



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 8 sierpnia 2013 r.

Druk nr 424

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniona jest senator Grażyna Sztark.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych

Art. 1. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 952 oraz z 2013 r. poz. 448) w art. 3:

1) § 3 i 4 otrzymują brzmienie:

„§ 3. Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, w drodze rozporządzenia, tworzy i znosi sądy wojskowe oraz określa ich siedziby i obszary właściwości, mając na względzie potrzebę zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa wojskowego przez dostosowanie liczby sądów, ich wielkości i obszarów właściwości do rozmieszczenia Sił Zbrojnych oraz zakresu obciążenia poszczególnych sądów wpływem spraw, a także uwzględniając ekonomię postępowania sądowego, w celu zagwarantowania realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie.

§ 4. Kierując się kryteriami i celem, o których mowa w § 3, Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, w drodze rozporządzenia, może:

- 1) tworzyć i znosić wydziały zamiejscowe wojskowych sądów garnizonowych;
- 2) tworzyć inne sądy wojskowe niż określone w § 1 w przypadku ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny.”;

2) uchyla się § 5;

3) § 6 otrzymuje brzmienie:

„§ 6. Do sądów, o których mowa w § 4 pkt 2, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2013 r. (sygn. akt K 27/12), stwierdzającego niezgodność art. 3 § 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 952, z późn. zm.; dalej jako: u.s.w.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Sentencja przedmiotowego rozstrzygnięcia została opublikowana w Dz. U. z 2013 r. poz. 448 (data publikacji: 11 kwietnia 2013 r.). Wyrok wraz z uzasadnieniem ukazał się w OTK ZU Nr 3A, poz. 29.

2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

Art. 92 ust. 1 (zdanie drugie) Konstytucji określa warunki, jakim powinno odpowiadać upoważnienie do wydania rozporządzenia będącego aktem wykonawczym do ustawy. Wedle powołanego wzorca kontroli, upoważnienie powinno wskazywać organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą Trybunału, upoważnienie musi być wyraźne (nie może być domniemywane), a ponadto powinno mieć charakter szczegółowy tak pod względem podmiotowym, przedmiotowym, jak i treściowym. Jeżeli chodzi przy tym ostatnie z tych kryteriów, to warto podkreślić, że stopień dookreślenia i sama formuła wytycznych pozostawione są w zasadzie uznaniu ustawodawcy. Niemniej sąd konstytucyjny przyjmuje, że ustalenie ich minimum treściowego zależy od regulowanej materii – im większa jest bowiem ingerencja w sferę konstytucyjnych praw i wolności, tym bardziej szczegółowe muszą być wytyczne. Nie ulega jednak wątpliwości, że brak jakichkolwiek wytycznych (choćby nawet sformułowanych w innej jednostce redakcyjnej ustawy niż ta, która obejmuje upoważnienie) przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia i stanowi oczywistą obrazę art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W myśl zakwestionowanego art. 3 § 3 u.s.w., Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, tworzy i znosi, w drodze rozporządzenia, sądy wojskowe oraz określa ich siedziby i obszary właściwości. Przyniesiony przepis wskazuje zatem organ właściwy do wydania rozporządzenia

oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania, przez co spełnia wymagania szczególności podmiotowej i przedmiotowej. Nie zawiera natomiast wytycznych. Co więcej: na gruncie pozostałych przepisów u.s.w. także nie da się zrekonstruować wytycznych odnośnie do treści rozporządzenia, o którym mowa w art. 3 § 3.

