

119/10/A/2005

WYROK

z dnia 29 listopada 2005 r.

Sygn. akt P 16/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Ewa Łętowska – przewodniczący
Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska
Jerzy Stępień
Miroslaw Wyrzykowski – sprawozdawca
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 29 listopada 2005 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie o zbadanie czy:

- 1) art. 160 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) w zakresie, w jakim upoważnia rady gmin do wyłącznego wyboru ławników, jest zgodny z art. 10, art. 173 i art. 186 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 161, art. 162, art. 163 § 2 i art. 164 § 1 ustawy powołanej w pkt 1 w zakresie, w jakim określają kompetencje rad gmin do wyłącznego wyboru ławników, jest zgodny z art. 10, art. 173 i art. 186 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 160 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 i Nr 154, poz. 1787, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, Nr 213, poz. 1802 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 188, poz. 1838 i Nr 228, poz. 2256, z 2004 r. Nr 34, poz. 304, Nr 130, poz. 1376, Nr 185, poz. 1907 i Nr 273, poz. 2702 i 2703 oraz z 2005 r. Nr 13, poz. 98 i Nr 169, poz. 1413) w zakresie, w jakim upoważnia rady gmin do wyłącznego wyboru ławników, jest zgodny z art. 10, art. 173 oraz art. 186 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE:

* Sentencja została ogłoszona dnia 9 grudnia 2005 r. w Dz. U. Nr 241, poz. 2037.

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA) postanowieniem z 3 czerwca 2004 r., sygn. akt II SA/Wa 143/04, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne o zgodność art. 160 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.; dalej: prawo o ustroju sądów powszechnych albo u.s.p.) w zakresie, w jakim upoważnia rady gmin do wyłącznego wyboru ławników, z art. 10, art. 173 i art. 186 ust. 1 Konstytucji oraz art. 161, art. 162, art. 163 § 2 i art. 164 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych w zakresie, w jakim określają kompetencje rady gminy do wyłącznego wyboru ławników, z art. 10, art. 173 i art. 186 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z toczącą się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie (właściwym zgodnie z art. 97 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Dz. U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.) sprawą ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę nr 120/IV/2003 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z 27 października 2003 r. w sprawie wyboru ławników do Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa na kadencję 2004-2007. Jakkolwiek Wojewoda Mazowiecki zarzucił wymienionej uchwale naruszenie art. 161 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych, a nie wskazanych w *petitum* pytania prawnego art. 160 oraz art. 161, art. 162, art. 163 § 2 i art. 164 § 1 tej ustawy, to jednak pytanie prawne jest dopuszczalne, albowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny, chociaż rozstrzyga w granicach danej sprawy, to jednak nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

1.2. Zdaniem sądu pytającego, art. 160 u.s.p., który przewiduje wyłączną właściwość rad gmin do obsadzania stanowisk ławników, reprezentujących wraz z sędziami odrębną władzę sądowniczą, nasuwa dwojakiego rodzaju wątpliwości. Po pierwsze, czy wskazana regulacja nie narusza – wyrażonej w art. 10 i w odniesieniu do władzy sądowniczej podkreślonej w art. 173 Konstytucji – zasady podziału władz. Po drugie, czy przyjęte rozwiązanie nie ogranicza wynikających z art. 186 ust. 1 Konstytucji kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS) do czuwania nad niezależnością sądów.

1.3. Odwołując się do poglądów przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego i administracyjnego oraz aktów prawa międzynarodowego (art. 2 ust. 1 Światowej Deklaracji Samorządu Terytorialnego i art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego), Wojewódzki Sąd Administracyjny przedstawił rozważania dotyczące charakteru prawnego samorządu terytorialnego. W konkluzji sąd zajął stanowisko, że rozpatrując zasadę podziału władz należy mieć na względzie stosunek samorządu terytorialnego do pozostałych władz, a na tle analizowanego zagadnienia – w szczególności do władzy sądowniczej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny przypomniał także wyrażane w literaturze przedmiotu oraz dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądy dotyczące zasady podziału władz, w tym zwłaszcza znaczenia wymogu rozdzielenia władz w odniesieniu do władzy sądowniczej. Na tym tle fakt przyznania organom samorządu terytorialnego wyłącznych kompetencji w zakresie wyboru ławników, stanowiących istotny element osobowy sądu, może w ocenie WSA budzić wątpliwości. W konsekwencji organy samorządu terytorialnego decydują bowiem w istotny sposób o obsadzie składów orzekających, co może – z uwagi na stosowne przepisy organizacyjne i procesowe, w tym

możliwość przegłosowania sędziów zawodowych – stawiać pod znakiem zapytania niezależność władzy sądowniczej.

1.4. Wojewódzki Sąd Administracyjny podkreślił, że wynikająca z art. 182 Konstytucji zasada udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości nie przesądza określonych rozwiązań organizacyjnych, a także nie wyłącza stosowania art. 10, art. 173 i art. 186 ust. 1 Konstytucji. Wręcz przeciwnie, zasada trójpodziału władzy ma znaczenie decydujące i należy na nią patrzeć jako na element składowy państwa prawnego, kryterium i gwarancję demokratyczności ustroju, zasadę przez którą należy prowadzić wykładnię pozostałych postanowień Konstytucji.

Zdaniem WSA art. 160 prawa o ustroju sądów powszechnych wywołuje wątpliwości szczególnie z punktu widzenia zgodności z art. 173 Konstytucji, w świetle którego sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Sąd nie wskazał żadnych dodatkowych argumentów mających potwierdzić trafność tego zarzutu, poprzestając wyłącznie na stwierdzeniu, że art. 173 stanowi jedynie uszczegółowienie art. 10 Konstytucji w odniesieniu do sądów.

Dyrektywę w zakresie tworzenia organów wymiaru sprawiedliwości stanowić mogą – w opinii WSA – przepisy dotyczące powoływania sędziów, które poprzez ustalenie proporcji wpływu innych władz na kreowanie składu osobowego pozwalają zachować niezależność władzy sądowniczej. Proporcje te, obecnie zachwiane wskutek obowiązywania rozwiązań przewidujących w tym zakresie wyłączne kompetencje rad gmin, należałoby zachować także przy wyborze ławników.

1.5. Artykuł 160 prawa o ustroju sądów powszechnych wzbudził wątpliwości WSA także pod względem zgodności z art. 186 ust. Konstytucji, który stanowi, że Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezawisłości sądów. Kwestionowany art. 160 u.s.p. pozbawia KRS jakiegokolwiek wpływu na dobór ławników, ograniczając w ten sposób znacznie możliwości obrony niezależności sądownictwa w kształtowaniu jego składu osobowego.

1.6. Objęcie zakresem pytania prawnego dodatkowej kwestii konstytucyjności art. 161, art. 162, art. 163 § 2 i art. 164 § 1 u.s.p. jest w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego uzasadnione tym, że gdyby nawet w obowiązującym prawie o ustroju sądów powszechnych nie było art. 160, to wykładnia systemowa pozostałych, wymienionych wyżej przepisów uniemożliwiłaby kwestionowanie prawa rad gmin do wyłącznego wyboru ławników.

2. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, w odpowiedzi na prośbę Trybunału Konstytucyjnego, przedstawił stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z 16 listopada 2004 r., w myśl którego nie ma powodu do uznania, że art. 160 u.s.p. (a w konsekwencji także art. 161, art. 162, art. 163 § 2 i art. 164 § 1 u.s.p.) jest niezgodny z art. 10, art. 173 i art. 186 ust. 1 Konstytucji.

