

Lech Jamróz¹

Kilka uwag o ustawowej marginalizacji samorządu sędziowskiego w kontekście jego istoty (na przykładzie sądów powszechnych)

Słowa kluczowe: sądy powszechne, samorząd sędziowski, ograniczenie samorządu sędziowskiego, zgromadzenia ogólne sędziów, zgromadzenia sędziowskie

Keywords: common courts, judicial self-government, limitation of the judicial self-government, general assemblies of judges, judges' assemblies

Streszczenie

Samorząd sędziowski (zgromadzenia ogólne sędziów danego sądu) winien pełnić istotną rolę, gdyż jest jednym z elementów gwarantujących niezawisłość sędziów i niezależność sądów. Artykuł traktuje o istocie samorządu sędziowskiego w sądach powszechnych oraz ustawowym ograniczeniu roli tej instytucji w ostatnich latach. Kierunek tych nowelizacji należy ocenić krytycznie, ponieważ w obecnym stanie prawnym ustawowe kompetencje samorządu sędziowskiego zostały nadmiernie zwężone. Towarzyszy temu restrykcyjna praktyka funkcjonowania samorządów w niektórych sądach, utwierdzona działaniami prezesów tych sądów. Taki stan prawny i faktyczny zdaje się potwierdzać przypuszczenia o zamiarze wyłączenia samorządów sędziowskich z udziału w sprawach dotyczących sędziów. Niemniej, to Konstytucja przyznaje i gwarantuje samorządom (także sędziowskim) sprawowanie pieczy nad prawidłowym wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

¹ ORCID ID: 0000-0001-7409-6525, doktor habilitowany, Katedra Prawa Konstytucyjnego i Systemów Politycznych, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku. E-mail: l.jamroz@uwb.edu.pl.

Abstract**A few remarks on statutory marginalization of judicial self-government in the context of its essence (on the example of common courts)**

The judicial self-government (general assemblies of court judges) make an important role as it is one of the elements that guarantee the independence of judges and the independence of courts. The article discusses the essence of judicial self-government in common courts and the statutory limitation of the role of this institution in recent years. The direction of these changes should be assessed critically, because in the current legal state the statutory competences of the judicial self-government have been excessively narrowed. This is accompanied by the restrictive practice of the functioning of local governments in some courts, confirmed by the actions of the presidents of these courts. This legal and factual situation seems to confirm the assumptions about the intention to exclude judicial self-governments from participation in cases concerning judges. Nevertheless, it is the Constitution that grants and guarantees judicial self-governments (also of other professions) to represent them and to supervise the proper performance of the profession within the limits of the public interest and for its protection.

✱

I. Wprowadzenie

Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej jako: ustawa), uchwalona kilka lat po wejściu w życie Konstytucji RP i będąca niejako zwieńczeniem rozpoczętego w 1989 r. procesu formalnej modernizacji sądownictwa, od początku obowiązywania doczekała się licznych nowelizacji. Jednakże w ostatnich pięciu latach ich częstotliwość wyraźnie się zwiększyła². W przestrzeni publicznej najszerzej komentowane były zmiany: umożliwiające odwołanie prezesów sądów przed upływem kadencji³, nakładające na sędziów określone nakazy i obowiązki oraz zaostrzające reżim odpowiedzialności dyscypli-

² Ustawa z 27 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.). Do czasu powstania niniejszego opracowania było to 108 zmian legislacyjnych ustawy, z czego 67 objęło okres lat 2001–2015 (do zakończenia VII kadencji Sejmu), a 41 – w toku VIII i trwającej IX kadencji Sejmu.

³ Ustawa z 12 lipca 2017 r. (Dz.U. poz. 1452).

narnej (tzw. „ustawa kagańcowa”)⁴, przywracające stanowiska asesora⁵, czy gruntownie zmieniające ustrój organów dyscyplinarnych dla sędziów⁶. Nowelizacje te dotyczyły także samorządu sędziowskiego (zgromadzenia sądów różnych szczebli) i doprowadziły do skrajnego ograniczenia ich uprawnień, choć zaznaczyć trzeba, iż już wcześniejsze unormowania wykazywały istotne ograniczenia w tej materii⁷.

