

**OPINIA**  
**KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 17 stycznia 2014 r.

**w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów  
wojskowych**

Krajowa Rada Sądownictwa po zapoznaniu się z projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych opiniuje go negatywnie zarówno w zakresie nadzoru, jak i proponowanej kadencyjności prezesów sądów i ich zastępców.

Proponowane zmiany wprowadzają do ustroju sądów wojskowych instytucję nadzoru administracyjnego nad sądami, w kształcie zbliżonym do obowiązującego w sądach powszechnych. Projektodawca powieliła zatem wady tych rozwiązań, na które Rada zwracała już wielokrotnie uwagę. Należy zważyć, że choć Trybunał Konstytucyjny uznał sprawowanie przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością administracyjną sądów za zgodne z Konstytucją, to jednak nie oznacza to, że funkcjonujący model w sądach powszechnych jest optymalny i nie stwarza żadnych zagrożeń dla konstytucyjnej zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Projektowane rozwiązania w zakresie nadzoru nad sądami wojskowymi nie wprowadzają wyraźnych kryteriów sprawowania nadzoru takich jak legalność, celowość czy rzetelność. W tym kontekście wskazanie podstaw uchylania zarządzeń administracyjnych, o których mowa w pozostającym bez zmian art. 15 ustawy o ustroju sądów wojskowych nie można uznać za satysfakcjonujące dla rekonstrukcji pojęcia nadzoru. Brak zdefiniowania, na czym w istocie polega administracja sądowa przyczyni się do powstawania wielu trudności z ustaleniem jego rzeczywistego zakresu przedmiotowego. Na negatywną ocenę przedstawionych do zaopiniowania rozwiązań wpływa także brzmienie proponowanego art. 15a § 2. Przepis ten nie definiuje działalności administracyjnej sądów, a jedynie stanowi, jakie "w szczególności" czynności może podejmować prezes sądu w ramach prowadzonego nadzoru.

Krajowa Rada Sądownictwa podtrzymuje krytyczną ocenę możliwości objęcia pojęciem nadzoru badanie sprawności postępowania w poszczególnych sprawach, które zgodnie z brzmieniem proponowanego art. 15 § 3 wiązać się ma z uprawnieniem prezesa do żądania usunięcia skutków uchybienia w tym zakresie. Stwarza to, podobnie jak w przypadku analogicznych przepisów zawartych w Prawie o ustroju sądów powszechnych, niebezpieczeństwo wkraczania w tę sferę, w której sędziowie są niezawisli – wbrew deklaracji zawartej w art. 16 zmienianej ustawy. Proponowane brzmienie art. 15a § 2 pkt 1 nie wyklucza, zdaniem Rady, przyjęcia, że ocena sprawności postępowania może polegać na uznaniu za wadliwe takich czynności jak zawieszenie postępowania, odroczenie spraw, zwrot pozwu itp. W praktyce może zatem dojść do obejmowania nadzorem spraw, które jednak nie mieszczą się wyłącznie w zakresie zarządzania procesem orzecznictwem. Tym samym prowadzić to może do wypaczania prokonstytucyjnej wykładni tego przepisu wynikającej z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 45/07, w której Trybunał badał identyczne w brzmieniu sformułowanie znajdujące się w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych. Granica w zakresie zarządzania procesem orzecznictwem a samym orzekaniem jest bowiem według Krajowej Rady Sądownictwa bardzo niewyraźna.