Jak zauważył Trybunał, jedynym przepisem opisującym kompetencje Ministra Obrony Narodowej w tym zakresie jest właśnie zaskarżony art. 3 § 3 i nie ma w u.s.w. innych postanowień, które bezpośrednio bądź też pośrednio determinowałyby okoliczności, jakie wymieniony Minister powinien uwzględniać realizując swoje kompetencje. W konsekwencji więc można postawić tezę, że Minister Obrony Narodowej otrzymał wręcz nieograniczoną swobodę, gdy chodzi o tworzenie i znoszenie sądów wojskowych oraz określanie ich siedzib i obszarów właściwości. Tymczasem „[w] wypadku czynności takich jak tworzenie i znoszenie sądów, określanie ich siedzib i obszarów właściwości wskazówki/wytyczne są zasadniczym elementem upoważnienia i wymagana jest ich znaczna szczególność, a to ze względu na doniosłość tych czynności.” Notabene „[b]raku wytycznych nie sanuje nałożony na Ministra Obrony Narodowej obowiązek wydania rozporządzenia «w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa». (...) [W]skazania dotyczące spraw proceduralnych (np. nakazujące, by ustanowienie rozporządzenia następowało «w porozumieniu» czy «po zasięgnięciu opinii») nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych wymaganych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji.”

Trybunał Konstytucyjny podzielił tym samym zarzut niekonstytucyjności upoważnienia zamieszczonego w art. 3 § 3 u.s.w. Jednocześnie Trybunał uznał, iż celowe jest odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej tego przepisu. Rozporządzenia wydane w oparciu o art. 3 § 3 u.s.w. nie ulegają bowiem „skonsumowaniu” w zakresie, w jakim określają siedziby sądów wojskowych i obszary ich właściwości, w związku z czym wyeliminowanie z systemu prawa podstawy ich wydania skutkowałoby automatycznie ich derogacją oraz luką prawną. Dlatego też, stosownie do pkt II sentencji wyroku, zakwestionowany przepis utraci moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia orzeczenia w Dzienniku Ustaw (12 kwietnia 2014 r.).

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Zważywszy motywy rozstrzygnięcia przedstawione w uzasadnieniu wyroku, w projekcie proponuje się nadanie nowego brzmienia nie tylko przepisowi negatywnie zweryfikowanemu

przez Trybunał Konstytucyjny, lecz również art. 3 § 4 u.s.w. Projektowana ustawa zakłada poza tym uchylenie w art. 3 § 5 i odpowiednią modyfikację odesłania zawartego w art. 3 § 6 u.s.w.

W świetle wypowiedzi Trybunału niezbędne staje się uzupełnienie art. 3 § 3 u.s.w. o wytyczne wskazujące kryteria, jakimi Minister Obrony Narodowej winien kierować się przy wydawaniu rozporządzeń o utworzeniu lub zniesieniu sądów wojskowych oraz przy określaniu siedzib takich sądów i obszarów ich właściwości. Pewną inspiracją w tym zakresie mogą być wytyczne sformułowane w art. 20 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej jako: u.s.p.), ponieważ w tej samej sprawie, tj. K 27/12, zostały one zaaprobowane przez Trybunał. Nade wszystko użyta w tym przepisie formuła: „kierując się potrzebą zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa, przez dostosowanie liczby sądów, ich wielkości i obszarów właściwości do zakresu obciążenia wpływem spraw, a także uwzględniając ekonomię postępowania sądowego, w celu zagwarantowania realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie” oceniona została jako „wystarczająco szczegółowa”, a zatem satysfakcjonująca z punktu widzenia art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Przejmując wobec tego wyżej przytoczone kryteria, w projektowanym § 3 (art. 1 pkt 1 projektu) uwzględniono dodatkowo fakt, że między liczbą i siedzibami sądów wojskowych z jednej strony, a strukturą organizacyjną (rozmieszczeniem) Sił Zbrojnych z drugiej powinna zachodzić ścisła korelacja.

Identyczne wytyczne miałyby być miarodajne w przypadku tworzenia i znoszenia wydziałów zamiejscowych wojskowych sądów garnizonowych (projektowany § 4 pkt 1) oraz tworzenia – w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny – sądów wojskowych innych niż wojskowe sądy okręgowe i wojskowe sądy garnizonowe (§ 4 pkt 2). Obecnie wspomniane wydziały zamiejscowe i sądy mogą być tworzone (znoszone) na zasadach określonych w art. 3 § 4 i 5 u.s.w., przy czym powołane jednostki redakcyjne obciążone są tą samą wadą w postaci braku wytycznych. Stąd celowe jest niewątpliwie objęcie ich proponowaną nowelizacją.