Celem opracowania jest podkreślenie istoty samorządu sędziowskiego i szczególnej roli zgromadzeń sędziów, widzianej nie tylko z perspektywy sądu (np. udział samorządu w sprawach wewnętrznych sądów), lecz przede wszystkim – dobra interesu publicznego (w tym w szczególności realizacji podmiotowego prawa do niezawisłego i niezależnego sądu każdej jednostce, ale także jawności życia publicznego)⁸. Opracowanie odnosi się do zgromadzeń sędziów w sądach powszechnych, niemniej uwagi poczynione w tekście, odnoszące się do istoty samorządu sędziowskiego – mogą mieć, co do zasady, odpowiednie zastosowanie do innych rodzajów sądów, czy nawet trybunałów. Teza zawarta w tytule opracowania jest wynikiem zastosowania metody formalno-dogmatycznej oraz, w węższym zakresie, metody historyczno-prawnej.

II. Konstytucyjne podstawy samorządu sędziowskiego

Podkreślić należy, że w literaturze prawniczej nie wyjaśniono jednoznacznie, który z przepisów zamieszczonych w art. 17 Konstytucji jest podstawą dla utworzenia samorządu sędziowskiego. Niektórzy przyjmują, że zawód sędziego nie jest zawodem zaufania publicznego i w rezultacie samorząd ten

⁴ Ustawa z 20 grudnia 2019 r. (Dz.U. 2020, poz. 190 ze zm.).

⁵ Ustawa z 20 lipca 2018 r. (Dz.U. poz. 1443).

⁶ Na mocy przepisów zmieniających ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018, poz. 5).

⁷ Przykładowo brak pełnej samorządowej reprezentacji sędziów sądów rejonowych, czy brak realnego wpływu na decyzje kadrowe i na podział czynności” w sądach, na co zwracał uwagę m.in. B. Banaszak, zob. idem, *Uwagi o zgodności z Konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 84–85.

⁸ W opracowaniu posługuję się nazewnictwem „zgromadzenia ogólne sędziów” lub „zgromadzenia sędziów”; na przestrzeni lat struktury samorządu sędziowskiego na poszczególnych poziomach sądownictwa powszechnego przyjmowały różne nazwy, np. „zgromadzenie ogólne sędziów apelacji”, „okręgu”, czy „zebranie sędziów danego sądu”.

czepie źródło swego istnienia nie z ust. 1, lecz z ust. 2 tego artykułu⁹. Inni natomiast, przeciwnie, twierdzą, iż jest to zawód zaufania publicznego, który objęty jest normami wyrażonymi w art. 17 ust. 1 Konstytucji¹⁰. Zdaniem P. Sarneckiego, przepis art. 2 Konstytucji budzi kontrowersje, gdyż nie wiadomo jaką funkcję publiczną miałyby tworzyć „inne rodzaje samorządu”, jakie to miałyby być samorzady i konstatuje, że nie obejmuje on swym zakresem normatywnym innych zawodów niż zawody zaufania publicznego¹¹. Wobec przedstawionych wątpliwości interpretacyjnych można byłoby rozważyć wprowadzenie do Konstytucji odrębnego przepisu o samorządzie sędziowskim.

Zagadnienie to z pewnością wymaga poszerzonych studiów, tym bardziej, że także ustawodawca nie klasyfikuje zawodu sędziego jako zawodu zaufania publicznego. W mej ocenie, podstawą funkcjonowania samorządu sędziowskiego jest przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji, który stanowi o „powoływanych w drodze ustaw samorządach zawodowych osób wykonujących zawód zaufania publicznego, sprawujących pieczę nad prawidłowym wykonywaniem tych zawodów, w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony” oraz „reprezentujących te osoby”. Przepis ten wskazuje cechy samorządu zawodowego, tj. wykreowanie w drodze ustawy, obligatoryjna przynależność, właściwa organizacja, sprawowanie pieczy nad prawidłowym wykonywaniem zawodu¹². Zarazem jednak, określa on dwie podstawowe „funkcje” (tj. reprezentowanie i sprawowanie pieczy)¹³, czy główny „cel” funkcjonowania samorządów zawodowych tego typu¹⁴.

⁹ Np. A. Wróbel, *Wybrane zagadnienia samorządu sędziowskiego (na przykładzie samorządu sędziów Sądu Najwyższego)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 3, s. 33–34. Zob. przywołane tam argumenty.

¹⁰ Np. B. Banaszak, *Uwagi o zgodności...*, s. 84; B. Kostyk, *Konstytucyjna rola samorządu sędziów*, „Iustitia” 2011, nr 2.

