KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Warszawa, dnia 18 sierpnia 2026 r.

Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych dotycząca projektu ustawy z dnia 11 sierpnia 2026 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (UD449)

I. Przedmiot, zakres i zasadniczy kierunek oceny

Przedmiotem opinii jest projekt ustawy z dnia 11 sierpnia 2026 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw. Projekt nie ma charakteru wyłącznie terminologicznego. Zastąpieniu pojęcia „*ławnik*" pojęciem „*sędzia społeczny*" towarzyszy przebudowa szeregu elementów statusu obywateli uczestniczących w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, w szczególności zasad ich wyboru, długości i sposobu wykonywania kadencji, procedury kwalifikowania kandydatów, przydziału do wydziałów, zasad czasowego niewykonywania czynności, obowiązków szkoleniowych, wysokości rekompensaty oraz organizacji samorządu sędziów społecznych. Projekt przewiduje również nowe obowiązki prezesów sądów wobec organów jednostek samorządu terytorialnego oraz dokonuje zmian dostosowawczych w Kodeksie postępowania cywilnego, Kodeksie karnym, Kodeksie postępowania karnego i innych ustawach.

Z uzasadnienia projektu wynika, że jego podstawowym celem jest odbudowa znaczenia obywatelskiego udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Projektodawca wskazuje na systematyczny spadek liczby ławników, niewystarczającą rekompensatę finansową, niedostateczne przygotowanie merytoryczne osób uczestniczących w orzekaniu, problemy dotyczące przejrzystości przydzielania spraw oraz niewystarczające instytucjonalne upodmiotowienie ławników. Kierunek polegający na przeciwdziałaniu faktycznej marginalizacji czynnika społecznego należy uznać - co do zasady - za pozostający w zgodzie z art. 182 Konstytucji RP, zgodnie z którym udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa.

Ocena projektu nie może jednak ograniczać się do ustalenia jego zgodności z art. 182 Konstytucji, w izolacji od innych rozwiązań zawartych w ustawie zasadniczej. Udział obywateli w orzekaniu jest elementem ustroju władzy sądowniczej, a zatem musi być analizowany w związku z art. 10, art. 45 ust. 1, art. 173, art. 175 ust. 1 oraz art. 178–182 Konstytucji RP. Tam zaś, gdzie projekt wprowadza obowiązki dotyczące ujawniania informacji o toczących się postępowaniach albo posługuje się szerokimi kryteriami oceny kandydatów, konieczne jest dodatkowo uwzględnienie art. 2, art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 51 Konstytucji. W konsekwencji zasadnicza aprobata dla celu projektu nie zwalnia z oceny, czy poszczególne instrumenty są dostatecznie precyzyjne, proporcjonalne i zgodne z zasadą odrębności i niezależności sądów.

Z perspektywy konstytucyjnej szczególnego podkreślenia wymaga, że art. 182 Konstytucji RP ma charakter normy kompetencyjno-gwarancyjnej. Z jednej strony pozostawia ustawodawcy szeroki zakres swobody co do modelu udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, z drugiej jednak nie pozwala sprowadzić tego udziału do rozwiązania czysto fasadowego. Udział ławników realizuje konstytucyjną zasadę udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i wiąże się także z demokratycznym charakterem państwa oraz zasadą zwierzchnictwa Narodu. Bez wątpienia, trzeba rozróżniać obywatela uczestniczącego w orzekaniu od sędziego zawodowego w konstytucyjnym znaczeniu tego słowa. Rozróżnienie to ma podstawowe znaczenie dla oceny proponowanego pojęcia „*sędzia społeczny*”.

Należy stwierdzić, że projekt może stanowić podstawę dalszych prac legislacyjnych i zawiera rozwiązania zasługujące na aprobatę, zwłaszcza w zakresie podwyższenia rekompensaty, szkoleń, zwiększenia przejrzystości organizacji pracy i wzmocnienia reprezentacji sędziów społecznych. Nie powinien jednak zostać przyjęty w obecnym brzmieniu. Część proponowanych przepisów wymaga istotnego dopracowania z punktu widzenia konstytucyjnego statusu władzy sądowniczej, prawa do prywatności i autonomii informacyjnej, zasady określoności prawa oraz prawidłowej legislacji.

II. Konstytucyjny model udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości

Art. 182 Konstytucji RP stanowi, że udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa. Ustrojodawca nie przesądził zatem ani jednej dopuszczalnej formy udziału

czynnika społecznego, ani zamkniętego katalogu spraw, w których udział ten ma występować. Nie wynika stąd jednak całkowita swoboda regulacyjna ustawodawcy. Art. 182 Konstytucji należy odczytywać w ramach rozdziału VIII ustawy zasadniczej, a więc jako normę dotyczącą organizacji i funkcjonowania władzy sądowniczej. Obywatel uczestniczący w rozstrzyganiu sprawy w składzie sądu współwykonuje funkcję wymiaru sprawiedliwości, ale nie staje się przez to sędzią zawodowym w rozumieniu konstytucyjnego modelu powoływania i statusu sędziów.

Warto przy tym wyraźniej zaznaczyć, że szeroka swoboda ustawodawcy wynikająca z art. 182 Konstytucji ma dwa konstytucyjne ograniczenia brzegowe. Po pierwsze, ustawodawca nie może ukształtować udziału obywateli w taki sposób, aby stał się on jedynie formalny, pozorny lub symboliczny. Po drugie, pojęcie „udziału" nie daje podstaw do powierzenia obywatelskiemu czynnikowi społecznemu wyłącznego sprawowania wymiaru sprawiedliwości w określonej kategorii spraw, z pominięciem sędziego zawodowego. Taki sposób odczytania art. 182 znajduje potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 29 listopada 2005 r., P 16/04, i trafnie wyznacza granice swobody ustawodawczej: pomiędzy niedopuszczalną fasadowością udziału społecznego a jego przekształceniem w autonomiczną alternatywę dla sądownictwa zawodowego.

