



Sfinansowano przez Narodowy Instytut
Wolności - Centrum Rozwoju
Społeczeństwa Obywatelskiego
ze środków Programu Rozwoju
Organizacji Obywatelskich
na lata 2018 – 2030.



Sędziowie pokoju - koncepcje ich wprowadzenia do polskiego wymiaru sprawiedliwości

Autor: Jakub Pietrzak

Wstęp

Nie ulega wątpliwości, że problematyka reformowania wymiaru sprawiedliwości jest przedmiotem debaty publicznej od wielu lat. Jednym z zasadniczych celów transformacji Polski po 1989 roku było utworzenie sądownictwa odpowiadającego wymogom państw demokratycznych, gwarantującego prawo do niezależnego i bezstronnego sądu, którego decyzyjność odbywa się bez ingerencji w treść orzeczeń ośrodków władzy wykonawczej i ustawodawczej. Co oczywiste, koniecznym warunkiem wstąpienia Polski do organizacji międzynarodowych, takich jak Rada Europy oraz Unia Europejska, było także właśnie zapewnienie odpowiednich mechanizmów demokratycznych, do których zalicza się niezależne sądownictwo. Mimo wielu prób reformowania wymiaru sprawiedliwości na przestrzeni ostatnich lat podejmowanych przez różne opcje parlamentarne¹, żadna z nich nie zakończyła się kompleksowym utworzeniem sprawnego sądownictwa zaspokajającego potrzeby społeczeństwa. Do głównych zarzutów kierowanych wobec polskiego wymiaru sprawiedliwości zalicza się w szczególności: przewlekłość postępowań powodujących niemożność wyegzekwowania żądanych roszczeń, brak zrozumienia wydawanych rozstrzygnięć oraz ich należytego uzasadnienia czy skomplikowane, niezrozumiałe procedury dla osób nieposiadających profesjonalnych pełnomocników.

Bezsprzecznie można także przyjąć założenie, że sprawnie funkcjonujący wymiar sprawiedliwości nie tylko zaspokaja społeczne poczucie sprawiedliwości w społeczeństwie, ale odgrywa bardzo ważną rolę z punktu widzenia wpływu orzeczeń sądowych na prawidłowe funkcjonowanie obrotu gospodarczego. Przykładowo, dobrze działające rejestry sądowe mają bezpośredni wpływ na możliwość sprawnego założenia, zawieszenia lub zakończenia prowadzenia działalności gospodarczej w formie spółek prawa handlowego, wydane bez zbędnej zwłoki orzeczenia sądów cywilnych i gospodarczych mogą zapobiec w uniknięciu odpowiedzialności majątkowej dłużników, zaś prawidłowo działające sądy rodzinne mają wpływ na funkcjonowanie małoletnich poprzez rozstrzygnięcia dotyczące regulacji kontaktów rodziców z dziećmi czy wysokości alimentów.

Co istotne, społeczeństwo polskie negatywnie odbiera działania wymiaru sprawiedliwości, czego potwierdzeniem są badania statystyczne wskazujące na utrzymującą się od wielu lat tendencję ponad 40% braku zaufania do sądownictwa, przy aż o 10 p.p.

¹ Jako przykład kompleksowych prób reformowania wymiaru sprawiedliwości należy wskazać reformę z 2011 roku wprowadzającą informatyzację sądów oraz reformę wprowadzoną z 2017 roku wprowadzającą nowy sposób wybierania członków Krajowej Rady Sądownictwa.

niższym poziomie pozytywnej oceny organów władzy sadowiczej². Jednocześnie o braku pełnej skuteczności dotychczasowych reform świadczy chęć dokonania zasadniczej zmiany ustroju sądów powszechnych przez Radę Ministrów, która ma obejmować spłaszczenie struktury sądownictwa powszechnego oraz zmniejszenie liczby izb oraz sędziów w Sądzie Najwyższym.

