

Izabela Lewandowska-Malec

Problem dopuszczalności objęcia przez radnego funkcji ławnika

Wprowadzenie

Zagadnienie, będące przedmiotem niniejszych rozważań, budzi szereg wątpliwości ze względu na trudność w interpretacji przepisu prawa. Chodzi o przepis art. 159 §1 pkt. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku o ustroju sądów powszechnych¹ (usp) następującej treści:

Art. 159 §2 Ławnikami nie mogą być 2) osoby wchodzące w skład organów, od których orzeczenia można żądać skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego.

Problem ten dotyczy radnych, którzy zostali wybrani w trakcie swojej kadencji w radzie gminy, powiatu, czy województwa na funkcję ławników. Wchodzą bowiem w skład rad (sejmików), które mogą podjąć uchwały, od których, w określonych sytuacjach, przysługują odwołania do sądu. Pierwszy z tych przypadków dotyczy prawa do odwołania od uchwały rady (sejmiku), stwierdzającego wygaśnięcie mandatu radnego na podstawie art. 190 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 1998 roku – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw². Zgodnie z art. 191 ust. 1 Ordynacji zainteresowanemu przysługuje prawo odwołania do właściwego sądu okręgowego w terminie 7 dni od dnia doręczenia uchwały. Druga sytuacja dotyczy prawa wójta (burmistrza, prezydenta) do odwołania od uchwały rady gminy o wygaśnięciu jego mandatu. Odwołanie w tym wypadku rozpatruje również właściwy sąd okręgowy, zgodnie z art. 27 ust. 2

¹ DzU 2001 nr 98, poz. 1070 z późniejszymi zmianami.

² DzU 1998 nr 95, poz. 602 z późniejszymi zmianami.

ustawy z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta³.

Poniższe rozważania są ściśle związane z moją praktyką jako osoby piastującej mandat radnej, bowiem spotkałam się z wyborem przez radę gminy jednego z radnych na funkcję ławnika. Moje bliższe zainteresowanie tym zagadnieniem spowodowało wystąpienie do prezesa Sądu Okręgowego w Krakowie. Ku mojemu zdziwieniu wiceprezes powołanego Sądu nie dostrzegł naruszenia prawa, podobnie zresztą jak radca prawny zatrudniony w urzędzie gminy, który przedłożył mi na tę okoliczność obszerną opinię (dalej opinia UG). W związku z powyższym wystąpiłam do Ministerstwa Sprawiedliwości, które nie podzieliło poglądów wspomnianych powyżej, przytaczając w szerokim uzasadnieniu powody uznania, że osoba piastująca mandat radnego nie może pełnić funkcji ławnika (dalej pismo MS). Sprawa ta, budząca tyle kontrowersji, jest zatem warta głębszego zbadania. Przypadków powoływania radnych na stanowisko ławników jest w Polsce znacznie więcej, czego dowodem jest również zainteresowanie ogólnopolskiej prasy. Literatura nie poświęciła temu zagadnieniu uwagi⁴. Powodem tego mógł być fakt, iż przepisy nowej ustawy dotyczące ławników w zasadzie nie zmieniły się w stosunku do regulacji poprzedniej⁵, pochodzącej jeszcze z lat osiemdziesiątych. Różnice były spowodowane jedynie koniecznością dostosowania do zmian w zakresie prawa pracy oraz przeprowadzonej reformy samorządowej⁶. Nowa ustawa poprzestała ponadto na nazwie „ławnicy”, bez epitetu „ludowi”⁷. Ustawodawca pozostawił w niezmienionym kształcie treść art. 133 &1 pkt. 2, stanowiący obecnie art. 159 &2 pkt. 2 nowej ustawy.

Wymagania i tryb powoływania ławników

Zgodnie z art. 158 usp ławnikiem może zostać osoba, która ukończyła 30, a nie przekroczyła 70 lat, jest obywatelem polskim i w pełni korzysta z praw cywilnych i obywatelskich. Kandydat musi od co najmniej roku zamieszkiwać w miejscu kandydowania lub w tym czasie być tam zatrudnionym. Ponadto

³ DzU 2002 nr 113, poz. 984 z późniejszymi zmianami.

⁴ Por. Ł. Korozs, M. Sztorc, *Ustrój sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 226, *Prawo o ustroju sądów powszechnych z 2001 r.*, wprowadzenie T. Ereciński, Warszawa 2001, s. 31.

⁵ Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych, tekst jednolity DzU 1994 nr 7, poz. 25 z późniejszymi zmianami

⁶ *Prawo o ustroju sądów powszechnych z 2001 r.*, wprowadzenie T. Ereciński, Warszawa 2001, s. 31.