Likwidacja zwierzchniego nadzoru Ministra Sprawiedliwości w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa jest zmianą w istocie pozorną. Minister Sprawiedliwości posiada w dalszym ciągu rozbudowane kompetencje nadzorcze, natomiast w opiniowanym projekcie brak jest propozycji równoczesnego wzmocnienia gwarancji niezawisłości sędziów. Nadzór wewnętrzny ma być sprawowany przez prezesów sądów, którzy mają być przecież uzależnieni od nadzoru zewnętrznego ministra, zaś nadzór zewnętrzny ma być wykonywany poprzez służbę nadzoru, czyli sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości. Analogicznie do rozwiązań obowiązujących w sądownictwie powszechnym, Minister Sprawiedliwości zostaje w proponowanym projekcie upoważniony do przeprowadzania lustracji sądu lub wydziału w przypadku stwierdzenia uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu wojskowego zarządzeń ministra. Minister został także wyposażony w kompetencje, które mogą w praktyce prowadzić do odwołania prezesa sądu na zasadzie art. 11§ 5 ust. 1 nowelizowanej ustawy poprzez uznanie, że nie podejmował on w okresie sprawozdawczym czynności zmierzających do usunięcia uchybień w działalności administracyjnej sądów, co jest kwalifikowane jako „rażące niewywiązywanie się z obowiązków służbowych”. Należy zauważyć, że ocena ministra w tym zakresie ma charakter całkowicie dyskrecyjny.

Krajowa Rada Sądownictwa krytycznie ocenia także potwierdzenie kompetencji Ministra Sprawiedliwości do powoływania sędziów wizytatorów po zasięgnięciu opinii kolegium wojskowego sądu okręgowego. W tym zakresie uprawnionym powinien być prezes właściwego sądu okręgowego tak jak ma to miejsce w ustawie o ustroju sądów powszechnych.

Projektodawca proponuje również wprowadzenie kadencyjności prezesów sądów wojskowych, jednak pomija ten fakt w załączonym do projektu uzasadnieniu. Brak uzasadnienia tej części projektu powoduje niemożność zrozumienia intencji, jakimi kierował się Projektodawca w tym zakresie. Niemniej Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że przesłany do zaopiniowania projekt zupełnie nie uwzględnia specyfiki sądów wojskowych, służby wojskowej, zasad powoływania na wojskowe stanowiska służbowe oraz roli Ministra Obrony Narodowej. Należy nadmienić, że wprowadzenie proponowanego rozwiązania będzie prowadziło do poważnych problemów praktycznych związanych ze stosowaniem ustawy o służbie żołnierzy zawodowych oraz ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Podkreślenia wymaga również istotna okoliczność wynikająca z ustawy o służbie żołnierzy zawodowych, która wyraźnie wyklucza zastosowanie stanowiącego o kadencjach art. 37 ust. 1-7 tejże ustawy do oficerów zawodowych pełniących zawodową służbę wojskową na stanowiskach służbowych sędziów w sądach wojskowych.

W związku z powyższym Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę, że Projektodawca dodaje do art. 11 zmienianej ustawy § 4a, zgodnie z którym kandydata na prezesa sądu wojskowego przedstawia kolegium sądu samodzielnie Minister Sprawiedliwości. Niezrozumiałe pozostaje dlaczego w tej procedurze pominięty został Minister Obrony Narodowej, skoro w porozumieniu z nim prezes sądu ma być powołany i generalnie to on winien ewentualnie posiadać priorytet w tym względzie, a to z uwagi na treść ustawy ustrojowej sądów wojskowych oraz ustawy o służbie żołnierzy zawodowych.

W tym kontekście niespójny z całością jest art. 2 ustawy nowelizującej, który stanowi, że prezesów sądów wojskowych powoła tylko Minister Sprawiedliwości w terminie 3 miesięcy od daty wejścia w życie tej ustawy. Przedłożony projekt nie wyjaśnia co się stanie z aktualnie urzędującymi prezesami sądów i ich zastępcami, których Minister Sprawiedliwości będzie chciał powołać na kolejną kadencję, a Krajowa Rada Sądownictwa wyrazi wobec tych osób opinię negatywną; przepis ten nie daje podstawy do usunięcia tych osób z zajmowanych funkcji (możliwość taką przewiduje jedynie art. 11 § 5 i 6 ustawy prawo o ustroju sądów wojskowych).