¹¹ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 17*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 6. Z przyjętej przez tego autora definicji zawodu zaufania publicznego można wywodzić, że zawód sędziego należy do tej kategorii; zob. ibidem, s. 2.

¹² Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 116–117.

¹³ Np. M. Szydło, *Komentarz do art. 17*, [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–83*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 440.

¹⁴ Np. Z. Husak, *Zasada decentralizacji władzy publicznej*, [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009, s. 261.

Każde działanie samorządu zawodowego w zakresie „sprawowania pieczy” podlega konstytucyjnie ukierunkowanej ocenie, dokonywanej z punktu widzenia interesu publicznego i nakierowania na jego ochronę. Przeto celem sprawowania pieczy jest przestrzeganie właściwej, wysokiej jakości czynności składających się na „wykonywanie zawodu”. Dbanie o interes publiczny ma charakter priorytetu w zakresie sprawowania pieczy, priorytet przysługuje też „interesowi publicznemu” w stosunku do „środowiskowego interesu” konkretnej korporacji zawodowej¹⁵.

Zawód zaufania publicznego jest instytucją konstytucyjną, a norma z art. 17 ust. 1 umożliwi (lub nawet wymusza) „powołanie, dla wszystkich zawodów zaufania publicznego, samorządu o odpowiedniej konstrukcji i uprawnieniach”¹⁶. Nie ulega wątpliwości, że zawód sędziego należy do zawodów zaufania publicznego, przy czym jego specyfika, tj. szczególna pozycja i rola ustrojowa sędziego jako „nosiciela i wykonawcy władzy sądowniczej” wyróżnia go na tle innych zawodów, w szczególności tych mających charakter korporacyjny¹⁷.

III. Ustawowy status zgromadzeń sędziowskich

Artykuł 3 ustawy stanowi, że sędziowie tworzą samorząd sędziowski oraz że jego organami są zgromadzenia ogólne (odpowiednio w sędzie: apelacyjnym, okręgowym, rejonowym). Oznacza to, że wolą ustawodawcy była realizacja konstytucyjnej dyrektywy wykreowania samorządu sędziowskiego; uczyniono tak, odrębnie dla każdego poziomu sądownictwa powszechnego. Zarazem nie bez znaczenia jest także to, że określenie „samorząd sędziowski” pojawiło się dopiero w ustawie z 2001 r.; nie było znane ustawie z 1985 r., także po jej nowelizacjach¹⁸. Należy przyjąć, iż skoro w jednym z pierwszych arty-

¹⁵ Zob. uzasadnienie do wyroku z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02 (OTK ZU 2004, nr 2A, poz. 9).

¹⁶ P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszewi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 154.

¹⁷ A. Górski, *Sądy powszechne*, [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, red. A. Górski, Warszawa 2013, s. 28.

¹⁸ Nie było także zastosowane w przedwojennej regulacji (rozporządzenie Prezydenta RP – Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz.U. 1928, Nr 12, poz. 93.), chociaż dyskusje

kułów ustawy ustanawia się organy samorządu sędziowskiego, to w ten sposób wyrażony zostaje zamiar upodmiotowienia tychże zgromadzeń, tzn. wyposażenia ich w takie kompetencje, które będą pozwalały na realizację norm konstytucyjnych stanowiących o „sprawowaniu pieczy nad prawidłowym wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Interpretacja przeciwna oznaczałaby, że art. 3 jest wyłącznie przepisem postulatywnym, a mówiąc wprost: martwym przepisem¹⁹.

Jednak ustawa w obowiązującym kształcie, paradoksalnie, ogranicza kompetencje samorządu. Zgromadzenie ogólne sędziów sądu apelacyjnego (art. 34 § 1): 1) wysłuchuje informacji prezesa sądu apelacyjnego o sytuacji w sądzie; 2) może dokonać wyboru delegatów do udziału w posiedzeniach kolegium sądu zwoływanych w celu zaopiniowania kandydatów na stanowiska sędziów sądu apelacyjnego; 3) może wyrazić opinię o rocznym sprawozdaniu dyrektora sądu apelacyjnego z działalności sądów działających na obszarze apelacji.