⁷ Por. dział VII ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, tekst jednolity DzU 1994 nr 7, poz. 25 z późniejszymi zmianami.

kandydat powinien mieć nieskazitelny charakter. W przypadku, gdy chodzi o orzekanie w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, ławnikiem powinna być osoba posiadająca szczególną znajomość spraw pracowniczych oraz celów ubezpieczenia i potrzeb ludzi ubezpieczonych.

Przygotowanie wyborów stanowi zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, którego realizację powierza się gminom. Prezes sądu okręgowego jest zobowiązany podać radom gmin liczbę ławników najpóźniej na 30 dni przed upływem terminu zgłaszania kandydatów (art. 161 &2). Kandydatów mogą zgłaszać prezesi sądów, stowarzyszenia, organizacje i związki zawodowe, a także co najmniej 25 obywateli, posiadających czynne prawo wyborcze, a także stale zamieszkujących na terenie danej gminy⁸. Wyjątkiem od tej zasady jest ograniczenie kręgu uprawnionych do zgłaszania kandydatów na ławników do orzekania w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych⁹. Zgłaszanie kandydatów następuje w terminie do 31 lipca w roku, który jest ostatnim rokiem kadencji ławniczej¹⁰.

W myśl art. 160 &2 usp organami uprawnionymi do wyboru ławników do sądów rejonowych i okręgowych są rady gminy, których obszar jest objęty właściwością tych sądów. Rady gmin dokonują wyboru w głosowaniu tajnym. Liczbę ławników, których rada powinna wybrać, ustala kolegium sądu okręgowego (art. 161 &1).

Poglądy w sprawie dopuszczalności powoływania radnych na funkcje ławników

Przedmiotem zainteresowania doktryny jest w pierwszej kolejności zakres pojęciowy postępowania sądowego oraz możliwość pełnienia funkcji ławnika w postępowaniu sądowym odbywanym bez udziału ławników w składzie orzekającym. Obu tym pojęciom piśmiennictwo przypisuje szeroki zakres. Pod pojęciem postępowania sądowego należy rozumieć nie tylko postępowanie przed sądami powszechnymi, ale również innymi sądami¹¹. Nie jest również istotne, czy w składzie orzekającym znajdują się ławnicy, czy też nie¹².

Zainteresowanie budzi również pojęcie orzeczeń organów, od których można żądać skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. W tej

⁸ Art. 162 &1 usp.

⁹ Art. 162 &2 usp.

¹⁰ Art. 162 & 1 usp.

¹¹ T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, J. Gudowski (red.), Warszawa 2002, s. 461.

¹² *Ibidem*, s. 461, podobny pogląd wyraziło Ministerstwo Sprawiedliwości w piśmie z dnia 18 lutego 2005 roku, pismo MS w posiadaniu autorki.

kwestii z *Komentarza* T. Erecińskiego, J. Gudowskiego i J. Iwulskiego można wnosić, iż z przepisów szczególnych musi wynikać prawo organu do wydawania orzeczeń. Autorzy *Komentarza* podają jako przykład samorządowe kolegia odwoławcze, które mają prawo wydawania orzeczeń w formie postanowień lub decyzji¹³. Pogląd ten podzielił autor opinii UG¹⁴, twierdząc, że przepisy nie definiują pojęcia „orzeczenie”. Powołując się na *Słownik Współczesnego Języka Polskiego* pod redakcją B. Dunaja, dowodzi, że tylko rozstrzygnięcia procesowe mają charakter orzeczeń, a zatem przepisy ustaw procesowych powinny przesądzać o kwalifikacji orzeczenia. Autor uważa ponadto, że pojęcie „orzeczenie” nie obejmuje aktów wydawanych w trybie administracyjnym, twierdząc, że sprawy rozstrzygane na tej drodze mają charakter dwustronny, gdyż dotyczą zainteresowanego i organ załatwiający. Natomiast orzeczenia, według jego tezy, są wydawane w sprawach spornych, rozstrzyganych w układzie trójstronnym: stron oraz organu rozstrzygającego.

Autor powyższej opinii wskazał ponadto na fakt, że wybieranie radnych na ławników sądowych jest zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Powołując się na jej art. 10, przewidujący podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską, przyjął, iż organy samorządu terytorialnego są zaliczane do organów władzy wykonawczej, a ponadto mają prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących. Autor opinii jest zdania, że powyższy przepis Konstytucji nie stanowi zakazu jednoczesnego udziału tej samej osoby w więcej niż jednej z tych władz. Jako przykład podaje sytuację, gdy poseł zostaje ministrem, a sędzia jest oddelegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości. Tym samym autor opinii nie dostrzega zagrożenia, że wskutek wyboru radnego na ławnika dojdzie do naruszenia konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy.

