

Piotr Czarny

Opinia prawna na temat dopuszczalności pełnienia przez posła lub senatora funkcji ławnika¹

Legal opinion on the admissibility of holding of the position of lay judge by a Deputy or Senator: In Polish legislation there is no express prohibition that prevent a Deputy to the Sejm or Senator from holding the position of lay judge in a common court. You cannot say that the constitutional ban on the simultaneous exercise of a parliamentary mandate and performance of judicial functions, as well as the principle of separation of the judicial power automatically mean a prohibition of performance of the function of lay judge by an MP. However, according to the author, it can hardly be accepted as fully compatible with the principle of separation of powers the situation in which an MP is also a lay judge, due to the principle of separation of the judiciary. In the author's opinion, to gain complete clarity of the situation, explicit prohibition of holding the position of lay judge in a general court by a Deputy or Senator should be contained in the Act – Law on Common Courts.

Keywords: lay judges | mandate | Member of Parliament | general court | judiciary

Słowa kluczowe: ławnicy | mandat | poseł | sąd powszechny | sądownictwo

Doktor nauk prawnych, starszy wykładowca na Uniwersytecie Jagiellońskim, ekspert ds. legislacji BAS; piotr.czarny@neostrada.pl.

Zagadnienia wstępne

Przedmiotem niniejszej opinii jest prawna analiza problemu możliwości pełnienia przez posłów i senatorów funkcji ławników w sądach powszechnych. Związana jest ona z pismem skierowanym do Marszałka Sejmu przez Stowarzyszenie Krajowa Rada Sędziów Społecznych, w którym zwrócono się m.in. o zachęcenie posłów do rozważania możliwości kandydowania na stanowisko ławnika w sądach powszechnych.

¹ Opinia sporządzona 29 czerwca 2015 r. na zlecenie przewodniczącej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka; BAS-WAUiP 1400/15.

Niniejsza opinia oparta została przede wszystkim na interpretacji art. 103 w związku z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP, jak również niektórych przepisów ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 133, ze zm.; dalej: u.s.p.) oraz ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2011 r., nr 7, poz. 29, ze zm.; dalej: u.w.m.p.s.).

Uzasadnienie i ustalenia szczegółowe

1. Ocenę prawną przedstawionego problemu zacząć należy od analizy przepisów konstytucyjnych dotyczących tzw. niepołączalności mandatu parlamentarnego z pełnieniem innych funkcji publicznych (nazywanej również zasadą *incompatibilitas*). Konstytucja RP nie reguluje bowiem bliżej zagadnienia statusu prawnego ławników w sądach powszechnych. W art. 182 Konstytucji zawarto bowiem tylko ogólną zasadę udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, odsyłając do regulacji na poziomie ustawowym.

Unormowania art. 103 ust. 1 i 2 Konstytucji zawierają wykaz funkcji publicznych, których nie można łączyć ze sprawowaniem mandatu poselskiego, co zgodnie z art. 108 Konstytucji stosować należy odpowiednio do mandatu senatorskiego. Wśród tych funkcji nie ma stanowiska ławnika. Brak ten nie przesądza jednak całkowicie odpowiedzi na przedstawione na wstępie opinii zagadnienie, ponieważ ławnicy w sądach powszechnych nie są instytucją konstytucyjną. Podstawą ich działalności jest art. 4 §1 u.s.p., który stwierdza, że w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości obywatele biorą udział przez uczestnictwo ławników w rozpoznawaniu spraw przed sądami w pierwszej instancji, chyba że ustawy stanowią inaczej. Poza tym art. 103 ust. 3 Konstytucji upoważnia ustawodawcę zwykłego do określenia innych (tj. pozakonstytucyjnych) przypadków zakazu łączenia mandatu parlamentarnego z funkcjami publicznymi.

