



Warszawa, dnia 23 maja 2013 r.

## **Opinia o ustawie o okręgach sądowych sądów powszechnych**

**(druk nr 360)**

### **I. Cel i przedmiot ustawy**

Uchwalona przez Sejm ustawa tworzy sądy powszechne i reguluje podział państwa na okręgi sądowe (art. 1). Zgodnie z deklaracją zawartą w uzasadnieniu projektu, ustawowe powołanie poszczególnych jednostek organizacyjnych należących do kategorii sądów powszechnych oraz określenie ich obszarów właściwości ma na celu przywrócenie stanu konstytucyjności w zakresie „podstaw prawnych działalności sądów powszechnych”.

Jednocześnie ustawa przywraca, co do zasady, stan obowiązujący przed 1 stycznia 2013 r., tj. przed wejściem w życie rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości: z dnia 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych oraz z dnia 25 października 2012 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych. Jak wskazano w uzasadnieniu: „stan ten był (...) akceptowany przez społeczności lokalne i regionalne jako uwzględniający występujące w tych społecznościach więzy społeczne, gospodarcze i kulturalne i zapewniał sądom działającym w proponowanych okręgach sądowych sprawowanie wymiaru sprawiedliwości”. Jedynie w „niewielkim” stopniu ustawa koryguje właściwość miejscową sądów rejonowych przez „przesunięcie konkretnych gmin z obszaru jednego sądu do drugiego”. Uzasadnienie projektu ustawy wyróżnia jedenaście przypadków tego typu, przy czym argumentem przemawiającym na rzecz przedmiotowego rozwiązania ma być fakt położenia pewnych gmin w granicach określonych powiatów, a zarazem objęcia ich właściwością miejscową sądów mających siedziby w innych powiatach, jak również okoliczność nierównomiernego obciążenia sądów, między którymi dokonuje się omawianego „przesunięcia”.

W odniesieniu do obszarów właściwości sądów najniższego szczebla (rejonowych) ustawa bazuje na podziale państwa na powiaty, co należy uznać za nowość normatywną, jako że dotychczas (na gruncie aktów prawnych mających rangę podustawową) odwoływano się do podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, jakimi są gminy. Sytuacja nie ulega natomiast zmianie, jeżeli chodzi o uregulowanie obszarów właściwości sądów apelacyjnych oraz sądów okręgowych.

Ustawa nowelizuje w niezbędnym zakresie przepisy ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz reguluje kwestie organizacyjne związane z „odtworzeniem” 79 sądów rejonowych, zniesionych na mocy powołanego już rozporządzenia z dnia 5 października 2012 r.

Zamieszczono w niej też przepis nakładający na Ministra Sprawiedliwości obowiązek informowania Sejmu o funkcjonowaniu sądów powszechnych, przy czym pierwsza taka informacja ma zostać przedstawiona po upływie roku, ale nie później niż po 2 latach od dnia wejścia ustawy w życie.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Ustawa o okręgach sądowych sądów powszechnych została uchwalona w dniu 10 maja 2013 r., na 39. posiedzeniu Sejmu.

Projekt ustawy został zgłoszony w trybie inicjatywy obywatelskiej i objęty był drukiem sejmowym nr 804. Pierwsze czytanie odbyło się w na posiedzeniu Sejmu w dniu 8 listopada 2012 r., po czym projekt skierowano do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

W trakcie prac komisji wprowadzono szereg poprawek. W szczególności zmieniono nazwy niektórych sądów rejonowych celem zachowania ciągłości w zakresie nazewnictwa tychże sądów oraz zrezygnowano z określenia na poziomie ustawy ośrodków zamiejscowych sądów okręgowych i wydziałów zamiejscowych sądów rejonowych. Z kolei uregulowanie obszarów właściwości sądów rejonowych położonych na terenie dużych miast przekazano do rozporządzenia, a do jego wydania upoważniono Ministra Sprawiedliwości (według projektu kwestie te miały być objęte załącznikiem do ustawy). Ponadto dodano przepisy przejściowe, w tym przepis rozstrzygający o tożsamości sądów tworzonych na mocy ustawy z sądami istniejącymi obecnie, a także skrócono do 3 lat okres, za który Minister Sprawiedliwości zobligowany będzie przedstawiać Sejmowi informację o funkcjonowaniu sądów. Zmieniono też termin wejścia ustawy w życie.