2.1. W ocenie KRS przepisy Konstytucji nie pozwalają na przyjęcie (będącego podstawą zarzutu niezgodności art. 160 u.s.p. z art. 10 i art. 173 Konstytucji) założenia, że samorząd terytorialny jest częścią władzy wykonawczej. Samorząd terytorialny jest tą częścią struktury państwa, która nie jest objęta treścią art. 10 Konstytucji i próby jego zaszeregowania do jednej z władz, o których mowa we wspomnianym przepisie Konstytucji, nie mają żadnych podstaw. Krajowa Rada Sądownictwa zwróciła nadto uwagę, że decyzje o wyborze ławników podejmuje wyłoniony w drodze wyborów powszechnych, równych i bezpośrednich organ stanowiący gminy, nie zaś jej organ wykonawczy. Rada gminy ze względu na sposób kreacji i zadania samorządu terytorialnego jest organem przedstawicielskim i w tym znaczeniu, obok Sejmu i Senatu, ważnym elementem demokracji przedstawicielskiej ze wszystkimi konsekwencjami dla legitymizacji decyzji podejmowanych przez te organy.

2.2. Krajowa Rada Sądownictwa wskazała, że dla wyniku rozważań nad kwestią zgodności art. 160 u.s.p. z art. 186 ust. 1 Konstytucji istotne znaczenie ma art. 182 Konstytucji, który stanowi, że „Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa”. Z przepisu tego wynika, że obywatele mają prawo brać udział w sprawowaniu sprawiedliwości oraz możliwość w zasadzie dowolnego – oczywiście z uwzględnieniem innych zasad konstytucyjnych – ukształtowania tego udziału w ustawie. Jednak najważniejszym w ocenie KRS wnioskiem, który wynika z porównania treści art. 182 z pozostałymi przepisami rozdziału VIII Konstytucji, jest ten, że ławnicy nie są sędziami w rozumieniu Konstytucji.

Konkludując Krajowa Rada Sądownictwa wskazała, że: 1) konstytucyjna zasada niezawisłości sędziów nie „rozciąga się” na ławników; 2) trudno uznać, że sam udział ławników w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości jest naruszeniem zasady niezawisłości sędziowskiej, skoro art. 182 Konstytucji na to zezwala; 3) nie można też znaleźć argumentów na rzecz tezy, że brak udziału KRS w procesie powoływania ławników narusza zasadę niezależności (odrębności) sądów, co jednak nie oznacza, że model udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości rozwinięty w prawie o ustroju sądów powszechnych jest modelem optymalnym czy ostatecznym.

2.3. Ponieważ rozstrzygnięcie kwestii zgodności z Konstytucją art. 160 u.s.p. przesądza odpowiedź na pytanie dotyczące art. 161, art. 162, art. 163 § 2 oraz art. 164 § 1 tej ustawy (które stanowią przepisy „organicznie związane z art. 160 u.s.p. w ten sposób, że opisują «techniczną» stronę realizacji kompetencji rady gminy do wyboru ławników sądowych”), Krajowa Rada Sądownictwa ograniczyła swoje stanowisko do wypowiedzi w sprawie zgodności z Konstytucją art. 160 u.s.p.

3. Prokurator Generalny, pismem z 12 stycznia 2005 r., w związku z pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, przedstawił następujące stanowisko: przepisy art. 160 prawa o ustroju sądów powszechnych są zgodne z art. 186 ust. 1 i nie są niezgodne z art. 10 i art. 173 Konstytucji, natomiast postępowanie w zakresie dotyczącym zgodności art. 161, art. 162, art. 163 § 2 i art. 164 § 1 u.s.p. z art. 10, art. 173 i art. 186 ust. 1 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym) z powodu niedopuszczalności orzekania.

3.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego nie można zgodzić się z twierdzeniem WSA, że kompetencja rad gmin do wyboru ławników jest ingerencją władzy wykonawczej we władzę sądowniczą.

Wyliczający piastunów władzy wykonawczej, art. 10 Konstytucji nie ma wprawdzie charakteru wyczerpującego, jednakże nie można uznać, że rady gmin stanowią organy władzy wykonawczej. Są one bowiem organami podstawowych jednostek samorządu terytorialnego, a zasada podziału władzy, w tradycyjnym ujęciu, dotyczy relacji między centralnymi organami państwa. Powołanie do życia samorządu terytorialnego oznacza oparcie organizacji władz lokalnych na zasadzie ich odrębności i (względnej) niezależności od organów rządowych. Ogólną podstawę w tym zakresie daje art. 15 ust. 1 Konstytucji, nakazując by ustrój terytorialny RP zapewniał decentralizację władzy publicznej. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu tej władzy, ale przysługujące mu w ramach ustaw zadania publiczne wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, nie zaś w imieniu państwa (art. 16 ust. 2 Konstytucji).

Podział władzy publicznej odzwierciedla trzy główne funkcje państwa i implikuje utworzenie dla wykonywania każdej z tych funkcji odrębnych organów, wyposażonych we własne kompetencje. Zasada podziału władzy, podporządkowana idei równowagi między tymi władzami, nie ma odniesienia do relacji między podstawowymi jednostkami

samorządu terytorialnego a władzą sądowniczą, które działają na różnych płaszczyznach (państwo i gmina). Wykluczona jest zatem możliwość nadmiernej koncentracji władzy publicznej sprawowanej przez gminy, przed którą chronić ma konstytucyjna zasada trójpodziału władzy.

W konkluzji Prokurator Generalny stwierdził, że niezależnie od doktrynalnego określenia charakteru jednostek samorządu terytorialnego (czy są częścią władzy wykonawczej z uwagi na wykonywane zadania publiczne, czy też stanowią czwartą kategorię organów władzy publicznej) uznać należy, że wskazane przez sąd jako wzorce kontroli art. 10 i art. 173 Konstytucji, są nieadekwatne.

3.2. Zagwarantowany w art. 182 Konstytucji udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości służyć ma w założeniu realizacji w orzecznictwie społecznego poczucia sprawiedliwości, ale ważny jest również z tego powodu, że zapobiega nadmiernej hermetyzacji środowiska sędziowskiego i uchylaniu się przez nie od kontroli społecznej. Osiągnięcie tych celów wymaga zapewnienia szerokiej reprezentacji obywateli uczestniczących w rozpoznawaniu i rozstrzyganiu spraw sądowych, co łączy się z koniecznością odpowiedniego ukształtowania procedury wyboru ławników. Art. 182 Konstytucji nie zawiera w tym względzie żadnych wymogów ani wytycznych, odsyłając całość regulacji do ustawy. Uwzględniając jednak sformułowaną w preambule Konstytucji zasadę pomocniczości, która odnosi się do samorządu terytorialnego i powiązana jest z umacnianiem uprawnień obywateli i ich wspólnot, należy uznać, że właśnie ta zasada stanowi wskazówkę dla ustawodawcy, by zadanie publiczne, jakim jest wybór ławników, przypisać wyłanianym przez wspólnotę samorządową radom gmin – jednostkom najbliższym obywatelom.

Z tych względów Prokurator Generalny uznał, że realizacja gwarancji udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w sposób określony w art. 160 u.s.p. znajduje oparcie w konstytucyjnej zasadzie pomocniczości.

3.3. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zarzut pominięcia udziału KRS w procedurze wyboru ławników (niezgodność art. 160 u.s.p. z art. 186 ust. 1 Konstytucji) dotyczy niezwerbalizowanej treści kontrolowanego przepisu. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego Prokurator Generalny ustalił jednak, że przedmiotem pytania prawnego nie jest zaniechanie legislacyjne, lecz regulacja (w ocenie WSA) niepełna.

3.4. Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Z żadnego przepisu Konstytucji nie wynika natomiast wymóg realizacji gwarancji uczestnictwa obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (art. 182 Konstytucji) przy udziale KRS. Nie da się go również wywieść z konstytucyjnie określonych celów KRS. Przyznanie ławnikom przez prawo o ustroju sądów powszechnych atrybutu niezawisłości w zakresie orzekania (art. 169 § 1), nie oznacza zrównania ich pozycji z sędziami zawodowymi, ani obowiązku ustawodawcy uregulowania procedury ich wyboru w sposób porównywalny do powoływania sędziów.