Zestawienie art. 175 ust. 1, zgodnie z którym wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe, z art. 182 prowadzi do wniosku, że obywatelski czynnik społeczny działa wewnątrz sądu i w ramach powierzonej temu sądowi funkcji orzeczniczej. Nie tworzy odrębnego rodzaju organu wymiaru sprawiedliwości.

Ustawodawca może zatem wzmacniać udział obywateli, przyznawać im w zakresie rozstrzygania spraw prawa równe sędziom, gwarantować niezawisłość w orzekaniu, zapewniać szkolenia, rekompensatę i instytucjonalną reprezentację. Nie powinien natomiast wytwarzać takiej konstrukcji normatywnej, która zacierałaby konstytucyjną granicę pomiędzy urzędem sędziego, którego status jest objęty gwarancjami art. 178–181 Konstytucji, a wykonywaniem funkcji obywatelskiej na podstawie art. 182.

Znaczenie ma również art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawo do sądu obejmuje prawo do rozpoznania sprawy przez sąd właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły. Wymagania te odnoszą się do sądu jako całości, a zatem także do tych członków składu, którzy nie są sędziami

zawodowymi. Z tego względu sposób wyboru sędziów społecznych, kryteria ich kwalifikacji, reguły wyłączania oraz zasady przydzielania do spraw powinny być projektowane nie tylko jako zagadnienie organizacji społecznego uczestnictwa, ale jako element gwarancji prawa jednostki do bezstronnego i niezawisłego sądu.

Zasadniczo trafne jest zatem założenie projektu, że udział obywatela w orzekaniu nie może być traktowany jako dekoracyjny dodatek do sądu zawodowego. Obywatel uczestniczący w rozstrzyganiu sprawy powinien mieć rzeczywistą możliwość zapoznania się z materiałem sprawy, uczestniczenia w jego ocenie i wypowiedzenia stanowiska na równych zasadach w zakresie głosowania nad rozstrzygnięciem. Jednocześnie, konstytucyjny standard udziału obywateli nie wymaga stworzenia quasi-zawodowego korpusu sędziów społecznych. Projekt powinien zachować równowagę pomiędzy dwiema wartościami: z jednej strony realnym, kompetentnym i niezależnym uczestnictwem obywatela w orzekaniu, z drugiej – społecznym, niezawodowym charakterem tej funkcji. Nadmierna profesjonalizacja może paradoksalnie osłabić obywatelski charakter instytucji, prowadząc do powstania odrębnej grupy trwale związanej z sądami, zamiast szerokiej reprezentacji społeczeństwa.

Z perspektywy wykładni art. 182 Konstytucji istotne jest ponadto, że udział obywateli w „sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości" powinien być wiązany przede wszystkim z udziałem w rozstrzyganiu spraw, a więc z rzeczywistym wykonywaniem funkcji orzeczniczej. Nie każda forma społecznej obecności w postępowaniu sądowym realizuje standard art. 182. W tym sensie projekt słusznie koncentruje się na statusie osoby będącej członkiem składu orzekającego; wzmacnianie prestiżu tej funkcji powinno jednak służyć realności udziału w orzekaniu, a nie prowadzić do tworzenia odrębnego, quasi-zawodowego segmentu władzy sądowniczej.

III. Pojęcie „sędziego społecznego" a konstytucyjne pojęcie sędziego

Najbardziej widocznym elementem projektu jest zastąpienie w odniesieniu do sądów powszechnych określenia „ławnik" określeniem „sędzia społeczny". Projektodawca uzasadnia tę zmianę potrzebą lepszego odzwierciedlenia rzeczywistej roli obywatela będącego pełnoprawnym członkiem składu orzekającego, a nie obserwatorem, doradcą czy pomocnikiem sędziego zawodowego. Argument ten nie jest pozbawiony podstaw. Dotychczasowa nazwa nie wyraża w sposób oczywisty funkcji orzeczniczej, a współczesny odbiorca może nie identyfikować z nią równoprawnego udziału w podejmowaniu rozstrzygnięcia.

Problem ma jednak wymiar konstytucyjny. Konstytucja nadaje pojęciu „sędzia” określoną treść ustrojową. Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa na czas nieoznaczony, są niezawiśli i podlegają Konstytucji oraz ustawom, korzystają z gwarancji nieusuwalności i immunitetu, a ich status materialny i ustrojowy jest objęty odrębną ochroną. Obywatel wybierany przez radę gminy na czteroletnią kadencję niewątpliwie uczestniczy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, lecz nie posiada konstytucyjnego statusu sędziego.

Samo zastosowanie przymiotnika „społeczny” pozwala językowo odróżnić obie kategorie, jednak w systemie prawa określenie to może wywoływać niepożądany efekt semantyczny, zwłaszcza że projekt jednocześnie przyznaje sędziemu społecznemu legitymację służbową, tworzy jego samorząd, ustanawia szkolenia, reguluje przydział do wydziałów i posługuje się językiem właściwym dla organizacji korpusu orzeczniczego. Pojedynczo elementy te są racjonalne, ale w połączeniu wzmacniają możliwość utożsamienia sędziego społecznego z jednym z rodzajów sędziego.

Nie prowadzi to samo przez się do wniosku o niezgodności nazwy z Konstytucją. Konstytucja nie zastrzega bowiem słowa „sędzia” jako znaku językowego wyłącznie dla sędziów zawodowych, a tradycja prawna zna pojęcie sędziego społecznego. Ustawa może także posługiwać się definicjami autonomicznymi. Zasada poprawnej legislacji wymaga jednak, aby nazewnictwo nie prowadziło do wątpliwości co do zakresu konstytucyjnych gwarancji i kompetencji.