Krajowa Rada Sądownictwa krytycznie także ocenia rozwiązanie zaproponowane w projekcie polegające na tym, że organem opiniującym kandydatów na prezesów jest kolegium sądu. Projektodawca pominął zaś udział samorządu sędziowskiego w powoływaniu prezesów sądów wojskowych. Taka regulacja byłaby nieuzasadnionym odstępianiem od procedur obowiązujących w sądach powszechnych i administracyjnych. Wpływ na powołanie prezesów powinien mieć samorząd sędziowski, nie zaś organ sądu. Warto w tym miejscu wskazać na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z dnia 09 listopada 1993 roku, w sprawie K 11/9) m. in. stanowiące, iż „celem zagwarantowania niezależności sądów konieczne jest zabezpieczenie w ustawie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego przy powoływaniu prezesów sądów. Niewątpliwie minister sprawiedliwości, jako administrator wszystkich sądów musi mieć w tym procesie (powoływaniu) także istotny udział. Jego głos nie może być jednak dominujący. Naruszałoby to bowiem zasadę niezależności sądu wyprowadzaną z ustanowionej w art. 1 Ustawy Konstytucyjnej zasady podziału władz.”

Z przytoczonych względów obowiązkiem projektodawców nowelizacji winno być bezwzględne zagwarantowanie skutecznego i realnego udziału czynnika samorządu sędziowskiego w procesie powoływania prezesów sądów wojskowych, tak jak jest to uregulowane w art. 23-25 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych. Należałoby, zatem rozważyć wprowadzenie do nowelizowanej ustawy takich instytucji jak zebranie sędziów danego sądu, czy zebranie sędziów okręgu albo też powierzyć kompetencję do opiniowania kandydatów na prezesów istniejącemu już Zgromadzeniu Sędziów Sądów Wojskowych.

Wadliwy legislacyjnie jest również proponowany § 4b, bo ani z jego treści, ani z treści nienowelizowanych paragrafów art. 11, nie wynika w jakim momencie procedury nominacyjnej pojawia się kompetencja Krajowej Rady Sądownictwa do wyrażenia opinii o kandydacie. Wprawdzie art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa uprawnia Radę do wyrażania opinii o kandydatach na prezesów i zastępców prezesów sądów wojskowych to jednak wydaje się, że intencją projektodawcy było zapewne wprowadzenie zasady, że w razie wydania przez kolegium negatywnej opinii o kandydacie, prezesa sądu lub jego zastępcę można byłoby powołać po uzyskaniu pozytywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa.

Rada zwraca uwagę, że w przedłożonym projekcie nie wskazano, jakie kryteria winien spełniać kandydat na prezesa sądu, biorąc pod uwagę, że ze specyfiki sądownictwa wojskowego wynika, że ma być on również dowódcą z zakresem uprawnień wojskowych (np. dowodzenie, kierowanie mobilizacją). Niewątpliwie bowiem, zgodnie z art. 2 nowelizowanej

ustawy do sądów wojskowych oraz do żołnierzy pełniących służbę w tych sądach, mają zastosowanie przepisy dotyczące jednostek wojskowych i żołnierzy w czynnej służbie wojskowej (jeżeli ustawa nie stanowi inaczej). Konsekwencją takiej regulacji jest fakt, że każdy sąd wojskowy na podstawie zarządzenia Ministra Obrony Narodowej posiada wprowadzone przez Szefa Sztabu Generalnego WP tzw. etaty, czyli dokument, w którym m.in. określa się rodzaje wszystkich stanowisk służbowych z konkretnie przyporządkowanym stopniem wojskowym występujących w danej jednostce wojskowej w czasie pokoju i w czasie wojny. W związku z tym w sądach wojskowych, tak jak w jednostkach wojskowych, przyporządkowane zostały stanowiska oficerów będących sędziami do konkretnych stopni wojskowych. Prezesi wojskowych sądów okręgowych i ich zastępcy oraz prezesi wojskowych sądów garnizonowych zajmują odpowiednio stanowisko prezesa sądu w stopniu pułkownika, zastępcy prezesów wojskowych sądów garnizonowych oraz sędziowie wojskowych sądów okręgowych zajmują odpowiednio stanowiska zastępcy prezesa sądu czy sędziego w stopniu podpułkownika, natomiast sędziowie sądów garnizonowych zajmują stanowisko sędziego w stopniu majora. Przedmiotowe rozwiązanie związane jest z tym, że stopień wojskowy jest tytułem żołnierza, który oznacza miejsce danego żołnierza w hierarchii wojskowej oraz warunkuje zajmowanie stanowiska służbowego o określonym stopniu etatowym.