Kryteria wyboru ławników, czas trwania ich kadencji, podstawy wygaśnięcia mandatu i odwołania ławnika, a także możliwość niepowołania ławnika do pełnienia obowiązków w czasie trwania kadencji określa u.s.p. Realizacja przez KRS konstytucyjnie określonych celów (art. 186 ust. 1) następuje przez: 1) opiniowanie projektowanych w tym przedmiocie rozwiązań normatywnych (art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz. U. Nr 100, poz. 1082 ze zm.; dalej: ustawa o KRS), bądź 2) kierowanie do Trybunału Konstytucyjnego wniosków w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 2 Konstytucji). KRS nie jest więc, zdaniem Prokuratora Generalnego, pozbawiona możliwości wykonywania swych konstytucyjnie

określonych zadań, chociaż przepisy nie przewidują jej uczestnictwa w procedurze wyboru ławników.

Prokurator Generalny zwrócił ponadto uwagę, że czynne uczestnictwo liczącej 25 osób KRS w wyborach ławników przez rady gmin, których jest w Polsce 2 489, nastęczałoby w praktyce istotne trudności.

Podsumowując Prokurator Generalny stwierdził, że konstytucyjnie określone cele działania Krajowej Rady Sądownictwa nie obligowały ustawodawcy zwykłego do czynnego włączenia tego organu w procedurę wyboru ławników. Stanowiąc zakwestionowany przepis, prawodawca działał w zakresie przysługującej mu swobody legislacyjnej i tym samym art. 160 u.s.p. jest zgodny z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

3.5. W odniesieniu do zarzutów dotyczących konstytucyjności art. 161, art. 162, art. 163 § 2 i art. 164 § 1 u.s.p., Prokurator Generalny wyraził pogląd, że wykraczają one poza granice dopuszczalności pytania prawnego.

Sąd inicjujący postępowanie przed Trybunałem w niniejszej sprawie nie wyraził odrębnych zastrzeżeń dotyczących treści normatywnej wymienionych wyżej przepisów. Upatrując niekonstytucyjności w wyłącznym uprawnieniu rad gmin do wyboru ławników, WSA przeniósł jedynie te wątpliwości na pozostałe wskazane w pytaniu prawnym przepisy, uznając, że w przypadku uznania niekonstytucyjności art. 160 prawa o ustroju sądów powszechnych, także one powinny ulec zmianie.

Wobec tego, że przedmiotem wątpliwości sądu jest zarzut niepełnej regulacji (art. 160 u.s.p. pomija uczestnictwo KRS w wyborach ławników), nie można, zdaniem Prokuratora Generalnego, uznać, że zakwestionowanie pozostałych przepisów pozostaje w funkcjonalnym związku z poszukiwaniem przez sąd normy stanowiącej postawę rozstrzygnięcia w rozpatrywanej sprawie. Nawet bowiem przy założeniu, że Trybunał uznałby niekonstytucyjność art. 160 u.s.p., to jego sanowanie wymagałoby działań legislacyjnych zarówno w odniesieniu do tego, jak i innych, wiążących się z nim przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych, w zależności od przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania.

4. W imieniu Sejmu, w piśmie z 30 lipca 2005 r., stanowisko w sprawie pytania prawnego WSA zajął Marszałek Sejmu, stwierdzając, że przedstawione przez sąd wątpliwości należy uznać za niezasadne.

4.1. Konstytucyjna zasada podziału władz zakłada istnienie równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej. Warunkiem zachowania tej równowagi jest m.in. zawarty w normach ustrojowych mechanizm wzajemnego hamowania władz, które nie działają w oderwaniu i autonomii od pozostałych.

Przykładem takiego wpływu władzy wykonawczej na sędziowską jest choćby powoływanie przez Prezydenta RP na wniosek KRS sędziów sądów powszechnych i administracyjnych, a przez Ministra Sprawiedliwości – asesorów sądowych.

Wybór ławników przez rady gmin wydaje się – zdaniem Marszałka Sejmu – w pełni uzasadniony. Rolą ławników jest reprezentowanie społeczeństwa w wymiarze sprawiedliwości i jego społeczna kontrola. Samorząd lokalny stanowi wspólnotę mieszkańców określonych jednostek podziału terytorialnego państwa. Rady gmin wybierają na ławników obywateli zgłoszonych przez różne podmioty i w ten sposób uzyskuje się reprezentację społeczeństwa w sądzie. To rozwiązanie dobrze realizuje cel jaki ma spełniać ta grupa społeczna. Trudno byłoby natomiast odnaleźć sens w takiej formule wyłaniania ławników, w której wyborcu dokonywałyby organy administracji publicznej czy organy sądowe.

4.2. Zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji, Krajowa Rada Sądownictwa ma stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Z żadnego przepisu Konstytucji nie

wynika wymóg realizacji art. 182 (gwarantującego udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości) przy udziale KRS. Ławnicy stanowią oddzielną grupę osobową w sądach powszechnych, do której stosuje się art. 178 Konstytucji, gdyż – zgodnie z art. 169 § 1 u.s.p., w zakresie orzekania ławnicy są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Jednak przyznanie ławnikom atrybutu niezawisłości w zakresie orzekania nie oznacza zrównania ich pozycji z sędziami zawodowymi i – co za tym idzie – powstania obowiązku po stronie ustawodawcy uregulowania procedury ich wyboru w sposób porównywalny (z punktu widzenia udziału KRS) do powoływania sędziów.

4.3. W ocenie Marszałka Sejmu zakwestionowanie przez WSA art. 161, art. 162, art. 163 § 2 i art. 164 § 1 u.s.p. wykracza poza granice dopuszczalności pytania prawnego, gdyż brak jest związku pomiędzy odpowiedzią na nie a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy rozpatrywanej przez sąd.

II

Na rozprawie 29 listopada 2005 r. sędzia sprawozdawca, wobec nieobecności przedstawiciela WSA w Warszawie, zreferował wątpliwości wyrażone w pytaniu prawnym. Uczestnicy postępowania w całości podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie i zawartą w nich argumentację.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przepisy objęte pytaniem prawnym – dopuszczalny przedmiot kontroli.

1.1. Na wstępie należy rozstrzygnąć kwestię o charakterze formalnym związaną z zakresem pytania prawnego, którym Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) zainicjował niniejszą sprawę.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, przesłanką skutecznego zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie kontroli konkretnej jest związek pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a sprawą zawisłą przed sądem. Od odpowiedzi na pytanie ma bowiem zależeć rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem występującym do Trybunału Konstytucyjnego. Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela pogląd wyrażany w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału, iż zależność, o której mowa w art. 193 Konstytucji, ma charakter szerszy i mniej skonkretyzowany, niż wymagania dotyczące skargi konstytucyjnej sformułowane w art. 79 Konstytucji. W tym ostatnim wypadku nakazane jest bowiem wskazanie aktu normatywnego „na podstawie którego” orzeczono ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach konstytucyjnych. Sąd zadający Trybunałowi pytanie o konstytucyjność może natomiast jako przedmiot wątpliwości wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa lub zamierza rozważyć w procesie interpretacji i stosowania prawa, a więc przy poszukiwaniu normy jednostkowego rozstrzygnięcia sprawy. Pojęcie „wpływu” jest bowiem szersze, niż pojęcie „podstawy” rozstrzygnięcia (por. wyrok z: 1 lipca 2003 r., P 31/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 58; 16 listopada 2004 r., P 19/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 106).