Sprawozdanie komisji zostało przyjęte w dniu 20 lutego 2013 r. (druk nr 1129).

W toku drugiego czytania wniesiono dodatkowe poprawki. Spośród nich na uwagę zasługują zwłaszcza propozycje uregulowania kwestii przenoszenia sędziów, referendarzy, kuratorów i pracowników do nowo utworzonych sądów oraz trybu powoływania prezesów i wiceprezesów owych sądów.

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu obejmującym wskazane wyżej poprawki.

### **III. Uwagi ogólne**

Projekt ustawy powstał w reakcji na zapowiedzianą i następnie przeprowadzoną przez Ministra Sprawiedliwości reformę polegającą na zmniejszeniu liczby sądów rejonowych. Niezależnie od wniosków grupy posłów oraz Krajowej Rady Sądownictwa skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego, autorzy projektu uznali, iż obowiązująca struktura sądownictwa powszechnego powinna zostać „utrwalona” w drodze ustawy i że tylko w ten sposób zapewniona zostanie pełna zgodność ze standardami konstytucyjnymi, w tym z art. 10 ust. 1 stanowiącym, że urząd Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze trzech władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, art. 176 ust. 2 przesądzającym, iż urząd i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami muszą być określone w drodze ustawy, czy też wreszcie – art. 180 ust. 5 będącym częścią gwarancji nieprzenoszalności sędziów, a przez to ich niezawisłości.

Wyrokiem z dnia 27 marca 2013 r. Trybunał orzekł m.in., że art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej jako: u.s.p.), a więc przepis, który upoważnia Ministra Sprawiedliwości do wydawania rozporządzeń w sprawie utworzenia i zniesienia sądów, jak również ustalenia ich siedziby oraz obszaru właściwości, jest zgodny z art. 176 ust. 2 w zw. z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 180 ust. 5 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji (sygn. akt K 27/12). Tym samym Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentacji, iż powierzenie organowi władzy wykonawczej kompetencji do tworzenia poszczególnych sądów w aspekcie organizacyjnym, lokalowym i kadrowym, a także kompetencji do ich znoszenia narusza wymienione wzorce. Zdaniem Trybunału, art. 20 pkt 1 u.s.p. odnosi się do czynności, które nie wymagają regulacji ustawowej, albowiem nie stanowią „określenia” ani nawet zmiany ustroju sądów (por. art. 176 ust. 2 Konstytucji). „Tworzenie i znoszenie poszczególnych sądów traktowanych jako odrębne jednostki organizacyjne w systemie sądownictwa to czynności należące do tzw. władztwa

organizacyjnego w zakresie wymiaru sprawiedliwości.” Co więcej, Trybunał podkreślił, że „[u]poważnienie Ministra Sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów znajduje (...) uzasadnienie w powierzonym mu nadzorze administracyjnym nad sądami powszechnymi. (...) W ramach nadzoru administracyjnego Minister odpowiada za właściwą organizację sądów warunkującą sprawność i efektywność ich działania.”

Trybunał stanął też na stanowisku, że – 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, wobec zastrzeżenia domniemania właściwości sądów powszechnych w powołanym już art. 177 Konstytucji, regulacja ustawowa dotycząca właściwości tych sądów nie musi być tak szczegółowa, jak regulacja odnosząca się do właściwości innych sądów. Analizując natomiast postanowienia Kodeksu postępowania cywilnego oraz Kodeksu postępowania karnego, sąd konstytucyjny doszedł do wniosku, że właściwość miejscowa sądów powszechnych (bo to w zasadzie o ten rodzaj właściwości chodziło w sprawie poddanej jego kognicji) została uregulowana w przepisach ustawowych.