Należy także na wstępie zasygnalizować, że oprócz dwóch wyżej wymienionych funkcji, które winien spełniać wymiar sprawiedliwości, nie ulega wątpliwości, że ustawodawca powinien w taki sposób tworzyć regulacje prawne dotyczące sądownictwa, aby odpowiadały one wymogom wynikającym z przepisów Konstytucji RP³, a także aktów prawa międzynarodowego⁴ oraz europejskiego⁵. Sądownictwo charakterystyczne dla państw demokratycznych zawiera bowiem szereg elementów, które powinny być zapewnione przez organy władzy publicznej. Do elementów tych należy między innymi jawność postępowania, niezależność sądów, bezstronność i niezawisłość sędziów, czy możliwość żądania uzyskania orzeczenia w rozsądnym terminie, bez zbędnej zwłoki. Przykładowo przewlekłość postępowań przed sądami krajowymi nierzadko prowadzi do odpowiedzialności Skarbu Państwa w związku z orzeczeniami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej „ETPC”) stwierdzającego, że procesy trwają nadmiernie długo, a co za tym idzie naruszają jeden z elementów prawa do sądu w postaci prawa do uzyskania orzeczenia w rozsądnym terminie⁶. Należy jedynie zasygnalizować, że w 2015 roku ETPC wydał orzeczenie w połączonych sprawach Rutkowski i inni przeciwko Polsce, w której stwierdził że przewlekłość postępowań ma w Polsce charakter problemu strukturalnego. W tej sprawie uczestnicy postępowań sądowych czekali na rozstrzygnięcia odpowiednio 8 lat (w postępowaniu karnym) oraz 12 i 13 lat (postępowania cywilne).

W ciągu kilku ostatnich lat wprowadzono kilka reform zarówno o charakterze ustrojowym poprzez wprowadzenie nowych organów sądowych w ramach Sądu Najwyższego (Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych)⁷, zmianę sposobu

² Badanie Centrum Badania Opinii Społecznej: Oceny działalności instytucji publicznych, nr 38/2021, s.10.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁴ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku, zmieniona następnie Protokołami nr 3,5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284), dalej jako Europejska Konwencja Praw Człowieka.

⁵ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 roku (Dz. Urz. UE z 26 października 2012 r., C 326/391), dalej jako Karta Praw Podstawowych.

⁶ Zob. np.: wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 lipca 2015 roku, Rutkowski i inni przeciwko Polsce (skarga nr 72287/10).

⁷ Zmian tych dokonano na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5 z późn. zm.), dalej jako ustawa o Sądzie Najwyższym.

wyboru części członków Krajowej Rady Sądownictwa⁸, wprowadzenie nowych przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, czy dokonanie zmiany członków organów sądów powszechnych⁹. Jednocześnie ustawodawca wprowadzał także zmiany poszczególnych ustaw odnoszących się do procedur sądowych, których celem było przyspieszenie oraz usprawnienie prowadzonych przed sądami postępowań¹⁰.

Rozwiązaniem na wyżej zasygnalizowane problemy ma być coraz częściej dyskutowana w społeczeństwie, postulowana przez część środowisk politycznych, instytucja sędziów pokoju¹¹. Według zwolenników tej koncepcji, wprowadzenie tego typu sądów miałyby odciążyć wymiar sprawiedliwości poprzez przekazanie do kognicji sądów pokoju, odpowiednio w sprawach karnych – drobnych przestępstw oraz wykroczeń, a w cywilnych – spraw o niskiej wartości przedmiotu sporu. Dodatkowo sędziowie pokoju posiadaliby demokratyczny mandat uzyskany poprzez wybór na podstawie głosów oddanych przez obywateli w wyborach powszechnych - co zwiększyłoby bezpośrednie oddziaływanie społeczeństwa na wybór sędziów oraz kontrolę obywateli nad sądami. Należy jedynie zasygnalizować, że wśród niektórych przedstawicieli nauki prawa, takie rozwiązanie poddawane jest w wątpliwość z punktu widzenia konstytucyjnego obowiązku sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy, w skład których wchodzi sędziowie powoływani na czas nieoznaczony (sędziów pokoju natomiast miałyby cechować kadencyjność).

Przedmiotowy raport został podzielony na dwie części. Celem pierwszej z nich jest przedstawienie aktualnej struktury sądownictwa w Polsce w oparciu o podstawy konstytucyjne oraz ustawowe. W tej części zostaną również przedstawione historia instytucji sędziów pokoju na ziemiach polskich oraz kompetencje sędziów pokoju w innych państwach Europy.

Druga część raportu obejmuje analizę projektów aktów prawnych. Głównym przedmiotem opinii jest projekt ustawy o sądach pokoju oraz o zmianie niektórych innych ustaw, skierowany przez grupę posłów z klubu parlamentarnego Koalicja Polska – PSL, UED, Konserwatyści¹². Część ta będzie zawierała rozważania w przedmiocie konieczności zmiany

⁸ Zmian tych dokonano na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 2).

⁹ Zmian tych dokonano na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 2017 roku o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 1452).

¹⁰ Zmiany te wprowadzono ustawą z dnia 4 lipca 2019 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1469) oraz ustawą z dnia 19 lipca 2019 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1694).

¹¹ Postulat wprowadzenia sędziów pokoju w debacie publicznej postuluje w szczególności ruch Kukiz15; <http://kukiz15.org/program/krajowy/sedziowie-pokoju> (dostęp: 1 grudnia 2021 r.).

¹² Projekt ustawy o sądach pokoju oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1762, Sejm IX kadencji).

Konstytucji RP w celu wprowadzenia sędziów pokoju oraz ocenę zawartych w projekcie propozycji legislacyjnych. W toku oceny, opiniujący będzie się odwoływał do regulacji zawartych w projekcie ustawy o sądach pokoju, wniesionym przez Prezydenta RP i opracowanego we współpracy z kołem parlamentarnym Kukiz15¹³, jak również, nieznanego szerszej opinii publicznej, projektu ustawy o sądach pokoju, wniesionego do Sejmu przez grupę posłów klubu parlamentarnego Lewica¹⁴.

CZĘŚĆ PIERWSZA

I. Wymiar sprawiedliwości jako jeden z trzech elementów trójpodziału władzy oraz prawo do sądu.

Kwestia istnienia niezależnego systemu sądownictwa jest jedną z podstawowych cech każdego demokratycznego państwa i trudno sobie wyobrazić, że kraj bez niezależnego wymiaru sprawiedliwości spełnia warunki państwa prawa. Pierwszą normą konstytucyjną, która odnosi się do sądownictwa jest art. 10 ust. 2 Konstytucji RP statuujący trójpodział władzy¹⁵. Powyższy przepis wskazuje, że władzę ustawodawczą sprawuje Sejm i Senat, władzę wykonawczą Rada Ministrów oraz Prezydent RP, natomiast władza sądownicza zastrzeżona została dla sądów i trybunałów. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że do minimum wyłączności kompetencyjnej władzy ustawodawczej zalicza się stanowienie ustaw, władzy wykonawczej – wykonywanie ustaw, a władzy sądowniczej – wymierzanie sprawiedliwości. Art. 10 ust. 1 Konstytucji RP stanowi natomiast, że ustrój Rzeczypospolitej opiera się na równowadze oraz podziale wyżej wymienionych władz. Powyższa norma ma na celu zapobiegnięcie koncentracji władzy i jej zawłaszczaniu przez jedną opcję polityczną poprzez podzielenie kompetencji wielu niezależnych od siebie organów państwa. Zasada równowagi oraz wzajemnej kontroli trzech niezależnych od siebie władz (tzw. „check and balance”) związana była z założeniami pomysłodawców treści konstytucji Stanów Zjednoczonych. Konstytucja RP niewątpliwie realizuje tę zasadę. Przykładowo, w celu zapobiegnięcia nadmiernemu aktywizmowi sędziów podlegają oni Konstytucji oraz ustawom. Wydane przez nich rozstrzygnięcia nie mogą mieć charakteru dowolności, lecz muszą posiadać skuteczną podstawę prawną. Minister Sprawiedliwości sprawuje ponadto administracyjny nadzór nad sądami powszechnymi poprzez tworzenie oraz

¹³ Projekt ustawy o sądach pokoju (druk nr 1760, Sejm IX kadencji), projekt ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o sądach pokoju (druk nr 1761, Sejm IX kadencji), zwany dalej jako „projekt prezydencki”.

¹⁴ Projekt ustawy o sądach pokoju (druk nr 1763, Sejm IX kadencji), zwany dalej jako „projekt klubu Lewicy”.