Jeszcze bardziej okrojone zostały zadania zgromadzenia ogólnego sędziów sądu okręgowego, które w szczególności (art. 36 § 1): 1) wysłuchuje informacji prezesa sądu okręgowego o sytuacji w sądzie; 2) może dokonać wyboru delegatów do udziału w posiedzeniach kolegium sądu zwoływanych w celu zaopiniowania kandydatów na stanowiska sędziów sądu okręgowego i sędziów sądu rejonowego.

Z kolei zgromadzenie ogólne sędziów sądu rejonowego (art. 36a § 6): 1) wysłuchuje informacji prezesa sądu o działalności sądu i może wyrazić w tym zakresie opinię; 2) może dokonać wyboru delegata do udziału w posiedzeniach kolegium sądu okręgowego zwoływanych w celu zaopiniowania kandydatów na stanowiska sędziów sądu rejonowego.

W ustawie znajdują się dodatkowo kompetencje właściwych zgromadzeń, z których część ma charakter obligatoryjny: ocena kandydatury asesora aspirującego na stanowisko sędziowskie (art. 106 xa § 5), opinia w sprawie rocznego

nad rolą zgromadzeń ogólnych sądów były bardzo owocne (liczne projekty), a ich efekty prac parlamentarnych dostrzegalne są współcześnie. Zob. M. Mohyluk, *Prawo o ustroju sądów powszechnych w pracach Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej*, Białystok 2004, s. 181 (szerzej o projektach, zob. *Ibidem*, s. 165–181).

¹⁹ W ocenie B. Banaszaka, jeśli ustawodawca nie zapewnia samorządowi niezależnego decydowania we własnych sprawach jednostek (osób fizycznych) tworzących ten samorząd, zarządzanie nimi, ochronę interesów członków, to taką organizację „trudno nazwać samorządem”. Zob. *Idem*, *Uwagi o zgodności...*, s. 84.

sprawozdania dyrektora sądu apelacyjnego z działalności sądów na obszarze apelacji (art. 31a § 3), opinia w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów wydane na podstawie art. 41 § 1a oraz odebranie od kolegium sądu apelacyjnego wyników analizy danych zawartych w oświadczeniach majątkowych sędziów (art. 87 § 3), natomiast część – fakultatywny: możliwość uczestnictwa delegatów zgromadzenia na posiedzeniach kolegiów opiniujących kandydatury na stanowiska sędziowskie i prawo głosowania wyłącznie w tych sprawach (art. 28 § 3–4 oraz § 7) oraz możliwość zasięgnięcia przez kolegium sądu okręgowego opinii w sprawach istotnych dla danego sądu rejonowego (art. 31 § 2).

Począwszy od 2016 r. uchwalano kolejne nowelizacje ustawy, które doprowadziły do degradacji znaczenia samorządu sędziowskiego (zgrupowań sędziów), pozbawiając je tak istotnych uprawnień jak: udziału w procedurze powołania sędziego – dotąd, niezależnie od kolegium sądu, wydawały opinie o kandydatach i przedstawiały ich Krajowej Radzie Sądownictwa (obecnie opiniuje wyłącznie kolegium – art. 58); udziału w procedurze wyboru zastępców rzecznika dyscyplinarnego sądu (obecnie Rzecznika Dyscyplinarnego Sądów Powszechnych i jego zastępców powołuje minister sprawiedliwości, a pozostałych rzeczników sam Rzecznik Dyscyplinarny – art. 112 § 3, § 6, § 7); wyboru przedstawicieli do kolegium sądu (dziś kolegium tworzą wyłącznie prezesi sądów – art. 28 § 1 oraz 30 § 1); prawa opiniowania kandydata na prezesa sądu (obecnie po powołaniu prezesa sądu minister sprawiedliwości jedynie przedstawia go zgromadzeniu – art. 23 § 1, 24 § 1, 25 § 1)²⁰; prawa wyrażania opinii odnośnie do przedstawionej przez prezesa sądu informacji o działalności sądu (obecnie: jedynie wysłuchuje informacji – art. 34 § 1 pkt 1, 36 § 1 pkt 1)²¹, rozpatrywania sprawozdań z działalności kolegium sądu (okręgowego, apelacyjnego) oraz omawianie kierunków ich pracy.

²⁰ Przy tej okazji należy przypomnieć, że już ustawa z 2001 r. w swej pierwotnej wersji pozbawiała zgromadzenia ogólne sędziów sądu apelacyjnego i sędziów okręgu prawa sprzeciwu w kwestii powołania i odwołania przez ministra prezesów sądów (funkcjonowało ono od czasu nowelizacji z 20 grudnia 1989 r. Dz.U. Nr 73, poz. 436).