1.2. Sprawa, w związku z którą skierowane zostało do Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywane pytanie prawne, wszczęta została skargą Wojewody Mazowieckiego na uchwałę o wyborze ławników. Skarżący zarzuca radzie miejskiej naruszenie (ze względu na to, że dokonała wyboru osób zgłoszonych przez partię polityczną) art. 162 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze

zm.; dalej: prawo o ustroju sądów powszechnych bądź u.s.p.), który nie wzbudził tego rodzaju wątpliwości konstytucyjnych WSA. Wziąwszy jednak pod uwagę, że chociaż sądy administracyjne rozstrzygają w granicach danej sprawy, to jednak nie są związane zarzutami, wnioskami oraz powołaną podstawą prawną skarg, należy uznać, że występujący z pytaniem prawnym sąd mógł – o ile rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy zależałoby od odpowiedzi Trybunału – zakwestionować także inne niż wskazane przez Wojewodę Mazowieckiego przepisy. Jest ewidentne, chociaż uzasadnienie pytania prawnego bezpośrednio nie wskazuje tej zależności, że w przypadku ewentualnego stwierdzenia przez Trybunał niezgodności z Konstytucją art. 160 u.s.p., także uchwała podjęta na jego podstawie dotknięta byłaby wadą przesądającą wynik postępowania sądowo-administracyjnego. Nie ulega więc wątpliwości, iż od odpowiedzi na pytanie prawne w części dotyczącej art. 160 prawa o ustroju sądów powszechnych zależy rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem.

1.3. Tego wymaganego przez Konstytucję związku brak jest natomiast w odniesieniu do pozostałych, wymienionych jako przedmiot kontroli, przepisów, tj. art. 161, art. 162, art. 163 § 2 i art. 164 § 1 u.s.p. Podkreślić przy tym trzeba, że WSA nie formułuje względem nich żadnych odrębnych zarzutów, poprzestając jedynie na stwierdzeniu, iż nawet w razie wyeliminowania z obrotu prawnego art. 160 u.s.p., wykładnia systemowa pozostałych wymienionych w *petitum* pytania prawnego przepisów pozwałaby na dalsze korzystanie przez rady gmin z prawa do wyłącznego wyboru ławników. Trybunał Konstytucyjny uważa jednak (nie przesądzając wszakże rozstrzygnięcia co do *meritum* w niniejszej sprawie), że już samo stwierdzenie niekonstytucyjności art. 160 u.s.p. byłoby wystarczającą przesłanką rozstrzygnięcia przez WSA sprawy uchwały zaskarżonej przez Wojewodę Mazowieckiego. Co więcej, taki wyrok Trybunału Konstytucyjnego stanowiłby równocześnie bodziec dla prawodawcy do znowelizowania prawa o ustroju sądów powszechnych w taki sposób i w takiej skali, aby wszystkie zawarte w nim regulacje odpowiadały modelowi wyłaniania ławników zrekonstruowanemu w drodze interpretacji Konstytucji.

1.4. W świetle powyższego nie można uznać, że od odpowiedzi na pytanie o konstytucyjność przepisów art. 161, art. 162, art. 163 § 2 i art. 164 § 1 u.s.p. zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Pytanie prawne w tym zakresie nie spełnia zatem przesłanki funkcjonalnej i zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, dotyczące go postępowanie podlega umorzeniu z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

2. Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

2.1. Zgodnie z art. 182 Konstytucji: „Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa”. Występujące w tym przepisie pojęcie „wymiaru sprawiedliwości” nie jest prawnie zdefiniowane, dotychczas nie zostało również precyzyjnie określone ani w orzecznictwie ani w doktrynie. Ponieważ dominuje znaczenie przedmiotowe, dlatego można powiedzieć, że udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oznacza partycypację czynnika społecznego w rozstrzyganiu sporów poprzez stosowanie norm prawnych do konkretnych przypadków (sytuacji).

Trzeba zaznaczyć, że Konstytucja nie określa ani formy, ani zakresu tego udziału. Trafny jest pogląd, że z treści art. 182 wynika, iż nie jest możliwe ani całkowite wyłączenie obywateli ze sprawowania tej funkcji (wymiaru sprawiedliwości), ani takie jej zawężenie, by udział ten przybrał zakres jedynie symboliczny. Rozumienie art. 182 Konstytucji jako normy upoważniająco-odsyłającej oznacza kompetencję dla ustawodawcy zwykłego do wprowadzenia udziału czynnika obywatelskiego w wymiarze sprawiedliwości. Treść tego przepisu wyraża intencje ustrojodawcy odejścia od rozwiązań

zawartych w poprzednim stanie prawno-konstytucyjnym. Art. 49 (w pierwotnym brzmieniu) Konstytucji z 22 lipca 1952 r., zgodnie z którym: „Rozpoznawanie i rozstrzyganie spraw w sądach odbywa się z udziałem ławników ludowych, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie”, ustanawiał zasadę szerokiej partycypacji czynnika obywatelskiego w wymiarze sprawiedliwości. Treść obecnie obowiązującej regulacji nie daje podstaw do tego, by wywodzić z niej nakaz przyjęcia rozwiązań ustawowych czyniących ten udział powszechnym, czy preferowanym (L. Garlicki, *komentarz do art. 182, uwaga 3*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, op. cit.*, s. 1-2). Z punktu widzenia zakresu udziału czynnika społecznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oznacza to, że udział ten może być ograniczony do niektórych spraw; wyłącza to jednak możliwość takiej regulacji, by w sprawach danej kategorii wymiar sprawiedliwości należał wyłącznie do czynnika społecznego.

2.2. Prawo o ustroju sądów powszechnych utrzymuje tradycyjną w Polsce instytucję ławników, aczkolwiek nie ma przeszkód prawnych, by w przyszłości z woli ustawodawcy została ona zastąpiona np. instytucją sędziów przysięgłych. Zakres uczestnictwa obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości ogólnie określa art. 4 u.s.p., zgodnie z którym ławnicy biorą udział w rozpoznawaniu spraw przed sądami pierwszej instancji, chyba że ustawy stanowią inaczej (§ 1), zaś przy rozstrzyganiu spraw ławnicy mają prawa równe z sędziami (§ 2). Regulacja ta uzasadnia pogląd, że jakkolwiek pełnienie obowiązków przez ławników nie ma charakteru zawodowego, to należy stosować wobec nich wymóg bezstronności i niezawisłości. Z tego punktu widzenia doniosłe znaczenia ma art. 169 § 1 u.s.p., który wskazuje, że w zakresie orzekania ławnicy są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Korzystając z tych samych praw co sędziowie zawodowi, ławnicy nie mają jednak (co z kolei przesądza art. 169 § 2 u.s.p.) możliwości przewodniczenia na rozprawach i naradach, ani też wykonywać czynności sędziów poza rozprawą, chyba że ustawy stanowią inaczej. Jednak ze względu na to, że ławnicy mają w organie kolegialnym, w skład którego wchodzi, liczebną przewagę nad czynnikiem profesjonalnym (a głos przewodniczącego ma taką samą wagę jak głos pozostałych członków składu orzekającego), w przypadku niemożliwości uzgodnienia poglądów mogą oni rozstrzygnąć sprawę wbrew stanowisku sędziego zawodowego. Jeśli jednak rozbieżności wystąpiłyby między ławnikami, każdy z nich – podobnie jak sędzia zawodowy – ma możliwość złożenia zdania odrębnego (*votum separatum*).

Nawet ta powierzchownie zarysowana charakterystyka modelu ustrojowego instytucji ławnika nasuwa wniosek, że 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, a przez to również – z uwagi na związki treściowe pomiędzy art. 10 i 173 Konstytucji (o czym niżej) – zasady podziału władz.

2.3. Ciągle wzrastająca liczba i stopień skomplikowania przepisów regulujących określone obszary działalności ludzkiej, a także skomplikowane techniki ich wykładni (m.in. w zgodzie z prawem Unii Europejskiej) powodują, że udział osób niemających profesjonalnego przygotowania do wykonywania funkcji wymierzania sprawiedliwości może dziś budzić pewne wątpliwości. Nie jest ich pozbawiony nawet sam prawodawca, czemu daje wyraz uchwalona ostatnio ustawa z 1 sierpnia 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 169, poz. 1413), która z jednej strony ograniczyła udział ławników w wielu rodzajach spraw sądowych, z drugiej natomiast – ustanowiła wyższe wymogi dotyczące kwalifikacji kandydatów na ławników (zob. uzasadnienie rządowego projektu ww. ustawy, druk sejmowy nr 3797).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla jednak, że ani warunki, jakie spełniać muszą kandydaci na ławników (art. 158 i art. 159 u.s.p.), ani nawet wspomniane formy i

znaczenie ich udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, ze względu na treść zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym, nie stanowią przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie.