Jednak zauważyć tu należy, że w art. 103 ust. 2 Konstytucji wymienione zostały funkcje w organach pozakonstytucyjnych (prokurator, funkcjonariusz policji, funkcjonariusz służb ochrony państwa), co prowadzi do wniosku, że brak regulacji statusu ławników w ustawie zasadniczej nie powinien oznaczać, że można tu stosować wykładnię rozszerzającą i analogię. Nie należy więc uważać, że wykluczenie wykonywania przez jedną osobę mandatu parlamentarnego i sprawowania określonych w Konstytucji stanowisk przenosić można również w drodze interpretacji na inne stanowiska z uwagi na to, iż status prawny tych innych stanowisk i ich rola w sprawowaniu władzy publicznej zbliżona jest do funkcji wyraźnie wymienionych w art. 103 Konstytucji.

Konstytucyjnoprawny problem, związany z przedstawionym zagadnieniem, wynika głównie z art. 10 oraz art. 173 Konstytucji, proklamującego zasadę odrębności władzy sądowniczej. Wyrazem tych zasad na płaszczyźnie

personalnej jest regulacja art. 103 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którą sędzia (również sędzia Trybunału Konstytucyjnego) nie może sprawować mandatu poselskiego. Analogiczne założenie wynika z przepisów dotyczących członków Trybunału Stanu (art. 199 ust. 1 Konstytucji).

W literaturze stwierdza się, że zakaz łączenia mandatu parlamentarnego i stanowiska sędziego wynika z *samej istoty władzy sądowniczej jako struktury apolitycznej i oddzielonej od pozostałych władz*². Stwierdzić należy, że ustrojowa rola ławników w orzekaniu (w wymierzaniu sprawiedliwości) jest zbliżona do roli sędziów. Przypomnieć tu należy, że zgodnie z art. 4 § 2 u.s.p. przy rozstrzyganiu spraw ławnicy mają równe prawa z sędziami. Zgodnie zaś z art. 169 § 1 u.s.p. ławnicy (podobnie jak sędziowie) są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Jednak istotne różnice w zakresie trybu wyboru/powołania, czasu pełnienia funkcji, gwarancji niezawisłości nie pozwalają przyjąć, że do ławników należałoby przez analogię stosować art. 103 ust. 2 Konstytucji i uważać ich (wbrew wykładni językowej) za sędziów w rozumieniu tego przepisu.

Również trudno założyć, że z samego art. 173 Konstytucji i wyrażonej w nim zasady odrębności władzy sądowniczej wyprowadzić należałoby „dodatkowy” zakaz łączenia mandatu parlamentarnego niewyrażony wprost w art. 103 Konstytucji, a odnoszący się do ławników. Pomijając już przytoczone wcześniej argumenty dotyczące stosowania analogii, podkreślić należy, że prawo do ubiegania się o stanowiska ławnika objęte jest niewątpliwie obywatelskim prawem obywatelskiego dostępu do służby publicznej na równych zasadach (art. 60 Konstytucji). Wykluczenie pewnej kategorii obywateli z możliwości ubiegania się o określoną funkcję publiczną stanowi ograniczenie tego prawa (wprowadza zróżnicowanie w tym zakresie), a zatem powinno wyrażnie (wprost) wynikać z przepisów rangi co najmniej ustawowej, a nie może być wprowadzane w drodze analogii lub wykładni, jednoznacznie niezgodnej z wynikami wykładni językowej.

Niezależnie od powyższych zakazów Konstytucja (jak już wspomniano) wyraźnie wskazuje, że ustawy określić mogą inne przypadki zakazu łączenia mandatu poselskiego (senatorskiego) z funkcjami publicznymi. Patrząc z tego punktu widzenia, stwierdzić należy, że ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych w art. 159 § ust. 1 nie zawiera rozwiązania, z którego wynikałby zakaz pełnienia przez posła (senatora) funkcji ławnika. A jak się stwierdza w literaturze, przepis ten enumeratywnie (czyli wyczerpująco) wymienia osoby, które nie mogą pełnić funkcji ławnika³.

² L. Garlicki, Komentarz do art. 103 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, L. Garlicki (red.), Warszawa 2001.

³ T. Ereciński, Komentarz do art. 159 [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, t. 1, J. Gudowski (red.), Warszawa 2009.