²¹ Jedynie zgromadzenie ogólne sędziów sądu rejonowego może wydać opinię w tym zakresie (art. 36a § 1 pkt 6). W wymienionych przepisach warto dostrzec też subtelny różnicę: podczas gdy prezesi sądów apelacyjnych i okręgowych przedstawiają informację o „sytuacji w sądzie”, to prezes sądu rejonowego przedstawia informację o „działalności sądu”. Zakresy znaczeniowe z pewnością nie są tożsame; odejście od tradycyjnej formuły informowania

Zmieniono także inną istotną rzecz: udział w zgromadzeniu jest obowiązkowy, o ile tak zarządzi prezes danego sądu. To w gruncie rzeczy zasadnicza zmiana, bo dotyczy reżimu udziału w pracach tego zgromadzenia. Takie uregulowanie może w perspektywie czasu przyczynić się do jeszcze większego zmarginalizowania roli zgromadzeń. Sędziowie mogą nie czuć potrzeby udziału w pracach gremium, którego rola jest minimalna. To zastanawiająca zmiana, gdyż jeśli zgromadzenia są jedynymi formami samorządu, to udział w ich posiedzeniach z natury rzeczy winien być obowiązkowy²².

IV. Uprawnienia samorządu sędziowskiego a brak regulacji ustawowej

Wymienione nowelizacje ustaw doprowadziły do skrajnego zawężenia uprawnień samorządów sędziowskich, co może rodzić pytanie, czy nie dokonano w ten sposób nadmiernej (tj. niekonstytucyjnej) ingerencji w istotę tego samorządu. Bezspornie, udzielenie odpowiedzi wymaga przeprowadzenia wszechstronnej analizy problemu. Mając świadomość wagi omawianego zagadnienia oraz ograniczeń formalnych niniejszego opracowania, zwrócę uwagę na jeden tylko aspekt tego problemu. Mianowicie, na kwestię uznania dopuszczalności zwołania zgromadzenia i wyrażenia przez nie stanowiska w sprawach ustrojowych (funkcjonowania państwa, sądownictwa, sędziów) w sytuacji, gdy kompetencje te nie zostały wskazane w przepisach ustaw. Innymi słowy, czy prawnie dopuszczalna jest działalność zgromadzenia w sytuacji, gdy ustawodawca nie przewiduje wprost przesłanki odbycia zgromadzenia.

Z praktyki ostatnich lat wynika, że poszczególne zgromadzenia (najczęściej okręgu, apelacji) podejmowały liczne uchwały w sprawach dotyczących sądownictwa *sensu largo*, np. zaostrożenia rygoru odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, niekonstytucyjnie ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa i skutków jej działalności, praktyki odmowy powołania sędziego i nieszanowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, czy naruszania zasady

„o działalności” organu – zgodnie z zasadą racjonalności działań ustawodawcy uznać należy na nieprzypadkowe. Nowa formuła „sytuacji w sądzie” jest mniej precyzyjna i w zasadzie niekoniecznie musi obejmować przedstawienie faktycznej informacji o działalności sądu.

²² T. Ereciński, *Wprowadzenie*, [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, Warszawa 2008, s. 20.

podziału i równowagi władzy²³. Aktywność zgromadzeń sędziowskich w omawianym zakresie przybrała skalę dotąd niespotykaną i jest to następstwem działań lub zaniechań organów reprezentujących któryś z podstawowych obszarów władzy publicznej.

Uprawnienie do podejmowania uchwał zgromadzenia sędziowskie odnajdują w normach konstytucyjnych (zasada samorządności, podległość sędziów Konstytucji i ustawom), natomiast konkretne postulaty formułowane są najczęściej w odniesieniu do zasad ogólnych, takich jak m.in.: jawność życia publicznego, praworządność, demokratyzm, podział władzy, godność człowieka. Stanowiska zgromadzeń przybierają formę uchwał, jako przynależną podmiotom kolegialnym.