3. Zasada podziału władz jako wzorzec kontroli przepisu regulującego kompetencje organów samorządu terytorialnego.

3.1. Jednym z wymienionych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny wzorców kontroli art. 160 u.s.p. jest art. 10 Konstytucji. Przepis ten, stanowiąc wyraz zasady podziału władz, wskazuje w ust. 1 podstawę przedmiotowego rozgraniczenia władz, a w ust. 2 podmiotowego, wymieniając organy konstytucyjne, którym powierzone jest wykonywanie władzy ustawodawczej (Sejm i Senat), władzy wykonawczej (Prezydent RP i Rada Ministrów) oraz władzy sądowniczej (sądy i trybunały). Zdaniem występującego z pytaniem prawnym sądu, chociaż Konstytucja w art. 10 ust. 2 ogranicza pole możliwych konfliktów między organami państwa mającymi status naczelnych, to jednak z uwagi na to, że pojęcie władzy wykonawczej jest dużo szersze i obejmuje większy krąg podmiotów, w rozważaniach na temat zasady podziału władz należy uwzględnić również samorząd terytorialny.

Ustosunkowując się do sformułowanych w pytaniu prawnym poglądów, zarówno Prokurator Generalny, jak i Krajowa Rada Sądownictwa wyrazili przekonanie, iż art. 10 Konstytucji nie odnosi się bezpośrednio ani do ustroju władz lokalnych, ani ich relacji z centralnymi organami państwa, stąd w niniejszej sprawie nie stanowi on (a w konsekwencji także statuujący zasadę niezależności i odrębności sądów art. 173 Konstytucji) adekwatnego wzorca kontroli.

Wobec tych wątpliwości, przystąpienie do merytorycznej oceny zakwestionowanego przepisu musi zostać poprzedzone rozstrzygnięciem przez Trybunał, czy zasada podziału władz może być punktem odniesienia dla badania konstytucyjności regulującego kompetencje organów samorządu terytorialnego art. 160 u.s.p.

3.2. Samorząd terytorialny klasyfikowany jest w literaturze przedmiotu jako element (segment) władzy wykonawczej. Podstawą takiej klasyfikacji są: a) przedmiot działania samorządu (sprawy stanowiące zakres działania samorządu należą do dziedziny władzy wykonawczej); b) stosowane środki działania (są to środki administracyjne, a nie ustawodawcze, czy sądowe); c) fakt, że samorząd nie działa suwerennie, lecz tylko na podstawie ustaw i w ramach przez nie wytyczonych, a zgodność jego działania z prawem podlega nadzorowi organów państwowych oraz d) systematyka konstytucji, w której dotyczące go przepisy są usytuowane bezpośrednio po przepisach określających zasady i zakres działania naczelnego organu wykonawczego – Rady Ministrów .

3.3. Uznanie samorządu terytorialnego za część władzy wykonawczej nie przesądza samoistnie tego, czy zakres przypisanych mu w ustawodawstwie zadań i kompetencji (a także sposób ich wykonywania) może być oceniany przez pryzmat art. 10 Konstytucji.

3.4. Próba określenia pozycji samorządu terytorialnego względem lub w ramach konstytucyjnego systemu podziału władz podejmowana była już we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jak dotąd problem ten nie został jednak definitywnie rozstrzygnięty.

W sprawie K. 4/95 (orzeczenie z 23 października 1995 r., OTK ZU nr 2/1995, poz. 11) Trybunał stwierdził, że z konstytucyjnie zagwarantowanego udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy, polegającego na wykonywaniu w ramach ustaw istotnej części zadań publicznych, wynika związek tego samorządu z wyróżnionym w konstytucji segmentem władzy wykonawczej. Jednak związek ten Trybunał ocenił tylko jako pośredni, stwierdzając, że zasada podziału władz, nakazując rozdział władzy państwowej pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, nie odnosi się

wprost do samorządu terytorialnego. Stąd w konkluzji rozważań Trybunał wyraził pogląd, iż „*de lege lata* konstytucja nie stwarza żadnych podstaw dla tworzenia konstrukcji odrębnej «władzy samorządowej», ani nie nakazuje, aby zadania i kompetencje organów samorządu terytorialnego musiały być klasyfikowane według reguł «trójpodziału» władz”. W rezultacie, dla rozpatrywanego w tamtej sprawie problemu, konstytucyjna zasada podziału władz – jako odnosząca się do systemu naczelných organów państwowych – uznana została za irrelevantną, a tym samym stwierdzenie niezgodności pomiędzy zakwestionowanym przepisem a tą zasadą było niemożliwe.

Odmienne stanowisko wobec omawianej kwestii zajął Trybunał Konstytucyjny w sprawie K. 7/99 (wyrok z 11 stycznia 2000 r., OTK ZU nr 1/2000, poz. 2), a więc już pod rządami Konstytucji z 1997 r. Przypominając, że podział władzy ma aspekt zarówno organizacyjny (podmiotowy), funkcjonalny (przedmiotowy), jak i personalny (*incompatibilitas*), Trybunał stwierdził, że „konieczne jest określenie pozycji organów władzy samorządowej na tle wskazanego trójpodziału. Mieszkańcy określonego terytorium stanowią samorządową wspólnotę lokalną gminy i powiatu, a także wspólnotę regionalną województwa. Istotą samorządu terytorialnego jest to, że pewne dziedziny spraw, wydzielonych z zakresu władzy państwa, powierza się tym wspólnotom do samodzielnego rozwiązywania. Zadania, które przypadają organom samorządu stanowią część zadań administracji publicznej i są realizowane przez organy samorządowe podporządkowane wspólnocie i reprezentujące jej interesy (...). W konsekwencji dochodzi do stworzenia dualistycznego modelu administracji, cechującego współczesne ustroje demokratyczne (...). Trzeba podkreślić, że obecnie w Polsce organy władzy samorządowej wykonują znaczną część zadań, które wcześniej (do 27 maja 1990 r.) realizowane były w całości przez agendy administracji rządowej hierarchicznie podporządkowane Radzie Ministrów, Premierowi albo poszczególnym ministrom. Wszystko to uzasadnia wniosek, że w trójpodziale władz organy samorządu terytorialnego reprezentują postać władzy wykonawczej”.

3.5. Trybunał Konstytucyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podziela i podtrzymuje punkt widzenia przedstawiony w drugim z wymienionych orzeczeń (K 7/99). Dopuszczalność kontroli przepisu normującego kompetencje organów samorządu terytorialnego pod względem zgodności z wyrażoną w art. 10 Konstytucji zasadą podziału władzy ma w niniejszej sprawie szczególne uzasadnienie.

Zgodnie z art. 160 § 2 u.s.p., gminy przygotowują wybory ławników jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Zadania zlecane jednostkom samorządu terytorialnego są na gruncie art. 166 Konstytucji rodzajem zadań publicznych innych niż służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (te bowiem określane są mianem zadań własnych), które przekazywane są w trybie oraz wykonywane w sposób określony w ustawie. Podział zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecane, nie jest nową i oryginalną koncepcją polskiego ustrojodawcy, aczkolwiek wydaje się, że obecnie uzasadnienie i znaczenie tego rozróżnienia maleje. Podkreślany jest odmienny rygor prawny zadań własnych i zadań zleconych, a zróżnicowanie znajduje wyraz zwłaszcza w: a) sposobie określania zadań zleconych, których zakres wyznaczać mogą tylko ustawy i jedynie wtedy, gdy wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa (art. 166 ust. 2 Konstytucji); b) sposobie finansowania zadań zleconych (jednostka samorządu terytorialnego musi otrzymać środki finansowe niezbędne dla realizacji zadań zleconych) oraz c) określeniu środków nadzoru oraz weryfikacji aktów i decyzji administracyjnych podjętych w realizacji tych zadań (np. art. 17 k.p.a.) (L. Garlicki (*Polskie prawo konstytucyjne, op. cit.*, s. 328, nazywając je pozasamorządowymi).