Również spoglądając na to zagadnienie przez pryzmat prawa do sądu poręczonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, Trybunał stwierdził, że określanie siedzib poszczególnych sądów należących do kategorii sądów powszechnych oraz obszaru ich właściwości nie jest sprawą zastrzeżoną do wyłącznej regulacji ustawowej, o ile wszakże ustawodawca zapewni, że każdy z istniejących sądów powszechnych będzie realizował wspomniane prawo do sądu. Wypada ponadto w tym miejscu zaakcentować, że Trybunał Konstytucyjny w istocie uznał, że istniejący podział materii związanej z właściwością sądów między ustawę i rozporządzenie jest wręcz 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.” Trybunał zgodził się także z opinią wyrażaną w literaturze, że „podział terytorialny obszarów właściwości sądów jest podziałem administracyjnym dla celów specjalnych i musi odpowiadać potrzebom organizacyjnym sprawnego wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej”.

Z kolei w komunikacji prasowej, opublikowanym po rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym, znalazło się wręcz stwierdzenie, że „[p]rzyjęcie (...) 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.”

Reasumując: założenia, które przyświecały uchwaleniu ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych, okazały się nietrafne. W sprawie K 27/12 jednoznacznie przesądzone zostało, że swego rodzaju petryfikacja struktury sądownictwa powszechnego w ustawie nie jest warunkiem koniecznym dla uzyskania stanu konstytucyjności. Przeciwnie – niektóre stwierdzenia Trybunału mogą raczej uzasadniać wątpliwość, czy tego typu rozwiązanie nie uniemożliwi elastycznego reagowania na zmiany zachodzące w sferze życia społeczno-gospodarczego i czy w konsekwencji nie przyczyni się do osłabienia gwarancji prawa do sądu, rozumianego jako prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

#### **IV. Uwagi szczegółowe**

Bez względu na ocenę samej idei określenia na poziomie ustawy zarówno konkretnych sądów tworzących strukturę sądownictwa powszechnego, jak i dokonania podziału terytorium państwa na „okręgi sądowe”, opiniowanej ustawie można postawić liczne zarzuty natury merytorycznej oraz legislacyjnej.

1. Pierwszą nasuwającą się uwagą jest ta odnośnie do braku konsekwencji w zakresie koncepcji stojącej za uchwaleniem ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych. Zarzut ten może być zresztą rozpatrywany w dwóch wymiarach. Mianowicie: opiniowana ustawa – jak to wynika już z jej tytułu – dotyczy wyłącznie sądów powszechnych, podczas gdy inne rodzaje sądów wymienione w art. 175 ust. 1 ustawy zasadniczej, z wyjątkiem

oczywiście Sądu Najwyższego, nadal będą tworzone i znoszone na mocy aktów niższego rzędu. W przypadku sądów wojskowych kompetencję w tej mierze w dalszym ciągu zachowuje Minister Obrony Narodowej, który obowiązany jest działać w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości (zob. art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych). Jeżeli chodzi zaś o wojewódzkie sądy administracyjne, to organem, który może je tworzyć i znosić oraz ustalać ich siedziby oraz obszary właściwości, jest Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, który czyni to co prawda na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 16 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych). Nie zmienia to jednak faktu, że omawiane akty Prezydenta mają także rangę rozporządzeń i że są wydawane przez organ władzy wykonawczej.

Trudno uzasadnić przedstawione zróżnicowanie między regulacjami odnoszącymi się do sądów powszechnych z jednej strony, a sądów wojskowych oraz sądów administracyjnych (tych niższego szczebla) z drugiej. Z pewnością nie przemawiają za nim postanowienia Konstytucji, która w zakresie gwarancji odrębności i niezależności od innych władz traktuje wszystkie sądy, a ponadto również trybunały, jako kategorię zbiorczą. Pozwala to zatem na postawienie tezy, że wejście w życie ustawy przedłożonej przez Sejm przyczyni się do powstania poważnej niespójności systemowej.