Z tego względu rekomendowane jest dodanie do ustawy przepisu o charakterze delimitacyjnym, który jednoznacznie przesądzałby, że sędzia społeczny jest obywatelem uczestniczącym w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości na zasadach określonych w ustawie i nie jest sędzią w rozumieniu przepisów określających konstytucyjny status sędziego. Taki przepis nie umniejszałby godności ani realnej roli sędziego społecznego, lecz przeciwnie – porządkowałby jego odrębny, konstytucyjnie zakotwiczony status wynikający z art. 182 Konstytucji.

Dodatkowym argumentem za takim przepisem jest znaczenie samego pojęcia „udziału” użytego w art. 182 Konstytucji. Jak wskazuje się w doktrynie, norma ta upoważnia ustawodawcę do włączenia czynnika obywatelskiego w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, nie zaś do wykreowania równoległego rodzaju sędziego wyposażonego we własny, autonomiczny tytuł do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Termin „sędzia

społeczny” może zatem zostać obroniony jako nazwa ustawowa pod warunkiem, że konstrukcja przepisów nie będzie sugerowała samodzielnego źródła władzy orzeczniczej ani tożsamości statusowej z sędzią, o którym mowa w art. 178–181 Konstytucji.

Za takim rozwiązaniem przemawia także potrzeba konsekwencji systemowej. Projekt zachowuje pojęcie „ławnik” w odniesieniu do ławników sądów wojskowych, izb morskich i Sądu Najwyższego. Powstaje więc system, w którym osoby wykonujące zbliżoną funkcję obywatelskiego udziału w orzekaniu będą określane odmiennie w zależności od rodzaju organu. Nie jest to niedopuszczalne, lecz wymaga szczególnie starannego uzasadnienia i jasnych reguł interpretacyjnych.

IV. Zasada niezależności sądów i projektowane relacje z organami samorządu terytorialnego

Projektowany art. 22 § 1d u.s.p. przewiduje obowiązek corocznego przedstawiania przez prezesów sądów informacji o funkcjonowaniu sądu na sesjach właściwych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Informacja ma obejmować w szczególności sędziów społecznych, sprawność postępowań sądowych oraz potrzeby organizacyjne sądu. Projektodawca uzasadnia rozwiązanie potrzebą wzmocnienia relacji pomiędzy sądami a samorządem terytorialnym.

Cel zwiększania społecznej przejrzystości funkcjonowania sądów jest legitymowany konstytucyjnie. Sądy nie są instytucjami wyłączonymi z debaty publicznej, a jawność informacji o ich organizacji i sprawności może służyć zaufaniu publicznemu. Nie można jednak pomijać art. 173 Konstytucji, zgodnie z którym sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Odrębność ta ma charakter zarówno funkcjonalny, jak i organizacyjny. Jej istotą jest niedopuszczalność tworzenia takich relacji pomiędzy sądem a innym organem władzy publicznej, które mogłyby przybrać formę hierarchicznego podporządkowania, politycznej odpowiedzialności albo możliwości oddziaływania na treść lub organizację działalności orzeczniczej.

Sam obowiązek przekazania informacji organowi samorządu terytorialnego nie narusza art. 173 Konstytucji. Konstytucyjnie istotny jest jednak sposób jego ukształtowania. Projekt nie określa charakteru wystąpienia prezesa sądu, nie przesądza, czy informacja podlega debacie, czy radni mogą kierować pytania i żądać wyjaśnień, czy rada może podejmować uchwały oceniające

funkcjonowanie sądu ani gdzie przebiega granica pomiędzy informacją o sprawności a oceną działalności orzeczniczej. To właśnie ta niedookreśloność rodzi ryzyko ustrojowe.

Zwrot „sprawność postępowań sądowych" jest szczególnie wrażliwy. Sprawność jest wprawdzie kategorią organizacyjną i statystyczną, lecz łatwo może prowadzić do dyskusji dotyczącej konkretnych kategorii spraw, sposobu zarządzania referatami, terminów podejmowania czynności, a pośrednio nawet jakości rozstrzygnięć. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest organem politycznym, którego członkowie mają mandat wyborczy i prowadzą działalność publiczną. Nie powinien powstawać mechanizm, w którym prezes sądu staje przed takim organem w roli podmiotu składającego sprawozdanie z działania sądu.

Zasadne jest zatem pozostawienie instrumentu informacyjnego, ale przy jego istotnym doprecyzowaniu. Ustawa powinna stanowić, że informacja ma charakter publiczny, statystyczny i organizacyjny, nie podlega zatwierdzeniu ani ocenie przez radę, nie może odnosić się do treści orzeczeń ani sposobu prowadzenia indywidualnych postępowań, a jej przedstawienie nie rodzi po stronie organu samorządowego żadnych uprawnień nadzorczych, kontrolnych ani instrukcyjnych wobec sądu i jego prezesa.

Można również rozważyć rezygnację z obowiązkowego osobistego wystąpienia prezesa sądu na sesji rady i zastąpienie go obowiązkiem przekazania jednolitej informacji pisemnej, publikowanej równocześnie w Biuletynie Informacji Publicznej. Jeżeli ustawodawca chce zachować formułę publicznego wystąpienia, powinien wprowadzić opisane wyżej gwarancje wprost do ustawy. Sama dobra praktyka ustrojowa nie może zastępować normatywnych zabezpieczeń, gdy projekt tworzy regularną relację pomiędzy organem sądu a organem politycznym.