Trzeba jednak podkreślić, że podejmowane przez przedstawicieli nauki prawa (tak administracyjnego, jak i konstytucyjnego) próby skonstruowania kryteriów pozwalających

na zaliczanie poszczególnych zadań do jednej albo drugiej z kategorii nie przynoszą jednoznacznych i satysfakcjonujących wyników. Wynika to m.in. z faktu, że w ostatnich latach również prawne konsekwencje związane z podziałem zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone w dużym stopniu uległy ujednoliceniu. Dzisiejsze znaczenie tego dualizmu przejawia się więc przede wszystkim w możliwości wyznaczania na jego podstawie zakresu i form ingerencji nadzorczej państwa w sferę działalności samorządu terytorialnego.

Rozbieżność kryteriów klasyfikacji potwierdza raczej tezę, że istnienie wyraźnych różnic pomiędzy zadaniami własnymi a zleconymi samorządu terytorialnego nie jest oczywiste. Nie zmienia to jednak wartości zasadniczego ustalenia, iż *de lege lata* gminy wykonują zadania obydwu wymienionych kategorii, co sprawia, że również samym gminom przypisuje się dwoisty charakter – wspólnoty samorządowej oraz jednostki wykonawczej administracji rządowej (zob. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, s. 178).

Przygotowanie wyboru ławników, ze względu na treść art. 160 § 2 u.s.p., nominalnie uznać trzeba za zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Zastosowanie wobec tego zadania materialnych kryteriów oceny prowadzi do podobnych, acz – o czym przekonują wcześniejsze uwagi – mających jedynie umowny status konkluzji. Wybór obywateli uczestniczących w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości jest wszak zadaniem o ogólnopaństwowym, a nie lokalnym znaczeniu, nie służy bowiem zaspakajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Właśnie ten ogólnopaństwowy wymiar omawianego przedsięwzięcia, chociaż realizowanego w sposób zdekoncentrowany (rozproszony), skłania Trybunał do rozważenia zgodności przepisów regulujących jego przebieg z zasadą podziału władzy.

3.6. Wojewódzki Sąd Administracyjny wzorcami kontroli w niniejszej sprawie uczynił m.in. zasadę niezależności i odrębności sądów. Zasada ta wynika z art. 10 Konstytucji, wyrażającego zasadę podziału i równowagi władz, a jednocześnie została proklamowana *expressis verbis* w szczegółowym przepisie konstytucyjnym – art. 173. Niezależność sądów zakłada przede wszystkim oddzielenie organizacyjne i funkcjonalne sądownictwa od organów innych władz, tak aby zapewnić sądom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania.

Warto przypomnieć, że w sprawie K 12/03 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż art. 173 Konstytucji nie znosi, ani w żadnym stopniu nie modyfikuje podstawowej zasady ustrojowej RP podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (wyrok z 18 lutego 2004 r., OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8).

Wziąwszy powyższe pod uwagę, a ponadto uwzględnivszy, iż w rozpatrywanym tu pytaniu prawnym przedstawiona została w zasadzie jednorodna argumentacja mająca uzasadniać niezgodność art. 160 u.s.p. z art. 10 i art. 173 Konstytucji, Trybunał stwierdza, że nie istnieje potrzeba przeprowadzenia dodatkowych rozważań na temat dopuszczalności kontroli zakwestionowanego przez WSA przepisu z zasadą odrębności i niezależności sądów.

3.7. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że udział organów samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej uzasadnia w niektórych przypadkach odnośnie do ich działalności zasad uregulowanych w art. 10 oraz art. 173 Konstytucji. Nie jest to jednak generalna prawidłowość, gdyż kontroli w tym zakresie potencjalnie mogą podlegać jedynie pewne obszary aktywności samorządu terytorialnego – ze względu na charakter i znaczenie wykonywanych w ich granicach zadań. Wybór ławników, choć przypisany radom gmin, jest przedsięwzięciem, którego rezultaty wywierają skutek w sferze personalno-organizacyjnej organów państwowych (sądów). Ocena, czy ten rodzaj ingerencji w podmiotową sferę władzy sądowniczej nie jest

nadmierny, wymaga zatem zdaniem Trybunału uwzględnienia dyrektyw wywodzonych z konstytucyjnej zasady podziału władzy oraz odrębności i niezależności sądów.

4. Zgodność art. 160 prawa o ustroju sądów powszechnych z art. 10 oraz art. 173 Konstytucji RP.

4.1. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada podziału władzy zakłada, że system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy zapobiegające koncentracji i nadużyciom władzy państwowej, gwarantujące jej sprawowanie zgodnie z wolą Narodu i przy poszanowaniu wolności i praw jednostki. Wymóg „rozdzielenia” władz oznacza m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z tych władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty. Ustawodawca zaś – kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych – nie może naruszyć owego „istotnego zakresu” danej władzy.

Zasada podziału władzy zakłada szczególnie sposób określenia stosunków między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. W stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz „przecinają się” lub „nakładają”. Natomiast relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie „separacji”. Koniecznym elementem zasady podziału władzy są niezależność sądów i niezawisłość sędziów (por. m.in. wyrok z 14 kwietnia 1999 r., K. 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41).

Charakterystykę pozycji władzy sądowniczej warto uzupełnić o ustalenia dokonane przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 12/03. Trybunał stwierdził, że: „art. 173 Konstytucji, w którym mowa o sądach i trybunałach, jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz, nie znosi podstawowej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje. Należy także mieć na uwadze, że rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa. Stanowią one w istocie rzeczy jedną konstrukcję, w ramach której obowiązane są współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zasada współdziałania określona w preambule Konstytucji). Innymi słowy, odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy wszystkimi tymi władzami. Każda z nich powinna dysponować natomiast takimi instrumentami, które pozwalają jej powstrzymać, hamować działania pozostałych (...). Zasada ta, wyrażana także znaną formułą *checks and balance*, jest jedną z najstarszych zasad ustrojowych i zarazem jedną z najistotniejszych i najlepiej sprawdzonych w praktyce reguł demokracji. (...) Jest w tym kontekście poza sporem, że mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu, a jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nie objętej bezwzględną zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne” (wyrok z 18 lutego 2004 r., OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8).

Należy stwierdzić, że odrębność władzy sądowniczej przejawia się w jej szczególnych kompetencjach, polegających na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Sam jednak podział władz nie eliminuje wszelkich powiązań między władzami. Sędziów powołuje Prezydent RP, jako organ władzy wykonawczej, a Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór administracyjny nad sądami powszechnymi. Podstawy działalności sądów stanowią akty parlamentu, a więc władzy ustawodawczej. Wskazane powiązania nie mogą naruszać odrębności władzy sądowniczej, co oznacza, że pozostałym władzom nie można

powierzać wymiaru sprawiedliwości (tak m.in.: wyrok z 19 lipca 2005 r., K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81).

Wiąże się z tym wymagająca rozstrzygnięcia wątpliwość, czy wybór ławników, którzy obok sędziów zawodowych tworzą osobowy substrat sądów, jest w ramach podziału władz dopuszczalnym powiązaniem między władzą wykonawczą a sądowniczą. Wyrażone w pytaniu prawnym zastrzeżenia wobec obowiązującej w tym zakresie procedury dowodzą istnienia obawy, że powierzenie przez ustawodawcę wyboru obywateli uczestniczących w wymiarze sprawiedliwości radom gmin prowadzi do ich nadmiernej ingerencji w organizacyjną (podmiotową) sferę niezależności i odrębności sądów.

