



Warszawa, 19 sierpnia 2015 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych**

**(druk nr 1050)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Przedłożona Senatowi ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych ma na celu uregulowanie kwestii nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów wojskowych. W obowiązującym brzmieniu art. 5 § 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (dalej powoływana jako u.s.w.) stanowi, że zwierzchni nadzór nad sądami wojskowymi w zakresie ich organizacji i działalności administracyjnej sprawuje Minister Sprawiedliwości. Jednak przepis ten, podobnie jak i pozostałe jednostki redakcyjne nowelizowanej ustawy, nie precyzuje ani trybu, ani też form sprawowania owego nadzoru. Taka szczątkowa regulacja jest po części wynikiem zmian wprowadzonych do u.s.w. na mocy ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, a ściślej rzecz biorąc: uchylenia w art. 5 trzech ostatnich paragrafów, będących podstawą prawną funkcjonowania specjalnej komórki organizacyjnej Ministerstwa Sprawiedliwości w randze departamentu, w której stanowiska służbowe zajmowali sędziowie sądów wojskowych i która to pierwotnie wykonywała zadania zwierzchniego nadzoru nad sądami wojskowymi. Jednocześnie zauważyć należy, iż w międzyczasie w pionie sądownictwa powszechnego dokonano rozróżnienia między zewnętrznym i wewnętrznym nadzorem administracyjnym nad działalnością sądów, przy czym sprawowanie tego pierwszego nadal pozostaje zadaniem Ministra Sprawiedliwości, natomiast sprawowanie wewnętrznego nadzoru administracyjnego powierzone zostało prezesom sądów.

Opiniowana ustawa przenosi na grunt u.s.w. powyższe rozwiązania (art. 1 pkt 1 lit. a i b; art. 1 pkt 8, art. 15a § 1), a zarazem doprecyzowuje regulacje dotyczące środków nadzoru administracyjnego. W szczególności kompetencja sprowadzająca się do uchylania zarządzeń

administracyjnych niezgodnych z prawem albo naruszających sprawność postępowania sądowego lub z innych powodów niecelowych, przysługiwać ma jedynie prezesom sądów wojskowych (art. 1 pkt 7 lit. a, § 1 zdanie drugie). To samo odnosi się do zwrócenia uwagi konkretnemu sędziemu w razie stwierdzenia uchybienia sprawności postępowania sądowego (art. 1 pkt 7 lit. b, § 3). Minister Sprawiedliwości, a w zakresie określonym w art. 15 § 5 u.s.w. także Minister Obrony Narodowej, zachowają instrument nadzoru w postaci możliwości zwrócenia uwagi prezesowi lub zastępcy prezesa sądu wojskowego z powodu uchybień w kierowaniu sądem bądź w sprawowaniu przez prezesa przysługującego mu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów wojskowych. Prezes lub zastępca prezesa, któremu zostanie zwrócona uwaga, będzie mógł wszakże zgłosić do niej zastrzeżenia (art. 1 pkt 7 lit. c, § 6), co skądinąd wychodzi naprzeciw rozstrzygnięciu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r. (sygn. akt K 31/12). Ponadto dookreślone zostaną formy sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego (art. 1 pkt 8, art. 15a i art. 15b), w tym zasady przeprowadzania wizytacji oraz lustracji sądu lub wydziału sądu, jak również środki, które mogą być wykorzystywane w ramach nadzoru zewnętrznego (art. 1 pkt 6 lit. d, § 5 oraz art. 1 pkt 8, art. 15c–15g). Jeżeli chodzi przy tym o informacje roczne, które prezesi wojskowych sądów okręgowych będą obowiązani przekazywać Ministrowi Sprawiedliwości, to wspomnieć wypada, że także w tym zakresie ustawa realizuje wytyczne zawarte w wyroku wydanym w sprawie K 31/12, gdyż gwarantuje prezesom prawo ustosunkowania się do decyzji Ministra o odmowie przyjęcia informacji (art. 1 pkt 8, art. 15f § 1 zdanie drugie).