Swoistą odpowiedzią na wskazaną aktywność zgromadzeń była nowelizacja ustawy z 20 grudnia 2019 r. dodająca przepis, iż „przedmiotem obrad kolegium i samorządu sędziowskiego nie mogą być sprawy polityczne, w szczególności zabronione jest podejmowanie uchwał podważających zasady funkcjonowania władz Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów” (art. 9d ustawy). Uchwalenie tego zakazu tylko potwierdza ogólne (konstytucyjne) uprawnienie do prowadzenia dyskursu i wyrażania stanowisk przez zgromadzenia, skoro ustawodawca zdecydował o jego ograniczeniu. Po uchwaleniu tego zakazu powstaje natomiast poważna wątpliwość, co do jego konstytucyjności ze względu na potencjalną ingerencję w konstytucyjne wolności, zasadę proporcjonalności, czy wręcz wartości demokratyczne (dobro wspólne, sprawiedliwość, godność człowieka, transparentność sfery publicznej).

Z drugiej strony, trzeba pamiętać, że sędziów obowiązuje konstytucyjny zakaz „prowadzenia działalności publicznej, niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezależności sędziów” (art. 178 ust. 3). W tej skomplikowanej rzeczywistości prawnej, stosując Konstytucję bezpośrednio i zarazem działając wyłącznie w ramach przez nią wyznaczonych, ale też ze świadomością odpowiedzialności będącej rezultatem szczególnej roli (służby) publicznej, liczne zgromadzenia nie pozostają bierne i podejmują jednak działania. Kwestia prawnego skutku tych uchwał to rzecz odrębna, której w tym miej-

²³ Por. np. szereg uchwał dostępnych pod adresem: <https://krs.pl/pl/dzialalnosc/konferencje/199-nadzwyczajny-kongres-sedziow/272-zgromadzenia-ogolne-sedziow-popieraja-uchwaly-przyjete-podczas-nadzwyczajnego-kongresu-sedziow-polskich.html> (30.08.2021).

scu nie podejmują się rozstrzygać, jednakże podmioty, wobec których sygnalizowane są określone naruszenia (najczęściej ustawodawca) nie mogą pomijać tego faktu, czy wręcz dezawuować roli samorządu, ponieważ pomagają to w rozeznaniu potrzeb danego środowiska zawodowego, wydając określone stanowisko bierze ono udział w debacie publicznej²⁴.

Wyrazem oporu środowiska sędziowskiego wobec określonych działań legislacyjnych było także niewyrażanie stanowiska (opinii), gdy ustawa przewidywała taką kompetencję²⁵. Przeciwdziałając temu, wprowadzono z czasem do ustawy domniemanie pozytywnej opinii zgromadzenia w sprawach przedstawionych do zaopiniowania. Zgodnie z przepisem art. 9c, „Ilekcóż przepis ustawy przewiduje zasięgnięcie opinii kolegium albo zgromadzenia ogólnego bez wskazania terminu, w razie niewyrażenia opinii w dniu na który zostało zwołane posiedzenie w celu jej wydania, uważa się, że opinia jest pozytywna”.

V. Podsumowanie

Trafnie wskazuje się w literaturze, iż normy prawne określone w przepisie art. 17 ust. 1 Konstytucji mają „podstawowe znaczenie dla ustalenia istoty powoływania i działania samorządów zaufania publicznego”²⁶. Sprawowanie pieczy nad prawidłowym wykonywaniem zawodu, w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony – to konkretna konstytucyjna dyrektywa dla ustawodawcy, który winien wyposażyć zgromadzenia w odpowiednie uprawnienia, które ją urzeczywistnią. Zarazem jest to wytyczna dla zgromadzeń, stanowiących reprezentację środowiska sędziowskiego, iż winny prowadzić swoją działalność dbając o realizację wskazanych konstytucyjnych norm. Zgromadzenia sędziów nie mogą stanowić pozorów samorządu; muszą posiadać realny wpływ na sprawy funkcjonowania sądów.

²⁴ Zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 17, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, *Wstęp, art. 1–29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 483.

²⁵ W tej kwestii por. krytyczną opinię A. Łabno, *Konsekwencje odmowy lub odroczenia opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie przez zgromadzenie sędziowskie lub kolegium sądu, ze szczególnym uwzględnieniem ważności przedstawienia w takiej sytuacji kandydatów przez prezesa właściwego sądu Krajowej Radzie Sądownictwa (opinia)*, „Przełąd Sejmowy” 2019, nr 5.

²⁶ Ibidem, s. 130–131.