4.2. Przystępując do oceny zgodności art. 160 u.s.p. z zasadą podziału władzy należy zauważyć, że jakkolwiek przepis ten wybór ławników przypisuje wyłącznie (co w pytaniu prawnym akcentuje Wojewódzki Sąd Administracyjny) radom gmin, to jednak inny przepis tej ustawy formułuje bogaty katalog podmiotów uprawnionych do przedstawiania kandydatów na ławników. Zgodnie z art. 162 § 1 uprawnienie to posiadają: prezesi 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 stale na danym terenie. W świetle cytowanej regulacji brak jest podstaw dla przyjęcia, że władza sądownicza całkowicie pozbawiona jest udziału w procedurze wyboru ławników, jej przedstawiciele (prezesi sądów rejonowych i okręgowych) mają bowiem zagwarantowaną prawnie możliwość wysuwania kandydatów na ławników, spośród których rady gmin następnie dokonują wyboru. Oczywiście grono kandydatów obejmuje nie tylko osoby proponowane ze strony władzy sądowniczej, a co więcej art. 162 § 2 u.s.p. przesądza, że prezesi sądów nie mogą zgłaszać kandydatów na ławników do orzekania w sprawach z zakresu prawa pracy (czynić to mogą jedynie związki zawodowe oraz organizacje pracodawców). Jednak przedstawiona tu wstępna faza wyboru ławników nie może zostać pominięta przy ocenie intensywności i znaczenia ingerencji samorządu terytorialnego w obszar – w tym przypadku organizacyjny (personalny) – władzy sądowniczej.

4.3. Wybór ławników jest tylko pewnym – aczkolwiek bardzo istotnym – elementem kształtowania personalnego składu sądu, rozumianego tu jako ciało kolegialne sprawujące wymiar sprawiedliwości. Wybór ten nie przesądza jednak ani wyłącznie, ani definitywnie obsady sądów orzekających w poszczególnych sprawach, albowiem – chociaż dokonywany z pominięciem udziału Krajowej Rady Sądownictwa – nie pozostaje całkowicie poza kontrolą władzy sądowniczej. Decydujące w tym zakresie znaczenie mają przepisy regulujące przesłanki i procedurę odsunięcia ławników od uczestnictwa w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, czyli art. 166 oraz art. 167 prawa o ustroju sądów powszechnych.

Abstrahując od wskazanych w art. 166 § 1 u.s.p. okoliczności prowadzących do wygaśnięcia mandatu ławnika *ex lege* (prawomocne skazanie za przestępstwo bądź wykroczenie, w tym również skarbowe), zgodnie z § 2 tego przepisu rada gminy, która wybrała ławnika, może go odwołać na wniosek prezesa właściwego sądu, w razie: niewykonywania obowiązków ławnika, zachowania godzącego w powagę sądu lub niezdolności do wykonywania obowiązków ławnika. Należy przy tym podkreślić, że wniosek właściwego prezesa sądu (którego podstawą może być każdy z wymienionych powodów) jest jedynym czynnikiem, który uruchamia procedurę odwołania ławnika przez radę gminy. Mechanizm ten zapewnia przedstawicielom władzy sądowniczej możliwość praktycznej i skutecznej (z punktu widzenia osiągniętych rezultatów) weryfikacji osób wybranych na ławników przez rady gmin. 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 nie tylko granice swobody ustawodawcy w kształtowaniu zakresu kompetencji organów władzy publicznej, ale również sposób korzystania przez te organy z przyznanych im kompetencji (por. wyrok z 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41). 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.

Z kolei zgodnie z art. 167 § 1 u.s.p.: „W czasie trwania kadencji nie powołuje się ławnika do pełnienia obowiązków w razie ujawnienia okoliczności, które nie pozwalały na jego wybór, oraz w razie wszczęcia postępowania karnego przeciwko ławnikowi, do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy”. Cytowany przepis stanowi gwarancję, że osoba, która została wybrana na ławnika przez radę gminy, spełniać będzie określone przez ustawodawcę kryteria, które warunkowały dopuszczalność jej wyboru. Jest to regulacja, która pozwala nie tylko na zawieszenie ławnika w pełnieniu obowiązków z powodu okoliczności, które nastąpiły po jego wyborze, lecz także istniejące wcześniej, a jedynie ujawnione *post factum*. Tym samym art. 167 § 1 u.s.p. zapewnia kontrolę ze strony organów władzy sądowniczej (prezesów sądów) legalności wyboru każdego ławnika.

4.4. Podsumowując unormowania zawarte w prawie o ustroju sądów powszechnych należy zatem wskazać, że prezesi właściwych sądów mają prawo: 1) zgłaszania radom gmin kandydatów na ławników; 2) występowania w sytuacjach wymienionych w ustawie do rad gmin z wnioskami o odwołanie ławników oraz 3) zawieszania ławników w czasie trwania kadencji w pełnieniu obowiązków.

W tak skonstruowanym otoczeniu normatywnym powierzenie radom gmin kompetencji wyboru ławników nie może być więc traktowane jako naruszenie konstytucyjnej zasady odrębności i niezależności władzy sądowniczej (art. 10 oraz art. 173 Konstytucji), w pionie tej władzy istnieją bowiem organy wyposażone w instrumenty weryfikacji, którzy spośród ławników faktycznie uczestniczyć będą w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Ewentualne wątpliwości, czy prezesi sądów stanowią w tym przypadku właściwy z konstytucyjnego punktu widzenia organ działający w imieniu władzy sądowniczej pozostaje – z uwagi na granice pytania prawnego – poza przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie.

4.5. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że art. 160 u.s.p. we wskazanym w pytaniu prawnym zakresie nie pozwala na nadmierne i arbitralne wkraczanie władzy wykonawczej w obszar funkcjonowania sądu, a tym samym przepis ten nie narusza konstytucyjnych zasad: podziału władz (art. 10 Konstytucji) oraz niezależności i odrębności sądów (art. 173 Konstytucji).

5. Zgodność art. 160 prawa o ustroju sądów powszechnych z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Zdaniem występującego z pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, KRS – ze względu na konieczność obrony niezależności sądownictwa w dziedzinie kształtowania jego składu osobowego – winna uczestniczyć w wyborze ławników. Pogląd ten, aby mógł zostać uznany za podstawę stwierdzenia niekonstytucyjności rozwiązania przyjętego w prawie o ustroju sądów powszechnych, winien znajdować uzasadnienie w Konstytucji.

Jak już była o tym mowa (zob. pkt III.2 uzasadnienia), procedura wyboru obywateli uczestniczących w wymiarze sprawiedliwości nie została uregulowana przez ustrojodawcę. Powstaje zatem pytanie, czy z innych przepisów Konstytucji wynikają w tej mierze jakieś dyrektywy, bądź ograniczenia, a przede wszystkim, czy można je wywieść z art. 186, wskazanego w pytaniu prawnym jako wzorzec kontroli?

5.2. Art. 186 Konstytucji określa ogólne zadanie Krajowej Rady Sądownictwa, jakim jest stanie na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów, ale – poza przyznaniem KRS prawa inicjowania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym – przepis ten nie określa ani środków, ani procedur służących realizacji tego zadania. Co do zasady pozostawione to zostało ustawodawcy zwykłemu, zaś jedyny wyjątek w tym względzie stanowi art. 179 Konstytucji, zgodnie z którym sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek KRS.

Wydaje się, że występujący z pytaniem prawnym Wojewódzki Sąd Administracyjny postulując, by procedura wyboru ławników była ukształtowana przez ustawodawcę w sposób analogiczny do procedury powoływania sędziów, koncentruje się na podobieństwie (głównie funkcji w ramach sprawowanego wymiaru sprawiedliwości) ławników i sędziów, nie dostrzegając przy tym różnic w statusie prawnym tych dwu kategorii funkcjonariuszy publicznych.

Zgodnie z Konstytucją, sędziowie powoływani są na czas nieoznaczony (art. 179) i –co wydaje się istotniejsze dla prowadzonych tu rozważań – są nieusuwalni (art. 180 ust. 1). Ławnicy natomiast wybierani są na czas z góry określony – 4-letnią kadencją, a ponadto (jakkolwiek może to być dyskusyjne z punktu widzenia ich niezawisłości w zakresie orzekania, ale pozostaje poza kontrolą w niniejszej sprawie) przed upływem kadencji mogą zostać odwołani.