Ustawa przyznaje organowi samorządu sędziowskiego, jakim jest Zgromadzenie Sędziów Sądów Wojskowych, prawo wyrażania opinii o kandydatach na stanowiska prezesów sądów wojskowych (art. 1 pkt 2). Rozwiązanie to również jest wzorowane na ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, która w art. 23 § 1, art. 24 § 1 oraz art. 25 § 1 przewiduje udział organów samorządu sędziowskiego oraz przedstawicielskich gremiów sędziowskich tworzonych w sądach najniższego szczebla, tj. zebrań sędziów sądów rejonowych, w powoływaniu prezesów odpowiednio: sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych. Dodatkowo ustawa uściśla procedurę powoływania prezesów sądów wojskowych i ich zastępców przez wskazanie terminów na wyrażenie stanowiska odnośnie do kandydatury przedstawionej przez Ministra Sprawiedliwości oraz przez określenie skutków wydania negatywnej opinii o kandydacie na prezesa lub niewydania opinii o takim kandydacie albo o kandydacie na zastępcę prezesa sądu wojskowego.

Wśród pozostałych zmian zawartych w ustawie na uwagę zasługują:

- uwzględnienie w art. 18 w § 1 w pkt 1 oraz w dodawanym § 2a (art. 1 pkt 10 lit. a i c) kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa do opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów oraz uzupełnienie przepisów upoważniających Ministra Sprawiedliwości, działającego w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, do wydania rozporządzeń o wytyczne co do treści tych aktów wykonawczych (j.w., zob. też art. 1 pkt 10 lit. a, § 1 pkt 2 oraz art. 1 pkt 10 lit. b, § 2),
- wprowadzenie instytucji pozostawienia bez rozpoznania w odniesieniu do zgłoszenia na stanowisko sędziiego sądu wojskowego, w przypadku gdy osoba zgłaszająca się nie spełnia prawem przewidzianych warunków bądź też gdy zgłoszenie zostało złożone po terminie (art. 1 pkt 11, § 6),
- zastrzeżenie rygoru odpowiedzialności karnej w kontekście obowiązku składania przez sędziów sądów wojskowych oświadczeń o ich stanie majątkowym (art. 1 pkt 13, § 7),
- przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do żądania akt spraw sądowych celem ustalenia, czy względem danego sędziego zasadne jest skierowanie wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego (art. 1 pkt 15, § 1a),
- wprowadzenie kadencyjności stanowisk sędziów wizytatorów i powierzenie tym sędziom oceny kwalifikacji kandydatów zgłaszających się na wolne stanowiska sędziowskie w sądach wojskowych (art. 1 pkt 17 lit. c i d),
- dodanie rozdziału normującego problematykę przetwarzania danych osobowych sędziów, sędziów w stanie spoczynku, asystentów sędziów oraz pozostałego personelu zatrudnionego w sądach wojskowych, jak również kandydatów na wyżej wymienione stanowiska, a ponadto biegłych sądowych, lekarzy sądowych, mediatorów oraz ławników, przy czym podmiotem właściwym w tym zakresie ma być zarówno Minister Sprawiedliwości, jak i Minister Obrony Narodowej (art. 1 pkt 16).

Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych obejmuje oprócz tego dwa przepisy przejściowe: art. 2 poświęcony kwestii ustania powierzenia funkcji wizytatora dokonanego według przepisów dotychczasowych, czyli na czas nieoznaczony, oraz art. 3 utrzymujący czasowo w mocy (maksymalnie do 12 miesięcy) akty wykonawcze wydane na podstawie art. 18 § 1 pkt 1 i 3 oraz § 2 u.s.w.