Z uwagi na to, że w obu wypadkach, tzn. w sytuacji gdy Minister Obrony Narodowej rozważy utworzenie (zniesienie) wydziału zamiejscowego wojskowego sądu garnizonowego albo sądu innego niż sądy, o których mowa w art. 3 § 1 u.s.w., procedura wygląda podobnie (obowiązujące przepisy stanowią, że Minister Obrony Narodowej może wydać stosowne rozporządzenie „w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości”), proponuje się zamieszczenie

projektowanych rozwiązań w jednym paragrafie, jak również uchylenie dotychczasowego § 5. Konsekwencją tego jest zaś korekta brzmienia art. 3 § 6 u.s.w.

Na marginesie wypada jeszcze nadmienić, iż projektodawca postanowił pozostawić formę rozporządzenia jako właściwą dla tworzenia i znoszenia wydziałów zamiejscowych sądów wojskowych, mimo że wydziały oraz ośrodki zamiejscowe sądów powszechnych mogą być tworzone i znoszone w drodze zarządzenia (art. 19 § 1 u.s.p.), a więc aktu normatywnego, co do którego art. 93 Konstytucji nie wprowadza już wymogu ustalenia wytycznych. Przenoszenie omawianego rozwiązania z u.s.p. na grunt regulacji dotyczących sądownictwa wojskowego nie jest na pewno pożądane, gdyż budzi ono poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej. Wystarczy w tym miejscu wskazać, że według art. 93 ust. 1 Konstytucji zarządzenie jest aktem o charakterze wewnętrznym i może obowiązywać wyłącznie jednostki organizacyjne podległe organowi, który dane zarządzenie wydał. Wydziały zamiejscowe wojskowych sądów garnizonowych nie mogą natomiast zostać zakwalifikowane jako jednostki podległe Ministrowi Obrony Narodowej (podobnie skądinąd jak wydziały czy też ośrodki zamiejscowe sądów powszechnych w stosunku do Ministra Sprawiedliwości). W związku z tym projektodawca uznał, iż prawidłowym zabiegiem legislacyjnym będzie dodanie w przepisie odnoszącym się do wydziałów zamiejscowych sądów wojskowych brakujących wytycznych.

4. Skutki projektowanej ustawy

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych uwzględnia stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zaprezentowane w wyroku z dnia 27 marca 2013 r. Podstawowym jego skutkiem będzie zatem zastąpienie regulacji, która nie czyni zadość standardom konstytucyjnym, takim, które będzie w pełni odpowiadać wymogom z art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Przewiduje się, że projektowana ustawa nie pociągnie za sobą skutków finansowych dla budżetu państwa ani nie wpłynie na poziom dochodów i wydatków pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, w tym zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego.

Projektowane zmiany nie będą miały również wpływu na konkurencyjność gospodarki i funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Co się tyczy natomiast sądów wojskowych, to projekt nie zakłada per se modyfikacji istniejącej obecnie siatki tych sądów, aczkolwiek zaznaczyć należy, że wydając rozporządzenie na podstawie znowelizowanego art. 3 § 3 u.s.w. (względnie także na podstawie art. 3 § 4

pkt 1) Minister Obrony Narodowej będzie musiał zadbać o to, by spełnione były przesłanki przewidziane w tym przepisie. To z kolei wymagać będzie zapewne refleksji co do zasadności utrzymania wszystkich sądów wojskowych, które zostały utworzone na mocy rozporządzenia z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie utworzenia sądów wojskowych oraz określenia ich siedzib i obszarów właściwości, jak również ewentualnej potrzeby utworzenia nowych sądów (tudzież wydziałów zamiejscowych). Ponieważ jednak podjęcie ostatecznej decyzji w tym zakresie mieści się w kompetencji wskazanego Ministra, projektowana ustawa nie ingeruje bezpośrednio w opisywaną sferę.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Proponowane rozwiązania nie są objęte prawem Unii Europejskiej.

.....
T ł o c z o n o z p o l e c e n i a M a r s z a ł k a S e n a t u
.....