



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
RPO-563130-I/07/BB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 20/08/2007r.

Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
WARSZAWA

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z wpływającymi do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich skargami, dotyczącymi trybu odwołania ławnika, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) pozwalam sobie zwrócić się do Pana Ministra z wnioskiem o rozważenie zasadności wystąpienia z inicjatywą zmiany przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm. - dalej u.s.p.) w tym zakresie.

W myśl obecnie obowiązującej regulacji, ławnicy biorą udział w rozpoznawaniu spraw w sądach rejonowych i okręgowych orzekających w pierwszej instancji. Przy orzekaniu mają prawa równe z sędziami zawodowymi (art. 4 u.s.p). Unormowanie to stanowi realizację dyspozycji art. 182 Konstytucji RP, gwarantującego uczestnictwo obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości; zastrzec trzeba jednak, że zasada ta nie przesądza określonych rozwiązań organizacyjnych.

Ławników wybierają rady gmin spośród kandydatów przedstawionych przez prezesów sądów, stowarzyszenia, organizacje związkowe, organizacje pracodawców oraz inne organizacje zarejestrowane na podstawie przepisów prawa, z wyłączeniem partii politycznych, oraz co najmniej dwudziestu pięciu obywateli mających czynne prawo wyborcze, zamieszkujących sta-

le na danym terenie (art. 160 i art. 162 u.s.p.). Zgodność tego rozwiązania ze standardami niezależności sądów oraz zasadą trójpodziału władzy potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 listopada 2005 r. (sygn. akt P 16/04). W myśl art. 165 u.s.p. kadencja ławników trwa cztery lata. Przepis art. 166 u.s.p. mówi natomiast o wygaśnięciu mandatu ławnika (§ 1) oraz jego odwołaniu (§ 2). Właśnie ta druga instytucja budzi moje wątpliwości.

W myśl art. 166 § 2 u.s.p. ławnika można odwołać w przypadku, gdy nie wykonuje swoich obowiązków, zachowuje się w sposób godzący w powagę sądu lub jest niezdolny do wykonywania obowiązków. Odwołania dokonuje rada gminy, która ławnika wybrała na wniosek prezesa sądu. Przepis nie precyzuje trybu rozpoznawania tego wniosku, ani jego opiniowania przez żaden inny organ. Nie wymaga również od składającego go prezesa sądu uprzedniego wysłuchania ławnika, ani konsultacji z żadnym innym organem funkcjonującym wewnątrz sądu. Jednocześnie w orzecznictwie sądowym prezentowany jest pogląd, iż wprawdzie art. 166 § 2 u.s.p. nie stanowi *expressis verbis*, by rady gmin były związane wnioskami prezesów sądów, należy jednak oczekiwać, że wnioski takie w praktyce będą uwzględniane. Powinność ta wynika z zasady podziału władzy, która wyznacza także sposób korzystania przez organy władzy publicznej z przyznaných im kompetencji (por. wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., K. 8/99). Znajduje to zastosowanie również w odniesieniu do uprawnień, jakie wobec ławników posiadają rady gmin, które muszą z nich korzystać w taki sposób, aby nie ingerować w odrębność i niezależność władzy sądowniczej (zob. cytowany wyżej wyrok TK w sprawie P 16/04, a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 marca 2006 r. sygn. akt VI SA/Wa 1182/05).

Dla porównania procedura odwołania sędziów, a także asesorów, a więc osób które w zakresie orzekania mają uprawnienia tożsame z sędziami (art. 135 § 2 u.s.p.), jest zdecydowanie bardziej złożona i zapewnia znacznie dalej idące gwarancje proceduralne.