W myśl przepisu końcowego (art. 4), ustawa wejdzie w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Projekt ustawy został wniesiony przez rząd (druk nr 2675). Jego pierwsze czytanie odbyło się na 74. posiedzeniu Sejmu w dniu 10 września 2014 r. Następnie prace legislacyjne toczyły się w Podkomisji Nadzwyczajnej powołanej w ramach Komisji Obrony Narodowej oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

W dniu 4 lutego 2015 r. Podkomisja przyjęła sprawozdanie, w którym zaproponowała wprowadzenie do projektu poprawek, w tym dostosowania do wymogów konstytucyjnych art. 18 § 1 i 2 u.s.w. W dniu 3 marca 2015 r. sprawozdanie uchwały obie Komisje (druk nr 3189). Na tym etapie w art. 1 w pkt 17 dodana została lit. b obejmująca zmianę pkt 1 w art. 70 § 1 u.s.w., zaś termin wejścia ustawy w życie wydłużony został z 2 do 4 miesięcy. Ponadto projekt uzupełniono o przepis przejściowy utrzymujący czasowo w mocy rozporządzenia wydane na podstawie nowelizowanego art. 18 § 1 pkt 1 i 3 oraz § 2 u.s.w.

Drugie czytanie projektu miało miejsce w trakcie 89. posiedzenia Sejmu w dniu 19 marca 2015 r. Z uwagi na zgłoszoną poprawkę dotyczącą terminu wejścia ustawy w życie, projekt został ponownie skierowany do właściwych Komisji. W dniu 22 lipca 2015 r. obradujące wspólnie Komisja Obrony Narodowej i Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka ustosunkowały się do przedmiotowego wniosku legislacyjnego, rekomendując jego przyjęcie (druk nr 3189-A).

Ustawa została uchwalona na 98. posiedzeniu Sejmu w dniu 5 sierpnia 2015 r.

## **III. Uwagi szczegółowe**

1. Jak już zostało podniesione w części I niniejszego opracowania, nowością normatywną przewidzianą w ustawie jest kompetencja Zgromadzenia Sędziów Sądów Wojskowych do opiniowania kandydatów na prezesów sądów wojskowych. Dotychczas bowiem w tej sprawie mogło wypowiadać się tylko kolegium wojskowego sądu okręgowego (zob. art. 13 § 1 pkt 2 u.s.w. w obowiązującym brzmieniu).

Na tle tej nowej regulacji pojawia się jednak wątpliwość: czy intencją ustawodawcy jest, aby przedmiotowa kompetencja miała charakter kompetencji zastrzeżonej do „wyłącznej właściwości Zgromadzenia” (sformułowanie użyte we wprowadzeniu do wyliczenia w art. 13 § 1 u.s.w.), czy też by opiniowaniem kandydatur zajmowało się wciąż także kolegium?

Postanowienia dodawanych § 4a i 4b, które w ogóle nie odnoszą się do ewentualnego stanowiska kolegium wojskowego sądu okręgowego, zdają się przemawiać za przyjęciem pierwszej tezy. Konkluzję taką wspiera również treść § 4c–4e, ponieważ przepisy te wyraźnie określają rolę kolegium wojskowego sądu okręgowego w powoływaniu zastępcy prezesa (tak wojskowego sądu okręgowego, jak i wojskowego sądu garnizonowego). Także uzasadnienie projektu oddzielnie traktuje o opiniowaniu kandydatów na prezesów sądów wojskowych oraz kandydatów, którym miałyby zostać powierzona funkcja zastępcy prezesa (str. 2). Niemniej nowelizowany art. 13 § 1 pkt 2 (art. 1 pkt 4), niezależnie od zmienionej redakcji, w dalszym ciągu ma stanowić, że do zadań kolegium należy „wyrażanie opinii w sprawach powołania prezesów sądów wojskowych i ich zastępców”.