Swoista niekonsekwencja jest także wyraźnie widoczna w ramach samej ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych. Otóż, w zakresie ustalenia podziału terytorialnego państwa na okręgi sądowe ustawa nie zawiera wyczerpującej regulacji. Zgodnie bowiem z jej art. 5 ust. 3, Minister Sprawiedliwości określa, w drodze rozporządzenia, granice okręgów sądowych sądów rejonowych na obszarze miast: Gdańska, Katowic, Krakowa, Lublina, Łodzi, Poznania, Szczecina i Wrocławia, uwzględniając potrzeby równego obciążenia tych sądów wpływającymi sprawami oraz właściwość miejscową prokuratur rejonowych.

2. Kolejna uwaga jest już związana z powszechnie akceptowaną zasadą, iż ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny (§ 2 Zasad techniki prawodawczej). Tymczasem w przypadku sądów powszechnych mamy do czynienia z podziałem materii między dwie ustawy: uchwaloną przez Sejm ustawę z dnia 10 maja 2013 r. i u.s.p. Wzajemna relacja tych ustaw nie jest przy tym do końca jasna, choć można zaryzykować stwierdzenie, że mimo posłużenia się w opiniowanej ustawie wyrażeniem „tworzy się” sugerującym, że to właśnie ta ustawa kreuje poszczególne elementy wchodzące w skład całej struktury, jaką jest

sądownictwo powszechne, to w istocie u.s.p. ma znacznie szerszy zakres przedmiotowy i stąd też musi być uznana za ustawę podstawową dla całej regulowanej dziedziny. To zaś prowadzi do konkluzji, że rozwiązania objęte ustawą o okręgach sądowych sądów powszechnych – o ile rzecz jasna przyjmie się pogląd, iż stanowią one materię ustawową – winny raczej znaleźć się w ustawie nowelizującej u.s.p., a nie akcie normatywnym, który będzie miał samodzielną pozycję w systemie prawnym.

Niemniej należy stwierdzić, iż etap prac w Senacie nie jest odpowiednią fazą dla zmiany charakteru ustawy.

3. Przedstawione powyżej zastrzeżenie musi znaleźć kontynuację w postaci uwagi na temat braku spójności terminologicznej między obiema ustawami. Już w tytule ustawy z druku nr 360 mowa jest o „okręgach sądowych”. Następnie terminem „okręgi sądowe” posługują się art. 2, art. 3 i art. 4, które odnoszą się odpowiednio do: sądów apelacyjnych, sądów okręgowych oraz sądów rejonowych. Natomiast art. 10 § 2 u.s.p. pojęciu „okręgu sądowego” nadaje odmienne znaczenie. W myśl tego przepisu *„Sąd okręgowy tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów rejonowych, zwanego dalej «okręgiem sądowym»”*. Z kolei w świetle art. 10 § 3 u.s.p. obszar właściwości sądu apelacyjnego, który tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch okręgów sądowych, powinien być określany mianem „obszaru apelacji”. Ustawa o okręgach sądowych sądów powszechnych nie przewiduje nadania nowego brzmienia dwóm ostatnim przepisom (zgodnie z jej art. 7 pkt 1, w art. 10 u.s.p. dodaje się jedynie dwa nowe paragrafy).

Mając to na względzie wypada przypomnieć, że stosownie do postanowienia § 10 Zasad techniki prawodawczej, do oznaczenia jednakowych pojęć należy używać jednakowych określeń, a różnych pojęć nie powinno się oznaczać tymi samymi określeniami. Uczynienie zadość tej wskazówce (przy założeniu, że u.s.p. jest aktem normatywnym wiodącym), wymagałoby zatem zmiany tak tytułu opiniowanej ustawy, jak i tych wszystkich przepisów, w których pojawia się wyrażenie „okręgi sądowe” (ewentualnie z pozostawieniem go w art. 2 w pkt 1–11 oraz w art. 3 we wprowadzeniu do wyczerpania).

