**KONSEKWENCJE ODMOWY LUB ODROCZENIA OPINIOWANIA KANDYDATÓW
NA STANOWISKA SĄDZIOWSKIE PRZEZ ZGROMADZENIE SĄDZIOWSKIE
LUB KOLEGIUM SĄDU, ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM WAŻNOŚCI
PRZEDSTAWIENIA W TAKIEJ SYTUACJI KANDYDATUR PRZEZ PREZESA
WŁAŚCIWEGO SĄDU KRAJOWEJ RADZIE SĄDOWNICTWA**

Niewykonanie obowiązku spoczywającego na samorządzie sędziowskim oraz kolegiach sądów polegającego na opiniowaniu kandydatów na stanowiska sędziowskie stanowi nadużycie prawa i jako takie nie powinno wywoływać skutków prawnych. Na przeszkodzie stosowaniu art. 35 ust. 3 ustawy o KRS i uznaniu, że przedstawienie na tej podstawie kandydatur przez prezesa właściwego sądu Krajowej Radzie Sądownictwa nie stoi art. 58 § 4 u.s.p., zgodnie z którym „Prezes sądu przedstawia [...] kandydatury zaopiniowane [...] wraz z oceną kwalifikacji i opinią właściwego kolegium sądu”. Zasadniczym argumentem za przyjęciem przedstawionego stanowiska jest zasada, zgodnie z którą nikt nie powinien czynić ze swego prawa złego użytku (*male iure nostro uti non debemus*), a z takim zjawiskiem mielibyśmy do czynienia, gdyby odmówić ważności działaniom prezesa sądu na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy o KRS. Niemniej, uwzględniając ściśle formalistyczne rozumienie prawa, byłabym skłonna postulować dokonanie odpowiedniej zmiany w art. 58 § 4 u.s.p. W Polsce nie akceptuje się rozstrzygnięć, które odwołują się do argumentacji o nadużyciu prawa i zakazie czynienia z tego użytku.

Słowa kluczowe: samorząd sędziowski, funkcje samorządu sędziowskiego, obowiązek opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskiego, obowiązek prezesa sądu opiniowania kandydatów na stanowiska sędziowskie

**THE CONSEQUENCES OF A REFUSAL OR POSTPONEMENT OF GIVING AN OPINION
ON THE CANDIDATE FOR THE POSITION OF A JUDGE BY A JUDICIAL ASSEMBLY
OR COLLEGE OF JUDGES, PARTICULARLY FOR THE VALIDITY OF PRESENTING,
IN SUCH SITUATION, CANDIDATURES BY THE PRESIDENT OF A RELEVANT COURT
TO THE NATIONAL COUNCIL OF JUDICIARY**

The failure to perform an obligation vested in the judicial self-government and colleges of judges in the form of providing an opinion on candidates for the position of a judge is an abuse of right and as such shall not have legal effects. Applying Article 35(3) of the Act on the National Council of Judiciary and claiming that based thereon candidates are presented by the president of a relevant court to the National Council of Judiciary is not impeded by Article 58(4) of the Law on the System of Common Courts, as of which “President of the court presents [...] opined candidatures [...] together with the assessment of qualifications and an opinion of a relevant college of judges”. The main argument for this approach is the principle according to which no one shall make wrong use of their right (*male iure nostro uti non debemus*), which would be the case if the actions of a president of a court were denied validity on the basis of Article 35(3) of the Act on the National Council of Judiciary. Taking into account a strictly formalist understanding of law, I would be willing to postulate appropriately amending Article 58(4) of the Law on the System of Common Courts. In Poland decisions referring to arguments on the abuse of right and prohibition of making use of it find no acceptance.

* Opinia została napisana 7 lutego 2019 r. (*przyp. red.*).

Key words: judicial self-government, functions of a judicial self-government, obligation to provide opinion on a candidate for the position of a judge, obligation of a president of the court to provide opinion on the candidates for the position of a judge

I. PROBLEMY PRAWNE

Przedmiotem odpowiedzi na postawione pytanie są następujące szczegółowe kwestie mieszczące się w zakresie procedury powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim:

1. Samorząd sędziowski jako samorząd zawodu zaufania publicznego. Obowiązek przedstawienia opinii o kandydacie przez kolegium sądu i przez zgromadzenie ogólne sędziów.

2. Ważność przedstawienia przez prezesa właściwego sądu kandydatur na urząd sędziowski Krajowej Radzie Sądownictwa mimo braku opinii właściwego zgromadzenia ogólnego lub kolegium sądu.

II. ANALIZA SZCZEGÓŁOWA

1. Samorząd sędziowski jako samorząd zawodu zaufania publicznego. Obowiązki samorządu sędziowskiego. Skutki niewykonania obowiązku przedstawienia oceny przez samorząd sędziowski. Skutki odmowy przedstawienia opinii przez kolegium sądu

W postępowaniu o powołanie na urząd sędziowski uczestniczy z mocy ustawy o sądach powszechnych (Dz.U. z 2001 r. nr 98, poz. 1070, ze zm., dalej: u.s.p.) samorząd sędziowski. Art. 34 pkt. 1 u.s.p. stanowi, że zgromadzenie ogólne sędziów apelacji opiniuje kandydatów na stanowiska sędziów sądu apelacyjnego oraz sędziów sądów okręgowych, działających na obszarze apelacji. Analogicznie na podstawie art. 36 u.s.p. zgromadzenie ogólne sędziów okręgu realizuje zadania określone w ustawach, co stanowi generalne upoważnienie do uregulowania obowiązków tego organu. Zgodnie z art. 58 § 2 u.s.p. organ ten jest zobowiązany przedłożyć opinię o kandydatach zgłoszonych do postępowania w sprawie obsadzenia wolnych stanowisk sędziowskich.

Powyższe regulacje spełniają dwie podstawowe funkcje wyraźnie wyrażone w art. 17 Konstytucji RP z 1997 r., który stanowi, że dopuszczalne jest tworzenie samorządów zawodowych reprezentujących zawody zaufania publicznego i sprawujących pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. To uregulowanie ma podstawowe znaczenie dla ustalenia istoty powoływania i działania samorządów zaufania publicznego. *Ratio legis* powołania samorządów tego rodzaju stanowi realizacja wskazanych wcześniej funkcji, co wynika bezpośrednio z art. 17 konstytucji. Wymienia się w nim bowiem dwie funkcje, a mianowicie reprezentowanie osób wykonujących zawody zaufania publicznego i sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tego rodzaju zawodów, dokonując w ten

sposób tzw. decentralizacji rzeczowej¹. Zakres decentralizacji rzeczowej wyrażonej w art. 17 ust. 1 konstytucji stanowi w istocie o specyfice funkcji samorządów zawodów zaufania publicznego. Wyznacza on granice rzeczowe ich działania, wykluczając tym samym możliwość nawet ustawowego poszerzania zakresu władztwa tego rodzaju samorządów², ich funkcje bowiem konstytuują byt takiego samorządu. Powołanie samorządu zawodowego zawodów zaufania publicznego ma więc ściśle wyznaczone podstawy merytoryczne powstania i funkcjonowania. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, obie funkcje wymienione w art. 17 konstytucji mają to samo znaczenie formalne, natomiast uwzględniając przedmiot niniejszej opinii, należy się skupić na drugiej z wymienionych funkcji, a mianowicie na sprawowaniu pieczy nad należytych wykonywaniem zawodów zaufania publicznego.

Przed wszystkim trzeba podkreślić, że sprawowanie pieczy oznacza możliwość stosowania przez samorząd różnych środków, w każdym jednak przypadku są one uregulowane w ustawie, którą dla samorządu sędziowskiego jest ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych uchwalona 27 lipca 2001 r. i następnie wielokrotnie nowelizowana. Art. 3 § 1 u.s.p. stanowi, że sędziowie tworzą samorząd sędziowski. Regulacja ta jest wykonaniem postanowienia art. 17 ust. 1 konstytucji, co powoduje skutek prawny w formie zobowiązania samorządu do realizacji obowiązków wynikających z uzyskanego statusu. Samorząd sędziowski jest zobowiązany do sprawowania pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu sędziego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Zarówno interes publiczny, jak i jego ochrona wynikają z konkretnych kryteriów rzeczowych, do których realizacji samorząd jest zobowiązany, aby w ten sposób umożliwić prawidłowe wykonywanie zawodu sędziego. Prawidłowość jest określona poprzez ustalenie treści interesu publicznego, który jest przedmiotem ochrony realizowanej przez organ samorządu. Ta kwestia nie jest jednak przedmiotem analiz w niniejszej opinii.

W związku z postawionym w opinii pytaniem należy wskazać, że samorząd jest zobowiązany do podjęcia działań, które zapewnią realizację pieczy nad jakością wykonywania zawodu sędziego. Zobowiązanie to jest realizowane poprzez podjęcie odpowiednich czynności formalnych, które przewidziano w ustawie o sądach powszechnych. Należy do nich zaliczyć uprawnienie organów samorządu sędziowskiego, czyli zgromadzeń ogólnych apelacji i zgromadzeń ogólnych okręgów do opiniowania kandydatur zgłoszonych w postępowaniu nominacyjnym na stanowisko sędziego. Podjęcie tych działań jest wynikiem podporządkowania wszystkich podmiotów, które uczestniczą w realizacji władztwa publicznego — a więc i samorządu sędziów — dwóm podstawowym zasadom ustrojowym, a mianowicie obowiązkowi działania na rzecz dobra wspólnego (art. 1 konstytucji) i uznania zasady legalizmu, czyli działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 konstytucji).

¹ P. Sarnecki, komentarz do art. 17, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wstęp, art. 1–29, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 480.

² *Ibidem*, s. 484.

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy uznać, że samorząd sędziowski jest zobowiązany podjąć wszystkie czynności, których wynikiem będzie wykonanie zadań nałożonych w art. 17 konstytucji i następnie w art. 34 pkt 1 u.s.p. oraz w art. 58 § 2 u.s.p. Niewykonanie obowiązku wydania opinii nałożonego w art. 34 pkt 1 oraz w art. 58 § 2 u.s.p. stanowi nie tylko naruszenie ustawy o sądach powszechnych ale także art. 17 ust. 1 konstytucji.

Analogicznie należy ocenić odroczenie wydania opinii zarówno przez kolegium sądu, jak i przez zgromadzenie ogólne sędziów. Brak ustawowego unormowania terminów wykonania wskazanych czynności nie powoduje skutku w formie uprawnienia kolegium sądu lub organu samorządu sędziowskiego do podejmowania działań, które powodują przedłużenie procedury powołania sędziego lub mogą prowadzić do jej całkowitego zahamowania. Zaniechanie wykonania obowiązków lub odraczanie ich wykonania stanowią działania na szkodę interesu publicznego i należy je kwalifikować jako naruszenie zasady legalizmu.

Doświadczenia stosowania procedury z udziałem kolegium i samorządu sędziowskiego do czasu reformy systemu sądownictwa przeprowadzonej w 2017 r. nie wskazywały na potrzebę innego uregulowania przedmiotowej kwestii, niż było to dotąd przyjęte. Należy podkreślić, że samorząd zawodu zaufania publicznego, wykonując nałożone obowiązki, działa w zakresie władztwa publicznego, czyli zastępuje podmiot państwowy w określonym zakresie ustalonym regulacją ustawową. Dotychczas w obowiązujących przepisach normujących status takiego samorządu zawodowego sędziów w ogóle nie przewidziano sytuacji naruszenia zobowiązań przez organy samorządu, nie ustanowiono także żadnych regulacji, na podstawie których można byłoby dokonać sanacji naruszeń prawa, zapobiegając m.in. zahamowaniu procedury powołania sędziego³. Konsekwencje takiego działania samorządu sędziowskiego wymuszają podjęcie przez państwo odpowiednich środków prawnych, ponieważ jest ono zobowiązane do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Jednym z jego elementów jest zapewnienie prawidłowego przebiegu postępowania w sprawie powołania sędziego.

III. OBOWIĄZEK PREZESA SĄDU PRZEDSTAWIENIA KANDYDATURY SĘDZIEGO NA WOLNE STANOWISKO SĘDZIEGO W KRAJOWEJ RADZIE SĄDOWNICTWA

Zgodnie z art. 57 ah § 5 zd. 1 u.s.p. prezes sądu apelacyjnego jest zobowiązany przedstawić kandydaturę na wolne stanowisko sędziego sądu apelacyjnego albo sędziego sądu okręgowego do zaopiniowania kolegium sądu apelacyjnego, a następnie zgromadzeniu ogólnemu sędziów apelacji, które będzie opiniowało kandydaturę. Podobnie na podstawie art. 57ah § 5 zd. 2 u.s.p. prezes sądu okręgowego przedstawia kandydaturę na wolne stanowisko sędziego sądu rejonowego do zaopiniowania kolegium

³ Nie byłoby zasadne zastosowanie tu przykładu nowelizacji przepisów dotyczących odwołania prezesa i wiceprezesa sądu i obowiązków, ponieważ w tej procedurze uczestniczy kolegium sądu, które jednak nie jest organem samorządu sędziowskiego; *confer* art. 27 u.s.p.

sądu okręgowego, a następnie zgromadzeniu ogólnemu sędziów okręgu, które będzie opiniowało kandydaturę. W obu przypadkach prezes sądu jest zobowiązany do podjęcia przewidzianej prawem czynności i przedstawienia kandydatur. W następstwie tego zarówno kolegium sądu, jak i odpowiednie zgromadzenie jest zobowiązane podjąć wskazane wcześniej czynności.

W przedstawionych przepisach ustawy o sądach powszechnych przewidziano uzyskanie opinii zarówno kolegium sądu, jak i oceny zgromadzenia ogólnego. W żadnym z tych przypadków nie dopuszczono do zaniechania głosowania przez którykolwiek z wymienionych i zobowiązanych do tego podmiotów. Nie przewidziano zaniechania zarówno, jeśli chodzi o głosowanie przez kolegium, jak i przez zgromadzenie sądu. Nie przewidziano też skutków prawnych takiego postępowania. Oznacza to, że powstaje sytuacja patowa, w związku z którą konieczne staje się wprowadzenie odpowiednich środków zaradczych. Trudno jednak zarzucać ustawodawcy, że nie przewidział takiej ewentualności i nie uregulował skutków zaniechania głosowań przez wskazane podmioty. Dotąd nie było jakichkolwiek przykładów naruszenia, a w szczególności niewykonania przez jakikolwiek samorząd zawodu zaufania publicznego obowiązków nałożonych ustawą i służących wykonaniu władztwa państwowego. Podobnie nie było przykładów zaniechania głosowania przez kolegium sędziów. Nowelizacją ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa przeprowadzona ustawą z dnia 20 lipca 2018 r.⁴ wprowadzono dodatkowy ust. 3 do art. 35, który uprawnia Krajową Radę Sądownictwa do opracowania listy rekomendowanych kandydatów również wówczas, gdy nie ma opinii kolegium właściwego sądu oraz oceny właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów. W ten sposób ustawodawca zapobiega zahamowaniu procedury powoływania na stanowiska sędziowskie. Działanie zmierzające do sanacji skutków niewydania opinii lub oceny przez zobowiązane do tego podmioty jest w pełni zasadne i nie narusza uprawnień samorządu sędziowskiego w żadnym zakresie. Jak już przedstawiłam, działania podejmowane przez samorząd sędziowski to udział we władztwie państwa przekazany na mocy art. 17 ust. 1 konstytucji w ramach decentralizacji rzeczowej. Uprawnienie samorządu do wykonania określonej ustawowo kompetencji jest jednocześnie jego obowiązkiem, ponieważ działa on w ramach zdecentralizowanego władztwa państwa. Niewykonanie tego obowiązku narusza obowiązek realizowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego nałożony w art. 17 ust. 1 konstytucji i zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 konstytucji. Podobnie działania zmierzające do sanacji sytuacji, w której kolegium sądu nie wykonało swojego zobowiązania do przedstawienia opinii, nie naruszają statusu prawnego tego organu sądu. Kolegium będące organem sądu jest zobowiązane do wykonania obowiązków nałożonych ustawą, a niedopełnienie tego obowiązku stanowi naruszenie ustawy⁵.

W zaistniałej sytuacji faktycznej i prawnej powstają pewne wątpliwości, które wymagają rozstrzygnięcia. Chodzi o to, czy przekazanie dokumentacji realizowane

⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. poz. 144.

⁵ Poza zakresem mojej opinii jest kwestia ewentualnej odpowiedzialności członków kolegium.

przez prezesa sądu do Krajowej Rady Sądownictwa jest ważne. Dla rozstrzygnięcia tej kwestii należy rozważyć, co następuje. Art. 57a⁶ § 5 u.s.p. zobowiązuje prezesa sądu do przedstawienia kandydatury na wolne stanowisko sędziego kolegium właściwego sądu, a następnie zgromadzeniu ogólnemu właściwego sądu. W przepisie nie ustalono żadnego warunku, który miałby być spełniony, aby było dopuszczalne przekazanie odpowiedniej dokumentacji dotyczącej kandydatur po bezskutecznym posiedzeniu kolegium. W przepisach ustawy o ustroju sądów powszechnych nie uregulowano także skutków bezskutecznego posiedzenia zgromadzenia ogólnego sędziów. Stosowanie przepisów ustawy wymaga jednak rozstrzygnięcia o dopuszczalności realizacji dalszych etapów w postępowaniu nominacyjnym sędziów. Teoretycznie istnieją dwie możliwości postępowania w takiej sytuacji, a mianowicie:

1) przyjąć, że regulacja z art. 35 ust. 3 ustawy o KRS stanowi wystarczającą podstawę uznania ważności przedstawienia przez prezesa kandydatur na wolne stanowiska sędziów;

2) uznać zasadność beczynności sędziego wobec faktu, że w ustawie o sądach powszechnych nie ma regulacji dla konkretnego faktu braku wydania opinii przez kolegium, a następnie oceny przez zgromadzenie sędziów; jednak beczynność powinna nastąpić już w następstwie braku oceny kolegium sędziów.

Przychyłam się do stanowiska wyrażonego w pkt 1), uznając przede wszystkim, że niewykonanie obowiązków przez kolegium sądu, a następnie przez zgromadzenie ogólne stanowi naruszenie prawa i powoduje skutki zarówno dla indywidualnych podmiotów zgłaszających swoją kandydaturę, jak też dla wymiaru sprawiedliwości. W pierwszym przypadku oznacza to zahamowanie rozwoju i awansu zawodowego sędziego, a w drugim osłabienie sprawności działania sądownictwa. Oba te przypadki są społecznie szkodliwe i konieczne jest ich wyeliminowanie. Trafnie zostało to ujęte w uzasadnieniu do ustawy nowelizującej, w którym czytamy, że „Brak wydania przez kolegium lub zgromadzenie ogólne sędziów sądu opinii lub oceny o kandydacie nie powinien [...] blokować postępowania prowadząc do niemożności jego zakończenia podjęciem uchwały o przedstawieniu Prezydentowi RP kandydatów do objęcia stanowisk sędziowskich”⁶.

Art. 35 ust. 3 ustawy o KRS, zgodnie z którym brak opinii kolegium sądu oraz oceny zgromadzenia ogólnego sędziów nie stanowi przeszkody do opracowania listy rekomendowanych kandydatów na stanowisko sędziego, nie dotyczy wprawdzie bezpośrednio czynności wykonywanych przez prezesa właściwego sądu, niemniej pozwala kontynuować postępowanie w sytuacji, gdy podmioty zobowiązane do przeprowadzenia odpowiedniego postępowania i przygotowania stosownych dokumentów tego nie czynią lub odraczają wykonanie tych czynności. Na przeszkodzie stosowaniu art. 35 ust. 3 ustawy o KRS i uznaniu, że przedstawienie na tej podstawie kandydatur przez prezesa właściwego sądu Krajowej Radzie Sądownictwa nie stoi art. 58 § 4 u.s.p., zgodnie z którym „Prezes sądu przedstawia [...] kandydatury zaopiniowane [...] wraz z oceną

⁶ Druk sejmowy nr 2731, VIII kadencja.

kwalifikacji i opinią właściwego kolegium sądu”. Zasadniczym argumentem za przyjęciem przedstawionego stanowiska jest zasada, zgodnie z którą nikt nie powinien czynić ze swego prawa złego użytku (*male iure nostro uti non debemus*), a z takim zjawiskiem mielibyśmy do czynienia, gdyby odmówić ważności działaniom prezesa sądu na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy o KRS. Niewykonanie obowiązków spoczywających na samorządzie sędziowskim oraz kolegiach sądów stanowi nadużycie prawa i jako takie nie powinno wywoływać skutków prawnych, co oznacza, że państwo poprzez swoich funkcjonariuszy powinno zmienić model udziału tak samorządu, jak i kolegów w procedurze nominacyjnej sędziów.

Niemniej, uwzględniając ściśle formalistyczne rozumienie prawa, byłabym skłonna postulować dokonanie odpowiedniej zmiany w art. 58 § 4 u.s.p. W Polsce nie akceptuje się rozstrzygnięć, które odwołują się do argumentacji o nadużyciu prawa i zakazie czynienia z tego użytku.

*Anna Łabno**

* **Prof. dr hab. Anna Łabno**, Uniwersytet Śląski, anna.labno@us.edu.pl,
<https://orcid.org/0000-0002-2669-2733>