Jeżeli zatem procedury powoływania prezesów sądów wojskowych i ich zastępców mają zostać ukształtowane w ten sposób, że w pierwszym przypadku właściwym podmiotem do zajęcia stanowiska jest jedynie wymieniony wcześniej organ samorządu sędziowskiego, natomiast w drugim – organ odpowiedniego wojskowego sądu okręgowego, tzn. kolegium (tak jak to ma zresztą miejsce w sądownictwie powszechnym), to niezbędne staje się przyjęcie stosownej poprawki.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 4, pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) wyrażanie opinii w sprawach powołania zastępców prezesów sądów wojskowych;”;

Przy okazji warto też nadmienić, że o ile w § 4a (art. 1 pkt 3) jednoznacznie wskazane zostało, że to Minister Sprawiedliwości przedstawia kandydata na prezesa sądu wojskowego Zgromadzeniu w celu wydania opinii, o tyle w § 4c i § 4d, które odnoszą się do powoływania zastępców prezesów, brak jest analogicznej wzmianki. Z kolei w sytuacji gdy zachodzi jedna z przesłanek uzasadniających odwołanie prezesa sądu wojskowego lub jego zastępcy, art. 11 § 6 zdanie drugie u.s.w. przesądza jednoznacznie, że zamiar odwołania Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej przedstawia Krajowej Radzie Sądownictwa w celu uzyskania opinii. Co istotne – we wszystkich trzech przypadkach ostateczna decyzja (tj. o powołaniu danej osoby do pełnienia funkcji lub o odwołaniu z niej) podejmowana jest przez Ministra Sprawiedliwości działającego w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej (art. 11 § 3 u.s.w.). Innymi słowy, wobec lakoniczności regulacji zawartej w dodawanych

§ 4c i § 4d, może nie być jasne, czy samo przedstawienie kandydata na zastępcę prezesa sądu wojskowego kolegium właściwego wojskowego sądu okręgowego (a w przypadku kandydata na zastępcę prezesa wojskowego sądu garnizonowego – również prezesowi właściwego wojskowego sądu okręgowego) wymaga współdziałania Ministra Sprawiedliwości z Ministrem Obrony Narodowej, czy też pierwszy z wymienionych organów może wystąpić samodzielnie o opinię.

2. W art. 1 w pkt 7 w lit. c, w § 8 mowa jest o zatarciu uwagi, którą w trybie art. 15 § 4 albo § 5 u.s.w. może zwrócić prezesowi lub zastępcy prezesa sądu wojskowego odpowiednio Minister Sprawiedliwości bądź też Minister Obrony Narodowej. Zdanie drugie dodawanego § 8 stanowi, że wraz z zatarciem „prezes sądu zarządza usunięcie z akt personalnych sędziego dokumentów, o których mowa w § 4 i 5”. Pomijając, że powołany § 5 w ogóle nie wspomina o dokumentach, a jedynie odsyła do § 4 i 5. Pomijając, że wobec tego lepszą formułą byłaby formuła opisowa (np. „dokumenty obejmujące zwrócenie uwagi”), należy zastanowić się, czy trafnym jest rozwiązanie polegające na tym, że prezes w stosunku do samego siebie zarządza usunięcie dokumentów z akt personalnych. Jednocześnie wskazanie, iż chodzi o usunięcie określonych dokumentów z „akt personalnych sędziego” sprawia wrażenie, jakoby wprowadzana zmiana miała dotyczyć nie tylko uwag pisemnych kierowanych do prezesów lub zastępców prezesów sądów wojskowych z powodu stwierdzonych uchybień w zakresie kierowania sądem tudzież sprawowania przez prezesa przysługującego mu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów wojskowych, ale także uwag, których adresatami mogą być poszczególni sędziowie orzecznicy w razie stwierdzenia uchybienia sprawności postępowania sądowego (por. art. 1 pkt 7 lit. b, § 3).

Kwestia ta wymaga wyjaśnienia, zwłaszcza że pozostałe paragrafy art. 15 u.s.w. nie precyzują, co dzieje się po pewnym czasie z uwagą zwróconą sędziemu na podstawie § 3. Nie czyni tego również art. 70 § 1 u.s.w., który w analizowanym zakresie odsyła tylko do art. 37 § 8 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej jako u.s.p.), podczas gdy problem usunięcia dokumentów z akt osobowych sędziego uregulowany został w art. 37 § 7 tej ustawy.