Co się tyczy tytułu ustawy, to ogólne określenie przedmiotu ustawy powinno odpowiadać § 18 Zasad techniki prawodawczej, w tym być m.in. zwięzłe i adekwatne. Z kolei na gruncie przepisów, określenie „okręgi sądowe” mogłoby zostać zastąpione innym, skądinąd stosowanym już w ustawie, a mianowicie: „obszar właściwości” – patrz np. art. 3 pkt 1 wprowadzenie do wyczerpania. Naturalnie wyrazy te musiałyby zostać użyte w odpowiedniej liczbie i przypadku.

**Propozycja poprawek do przepisów:**

– w art. 1 wyrazy „reguluje podział państwa na kręgi sądowe” zastępuje się wyrazami „określa ich obszary właściwości”;

– w art. 2 we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „okręgi sądowe” zastępuje się wyrazami „obszary właściwości”;

– w art. 3:

a) w pkt 1 w lit. a–e,

b) w pkt 2 w lit. a–f,

c) w pkt 3–5 w lit. a–d,

d) w pkt 6 w lit. a–e,

e) w pkt 7 w lit. a–c,

f) w pkt 8 w lit. a–d,

g) w pkt 9 w lit. a–c,

h) w pkt 10 w lit. a i b,

i) w pkt 11 w lit. a–e

- wyrazy „okręgi sądowe” zastępuje się wyrazami „obszary właściwości”;

– w art. 5 w ust. 3 wyrazy „okręgów sądowych” zastępuje się wyrazami „obszarów właściwości”;

– w art. 10 w ust. 2 wyrazy „okręgi sądowe” zastępuje się wyrazami „obszary właściwości”;

4. O pewnej niespójności można też mówić w kontekście regulacji zawartej w art. 10 § 1 u.s.p., która to odwołuje się do podziału terytorium państwa na gminy, oraz zastosowanego w opiniowanej ustawie (aczkolwiek nie wszędzie) powiązania „okręgów sądowych” sądów rejonowych z podziałem państwa na powiaty.

Warto przy okazji zwrócić uwagę na pojawiający się problem, który poniekąd wynika z analizowanego rozwiązania polegającego na rozgraniczeniu obszarów właściwości sądów rejonowych według granic powiatów, a po części również z „utrwalenia” tychże obszarów w ustawie. Otóż, w niektórych wypadkach ustawa wyłącza z „okręgów sądowych” sądów rejonowych daną gminę czy też gminy i obejmuje je właściwością innego sądu tego samego szczebla. Przykładem może być chociażby postanowienie art. 4 pkt 1 lit. a, zgodnie z którym Sąd Rejonowy w Białymstoku tworzy się „dla miasta Białystok, powiatu białostockiego



z wyjątkiem gminy Zawady i powiatu monieckiego z wyjątkiem gmin Goniądz i Trzcianne” (por. też art. 4 pkt 19 lit. d co do gminy Zawady oraz art. 4 pkt 19 lit. a co do gmin Goniądz i Trzcianne). Zatem, zmiana granic powiatu sprowadzająca się do „przesunięcia” gminy wyszczególnionej w tym przepisie do innego powiatu powinna być skorelowana z uchwaleniem i wejściem w życie ustawy, która w odpowiednim zakresie znowelizuje ustawę o okręgach sądowych sądów powszechnych. Podobnie sytuacja będzie przedstawiać się w przypadku planowanego zniesienia powiatu (np. sokólskiego, o którym mowa w art. 4 pkt 1 lit. c) oraz połączenia dwóch powiatów, które wymieniono w przepisach determinujących obszary właściwości dwóch sądów. Nie da się ukryć, że opisywany stan rzeczy nie będzie optymalny, zwłaszcza że w myśl art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym powiaty tworzone są, jak również łączone, dzielone i znoszone przez Radę Ministrów, w drodze rozporządzenia (!). To samo dotyczy ustalania granic powiatów.

