodawcy argumentowali, że tworzenie i znoszenie sądów w drodze rozporządzeń stanowi podstawę do przenoszenia sędziów do innego sądu lub w stan spoczynku, a tym samym osłabia ich niezawisłość. Tych zarzutów Trybunał nie podzielił. Na treść art. 180 konstytucji należy bowiem patrzeć w szerszej perspektywie. Z jednej strony jest to przepis, który urzeczywistnia zasadę niezależności i odrębności władzy sądowniczej, 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 i nieprzenoszalności nie jest celem samym w sobie, lecz jest środkiem umożliwiającym realizację konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu. Ustrojodawca wprost dopuszcza przeniesienie sędziego do innego sądu w sytuacji zmiany granic okręgów sądowych, a wymóg ustawowej podstawy dotyczy wyłącznie przeniesienia związanego ze zmianą ustroju sądów. Z tego powodu kwestionowane przepisy są zgodne z art. 176 ust. 2 w związku z art. 180 ust. 5 konstytucji.

Ostatnim wzorcem kontroli w niniejszej sprawie był art. 92 ust. 1 konstytucji, zgodnie z którym 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. Sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i ujęte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Kontrola Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się jedynie do dwóch kwestii. Po pierwsze, Trybunał bada, czy w ustawie w ogóle zawarto jakieś wytyczne, bowiem całkowity ich brak przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia. 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.

W niniejszej sprawie nie było wątpliwości, że art. 20 pkt 1 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych zawiera wytyczne co do treści rozporządzenia. Kwestionowano jedynie ich zbyt ogólny - zdaniem wnioskodawców "blankietowy" - charakter. Analiza treści tego przepisu prowadzi do wniosku,

Wyrok Trybunału w sprawie sądów - tezy z uzasadnienia

Kategoria: Felietony

Opublikowano: środa, 27, marzec 2013 12:56

Bernadeta Skóbel

Odśłony: 2353

że głównymi wytycznymi, które wskazuje, są potrzeba zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa oraz ekonomia postępowania sądowego. Pierwsza wytyczna 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 wydając rozporządzenie. Celem tym, który również stanowi wytyczną, jest zagwarantowania realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie. Tak określone wytyczne co do treści rozporządzenia są wystarczająco szczegółowe i spełniają wymagania stawiane im przez art. 92 ust. 1 konstytucji.

Zupełnie inaczej Trybunał ocenił kwestię konstytucyjności upoważnienia do wydania rozporządzenia zawartego w art. 3 § 3 ustawy - Prawo o ustroju sądów wojskowych. Przepis ten nie zawiera jakichkolwiek wytycznych co do treści rozporządzenia, a zatem nie spełnia wymagania szczegółowości treściowej wynikającego z art. 92 ust. 1 konstytucji. Brak jakichkolwiek wytycznych w treści tego przepisu zgodnie przyznali wnioskodawca, Sejm i Prokurator Generalny, a fakt ten potwierdza porównanie go z art. 20 pkt 1 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych. Oba przepisy upoważniają stosownego ministra do wydania rozporządzenia w analogicznej materii, jednak art. 20 pkt 1 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". Takiego zastrzeżenia nie ma w treści art. 3 § 3 ustawy - Prawo o ustroju sądów wojskowych. Innymi słowy ten ostatni przepis nie daje żadnych wskazówek co do tego, czym powinien kierować się Minister Obrony Narodowej tworząc i znosząc sądy wojskowego oraz ustalając ich siedziby i obszary właściwości. Nie ma więc wątpliwości, że w przepisie tym nie ma wytycznych. Nie było również możliwe ich zrekonstruowanie z innych przepisów ustawowych. Z tego powodu art. 3 § 3 ustawy - Prawo o ustroju sądów wojskowych został uznany za niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej art. 3 § 3 ustawy - Prawo o ustroju sądów wojskowych o 12 miesięcy. W tym czasie przepis ten powinien zostać poprawiony przez ustawodawcę przez uzupełnienie go o brakujące wytyczne co do treści rozporządzenia w sprawie tworzenia i znoszenia sądów wojskowych, ustalania ich siedzib i obszarów właściwości.

Rozprawie przewodniczył prezes TK Andrzej Rzepliński, a sprawozdawcą był sędzia TK Marek Kotlinowski.

Źródło: www.trybunal.gov.pl