3. Terminologia zastosowana dla określenia, jakiego rodzaju rozstrzygnięcie podejmuje Minister Sprawiedliwości po rozpatrzeniu zastrzeżeń złożonych przez prezesa wojskowego sądu okręgowego (art. 1 pkt 8, art. 15f § 1 zdanie trzecie) nie jest prawidłowa. Ze względu na to, że w rachubę wchodzi tu odmowa przyjęcia informacji rocznej, a nie zwrócenie uwagi,

Minister powinien decydować o podtrzymaniu odmowy przyjęcia informacji rocznej albo o odstąpieniu od niej (takim właśnie sformułowaniem ustawodawca posłużył się w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw – zob. art. 1 pkt 22 lit. b, § 2a).

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 8, w art. 15f w § 1 w zdaniu trzecim wyrazy „uwagę albo uchylić ją w całości lub w części” zastępuje się wyrazami „odmowę przyjęcia informacji rocznej albo od niej odstąpić”;

4. Zgodnie z § 7 dodawanym w art. 28 u.s.w. (art. 1 pkt 13), oświadczenie majątkowe ma być składane „pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania”. Z uwagi jednak na rozróżnienie w Kodeksie karnym dwóch typów czynów zabronionych – składania fałszywych zeznań (art. 233 § 1) oraz złożenia fałszywego oświadczenia (art. 233 § 6), prawidłowe będzie odwołanie się we wskazanym przepisie do drugiego z tych typów.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 13, w § 7 wyrazy „fałszywe zeznania” zastępuje się wyrazami „złożenie fałszywego oświadczenia”;

5. Wśród przepisów odesłania wymienionych w art. 1 w pkt 17 w lit. a, we wprowadzeniu do wyliczenia uwzględniony został najpierw art. 57i w całości, a następnie art. 57i § 4 jako podstawa prawna wydania aktu wykonawczego.

Zmieniony ma zostać ponadto zakres odesłania do art. 58 u.s.p., gdyż aktualnie objęte nim są § 1, 3–4a oraz 5–6. Po nowelizacji odesłanie to obejmie również § 4b, który można uznać za dopełnienie regulacji związanej ze stosowaniem systemu teleinformatycznego w tzw. postępowaniu nominacyjnym na stanowisko sędziego sądu powszechnego (Krajowa Rada Sądownictwa może żądać przesłania oryginałów dokumentów, których kopie elektroniczne zostały uprzednio wprowadzone do wspomnianego systemu bądź to przez kandydata, bądź też przez prezesa właściwego sądu). Tyle że przy obsadzie wolnych stanowisk sędziowskich w sądach wojskowych w ogóle nie korzysta się z systemu teleinformatycznego (przepisy art. 57aa–57ag u.s.p., które w przeważającej mierze odnoszą się do tego systemu nie są objęte odesłaniem z art. 70 § 1 u.s.w.; zob. także art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa). W części motywacyjnej projektu nie wyjaśniono przy tym potrzeby dokonania omawianej zmiany.

W końcowym fragmencie nowelizowanego wprowadzenia do wyliczenia, jakie znajduje się w art. 70 § 1 u.s.w. (art. 1 pkt 17 lit. a), można natomiast znaleźć art. 57 § 5. W tym zakresie odesłanie należy uznać za oczywiście błędne, albowiem art. 57 § 5 u.s.p. normuje zagadnienie identyfikacji w systemie teleinformatycznym, zaś podstawą do wydania aktu wykonawczego jest art. 57 § 9 u.s.p. i to w istocie ten przepis jest obecnie objęty odesłaniem z art. 70 § 1 u.s.w.

Propozycje poprawek:

- w art. 1 w pkt 17 w lit. a, we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „art. 57b–57i” zastępuje się wyrazami „art. 57b–57h, art. 57i § 1–3”;
- w art. 1 w pkt 17 w lit. a, we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „art. 58 § 1 i 3–6” zastępuje się wyrazami „art. 58 § 1, § 3–4a i 5–6”;
- w art. 1 w pkt 17 w lit. a, we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „art. 57 § 5” zastępuje się wyrazami „art. 57 § 9”.

*Ekspert ds. legislacji*

*Katarzyna Konieczko*