Proponowana regulacja nie uwzględnia zatem faktu, że z mianowaniem oficera – sędziego sądu wojskowego na poszczególne stanowiska w sądach wojskowych związany jest awans w stopniu wojskowym.

W sądach wojskowych istnieją wyłącznie jednolite stanowiska oficerskie, nie występuje natomiast podział na stanowiska sędziowskie oraz funkcje kierownicze.

Na uwagę zasługuje również fakt, że projekt nie przewiduje jak zostanie uregulowana sytuacja sędziego-oficera po zakończeniu kadencji prezesa czy wiceprezesa sądu wojskowego. W siłach zbrojnych obowiązuje ustawowa zasada, że z chwilą zwolnienia danego stanowiska służbowego istnieje konieczność mianowania żołnierza na następny okres na stanowisko wyższe lub równorzędne. W sądach wojskowych nie ma możliwości stosowania tej zasady z uwagi na bardzo ograniczoną liczbę stanowisk służbowych. Przy zastosowaniu proponowanych rozwiązań, w obowiązującym stanie prawnym prezesi sądów (a więc zajmujący etat pułkownika) nie mogliby być wyznaczeni na stanowiska sędziów w sądzie garnizonowym czy okręgowym. Takie decyzje stanowiłyby naruszeniem art. 45 ust. 1 i 3 w zw. z ust. 2a ustawy o służbie żołnierzy zawodowych. Nie można bowiem w myśl obowiązujących przepisów po upływie terminu kadencji skierować żołnierza na niższe

stanowisko służbowe. Oznaczałoby to zatem, że po zakończeniu kadencji prezesi sądów wojskowych nie mogliby objąć ani urzędów sędziowskich, ani też być zwolnieni ze służby wojskowej, jako że wyklucza to art. 35 § 1 w zw. z art. 32 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów wojskowych. Nadto zauważyć należy, że po ukończeniu kadencji przez doświadczonych zawodowo sędziów, stanowiska prezesów i wiceprezesów musiałyby w tym wypadku być obsadzone przez sędziów o znacznie krótszym stażu, bez należytego doświadczenia w pełnieniu funkcji o charakterze kierowniczym i dowódczym w sądzie, do którego stosuje się przepisy o jednostce wojskowej. W praktyce, przy tak zakreślonej czasowo kadencji i stosunkowo małej liczbie wszystkich sędziów sądów wojskowych, powstałby przy tym i inny problem. Mianowicie przekroczony na pewno zostałby limit awansowy oraz zmiana zaszeregowania stanowisk służbowych do stopni etatowych. Ponadto obowiązującą w Siłach Zbrojnych zasadą jest wyznaczanie na stanowisko służbowe zaszeregowane do stopnia wojskowego bezpośrednio wyższego od posiadanego. W przypadku sędziego sądu garnizonowego zajmującego stanowisko zaszeregowane do stopnia majora wyznaczenie na stanowisko służbowe prezesa sądu zaszeregowanego do stopnia pułkownika skutkowałoby awansem z pominięciem stopnia bezpośrednio wyższego.

Proponowana zmiana doprowadzi w efekcie do sytuacji, w której po upływie jednej lub dwu kadencji, cały stan etatowy sądownictwa wojskowego (ok. 50 sędziów w kraju) będzie składał się (niezgodnie z posiadanym etatem i limitami) z osób w stopniach pułkowników i podpułkowników, które już były lub aktualnie są prezesami i ich zastępcami.

W ocenie Rady propozycje zmian w tym zakresie są niecelowe.