Pomiędzy rozwiązaniem szerokim, przewidującym istotny wpływ zgromadzeń ogólnych w zakresie spraw należących do ustroju sądów, a rozwiązaniem restrykcyjnym, zgodnie z którym rola zgromadzeń jest bardzo ograniczona, istnieje oczywiście przestrzeń, natomiast – jak wskazują doświadczenia ostatnich lat – ustawodawca (ściślej: władza polityczna) wybrał model restrykcyjny, znacząco niwelujący uprawnienia zgromadzeń, a tym samym – głęboko ograniczający rolę samorządu sędziowskiego²⁷. Ograniczenie roli zgromadzeń powoduje zwiększenie wpływu innych organów, w szczególności ministra sprawiedliwości, Krajowej Rady Sądownictwa, prezesów sądów, czy kolegiów sądów. Tymczasem żaden z wymienionych podmiotów nie może wejść w konstytucyjną rolę samorządu sędziowskiego.

Jedną z cech ustroju demokratycznego jest dialog społeczny. Jeśli istnieją kwestie sporne, zwłaszcza jeśli dotyczą spraw istotnych, ustrojowych, to muszą być zapewnione realne możliwości wyrażenia stanowiska przez sędziów, ponieważ to ich – w pierwszej kolejności – one dotyczą. W dalszej kolejności dotyczyć będą wszystkich, którzy zetkną się z sądem – i to wzmacnia tezę o potrzebie gruntownej dyskusji publicznej. To swoiste konsultacje ze środowiskiem, w szczególności wtedy, gdy projekty aktów prawnych dotyczą wprost statusu sędziów. To swoisty „filtr bezpieczeństwa” w sytuacji, gdy brakuje innych form zinstytucjonalizowanej współpracy między władzą polityczną a środowiskiem sędziowskim.

W przypadku braku ustawowych norm kompetencyjnych prawo do wyrażania stanowiska przez samorząd sędziowski wynika z posłużenia się wykładnią funkcjonalną przy uwzględnieniu prawa do bezpośredniego zastosowania Konstytucji (art. 8 Konstytucji). Interpretację tę wzmacnia ponadto art. 178 ust. 1 Konstytucji, ustanawiający zasadę podległości sędziów Konstytucji i ustawom. Ma ona zastosowanie nie tylko do czynności orzeczniczych, ale także innych, zważywszy na ustrojową rolę sędziego jako gwaranta praw jednostki oraz jego relację do pozostałych organów władzy publicznej²⁸.

²⁷ Jest to kierunek odwrotny od tego, który dominował od czasu przeobrażeń ustrojowych 1989 r. Szerzej o postulatach i dyskusjach odnośnie do upodmiotowienia samorządu sędziowskiego, zob. K. Niewiński, *Ministerstwo Sprawiedliwości wobec sędziowskich postulatów samorządowych w latach 1980–1981*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2016, t. XIV, z. 2, s. 207–227.

²⁸ P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Zakamycze 2003, s. 293.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Uwagi o zgodności z Konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych*, „Przeгляд Sejmowy” 2012, nr 5.
- Górski A., *Sądy powszechne*, [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, red. A Górski, Warszawa 2013.
- Ereciński T., *Wprowadzenie*, [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, Warszawa 2008.
- Husak Z., *Zasada decentralizacji władzy publicznej*, [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009.
- Kostyk B., *Konstytucyjna rola samorządu sędziów*, „Iustitia” 2011, nr 2.
- Łabno A., *Konsekwencje odmowy lub odroczenia opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie przez zgromadzenie sędziowskie lub kolegium sądu, ze szczególnym uwzględnieniem ważności przedstawienia w takiej sytuacji kandydatur przez prezesa właściwego sądu Krajowej Radzie Sądownictwa (opinia)*, „Przeгляд Sejmowy” 2019, nr 5.
- Mohyluk M., *Prawo o ustroju sądów powszechnych w pracach Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej*, Białystok 2004.
- Niewiński K., *Ministerstwo Sprawiedliwości wobec sędziowskich postulatów samorządowych w latach 1980–1981*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2016, t. XIV, z. 2.
- Sarnecki P., *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 17*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 17*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, *Wstęp, art. 1–29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Szydło M., *Komentarz do art. 17*, [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–83*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Zakamycze 2003.
- Wróbel A., *Wybrane zagadnienia samorządu sędziowskiego (na przykładzie samorządu sędziów Sądu Najwyższego)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 3.