Wskazane zróżnicowanie sędziów i ławników (które *nota bene* obejmuje więcej elementów niż wyżej wymienione), stwarza dostateczną podstawę dla przyjęcia, że również mechanizm ich wyboru nie musi być identyczny. Udział KRS w procedurze powoływania sędziów (art. 179 Konstytucji) stanowi jedną z konstytucyjnych gwarancji niezależności sądów. Niemniej sama tylko okoliczność, iż w wykonywaniu władzy sądowniczej uczestniczą obywatele (ławnicy) nie oznacza, że Konstytucja wymaga zapewnienia partycypacji KRS również w wyborze ławników. Twierdzić można jedynie, że regulacja w tym zakresie musi być skonstruowana w taki sposób, aby nie dostarczała innym organom władzy instrumentów pozwalających na wpływanie przez te organy na niezależność sądów i niezawisłość sędziów w realizacji ich konstytucyjnej funkcji wymiaru sprawiedliwości. Ten jednak zarzut (w zakresie sformułowanym w pytaniu prawnym) stanowił już przedmiot rozważań i oceny w poprzednim punkcie uzasadnienia.

5.3. Rola ustrojowa Krajowej Rady Sądownictwa stanowiła już kilkakrotnie kwestię rozpatrywaną przez Trybunał Konstytucyjny. We wspomnianej wyżej sprawie K 12/03 Trybunał stwierdził, że „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. dokonała istotnego przesunięcia akcentów w zakresie unormowań obejmujących problematykę władzy sądowniczej. W szczególności należy zauważyć, że aktualny porządek konstytucyjny, zachowując milczenie w odniesieniu do samorządu sędziowskiego, czyni materią konstytucyjną pozycję Krajowej Rady Sądownictwa, statuując w art. 186 Konstytucji, że stoi ona na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Nakładało to na ustawodawcę zwykłego obowiązek wyposażenia Krajowej Rady Sądownictwa w instrumenty zapewniające realną możliwość skutecznego wypełniania tej konstytucyjnej powinności”. W cytowanym orzeczeniu Trybunał uznał, że KRS stanowi gremium pozostające w ramach szerokiej reprezentacji środowiska sędziowskiego. Krajowa Rada Sądownictwa ma bowiem w swoim składzie tak dużą przewagę członków-sędziów (17-tu) nad osobami powoływanymi przez Prezydenta RP (1) i parlament (6), że słusznie jest traktowana jako najwyższa reprezentacja tego środowiska, działająca przede wszystkim w ramach problematyki władzy sądowniczej.

Właśnie ze względu na określoną w Konstytucji pozycję ustrojową oraz zadania Krajowej Rady Sądownictwa, doniosłe znaczenie w rozpatrywanej sprawie ma fakt, iż organ ten, w stanowisku z 16 listopada 2004 r. dotyczącym rozpatrywanego pytania

prawnego, nie znalazł argumentów na rzecz tezy, że brak udziału KRS w procesie powoływania ławników narusza zasadę niezależności (odrębności) sądów.

5.4. Trybunał Konstytucyjny dostrzega troskę Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego o takie ukształtowanie koncepcji udziału czynnika obywatelskiego w realizacji funkcji wymiaru sprawiedliwości, które uwzględniałoby w pełniejszym zakresie dotychczasowe doświadczenia oraz konsekwencje przyjęcia Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. dla modelu ustrojowego Rzeczypospolitej Polskiej. Rolą Trybunału Konstytucyjnego nie jest jednak kontrola celowości i funkcjonalności stanowionych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych. Niemniej w niniejszej sprawie warto zauważyć, że obowiązujący na gruncie prawa o ustroju sądów powszechnych mechanizm wyboru ławników zdaje się lepiej, niż ten postulowany przez WSA (wzorowany na procedurze powoływania sędziów), odpowiadać wymogom zarówno teorii, jak i praktyki.

Po pierwsze, prawne regulacje dotyczące procedury wyboru ławników należy oceniać przez pryzmat ich podstawowych funkcji. W postępowaniu sądowym reprezentują oni różnorodne grupy społeczne, przeciętnych obywateli z ich doświadczeniem życiowym oraz zawodowym, co, stwarzając możliwość kolegialnego rozstrzygnięcia na podstawie konfrontacji fachowego i społecznego punktu widzenia, zabezpiecza ma organy wymiaru sprawiedliwości przed izolacją i wyobcowaniem. Dzięki udziałowi ławników, sąd z jednej strony ma warunki sprzyjające orzekaniu w ściślejszym kontakcie z opinią publiczną, z drugiej zaś – ma swoich przedstawicieli i rzeczników ułatwiających oddziaływanie wychowawcze, edukacyjne i informacyjne na społeczeństwo (por. np. A. Murzynowski, *Istota i zasady procesu karnego*, Warszawa 1994, s. 240).

Skoro zatem udział w orzekaniu wywodzących się spoza grona zawodowych prawników i mających stanowić „przeciwwagę” dla czynnika profesjonalnego ławników gwarantować ma możliwość dokonywania wielostronnej analizy i oceny rozpatrywanych spraw sądowych, nie byłoby pożądane, aby decydujący głos w sprawie wyboru tych ławników zapewniony miała Krajowa Rada Sądownictwa, predestynowana i mająca doświadczenie w rozpatrywaniu kandydatur na stanowiska sędziów. Jest przy tym istotne, że KRS m.in. ze względu na swój skład traktowana jest jako reprezentacja środowiska sędziowskiego (niekiedy nazywana jest wręcz organem *quasi* samorządowym sędziów), brak jest natomiast przekonujących argumentów, by przypisywać jej takie znaczenie wobec ławników. Wręcz przeciwnie, zgodnie z prawem o ustroju sądów powszechnych (art. 175) charakter samorządu ławniczego mają powoływane odrębnie dla każdego sądu rady ławnicze.

Po drugie, należy wziąć pod uwagę także aspekt praktyczny, na który trafnie zwrócił uwagę w swoim stanowisku Prokurator Generalny. Liczba wybieranych co cztery lata ławników (na kadencję 2004-2007 – ponad 43 500 osób) uzasadnia przypuszczenie, że skala tego przedsięwzięcia znacznie przekraczałaby możliwości partycypowania w nim Krajowej Rady Sądownictwa, czyniąc rolę tego organu w procesie wyboru ławników jedynie symboliczną, lub wręcz iluzoryczną. Stąd obecne regulacje zawarte w prawie o ustroju sądów powszechnych, przewidując możliwość wyłączenia udziału w wymiarze sprawiedliwości tych ławników, którzy nie spełniają określonych prawem kryteriów (przez ich odwołanie lub zawieszenie w wykonywaniu obowiązków) przez lub z inicjatywy organów władzy sądowniczej (prezesów sądów), wydają się bardziej funkcjonalne od postulowanych przez WSA.

5.5. Zważywszy wymienione wyżej argumenty, a także całość zawartych w prawie o ustroju sądów powszechnych regulacji dotyczących ławników (o czym szerzej w

pkt. III.4 niniejszego uzasadnienia), który przyznaje władzy sądowniczej instrumenty pozwalające jej:

a) pośrednio (choć niewiążąco) wpływać na wybór ławników (zgłaszanie kandydatów),

b) wszczynać procedurę odwołania (prowadzącą do wygaśnięcia mandatu) ławników oraz

c) bezpośrednio i wiążąco decydować o ewentualnym zawieszeniu danego ławnika w pełnieniu obowiązków (*ergo* rozstrzygać, którzy spośród ławników nie będą uczestniczyć w wymiarze sprawiedliwości),

zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z punktu widzenia konstytucyjnie określonych zadań Krajowej Rady Sądownictwa, czyli stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, udział tego organu w procedurze wyboru ławników nie jest konieczny.

5.6. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 160 prawa o ustroju sądów powszechnych w zakresie, w jakim upoważnia rady gmin do wyłącznego wyboru ławników, jest zgodny z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.