V. Procedura wyboru sędziów społecznych i konstytucyjny standard bezstronności

Projekt zakłada coroczne wybory sędziów społecznych oraz powołanie przez radę gminy zespołu, który po osobistym wysłuchaniu kandydatów i przeprowadzeniu rozmowy przedstawia radzie opinię o kandydatach, w szczególności w zakresie spełnienia wymogów ustawowych oraz ich „walorów etycznych i intelektualnych". Negatywna opinia wymaga pisemnego uzasadnienia. Samo wprowadzenie obowiązku bezpośredniej rozmowy może poprawić jakość procedury, ponieważ funkcja orzecznicza wymaga dojrzałości, odpowiedzialności, zdolności do wysłuchania argumentów stron i rozumienia bezstronności.

Zastrzeżenia budzi jednak stopień niedookreśloności wskazanych kryteriów. Z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, wynika wymóg dostatecznej określoności przepisów, zwłaszcza wtedy, gdy norma przyznaje organowi władzy publicznej szerokie kompetencje ocenne mogące wpływać na sytuację jednostki. Kryterium „walorów etycznych" może być rozumiane w sposób bardzo różny zależnie od składu politycznego rady gminy i lokalnych uwarunkowań. Podobnie kryterium „walorów intelektualnych" nie wskazuje, czy ocenie ma podlegać wiedza, zdolność rozumowania, sposób komunikacji, wykształcenie czy jeszcze inne cechy.

Ryzyko nie polega tylko na rozbieżności praktyki. W skrajnym przypadku kryteria te mogą stać się podstawą pytań o przekonania polityczne, światopogląd, religię, poglądy na kontrowersyjne kwestie społeczne albo stosunek do aktualnych sporów ustrojowych. Taki kierunek byłby nie do pogodzenia z celem procedury. Sędzia społeczny ma być zdolny do bezstronnego orzekania, a nie reprezentować światopogląd większości w radzie gminy.

Konstrukcja wyboru przez radę gminy sama w sobie ma silne zakorzenienie w polskim modelu ławnictwa i nie musi być uznana za sprzeczną z Konstytucją. Wymaga jednak normatywnego zrównoważenia ryzyka polityzacji. Im większą wagę projekt przypisuje rozmowie kwalifikacyjnej i jakościowej ocenie kandydata, tym większe znaczenie mają jasne kryteria oraz profesjonalizacja samego zespołu opiniującego.

Rekomendowane jest zatem określenie w ustawie, że rozmowa dotyczy wyłącznie predyspozycji istotnych z punktu widzenia wykonywania funkcji, takich jak rozumienie zasad bezstronności i niezawisłości, umiejętność analizy argumentów, komunikatywność, dyspozycyjność, odpowiedzialność, zdolność zachowania tajemnicy i gotowość do systematycznego udziału w pracach sądu. Należy jednocześnie wyłączyć możliwość żądania informacji o przekonaniach politycznych, religijnych i światopoglądowych, o ile nie są one bezpośrednio relewantne z punktu widzenia ustawowych przeszkód pełnienia funkcji.

Zasadne jest również, aby w składzie zespołu obligatoryjnie znajdowała się przynajmniej jedna osoba posiadająca doświadczenie prawnicze lub orzecznicze, a nie jedynie fakultatywnie jedna z osób wymienionych w otwartym katalogu. Ocena kandydatów do wykonywania funkcji związanej ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości powinna zawierać profesjonalny komponent, który nie ogranicza kompetencji rady gminy do dokonania wyboru, ale zwiększa racjonalność i przejrzystość procedury.

Należy również rozważyć bardziej jednoznaczne uregulowanie środków ochrony kandydata przed arbitralnością negatywnej oceny. Obowiązek pisemnego uzasadnienia jest rozwiązaniem właściwym, ale bez określenia minimalnych kryteriów treści uzasadnienia może pozostawać gwarancją niewystarczającą. W szczególności negatywna opinia nie powinna opierać się na kryteriach niewynikających z ustawy.

VI. Obowiązek informowania o sprawach sądowych a prawo do prywatności i autonomia informacyjna

Projektowany art. 166a u.s.p. nakłada na sędziego społecznego obowiązek niezwłocznego zawiadomienia prezesa sądu o toczącej się sprawie sądowej, w której występuje on jako strona lub uczestnik postępowania. Uzasadnienie wskazuje, że prezes powinien posiadać wiedzę o takim zaangażowaniu ze względu na możliwy wpływ na niezawisłość sędziego społecznego i ocenę tej niezawisłości.

Cel polegający na zapobieganiu konfliktowi interesów i ochronie bezstronności jest konstytucyjnie uzasadniony, a nawet konieczny z perspektywy art. 45 ust. 1 Konstytucji. Problem polega jednak na zastosowaniu środka o skrajnie szerokim zakresie. Przepis obejmuje każdą sprawę sądową, niezależnie od jej przedmiotu, charakteru, sądu prowadzącego postępowanie oraz rzeczywistego związku z wykonywaniem funkcji sędziego społecznego.

Oznacza to, że obowiązek mógłby obejmować postępowanie spadkowe, rozwód, sprawę alimentacyjną, postępowanie wieczystoksięgowe, sprawę dotyczącą drobnego sporu konsumenckiego, sprawę pracowniczą, postępowanie o dział spadku czy zniesienie współwłasności. W wielu z tych przypadków fakt udziału w postępowaniu należy do sfery życia prywatnego i nie ma żadnego związku z bezstronnością przy wykonywaniu funkcji publicznej.

Art. 47 Konstytucji gwarantuje ochronę życia prywatnego, natomiast art. 51 ust. 2 ustanawia zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania przez władze publiczne innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. W orzecznictwie konstytucyjnym autonomia informacyjna jest traktowana jako samodzielny element konstytucyjnej ochrony jednostki, a przesłanka niezbędności wymaga wykazania, że gromadzenie danych jest rzeczywiście konieczne dla osiągnięcia konstytucyjnie legitymowanego celu, a nie tylko wygodne lub potencjalnie użyteczne dla organu publicznego.