Marginalnie zwrócić tylko należy uwagę, że z pewnością ławnikiem nie mógłby zostać Marszałek Sejmu (i Marszałek Senatu). Wynika to z regulacji wykluczającej z grona ławników osoby wchodzące w skład organu, od którego orzeczenia można żądać skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego (art. 159 § 1 pkt 2 u.s.p.). Marszałkowie wydają zaś postanowienia w sprawie wygaśnięcia mandatu posła (senatora), od których złożyć można odwołanie do Sądu Najwyższego (art. 250 i 282 Kodeksu wyborczego), co uznać można za formę żądania skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Tę kwestię uznać jednak należy za tzw. problem akademicki.

Poza tym ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora wymienia w art. 30 stanowiska, których nie mogą zajmować parlamentarzyści. Również w katalogu zawartym w tym przepisie nie ma stanowiska ławnika w sądzie powszechnym.

W konkluzji stwierdzić należy, że obecnie obowiązujące przepisy nie wyrażają zakazu łączenia mandatu parlamentarnego ze stanowiskiem ławnika w sądzie powszechnym. Stanowisko takie zostało zresztą wyrażone w literaturze prawniczej, gdzie stwierdzono, iż: *wydaje się, że nie stoi na przeszkodzie żaden zakaz ustawowy, aby ławnikiem był poseł oraz senator*⁴.

2. To, że Konstytucja i obowiązujące ustawodawstwo nie zabraniają wyrażnie łączenia mandatu parlamentarnego ze stanowiskiem posła i senatora, nie oznacza, iż sytuacja taka nie wzbudza wątpliwości natury konstytucyjnej, jak również istotnych problemów praktycznych.

Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, to ogólna idea podziału władzy zakłada wyróżnienie odrębnych rodzajów (funkcji) państwa i powierzenie ich sprawowania różnym organom (grupom organów) państwowym, a założenia te byłyby „iluzoryczne” lub „osłabione”, gdyby te same osoby (grupy osób) mogły sprawować funkcje publiczne w instytucjach należących do różnych gałęzi władzy⁵. Naturalnie aspekt personalny podziału władzy nie prowadzi do absolutnego (bezwzględnego) zakazu tego rodzaju sytuacji (zob. art. 103 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji), tym niemniej zwrócić należy uwagę, że odnośnie do władzy sądowniczej Konstytucja RP „dodatkowo” podkreśla jej odrębność, co sugeruje, iż odstępstwa powinny być zredukowane do minimum. Nie ma z perspektywy ustrojowej żadnych powodów, aby przez instytucję ławników włączyć posłów (senatorów) do wykonywania władzy sądowniczej.

Po drugie, z perspektywy historycznej zwrócić należy uwagę, że obowiązujące w okresie międzywojennym przepisy dotyczące sędziów przysięgłych (a więc ówczesnego odpowiednika ławników) przewidywały zakaz przynależności do Sejmu lub Senatu oraz wyboru na funkcję sędziego przysięgłego

⁴ K. Eichstaedt [w:] *Metodyka pracy ławnika*, A. Rycak (red.), Kraków 2011, s.19.

⁵ Zob. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 398.

(art. 216 pkt a rozporządzenia Prezydenta RP – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. nr 12, nr 93). Poza tym Konstytucja marcowa zakazywała parlamentarzystom obejmowania jakiegokolwiek płatnej służby państwowej (art. 17). Było to związane nie tylko z zasadą podziału władzy, ale również z dążeniem do przeciwdziałania wykorzystywaniu przez posłów (senatorów) ich pozycji i uprawnień dla zdobycia innych stanowisk publicznych.

Po trzecie, ogólnie stwierdzić można, że posłowie i senatorowie są z reguły członkami (lub co najmniej sympatykami) partii politycznych. Ich start w wyborach oznacza poparcie dla określonego programu politycznego. Może to rzutować na ich „obiektywizm” i rodzić problemy, czy ich udział w orzekaniu nie narusza wspomnianego wcześniej założenia „apolityczności” sądownictwa, zwłaszcza gdyby chodzić miało o „czołowych” polityków określonych ugrupowań.