W odniesieniu do sędziów, normy prawa o ustroju sądów powszechnych odzwierciedlają konstytucyjne gwarancje nieusuwalności zawarte w art. 180 ustawy zasadniczej. Ustawa przewiduje złożony tryb zarówno przechodzenia sędziego w stan spoczynku (art. 69-73 u.s.p.), jak i tym bardziej złożenia go z urzędu w wyniku postępowania dyscyplinarnego (art. 107-133). W obu tych procedurach decydującą rolę odgrywają sądy (sądy apelacyjne i Sąd Najwyższy) lub kolegialne organy, których zadaniem jest ochrona niezawisłości sędziowskiej i ochrona statusu prawnego sędziego (kolegia sądów, Krajowa Rada Sądownictwa). W obu również sędzia, którego dotyczy postępowanie, ma prawo złożyć wyjaśnienia. W przypadku postępowania dyscy-

plinarne go wyniku to wprost z art. 114 § 1 i 3 oraz art. 128 u.s.p., który odsyła w tym zakresie do regulacji kodeksu postępowania karnego. W odniesieniu do przeniesienia w stan spoczynku tezę taką wyraźnie sformułował Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 czerwca 2003 r. (sygn. akt III KRS 3/03), w oparciu o § 20 ust. 1 i 3 obowiązującego wówczas rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą (Dz. U. Nr 152, poz. 1725). Sąd Najwyższy podkreślił także, że dla kształtu procedury dotyczącej statusu sędziego zasadnicze znaczenie mają przepisy Konstytucji RP, które określają nieusuwalność sędziego jako gwarancję ustrojowej zasady niezależnego wymiaru sprawiedliwości (art. 180 i art. 175).

W stosunku do asesora możliwe jest natomiast jego zwolnienie przez Ministra Sprawiedliwości, aczkolwiek wyłącznie za zgodą kolegium sądu okręgowego (art. 134 § 5 u.s.p.). Co więcej, regulacja ta, jako istotny element pozycji prawnej asesora, budzi wątpliwości natury konstytucyjnej - właśnie w kontekście zasady nieusuwalności sędziów. Będzie ona analizowana przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną sygn. SK 7/06, który już październiku 2006 r. sygnalizował ustawodawcy wątpliwość regulacji ustawowej (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 r., sygn. S 3/06).

Status ławników jest oczywiście zupełnie inny niż sędziów zawodowych czy asesorów. Są to osoby tylko okazjonalnie uczestniczące w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Kadencja ławnika trwa cztery lata. Dodatkowo, art. 170 u.s.p. ogranicza liczbę dni, na które ławnicy mogą być wyznaczani do składu orzekającego do dwunastu w ciągu roku. Dla ławnika sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jest działaniem ubocznym, które wykonuje poza swoją stałą pracą zawodową, i przejściowym. Nie jest sędzią i trudno byłoby oczekiwać przyznania mu wszelkich gwarancji przynależnych urzędowi sędziego, czy - nawet na gruncie obecnie obowiązujących przepisów - asesorom.

Niemniej trudno nie zauważać faktu, że to właśnie podejmowanie rozstrzygnięć w konkretnych sprawach jest najważniejszą funkcją władzy sądowniczej, a w głosowaniu nad rozstrzygnięciem sprawy głos ławnika ma taką samą wagę jak głos sędziego zawodowego.

W powołanym wyżej wyroku w sprawie sygn. P 16/04 Trybunał Konstytucyjny podkreślał, iż jakkolwiek pełnienie obowiązków przez ławników nie ma charakteru zawodowego, to należy stosować wobec nich wymóg bezstronności i niezawisłości. Skoro ławnik uczestniczy w rozpatrywaniu i rozstrzyganiu pewnych kategorii spraw na zasadach identycznych jak sędzia, to procedura wyboru obywateli uczestniczących w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości nie jest

obojętna z punktu widzenia zasady niezależności i odrębności sądów. Taki pogląd Trybunału można odnieść także do procedury odwoływania ławników - w kontekście ich bezstronności i niezawisłości. Co do tej ostatniej kwestii Trybunał zaznaczył, że fakt, iż ławnicy mogą zostać odwołani przed upływem kadencji, może być dyskusyjny z punktu widzenia ich niezawisłości w zakresie orzekania, ale pozostawał on poza przedmiotową kontrolą przeprowadzoną w sprawie P 16/04.

Jednocześnie dla osoby kandydującej na ławnika i, w przypadku wyboru, sprawującej funkcję jej pełnienie jest sposobem realizacji obywatelskiego prawa dostępu do służby publicznej. Powinno więc być oparte na jasnych zasadach.