Na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji konieczne jest ponadto zastosowanie testu proporcjonalności. Obowiązek z art. 166a jest przydatny do ujawniania potencjalnych konfliktów, lecz w obecnym brzmieniu nie spełnia wymogu konieczności, ponieważ ten sam cel można osiągnąć środkiem mniej ingerującym w prywatność. Nie ma potrzeby informowania prezesa sądu o każdej sprawie; wystarczy objąć obowiązkiem postępowania, które ze względu na swój charakter, przedmiot, strony albo sąd prowadzący mogą obiektywnie rodzić konflikt interesów albo uzasadnione wątpliwości co do bezstronności.

Należałoby zatem ograniczyć zakres przepisu. Obowiązek informacyjny może dotyczyć w szczególności postępowań karnych przeciwko sędziemu społecznemu, postępowań dotyczących jego odpowiedzialności za zachowanie mogące podważać wymagania ustawowe, a także spraw toczących się przed sądem, w którym pełni funkcję, jeżeli mogą pozostawać w bezpośrednim związku z jego aktywnością orzeczniczą. Ustawa powinna również określić cel i sposób przetwarzania uzyskanej informacji, okres jej przechowywania oraz krąg osób uprawnionych do dostępu.

Obecne brzmienie art. 166a należy w konsekwencji ocenić negatywnie. Nie jest wystarczającym uzasadnieniem ogólne odwołanie do potrzeby wiedzy prezesa sądu o sytuacji mogącej wpływać na niezawisłość. W demokratycznym państwie prawnym gromadzenie informacji o prywatnych postępowaniach sądowych obywatela wymaga wykazania konkretnej, proporcjonalnej i ustawowo zdefiniowanej potrzeby.

VII. Zakres wyłączeń podmiotowych z funkcji sędziego społecznego

Projekt rozszerza katalog osób, które nie mogą być sędziami społecznymi, między innymi o sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku, aplikantów sędziowskich i prokuratorskich, społecznych kuratorów sądowych, osoby wykonujące określone funkcje w Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, rzeczników patentowych i aplikantów rzecznikowskich, doradców restrukturyzacyjnych, komorników i osoby przygotowujące się do tego zawodu, a także notariuszy, zastępców notarialnych i aplikantów notarialnych. Projektodawca uzasadnia poszerzenie katalogu potrzebą niełączenia innych funkcji i zawodów prawniczych z wykonywaniem obowiązków z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Generalny kierunek ujednolicania wyłączeń można zaakceptować, zwłaszcza tam, gdzie wykonywany zawód wiąże się z profesjonalnym i częstym uczestnictwem w postępowaniach sądowych, wykonywaniem władztwa publicznego albo szczególną relacją organizacyjną z wymiarem sprawiedliwości. Z punktu widzenia art. 32 Konstytucji wskazane byłoby jednak bardziej zindywidualizowane wykazanie *ratio legis* każdej kategorii. Zróżnicowanie sytuacji obywateli w dostępie do funkcji publicznej powinno pozostawać w racjonalnym związku z celem regulacji.

Nie każdy zawód prawniczy ani każda forma przygotowania zawodowego w identycznym stopniu rodzi ryzyko konfliktu interesów. Projekt powinien zatem wyraźniej wskazać, czy podstawą wyłączenia jest potencjalna kolizja ról procesowych, zależność organizacyjna, dostęp do szczególnych informacji, profesjonalizacja funkcji orzeczniczej czy inne okoliczności. Pozwoli to ograniczyć wątpliwości interpretacyjne i wzmocni konstytucyjną argumentację proporcjonalności wyłączeń.

VIII. Coroczne wybory i czteroletnia kadencja

Projekt zmienia model wyborów, przewidując ich przeprowadzanie co roku, najpóźniej we wrześniu, przy zachowaniu czteroletniej kadencji każdej wybranej osoby. Rozwiązanie ma zapewnić płynne uzupełnianie składu sędziów społecznych i dostosowanie ich liczby do bieżącego zapotrzebowania sądów. Z punktu widzenia sprawności organizacyjnej cel ten jest racjonalny.

Nowy model prowadzi jednak do odejścia od jednolitego rytmu kadencyjnego i stworzenia trwałego systemu nakładających się kadencji. Nie ma ku temu przeszkód konstytucyjnych, ale przepisy muszą bardzo precyzyjnie regulować skutki poszczególnych wyborów, zasady ustalania zapotrzebowania, czynne i bierne prawo wyborcze do rady sędziów społecznych oraz przejście pomiędzy kolejnymi składami. Projekt częściowo te kwestie rozstrzyga, jednak coroczność wyborów istotnie komplikuje system.

Za wymagające ponownego zbadania należy uznać twierdzenie, że coroczna procedura ograniczy obciążenia organizacyjne gmin. W każdym cyklu konieczne będzie przyjmowanie zgłoszeń, badanie ich formalnej poprawności, powołanie zespołu, przeprowadzenie rozmów i głosowanie. W jednostkach, w których zapotrzebowanie na nowych sędziów społecznych jest

niewielkie, koszty organizacyjne mogą okazać się nieproporcjonalne do efektu. Ocena skutków regulacji powinna zawierać bardziej szczegółową analizę tego aspektu.

Z punktu widzenia stabilności wymiaru sprawiedliwości pozytywnie należy ocenić zasadę, że po zakończeniu kadencji sędzia społeczny może nadal uczestniczyć w rozpoznawaniu sprawy rozpoczętej wcześniej z jego udziałem do czasu jej zakończenia. Rozwiązanie chroni zasadę niezmienności składu i zapobiega konieczności powtarzania postępowania tylko z przyczyn kadencyjnych.

IX. Przydział do wydziałów, przydział spraw i gwarancje niezależności

Projekt przewiduje, że po odebraniu ślubowania prezes sądu przydziela sędziego społecznego do wydziału, a późniejsza zmiana przydziału może zostać zaskarżona do kolegium właściwego sądu okręgowego. Rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, ponieważ decyzja organizacyjna mogąca wpływać na rzeczywisty zakres wykonywania funkcji nie pozostaje całkowicie poza kontrolą.

Z perspektywy konstytucyjnej ważniejsza od samego przydziału jest jednak przejrzystość przydziału konkretnych spraw. Prawo do sądu ustanowionego ustawą, niezależnego i bezstronnego wymaga, aby także udział członka społecznego składu nie był kształtowany arbitralnie w zależności od przewidywanej oceny sprawy. Projekt słusznie zakłada współdziałanie rady sędziów społecznych z prezesem sądu w określaniu zasad przydzielania sędziów społecznych do spraw.

Wskazane byłoby jednak wyraźniejsze podniesienie tej kwestii do rangi ustawowej gwarancji. Kryteria przydziału powinny być z góry określone, obiektywne, przejrzyste i dostępne dla zainteresowanych. Ustawa nie musi narzucać jednego technicznego systemu losowania we wszystkich rodzajach spraw, ale powinna wykluczać możliwość dowolnego dobierania sędziego społecznego do konkretnego składu.

Wzmocnienie przejrzystości przydziału jest ważne również dla rzeczywistej niezależności sędziów społecznych. Osoba, której udział w orzekaniu zależy od nieweryfikowalnej decyzji administracyjnej, może odczuwać presję związaną z możliwością częstszego lub rzadszego wyznaczania do spraw. Projekt powinien minimalizować takie mechanizmy zależności.

X. Obowiązkowe szkolenia i granice profesjonalizacji czynnika społecznego

Projektowany art. 171a wprowadza obowiązek udziału w czterech szkoleniach rocznie, każde w wymiarze od dwóch do czterech godzin. Sam kierunek należy ocenić pozytywnie. Osoba współdecydująca o prawach i obowiązkach jednostki powinna rozumieć podstawowe zasady postępowania, znaczenie bezstronności, reguły oceny dowodów, tajemnicę narady i odpowiedzialność wynikającą z udziału w składzie orzekającym.

Szkolenie powinno jednak służyć przygotowaniu do niezależnego uczestnictwa w orzekaniu, a nie podporządkowaniu sędziego społecznego sposobowi myślenia administracji sądowej lub sędziów zawodowych. Z tego względu ustawa powinna - przynajmniej kierunkowo - określać zakres programowy szkolenia i gwarantować, że obejmuje ono także standard niezawisłości, prawo sędziego społecznego do samodzielnej oceny materiału sprawy i zasady odpowiedzialnego zgłaszania zdania odrębnego, jeżeli procedura je przewiduje.

Projekt zawiera przy tym niespójność wymagającą usunięcia. Udział w szkoleniu jest obowiązkiem ustawowym, natomiast projektowany katalog czynności objętych rekompensatą nie obejmuje udziału w takim szkoleniu. Jeżeli szkolenie ma być obligatoryjne i może wymagać zwolnienia z pracy albo rezygnacji z innej aktywności zawodowej, brak rekompensaty przerzuca koszt realizacji obowiązku publicznego na jednostkę.

Zasada równego dostępu do funkcji publicznych i cel deklarowany w uzasadnieniu projektu przemawiają za objęciem obowiązkowych szkoleń rekompensatą. W przeciwnym razie reforma, która ma otwierać funkcję sędziego społecznego na osoby aktywne zawodowo, tworzyłaby dodatkową ekonomiczną barierę.

System szkoleń powinien również respektować społeczny charakter funkcji. Cztery szkolenia rocznie nie są obciążeniem nadmiernym, ale w zestawieniu z możliwością dwudziestu dni orzekania, udziałem w radzie sędziów społecznych i czasem koniecznym na zapoznanie się ze sprawami tworzą już znaczący wymiar obowiązków. Ustawodawca powinien monitorować, czy nowa konstrukcja nie prowadzi w praktyce do wykształcenia wąskiej grupy stale pełniącej funkcję, co osłabiałoby reprezentatywny, obywatelski charakter instytucji.

XI. Rekompensata pieniężna i rzeczywista dostępność funkcji

Podwyższenie rekompensaty do 4,5% podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego należy ocenić pozytywnie. Projektodawca trafnie dostrzega, że niska rekompensata może prowadzić do ekonomicznej selekcji kandydatów, ponieważ osoby aktywne zawodowo ponoszą realny koszt przeznaczenia dnia pracy na udział w rozprawie. Konstytucyjna zasada udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości nie powinna być realizowana w modelu, w którym faktyczny dostęp do funkcji jest łatwiejszy dla osób mogących sobie pozwolić na utratę dochodu.

Rekompensata nie jest wynagrodzeniem za sprawowanie urzędu sędziowskiego i nie powinna być konstruowana jak wynagrodzenie sędziego zawodowego. Jej funkcją jest kompensowanie ekonomicznych skutków wykonywania obowiązku publicznego. Powiązanie jej z obiektywną i waloryzowaną podstawą jest racjonalne i ogranicza ryzyko szybkiej utraty realnej wartości świadczenia.

Projekt słusznie rozszerza katalog czynności objętych rekompensatą między innymi o udział w naradzie, sporządzanie uzasadnienia i posiedzenie rady sędziów społecznych. Jak wskazano wcześniej, katalog powinien zostać uzupełniony o obowiązkowe szkolenia. W przeciwnym razie wewnętrzna logika regulacji pozostanie niespójna.

XII. Samorząd sędziów społecznych

Projekt przewiduje, że sędziowie społeczni każdego sądu tworzą samorząd, którego organem jest rada sędziów społecznych. Rada ma reprezentować sędziów społecznych, współdziałać z prezesem sądu w zakresie organizacji ich czynności, przydziału do wydziałów i spraw, potrzeb szkoleniowych, działań integracyjnych i edukacyjnych oraz wypowiadać się w sprawach przedłożonych przez prezesa sądu. Co do zasady wzmocnienie instytucjonalnej reprezentacji czynnika społecznego należy ocenić pozytywnie.

Samorząd ten nie jest jednak samorządem zawodowym w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji ani niezależnym elementem władzy sądowniczej. Jego funkcją jest reprezentacja i organizacyjne wsparcie obywateli czasowo wykonujących funkcję publiczną w konkretnym sądzie. Konstrukcja ustawy powinna tę odrębność zachować, aby nazwa „samorząd” nie była interpretowana jako nadanie organom sędziów społecznych statusu analogicznego do konstytucyjnych samorządów zawodów zaufania publicznego.

Zastrzeżenia budzi szerokość delegacji dla Ministra Sprawiedliwości do określenia sposobu wyboru, składu i sposobu działania rady oraz trybu jej współdziałania z prezesem sądu. Zasada wyłączności ustawy w sprawach o istotnym znaczeniu ustrojowym oraz wymogi art. 92 ust. 1 Konstytucji przemawiają za tym, aby zasadnicze elementy konstrukcji rady zostały określone w samej ustawie. Dotyczy to zwłaszcza liczebności lub sposobu jej ustalania, podstawowych reguł wyboru, kadencji, zasad podejmowania uchwał i gwarancji reprezentacji różnych wydziałów.

Rozporządzenie może regulować kwestie techniczne i proceduralne, nie powinno natomiast w praktyce kreować ustroju organu, któremu ustawa powierza wpływ na organizację wykonywania czynności orzeczniczych przez sędziów społecznych.

XIII. Wygaśnięcie mandatu, odwołanie i gwarancje proceduralne

Projekt porządkuje katalog przesłanek wygaśnięcia mandatu oraz przewiduje stwierdzenie wygaśnięcia przez radę gminy. Kierunek zmierzający do rozróżnienia konstytutywnego odwołania od deklaratoryjnego stwierdzenia wygaśnięcia należy uznać za właściwy. Jednocześnie jednak konsekwencje utraty mandatu są na tyle doniosłe, że procedura powinna gwarantować zainteresowanemu możliwość poznania podstaw rozstrzygnięcia i przedstawienia stanowiska.

Jeżeli wygaśnięcie następuje automatycznie wskutek prawomocnego skazania, utraty obywatelstwa lub zaistnienia ustawowej przeszkody, rola rady gminy może mieć charakter deklaratoryjny. Ustawa powinna jednak jednoznacznie określić moment wygaśnięcia i skutki ewentualnego opóźnienia uchwały, tak aby nie powstawały wątpliwości co do ważności czynności orzeczniczych podejmowanych w okresie pomiędzy zaistnieniem przesłanki a formalnym stwierdzeniem jej przez radę.

Mechanizm odwołania na wniosek prezesa sądu wymaga z kolei szczególnej ostrożności ze względu na niezależność sędziego społecznego w zakresie orzekania. Przyczyny odwołania powinny być interpretowane ściśle i nie mogą obejmować niezadowolenia z treści jego stanowiska w konkretnej sprawie. Wszelkie procedury dotyczące utraty funkcji powinny zawierać gwarancje przed użyciem ich jako instrumentu pośredniego wpływania na zachowanie członka składu orzekającego.

XV. Przepisy przejściowe i wejście w życie

Projekt przewiduje, że dotychczasowi ławnicy, którzy złożyli ślubowanie i zostali wpisani na listę, staną się z mocy prawa sędziami społecznymi. Takie rozwiązanie zapewnia ciągłość udziału czynnika społecznego i zapobiega powstaniu luki organizacyjnej. Co do zasady należy je ocenić pozytywnie.

Przepisy przejściowe powinny jednak wyraźnie rozstrzygać, od kiedy do dotychczasowych ławników stosuje się nowe obowiązki, zwłaszcza obowiązek udziału w szkoleniach i obowiązek informacyjny. Nie powinno pozostawać wątpliwości, czy osoby wybrane według wcześniejszych zasad podlegają od dnia wejścia w życie całemu nowemu reżimowi, czy też niektóre obowiązki mają zastosowanie dopiero do osób wybranych po wejściu w życie ustawy.

Data wejścia w życie, wyznaczona na dzień 1 stycznia 2027 r., pozostawia relatywnie krótki czas na przygotowanie rozporządzeń, wzorów dokumentów, procedur wyborczych i systemu szkoleń. Jeżeli utrzymana zostanie tak szeroka reforma organizacyjna, vacatio legis powinno zostać ocenione również pod kątem realnej możliwości przygotowania sądów i gmin do stosowania nowych przepisów.

XVI. Uwagi legislacyjne i redakcyjne

Projekt wymaga ponownej weryfikacji legislacyjnej. W art. 19, dotyczącym utrzymania w mocy przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 669 § 3 Kodeksu postępowania karnego, w końcowej części przepisu pojawia się odesłanie do „ustawy zmienianej w art. 1", podczas gdy właściwe - jak się wydaje - jest odwołanie do ustawy zmienianej w art. 5. Odesłanie powinno zostać poprawione.

W uzasadnieniu występują również niespójności numeracji punktów projektu przy omawianiu zmian w art. 167 u.s.p. Tego rodzaju błędy nie wpływają na ocenę merytoryczną, ale w projekcie o charakterze ustrojowym powinny zostać usunięte przed dalszym procedowaniem.

Nieprecyzyjne jest określenie „jednodniowe szkolenie" w odniesieniu do szkolenia trwającego od dwóch do czterech godzin. Z punktu widzenia techniki prawodawczej wystarczające i bardziej klarowne byłoby wskazanie obowiązku udziału w czterech szkoleniach rocznie, każde w wymiarze od dwóch do czterech godzin.