Po czwarte, udział posłów (senatorów) jako ławników w rozstrzygnięciu spraw należących do właściwości sądów powszechnych mógłby w konkretnych sprawach budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji), jak również poręczonego przez Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności prawa do rzetelnego procesu sądowego przed bezstronnym i niezawisłym sądem (art. 6 tej konwencji).

Analizując problem bezstronności i niezależności sądu, Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) rozróżnia: *kryterium subiektywne, przy którym chodzi o upewnienie się, jakie jest osobiste przekonanie i zachowanie lub interes danego sędziego w konkretnej sprawie, a więc, czy wykazywał on w niej jakieś osobiste uprzedzenia lub stronniczość oraz kryterium obiektywne związane z oceną, czy sam sąd oraz, wśród innych aspektów, jego skład, oferował wystarczające gwarancje, aby wykluczyć w tym zakresie wszelkie uprawnione wątpliwości. Ważne mogą być przy tym również znamiona zewnętrzne*⁶.

Co prawda ETPC stwierdził, że: *same tylko sympatie polityczne, mogące odgrywać pewną rolę w procesie prowadzącym do wyboru sędziego, nie mogą być podstawą uprawnionych wątpliwości dotyczących niezależności i bezstronności powołanych w ten sposób sędziów*⁷, jednak pamiętać należy, że posłowie i senatorowie, będąc z reguły członkami partii politycznych, zajmują w ich strukturach „wysoką pozycję” i bardzo często wypowiadają się publicznie w różnych sprawach, w tym dotyczących obowiązującego prawa i jego stosowania. Udział posłów i senatorów będących ławnikami w rozpatrywaniu konkretnych spraw wymagałby więc ustaleń, czy wcześniejsze ich wypowiedzi nie dają ewentualnie podstaw do stwierdzenia uprzedzeń, np. w odniesieniu do uczestników danego postępowania. W każdym razie proces wyznaczania ławników byłby

⁶ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, komentarz do art. 6.

⁷ *Ibidem*.

wówczas bardziej złożony, należałoby analizować, czy aspekt polityczny działalności posła ławnika nie powoduje wątpliwości co do jego bezstronności w „wymiarze subiektywnym”.

Poza tym zauważyć należy, że w orzeczeniu z 8 lutego 2000 r. w sprawie nr 28488/95 *McGonnell v. Wielka Brytania* ETPC uznał, że każde bezpośrednie zaangażowanie w proces stanowienia przepisów ustawowych lub wykonawczych może prowadzić do powstania wątpliwości co do bezstronności sędziego, który następnie rozstrzyga, czy istnieją podstawy do odejścia od literalnego brzmienia tych przepisów⁸. Inaczej mówiąc, ławnik, który jako poseł lub senator brał udział w ustanowieniu określonych rozwiązań, mógłby nie być uznany za bezstronnego, jeżeli w procesie pojawiłby się problem wykładni tych aktów prawnych, w których ustanowieniu brał on udział.

Po piąte, zgodnie z art. 33 ust. 2 u.w.m.p.s. osoba zasiadająca w Sejmie i Senacie nie może podejmować dodatkowych zajęć, mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu zgodnie z art. 1 ust. 1 u.w.m.p.s., co związane jest z założeniem kierowania się przy wykonywaniu mandatu dobrem narodu. Sytuacja równoczesnego pełnienia przez posła funkcji ławnika może prowadzić do (czasowej) kolizji obowiązków, a ta mogłaby oznaczać w sytuacji dawania pierwszeństwa obowiązkom ławniczym powstanie u wyborców wątpliwości, czy parlamentarzysta rzeczywiście kieruje się dobrem narodu.

Po szóste, trudno uznać za racjonalne rozwiązanie, zgodnie z którym ławnikami nie mogą być radni rad gmin (co jest uzasadnione tym, że to one dokonują wyboru ławników), ale również radni do rad powiatów i sejmików wojewódzkich (art. 159 § 1 pkt 9 u.s.p.), a mogą nimi być posłowie i senatorowie.

3. Powyższe rozważania prowadzą do ogólnego wniosku, że Sejm, Senat i ich organy nie mogą w obowiązującym stanie prawnym zakazać posłom i senatorom kandydowania na stanowisko ławnika w sądzie powszechnym. Nie ma też podstaw do stosowania jakichkolwiek sankcji w przypadku wyboru, w szczególności nie stanowi to podstawy do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu.