Udział ławników w sprawach sądowych nie może mieć negatywnego wpływu na realizację prawa do rzetelnej procedury sądowej. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje każdej osobie prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W stosunku do sędziów wymóg niezawisłości formułuje art. 178 Konstytucji. Niemniej pojęcie „sądu” w art. 45 Konstytucji odnosi się do całości składu orzekającego w sprawie. Dopuszczenie obywateli do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez art. 182 Konstytucji wymaga więc takich rozwiązań ustawowych, które zagwarantują, iż postępowania, które toczą się z udziałem ławników, będą spełniały wymogi z art. 45 Konstytucji RP.

Niezawisłość ławników deklaruje art. 169 u.s.p. Aby nie był to tylko postulat, konieczne jest zapewnienie ławnikom materialnych gwarancji niezawisłości. Jest to problem niewątpliwie trudniejszy.

Z racji rzadkiego występowania osoby wybranej na ławnika w składzie sądu konieczność zapewnienia jej niezawisłości dotyczy bowiem nie tyle długoterminowej stabilizacji zawodowej - jak jest w przypadku sędziów, a byłoby trudne w przypadku osób wybieranych na czteroletnią kadencję - co gwarancji uchronienia przed naciskami w trakcie rozpoznawania konkretnej sprawy. Służy temu z pewnością ustalenie zasad przydzielania spraw poszczególnym ławnikom (§ 32 ust. 1 pkt 12 rozporządzenia z dnia 23 lutego 2007 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych Dz. U. Nr 38, poz. 249).

Dla zapewnienia bezstronności ławników wprowadzono także - zarówno w postępowaniu cywilnym jak i karnym - instytucję wyłączenia ławnika.

Jednak w zasadzie nie istnieje ustawowa stabilizacja pozycji ławnika, zapobiegająca np. odsunięciu go - w sposób pośredni - od prowadzenia konkretnej sprawy. Procedura odwołania

ławnika w żadnym stopniu nie ma elementów gwarancyjnych. W świetle obecnie obowiązujących przepisów ocena zaistnienia jednej z wymienionych w art. 166 § 2 u.s.p. przesłanek należy wyłącznie do prezesa sądu oraz rady gminy (a więc organu władzy wykonawczej). Jednocześnie przesłanki takie, jak niewykonywanie obowiązków, niezdolność do ich wykonywania, czy zachowanie godzące w powagę sądu nie należą do jednoznacznych. Jedynym środkiem przysługującym przeciwko uchwale rady gminy jest skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Badanie przez sąd administracyjny obejmuje w zasadzie wyłącznie legalność aktu administracyjnego, co - przy znacznej uznaniowości przesłanek odwołania ławnika - nie wydaje się kontrolą wystarczającą. Skarga nie wstrzymuje także jednak skreślenia ławnika z listy, a więc także odsunięcia go od spraw, w których zasiadał w składzie orzekającym.

Tym samym osoba orzekająca w sprawie, może w trakcie trwania postępowania zostać skreślona z listy ławników i odsunięta od orzekania. Taka regulacja, w szczególnych przypadkach, może potencjalnie prowadzić do prób wywarcia nacisku na orzekającego ławnika, a w konsekwencji zaprzeczenia jego niezawisłości i zagrożenia prawa stron do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez niezawisły sąd. Budzi więc wątpliwości z punktu widzenia zagwarantowania obywatelom prawa deklarowanego art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Podsumowując: w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, należy rozważyć wprowadzenie następujących elementów w procedurze odwołania ławnika:

- takie ukształtowanie procedury, aby na pewnym jej etapie ławnik mógł zająć stanowisko i złożyć wyjaśnienia,
- zapewnienie udziału w postępowaniu (np. w formie opiniowania) kolegialnych organów sądów powszechnych.

Dlatego zwracam się do Pana Ministra z wnioskiem o rozważenie zasadności podjęcia inicjatywy zmian w statusie prawnym ławników orzekających w polskich sądach.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich