

Warszawa, dn. 7 września 2021 r.  
Piotr Oliński, młodszy analityk FOR

## Komunikat FOR 32/2021: Ławnicy wymagają reform

### Synteza:

- W ostatnich tygodniach głośny stał się postulat wprowadzenia do polskiego sądownictwa sędziów pokoju. Tymczasem w wymiarze sprawiedliwości bierze już udział element społeczny w postaci ławników, którzy niestety pozostają instytucją zaniedbaną.
- Zgodnie z Konstytucją ławnicy (lub inna forma udziału społeczeństwa w wymiarze sprawiedliwości) są obligatoryjnym elementem systemu sądownictwa. Nie mogą być ograniczeni do funkcji wyłącznie symbolicznej, nie mogą jednak również sprawować wymiaru sprawiedliwości samodzielnie.
- Powszechnym problemem jest niedostatek szkoleń i możliwości poszerzenia wiedzy dla ławników. Należy umożliwić ławnikom branie udziału w szkoleniach Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury oraz rozszerzyć możliwości szkoleniowe wraz z adekwatnym finansowaniem. Zasadne wydaje się również wprowadzenie zarówno jakiejś formy egzaminu sprawdzającego wiedzę ławników z podstaw prawa i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, jak i możliwości odwołania ławnika w przypadku rażącej niekompetencji.
- Należałoby również opracować przystępny kodeks dobrych praktyk oraz poradnik dla ławników, rad gmin oraz sądów, który mógłby powstać przy organie sprawującym nadzór administracyjny nad sądami.
- Należy rozszerzyć ograniczenia w możliwości sprawowania funkcji ławnika o członków partii politycznych oraz strażników miejskich.
- Wprowadzenie instytucji ławników do Sądu Najwyższego po trzech latach należy uznać za eksperyment nieudany i zlikwidować tę instytucję.

Za sprawą „sprzedania się za projekty ustaw”<sup>1</sup> Pawła Kukiza po raz kolejny w ostatnim czasie do debaty publicznej powrócił temat sędziów pokoju. Propozycja ta jest niemożliwa do zrealizowania przy obecnej Konstytucji<sup>2</sup>, nie znaczy to jednak, że nie są możliwe reformy w zakresie udziału czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości. Istnieje bowiem w sądach tradycyjna instytucja ławników, która, mimo licznych badań oraz głosów sędziów dot. konieczności reform, od lat pozostaje zaniedbana.

<sup>1</sup> <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-08-20/pawel-kukiz-zabral-glos-ws-ustawy-medialnej-owszem-sprzedalem-sie/>

<sup>2</sup> Por. Art. 182 Konstytucji, Wyrok TK z 29.11.2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119, pkt. 2.1

## Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji oraz obecnych ram prawnych

Zgodnie z art. 175 Konstytucji wymiar sprawiedliwości w Polsce sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Z kolei art. 182 stanowi, że udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa. Zgodnie z orzecznictwem TK „nie jest możliwe ani całkowite wyłączenie obywateli ze sprawowania tej funkcji (wymiaru sprawiedliwości), ani takie jej zawężenie, by udział ten przybrał zakres jedynie symboliczny”<sup>3</sup>.

Ławników na czteroletnią kadencję wybierają rady gmin na obszarze właściwym dla danego sądu. Kandydatów na ławnika mogą zgłaszać prezesi właściwych sądów, stowarzyszenia, inne organizacje społeczne i zawodowe z wyłączeniem partii politycznych oraz grupa 50 obywateli spośród osób między 30. a 70. rokiem życia, z wykształceniem co najmniej średnim, korzystających z pełni praw publicznych, nieskazitelnego charakteru, zatrudnionych, prowadzących działalność lub mieszkających w miejscu kandydowania oraz zdolnych do pełnienia tej roli<sup>4</sup>. Z chwilą wyboru stają się oni funkcjonariuszami publicznymi<sup>5</sup>, a w orzekaniu są niezawisli i podlegają jedynie Konstytucji oraz ustawom<sup>6</sup>.

Obecnie ławnicy orzekają w sądach powszechnych (okręgowych oraz rejonowych) w niektórych sprawach w wydziałach karnych, w wydziałach cywilnych oraz w wydziałach prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Od 2018 roku ławnicy są obecni również w Sądzie Najwyższym, uczestnicząc w rozpoznawaniu skarg nadzwyczajnych oraz postępowań dyscyplinarnych<sup>7</sup>.

## Konieczna profesjonalizacja ławników

Publikowane od lat badania i raporty wskazują na występowanie problemu z niedostateczną wiedzą ławników na temat wykonywanej przez nich funkcji, która często uniemożliwia jej efektywne sprawowanie. Np. z badań A. Bartnik wynika, że aż 17% ławników twierdziło, że nie może nie zgodzić się z sędzią w kwestii kary, kolejne 14% z kolei nie wiedziało, czy może<sup>8</sup>. Przekłada się to na niskie oceny ławników wśród sędziów – w badaniu przeprowadzonym na terenie apelacji białostockiej żaden z sędziów nie ocenił pracy ławników bardzo dobrze, jedynie

<sup>3</sup> Wyrok TK z 29.11.2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119, pkt. 2.1

<sup>4</sup> Por. art. 158 oraz art. 160 oraz art. 165 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2072)

<sup>5</sup> Por. art. 115 § 13 K.K.

<sup>6</sup> Por. art. 169 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2072)

<sup>7</sup> Por. art. 59 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 154 z późn. zm.)

<sup>8</sup> A. Bartnik: *Sędzia czy kibic? Rola ławnika w wymiarze sprawiedliwości III RP*, Trio, Warszawa 2009, s. 108 (wykres 11)

50% dobrze, aż 25% źle, a 3,57% bardzo źle<sup>9</sup>, a aż 32% ankietowanych sędziów najchętniej widzieliby wymiar sprawiedliwości bez ławników<sup>10</sup>.

W literaturze<sup>11</sup> podkreśla się konieczność reformy szkoleń ławniczych. Należy zgodzić się z postulatem umożliwienia ławnikom korzystania z oferty szkoleniowej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury<sup>12</sup>. Możliwości szkoleniowe powinny być jednak znacznie szersze – organ sprawujący nadzór administracyjny nad sądami<sup>13</sup> mógłby wydać niewiążący prawnie kodeks dobrych praktyk dotyczący udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości. Powinien on zostać wykorzystany do promocji profesjonalizacji ławników, którzy oprócz sprawowania funkcji reprezentowania społeczeństwa powinni wносить do wymiaru sprawiedliwości branżową wiedzę niedostępną prawnikom. Kodeks ów powinien zawierać rekomendacje kierowania się kryterium wykształcenia oraz fachowej wiedzy przy wyborze ławników przez rady gmin, przydzielania ławników do spraw według ich wiedzy i specjalizacji oraz regularnych szkoleń merytorycznych dot. podstaw prawa i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Godna rozważenia wydaje się również propozycja wprowadzenia jakiejś formy egzaminu na ławnika, który swoją materią obejmowałby wiedzę przekazywaną na pierwszych szkoleniach po wyborze ławnika przez radę gminy.

Wraz z powyższymi wzorcami praktyk powinna pójść zmiana ustawowa umożliwiająca odwołanie ławnika w przypadku wykonywania swoich obowiązków w sposób rażąco niekompetentny. Obecnie ławnik może zostać odwołany przez radę gminy na wniosek prezesa sądu jedynie w przypadku niewykonywania obowiązków ławnika, zachowania godzącego w powagę sądu, niezdolności do wykonywania obowiązków ławnika<sup>14</sup>. Taka zmiana pozwoliłaby na odwołanie osoby skrajnie niekompetentnej, a jednocześnie, za sprawą użycia przysłówka „rażąco” (co w języku prawnym oznacza przypadki szczególnie ciężkie, chociażby „rażąca niewdzięczność” wobec darczyńcy z art. 898 §1 KC może oznaczać np. ciężkie znieważenie darczyńcy, popełnienie przestępstwa przeciwko jego mieniu lub osobie czy opuszczenie darczyńcy w chorobie<sup>15</sup>), wykluczałoby stworzenie łatwej furtki do pozbywania się niechętnych przez resztę pracowników sądu ławników.