Jednak z drugiej strony z powyżej omówionych względów ustrojowych i praktycznych nie byłoby również właściwe podejmowanie działań, które by do tego zachęcały. Dla osiągnięcia pełnej jednoznaczności sytuacji (pełnej realizacji zasady odrębności władzy sądowniczej) postulować należałoby na przyszłość wprowadzenie do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (wzorem rozwiązań z okresu międzywojennego) wyraźnego zakazu pełnienia przez posła i senatora stanowiska ławnika w sądzie powszechnym. Obecny stan prawny oceniać bowiem można jako tzw. swoistą lukę prawną, tj. sytuację, gdy brak jest normy, która powinna być ustanowiona zgodnie z inną normą (w tym wypadku konstytucyjną zasadą odrębności władzy sądowniczej).

⁸ Zob. wyrok TK z 14 października 2008 r., sygn. akt SK 6/07, OTK-A ZU 2008, nr 8, poz. 137.

Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że ani w Konstytucji RP, ani w ustawach – Prawo o ustroju sądów powszechnych i o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie ma wyrażonego wprost zakazu zajmowania przez posła na Sejm lub senatora stanowiska ławnika w sądzie powszechnych.

Ponieważ przepisy dotyczące niepołączalności stanowisk w organach władzy publicznej dotyczą obywatelskiego prawa dostępu do służby publicznej na równych zasadach, niedopuszczalne jest w tym przypadku stosowanie wykładni rozszerzającej oraz analogii. Tak więc nie można stwierdzić, że wykluczenie jednoczesnego sprawowania mandatu parlamentarnego i pełnienia funkcji sędziowskich (art. 103 ust. 2 Konstytucji), jak również zasada odrębności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji) oznaczają „automatycznie” zakaz pełnienia przez parlamentarzystów funkcji ławnika.

Mimo powyższego stwierdzenia, sytuację, w której poseł (senator) jest równocześnie ławnikiem, trudno uznać za w pełni dostosowaną do zasady podziału władzy (art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji) w związku z zasadą odrębności władzy sądowniczej. Odrębność tę należy bowiem traktować również w kategoriach personalnych.

Poza tym sytuacja, w której osoba uczestnicząca w uchwalaniu ustaw ma udział w rozstrzygnięciu sporów prawnych (a zatem w stosowaniu i interpretacji tychże ustaw), prowadzić może do wielu komplikacji praktycznych. W konkretnych sprawach (np. dotyczących wykładni ustaw, w których przygotowaniu lub uchwaleniu poseł/senator brali udział) udział parlamentarzysty jako ławnika uważać należałoby za naruszenie prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, jak również art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a konkretnie wymogu niezależności i bezstronności sądu.

Ponadto zgodnie z art. 33 ust. 2 u.w.m.p.s. osoba zasiadająca w Sejmie i Senacie nie może podejmować dodatkowych zajęć, mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu zgodnie z art. 1 ust. 1 u.w.m.p.s (chodzi o kierowanie się przy wykonywaniu mandatu dobrem narodu). Sytuacja równoczesnego pełnienia przez posła (senatora) funkcji ławnika może prowadzić do kolizji obowiązków, a ewentualne „zaniedbywanie” powinności poselskich z tego powodu do podważania zaufania wyborców. Z kolei przyznawanie pierwszeństwa obowiązkowi poselskiemu (senatorskiemu) prowadzić może do nieuzasadnionego przedłużania się postępowań sądowych, w których parlamentarzysta byłby jako ławnik członkiem składu orzekającego

Z powyższych względów stwierdzić należałoby, że, choć nie można w obowiązującym stanie prawnym zakazywać posłom i senatorom kandydowania na stanowisko ławnika, nie jest również właściwe podejmowanie działań, które by ich do tego zachęcały. Dla osiągnięcia pełnej jednoznaczności sytuacji postulować należałoby wprowadzenie do ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych wyraźnego zakazu pełnienia przez posła i senatora stanowiska ławnika w sądzie powszechnym.