Wymaga także ujednolicenia terminologia dotycząca sędziego społecznego jako funkcji, statusu i mandatu. Projekt posługuje się językiem charakterystycznym zarówno dla stosunku

służbowego, jak i mandatu publicznego. Ze względu na obywatelski, niezawodowy charakter funkcji należy konsekwentnie unikać sformułowań mogących sugerować powstanie stosunku służbowego z sądem.

XVII. Konkluzje i rekomendacje

Projekt ustawy realizuje konstytucyjnie legitymowany cel wzmocnienia udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Sam kierunek zmian nie tylko mieści się w swobodzie regulacyjnej wynikającej z art. 182 Konstytucji, lecz może służyć pełniejszej realizacji tej normy w warunkach, w których faktyczny udział ławników uległ znaczącemu ograniczeniu. Szczególnie pozytywnie należy ocenić próbę podwyższenia rekompensaty, stworzenia systemu szkoleń, zwiększenia transparentności organizacji pracy oraz wzmocnienia reprezentacji obywateli uczestniczących w orzekaniu.

Jednocześnie art. 182 Konstytucji nie może być traktowany jako samodzielna podstawa usprawiedliwiająca dowolny model regulacji. Reforma dotyczy władzy sądowniczej i musi pozostawać w pełnej zgodności z zasadą odrębności i niezależności sądów, konstytucyjnym pojęciem sędziego, prawem do niezależnego i bezstronnego sądu, ochroną prywatności oraz autonomią informacyjną jednostki.

W tej perspektywie projekt należy oceniać także na tle wieloletniej tendencji do ograniczania udziału ławników w postępowaniu cywilnym i karnym. Samo odwrócenie tej tendencji może być konstytucyjnie wartościowe, ponieważ art. 182 ustawy zasadniczej nie pozwala sprowadzić czynnika społecznego do roli czysto symbolicznej. Reforma powinna jednak pozostawać w granicach modelu współudziału obywateli w orzekaniu: jej celem powinno być uczynienie tego udziału rzeczywistym i kompetentnym, a nie zastąpienie profesjonalnego sprawowania wymiaru sprawiedliwości odrębnym korpusem o quasi-sędziowskim charakterze.

Najistotniejszej korekty wymaga nazwa i normatywne ukształtowanie statusu „sędziego społecznego”. Sama terminologia może zostać utrzymana, jeżeli ustawa w sposób wyraźny odróżni ten status od konstytucyjnego statusu sędziego zawodowego. W przeciwnym razie kumulacja rozwiązań właściwych dla korpusu orzeczniczego może prowadzić do niepotrzebnego zatarcia granic pojęciowych.

Drugim obszarem wymagającym zmian jest procedura kwalifikowania kandydatów. Kryteria „walorów etycznych i intelektualnych” są zbyt otwarte, jeśli nie towarzyszą im ustawowe

wskazówki co do zakresu oceny i zakaz stosowania kryteriów światopoglądowych lub politycznych. Procedura powinna być zaprojektowana w sposób minimalizujący ryzyko polityzacji oraz zapewniający profesjonalny komponent oceny.

Trzecią grupę zastrzeżeń tworzą przepisy dotyczące relacji sądów z jednostkami samorządu terytorialnego. Publiczna informacja o działalności sądu może służyć przejrzystości, ale nie może przekształcać się w sprawozdawczość prezesa sądu przed organem politycznym. Konieczne jest ustawowe określenie charakteru informacji oraz wyłączenie jakichkolwiek uprawnień kontrolnych, ocennych lub instrukcyjnych po stronie rady.

Za wymagający zasadniczej zmiany należy uznać projektowany art. 166a. Obowiązek ujawniania prezesowi sądu każdej sprawy, w której sędzia społeczny jest stroną albo uczestnikiem, jest zbyt szeroki i nie spełnia standardu niezbędności wynikającego z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Obowiązek powinien zostać ograniczony do spraw mogących obiektywnie wpływać na bezstronność lub rodzić konflikt interesów.

Uzupełnienia wymaga również system rekompensat poprzez objęcie nim obowiązkowych szkoleń, a delegacja dotycząca rad sędziów społecznych powinna zostać zawężona przez przeniesienie podstawowych elementów ustroju tych rad do samej ustawy. Wzór legitymacji powinien natomiast zostać określony w rozporządzeniu, a nie w zarządzeniu.

W świetle powyższego projekt należy ocenić jako zasługujący na dalsze procedowanie po dokonaniu istotnych zmian. Ostateczny kształt regulacji powinien wzmacniać udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, ale czynić to przy zachowaniu wyraźnych granic konstytucyjnego statusu sędziego, niezależności sądów, bezstronności procesu wyboru oraz praw jednostki.

Rekomenduje się w szczególności: (1) dodanie przepisu delimitującego status sędziego społecznego wobec konstytucyjnego statusu sędziego; (2) doprecyzowanie kryteriów oceny kandydatów i składu zespołu opiniującego; (3) wprowadzenie gwarancji ustrojowych przy obowiązku informowania organów samorządu terytorialnego; (4) istotne zawężenie art. 166a; (5) objęcie rekompensatą obowiązkowych szkoleń; (6) przeniesienie podstawowych elementów ustroju rady sędziów społecznych do ustawy; (7) zmianę formy aktu określającego wzór legitymacji; (8) doprecyzowanie ustawowych zasad przydziału spraw oraz (9) usunięcie wskazanych uchybień legislacyjnych.

Po wprowadzeniu powyższych zmian projekt może tworzyć bardziej spójny i konstytucyjnie bezpieczny model udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, w którym wzrost prestiżu i kompetencji czynnika społecznego nie będzie następował kosztem jasności ustrojowej ani gwarancji praw jednostki.

Autor opinii: Kierownik Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, prof. zw. dr hab. Rafał Stankiewicz