Nawiasem mówiąc, zmiana granic danego powiatu polegająca na drobnej korekcie, która nie będzie musiała znaleźć odzwierciedlenia w opiniowanej ustawie, będzie siłą rzeczy wyjęta spod kontroli ustawodawcy. Jest to wobec tego kolejny argument wspierający tezę, że wbrew intencji autorów projektu, ustawa o okręgach sądowych sądów powszechnych nie będzie miała wyłączności w sferze określenia obszarów właściwości konkretnych sądów. Nie da się zresztą ukryć, że w związku z treścią art. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tu także przewidziano, że decyzje Rady Ministrów w zakresie tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic, winny mieć formę rozporządzenia), nawet odwołanie się w opiniowanej ustawie do terytorialnego podziału państwa na gminy nie zniweluje opisanego efektu braku wyłączności ustawy.

Niemniej, wracając do zarzutu przedstawionego w pierwszym akapicie niniejszego punktu, trzeba zauważyć, że mógłby on zostać „skonsumowany” przez przyjęcie poprawek, które w swym kształcie nawiązywałyby do sposobu regulacji stosowanego w aktach wykonawczych wydawanych na podstawie art. 20 pkt 1 u.s.p. (zob. rozporządzenie z dnia 25 października 2012 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych).

**5.** Zastrzeżenia wywołuje także posłużenie się w art. 2–4 ustawy terminem „tworzy się”. Formuła ta może bowiem znaleźć zastosowanie w sytuacji, gdy określony akt konwencyonalny kreuje zupełnie nowy organ bądź jeżeli powołanie danego organu poprzedzone zostało zniesieniem jego odpowiednika, tj. organu dysponującego analogicznymi kompetencjami.

Niewątpliwie zatem przedmiotową formułę można uznać za prawidłową w odniesieniu do 79 sądów zniesionych rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 października 2012 r. (zob. art. 10 pkt 1 ustawy). Natomiast w przypadku pozostałych sądów trudno w istocie mówić o ich utworzeniu ustawą, ponieważ sądy te już istnieją. Potwierdza to skądinąd sam ustawodawca w art. 9, wskazując na tożsamość odpowiednich sądów działających w dniu wejścia w życie ustawy z sądami, o których mowa w jej przepisach („Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy sądy powszechne utworzone na podstawie przepisów dotychczasowych stają się odpowiednio sądami powszechnymi utworzonymi na podstawie niniejszej ustawy.”).

Jest to jednak kolejny błąd, którego naprawienie wymagałoby wprowadzenia szeregu zmian w tekście ustawy. Konieczne byłyby zapewne poprawki do art. 1–4 oraz powołanego art. 9.

6. Art. 7 ustawy jest przepisem, na mocy którego wprowadza się zmiany w u.s.p. Wobec brzmienia art. 7 pkt 1, § 5 pojawia się wszelako wątpliwość, czy w tym miejscu chodzi o właściwość miejscową w rozumieniu art. 27–46 i art. 508 Kodeksu postępowania cywilnego oraz art. 31–38 Kodeksu postępowania karnego, czy też raczej o obszar właściwości lub – posługując się terminologią ustawy – „okręg sądowy”. W każdym razie w świetle kolejnych artykułów ustawy, ta druga odpowiedź wydaje się być właściwą, w związku z czym należałoby rozważyć korektę wskazanego przepisu.

Jednocześnie powstaje pytanie o zasadność nowelizacji art. 20 pkt 1 u.s.p. przez nadanie mu brzmienia ustalonego w art. 7 pkt 2. Obecnie art. 20 pkt 1 u.s.p. stanowi, że Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, w drodze rozporządzeń tworzy i znosi sądy oraz ustala ich siedziby i obszary właściwości. Poza sporem jest więc to, że przepis ten nie może w takim kształcie obowiązywać równoległe z ustawą o okręgach sądowych sądów powszechnych. Aczkolwiek proponowaną jego zmianę też trzeba ocenić krytycznie, jako że w art. 12 § 1b i art. 16 § 4b znajduje się odesłanie do „trybu określonego w art. 20” i ponowne regulowanie tej kwestii nie niesie żadnej nowości normatywnej.