Odmienny pogląd na łamach „Rzeczypospolitej” wyraził Z. Miczek w artykułach *Radny nie może być ławnikiem*¹⁵ oraz polemicznym *Radny jednak nie może być ławnikiem*¹⁶ z powołaniem na naruszenie właśnie art. 10 Konstytucji. Autor argumentuje, że obejmowanie funkcji ławniczych przez radnych prowadzi do upolitycznienia sądów, zaś w jego rozumieniu orzeczenie to nie tylko wyrok i postanowienie.

Nowy argument na rzecz niedopuszczalności łączenia obu funkcji pojawił się w piśmie MS. Jego Departament Legislacyjno-Prawny wziął pod uwagę fakt, że przepisy prawa sytuują w zasadzie na równi ławników i sędziów. W tym kontekście przywołano przepis art. 98 & 1 i 2 usp, który stwierdza, że

¹³ *Ibidem*, s. 461.

¹⁴ Opinia UG w posiadaniu autorki.

¹⁵ „Rzeczpospolita” nr 35 z 11 lutego 2004 roku.

¹⁶ „Rzeczpospolita” nr 66 z 18 marca 2004 roku.

sędziemu ubiegającemu się o mandat radnego udziela się urlopu bezpłatnego na czas kampanii wyborczej, a jeśli zostanie wybrany do pełnienia funkcji w organach samorządu terytorialnego, jest zobowiązany zrzec się niezwłocznie swojego urzędu, chyba że przechodzi w stan spoczynku. Intencją ustawodawcy było zatem separowanie organów wymiaru sprawiedliwości od jakichkolwiek wpływów związanych z uprawianiem polityki. Jest to jeden z poważniejszych argumentów na rzecz stosowania zasady *incompatibilitas* w przypadku funkcji radnego i ławnika.

Podsumowanie

Wśród pojawiających się argumentów za i przeciw możliwości obejmowania funkcji ławnika przez radnego, z przepisu art. 159 § 1 pkt. 2 wyłania się przede wszystkim konieczność ustalenia, czy uchwały rady (sejmiku) mają charakter orzeczenia. Za wątpliwe należy uznać powoływanie się na brak stosownych zapisów w kodeksie postępowania administracyjnego, a tym bardziej na jeden z wielu słowników. Już bowiem sięgnięcie po inny wzbudza wątpliwości co do zakresu pojęcia orzeczenie. Według *Uniwersalnego Słownika Języka Polskiego* pod red. S. Dubicza oznacza również opinię w jakiejś sprawie, rozstrzygnięcie, decyzję¹⁷. Do orzeczeń autor zalicza również orzeczenia o niezdolności do pracy (orzecznictwo inwalidzkie). W tym kontekście orzeczenie oznacza stwierdzenie pewnego faktu. W przypadku rady gminy (powiatu) oraz sejmiku województwa w wyniku uchwalenia uchwały następuje stwierdzenie wygaśnięcia mandatu.

Problem ten był szczególnie istotny w stosunku do radnych gminnych, gdyż to rady gmin dokonują wyboru ławników. Ponadto najczęściej przytaczanym przykładem świadczącym o niedopuszczalności łączenia obu funkcji jest sprawa wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta). Jednak warto podkreślić, że problem ten dotyczy wszystkich kategorii radnych, w tym także radnych sejmików województw¹⁸. Argument o konieczności separacji organów wymiaru sprawiedliwości od polityki jest słuszny. Można sobie wyobrazić przejście posła na stanowisko ministra, ale nie sędziego. Wymiar sprawiedliwości powinien być usytuowany prawnie i organizacyjnie jak najdalej od wszelkich wpływów politycznych. Dlatego argument o możliwości udziału tej samej osoby w różnych władzach jest w tym wypadku o tyle nietrafiony, iż nie należy tego rozciągać na władzę sądowniczą. Samorząd terytorialny niezaprzeczalnie ma ściśle związki ze sferą polityki. Dla dobra wspólnego należy dbać o takie stosowanie prawa, aby nie zrodziła się żadna wątpliwość co do bezstronności władzy sądowniczej.

¹⁷ *Uniwersalny Słownik Języka Polskiego*, t. 2, Warszawa 2003, s. 1303.

¹⁸ Por. art. 3 ust. 3 Ordynacji wyborczej.