---

<sup>9</sup> P. Sitniewski, Analiza wyników ankiet prezesów sądów w zakresie wyboru ławników, jakości ich pracy oraz funkcjonowania w ramach wymiaru sprawiedliwości [w:] Ławnicy – społeczni sędziowie w teorii i praktyce. Ocena funkcjonowania i procesu wyboru ławników sądowych na przykładzie sądów Apelacji Białostockiej, red. J. Ruszewski, Suwałki 2011, s. 86 za: P. Wolszczak; *Ławnik – ewolucja i ocena instytucji*. Czy obecna formuła jest wystarczająca? w: *Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, red. R. Piotrowski, s. 530

<sup>10</sup> Ibidem, s. 79

<sup>11</sup> Zob. np. A. Bartnik: *Sędzia...*, s. 114

<sup>12</sup> Postulat za Fundacja Court Watch, *Jak zwiększyć udział obywateli w polskim wymiarze sprawiedliwości?*, Toruń 2020, [https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2020/11/udzial\\_obywateli\\_FCWP.pdf](https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2020/11/udzial_obywateli_FCWP.pdf)

<sup>13</sup> Obecnie jest to Ministerstwo Sprawiedliwości - autor jednak celowo pozostawia bardziej nieostre sformułowanie ze względu na różne koncepcje reformy nadzoru administracyjnego nad sądami po rządach PiS

<sup>14</sup> Por. art. 166, § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2072)

<sup>15</sup> Za G. Karaszewski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, LEX/el. 2021, art. 898.

Dyskusyjna pozostaje kwestia zwiększenia wynagrodzeń ławników. Z jednej strony, wydaje się to naturalnym kierunkiem przy zwiększeniu profesjonalizacji oraz wymogów wobec ławników. Z drugiej strony, jako przykład zawodności tego myślenia podaje się ławników w Sądzie Najwyższym, gdzie mimo wyższego wynagrodzenia liczba kandydatów okazała się nie spełnić oczekiwań<sup>16</sup>. Kwestia ta powinna stać się przedmiotem dalszych badań przed podjęciem ostatecznej decyzji.

### Ograniczenia możliwości wyboru na ławnika – potrzebne zmiany

Zgodnie z obecnymi przepisami ławnikami nie mogą zostać: 1) osoby zatrudnione w sądach powszechnych i innych sądach oraz w prokuraturze; 2) osoby wchodzące w skład organów, od których orzeczenia można żądać skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego; 3) funkcjonariusze Policji oraz inne osoby zajmujące stanowiska związane ze ściganiem przestępstw i wykroczeń; 4) adwokaci i aplikanci adwokaccy; 5) radcy prawni i aplikanci radcowscy; 6) duchowni; 7) żołnierze w czynnej służbie wojskowej; 8) funkcjonariusze Służby Więziennej; 9) radni gminy, powiatu i województwa<sup>17</sup>. Choć obecny katalog wyklucza z grona ławników funkcjonariuszy Policji, to nie jest jasny status funkcjonariuszy Straży Miejskiej. Brak enumeratywnego ich wyliczenia w powyższym przepisie potrafi prowadzić do błędów w postępowaniach sądowych<sup>18</sup> i powinien zostać uwzględniony w późniejszych nowelizacjach.

Kolejnym problemem jest możliwość sprawowania funkcji ławnika przez członków partii politycznych. Choć obecne przepisy wykluczają możliwość zgłaszania kandydata na ławnika przez partię polityczną, to nie ma przeszkód, by ławnikiem został aktywny polityk. Jest to szczególnie problematyczne, gdyż wyboru ławników dokonują rady gmin, w których bardzo większość radnych wybrana została z list partii politycznych oraz pozostaje ich aktywnymi członkami. Potencjalnie tworzy to możliwość wpływania przez lokalnych polityków na właściwy miejscowo sąd i powinno zostać uniemożliwione.

### Ławnicy w Sądzie Najwyższym – nieudany eksperyment

Jedną ze zmian wprowadzonych wraz z prezydencką ustawą o Sądzie Najwyższym z 2017 roku było wprowadzenie instytucji ławników do części izb SN. Zmiany te zostały utrzymane przez kolejną zaprojektowaną przez Prezydenta nowelizację ustawy o SN z marca 2021 roku<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Za P. Wolszczak; *Ławnik – ewolucja i ocena instytucji*. Czy obecna formuła jest wystarczająca? w: *Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, red. R. Piotrowski, s. 532-33

<sup>17</sup> Por. art. 159 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2072).

<sup>18</sup> Zob. np. A. Partyk, *Albo jest się ławnikiem, albo jest się strażnikiem miejskim*, LEX/el. 2018.

<sup>19</sup> Zob. więcej: P. Oliński, *Komunikat FOR 10/2021: Prezydencka ustawa o Sądzie Najwyższym – więcej arbitralności, mniej niezależności*, Warszawa 2021, <https://for.org.pl/pl/a/8326,prezydencka-ustawa-o-sadzie-najwyzszym-wiecej-arbitralnosci-mniej-niezaleznosci>

Pomysł wprowadzenia ławników do Sądu Najwyższego od samego początku ocenić należało jako nietrafiony. Sąd Najwyższy, którego podstawowymi zadaniami są rozpatrywanie nadzwyczajnych środków zaskarżenia oraz nadzór nad sądownictwem powszechnym i wojskowym pod kątem zachowania jednolitości orzecznictwa<sup>20</sup>, rozpatruje bowiem niemal wyłącznie trudne przypadki dylematów w zakresie wykładni prawa, gdzie branżowa wiedza osób niebędących prawnikami nie jest w żaden sposób potrzebna.

Problem ten zdawał się dostrzec nawet ustawodawca forsujący nową instytucję, ograniczył on bowiem kompetencje ławników Sądu Najwyższego jedynie do spraw dyscyplinarnych oraz spraw z zakresu skargi nadzwyczajnej. Biorąc jednak pod uwagę dotychczasową praktykę stosowania skargi nadzwyczajnej<sup>21</sup> oraz fakt nielegalnego funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej SN<sup>22</sup>, trudno nie odnieść wrażenia, iż wprowadzenie ławników do Sądu Najwyższego służyło jedynie znalezieniu społecznego uzasadnienia dla niekonstytucyjnych eksperymentów na władzy sądowniczej. Biorąc pod uwagę powyższe, jak i niezadowalające funkcjonowanie instytucji ławników w ostatnich trzech latach<sup>23</sup> należy rekomendować zakończenie tej oraz innych wprowadzanych od 2017 roku „reform” w Sądzie Najwyższym.

---

<sup>20</sup> M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 315

<sup>21</sup> Zob. P. Oliński, *Mizerne efekty „reform” w Sądzie Najwyższym*, Blog Obywatelskiego Rozwoju, <https://blogobywatelskiegorozwoju.pl/mizerne-efekty-reform-w-sadzie-najwyzszym/>

<sup>22</sup> Zob. Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020r., Sygn. akt BSA I-4110-1/20, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/bsa%20i-4110-1-20.pdf>

<sup>23</sup> Zob. P. Oliński, *Mizerne efekty...*

## Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązuje i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

## Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: [patrycja.satora@for.org.pl](mailto:patrycja.satora@for.org.pl)

**Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.**

## KONTAKT DO AUTORA



**Piotr Oliński**

Młodszy analityk FOR

e-mail: [piotr.olinski@for.org.pl](mailto:piotr.olinski@for.org.pl)

Twitter: [@olinski Piotrek](https://twitter.com/olinski Piotrek)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR  
ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11  
e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl) • [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)  
[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR • [in](https://www.linkedin.com/company/forum-obywatelskiego-rozwoju)/forum-obywatelskiego-rozwoju