### **Propozycja poprawek:**

– w art. 7 w pkt 1, § 5 otrzymuje brzmienie:

„§ 5. Obszary właściwości sądów, o których mowa w § 1, okręgi sądowe oraz obszary apelacji określa się w drodze ustawy.”;

– w art. 7 pkt 2 otrzymuje brzmienie:  
„2) w art. 20 uchyla się pkt 1.”;

7. W art. 10 modyfikacji wymaga na pewno brzmienie ust. 1, a w tym zwłaszcza pkt 1. Przepis ten mówi o właściwości „odtworzanego” sądu, tyle że jego początek jest swoistym uproszczeniem. Pomijając już sam zwrot „w sprawach, które wpłynęły”, który nie może być uznany za równoważny stosowanemu zazwyczaj sformułowaniu „w postępowaniach wszczętych” („w sprawach, w których postępowanie wszczęto”), należy przypomnieć, że w postępowaniu cywilnym obowiązuje zasada *perpetuatio fori*, wyrażona w art. 15 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego. W związku z tym fragment: „jeżeli po wejściu w życie ustawy właściwy jest sąd, który został zniesiony rozporządzeniem (...)” nie jest precyzyjny. Poza tym wskazany ust. 1 pkt 1 zawiera pleonazm („utworzony na nowo”) i z tego względu powinien zostać przereklamowany w sposób odpowiadający zasadom języka polskiego.

Co się tyczy zaś art. 10 ust. 2, to wymaga on drobnej korekty redakcyjnej. Chodzi o zastąpienie wyrazu „czas” wyrazem „okres”.

### **Propozycja poprawek:**

– w art. 10 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W sprawach, w których postępowanie wszczęto przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy orzeka:

- 1) jeżeli do dnia wejścia w życie ustawy właściwe były sądy, których wydziały zamiejscowe zostały utworzone z dniem 1 stycznia 2013 r. – sąd właściwy według niniejszej ustawy;
- 2) w przypadkach innych niż określone w pkt 1 – sąd dotychczas właściwy.”;

– w art. 10 w ust. 2 wyraz „czas” zastępuje się wyrazem „okres”;

8. Brzmienie art. 11 ustawy jest wynikiem poprawki zgłoszonej w trakcie drugiego czytania. To co frapuje przy jego lekturze, to mieszany charakter postanowień zamieszczonych w poszczególnych ustępach. Z jednej strony mamy tutaj do czynienia z przepisami, których celem jest wyeliminowanie wątpliwości odnośnie do regulacji, które znajdą zastosowanie przy przenoszeniu sędziów, referendarzy sądowych, zawodowych kuratorów sądowych oraz pracowników sądów do tych jednostek organizacyjnych, które aktualnie nie mają statusu sądu rejonowego, lecz jedynie wydziału zamiejscowego takiego sądu (ust. 1–3). Ponadto jest też ust. 4 dotyczący powołania prezesów i wiceprezesów w „odtworzonych” sądach. Następna

jednostka redakcyjna to z kolei przepis końcowy (o wejściu ustawy w życie). I wreszcie przepis, zgodnie z którym czynności przewidziane w ust. 1–3 mają zostać dokonane „w terminie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy”, zaś czynności, o których mowa w ust. 4 – „w terminie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy”.

Zasady techniki prawodawczej jednoznacznie określają elementy, z których powinna być zbudowana ustawa, i jej wewnętrzną strukturę (porządek przepisów zaliczanych do poszczególnych kategorii) – patrz § 14 i § 15. Nie pozostawiają również żadnych wątpliwości co do tego, że tzw. przepisy końcowe powinny znajdować się na końcu ustawy i że w grupie tych przepisów nie zamieszcza się przepisów innych niż przepisy uchylające, o wejściu ustawy w życie i ewentualnie także o wygaśnięciu mocy ustawy (§ 38).

Kierując się zatem opisanymi wymogami techniczno-legislacyjnymi, należały rozdzielić wskazane wyżej postanowienia ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych.

**Propozycja poprawek:**

– w art. 11 skreśla się ust. 5 i 6;

– po art. 11 dodaje się art. 12 w brzmieniu:

„Art. 12. Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 11, który wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.”;

*Katarzyna Konieczko*

*Ekspert ds. legislacji*