¹⁵ Za twórcę koncepcji trójpodziału władzy uważa się myśliciela oświeceniowego Monteskiusza. Koncepcję tę propagowali John Locke i Tomasz Hobbes.

znoszenie sądów, ogłaszanie konkursów na stanowiska sędziowskie oraz powoływanie prezesów sądów i rzeczników dyscyplinarnych sądów powszechnych. Sama zaś procedura wyłaniania sędziów dokonuje się przy udziale przedstawicieli trzech wszystkich władz. W skład Krajowej Rady Sądownictwa wchodzi bowiem przedstawiciele Sejmu (4 członków), Senatu (2 członków), organów władzy wykonawczej (przedstawiciel Prezydenta oraz Minister Sprawiedliwości), zaś ostateczną decyzję w sprawie powołania danej osoby na stanowisko sędziego podejmuje organ władzy wykonawczej - Prezydent RP, którego postanowienia w tym przedmiocie mają charakter ostateczny i nie podlegają kontroli organów innych władz¹⁶.

Działania organów władzy wykonawczej oraz ustawodawczej podlegają natomiast kontroli władzy sądowniczej. W szczególności sądy administracyjne kontrolują decyzje wydawane przez organy władzy wykonawczej poprzez ocenę ich zgodności z prawem poprzez możliwość eliminowania z obrotu wadliwych decyzji administracyjnych. Ocena prawidłowości przebiegu procesów wyborczych w wyborach do Sejmu i Senatu, wyborach prezydenckich oraz wyborach do Parlamentu Europejskiego podlega ocenie Sądu Najwyższego do którego kognicji należy stwierdzanie ważności tych wyborów. Kluczową rolę z punktu widzenia rzetelnego stanowienia prawa sprawuje natomiast Trybunał Konstytucyjny (określany nieraz jako „negatywny ustawodawca”), którego główną kompetencją jest ocena zgodności ustaw oraz innych aktów normatywnych z Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga również spory kompetencyjne między centralnymi organami państwa, a także orzeka o zgodności z Konstytucją celów działalności partii politycznych. Szczególną rolę sprawuje także Trybunał Stanu, którego przewodniczącym z mocy Konstytucji RP jest Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Główną kompetencją Trybunału Stanu jest egzekwowanie odpowiedzialności prawnej najwyższych urzędników państwowych (między innymi Prezydenta RP, ministrów, posłów, senatorów, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji) za naruszenie Konstytucji lub ustaw. Trybunał Stanu ponadto stanowi jedyny organ władzy sądowniczej, który ma kompetencję do orzekania o odpowiedzialności karnej Prezydenta RP. Należy jednak podkreślić, że w praktyce o postawieniu w stan odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu decyduje większość parlamentarna, która przykładowo dla pociągnięcia ministra wynosi 3/5 ustawowej liczby posłów, zaś w przypadku Prezydenta większość 2/3 ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego. Powyższe oznacza, że możliwość pociągnięcia niektórych

¹⁶ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2017 roku, sygn. akt I OSK 858/17, oraz powołana tam literatura i orzecznictwo.

funkcjonariuszy publicznych nierzadko może zależeć nie tylko od woli większości parlamentarnej, ale także posłów innych partii politycznych. Jednocześnie ustawodawca konstytucyjny, w celu ograniczenia unikania odpowiedzialności prawnej członków parlamentarnych, wprowadził zasadę, że bieg terminu przedawnienia za delikty konstytucyjne nie biegnie w czasie sprawowania funkcji przez urzędnika państwowego.

Prawo do sądu jako jeden z podstawowych elementów współczesnych demokracji posiada wieloletnią tradycję w polskim systemie prawa. Już konstytucja Księstwa Warszawskiego wprowadzała elementy charakterystyczne dla państw demokratycznych tj. powoływanie sędziów dożywotnio oraz eliminację oddzielnych sądów dla każdego ze stanów. Zastrzegła ponadto, że ministrowi sprawiedliwości nie wolno było ingerować w treść wydawanych orzeczeń sądowych. W okresie przedwojennym w tzw. „konstytucji marcowej”¹⁷ możliwość żądania rozstrzygnięcia przez niezależny sąd gwarantował art. 98 stanowiący, że nikt nie może być pozbawiony prawa do sądu. Natomiast Konstytucja kwietniowa¹⁸ w art. 68 ust. 1 i 4 przewidywała, że „Żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia szkody lub krzywdy. Nikt nie może być pozbawiony sądu, któremu z prawa podlega”.

W art. 45 ust. 1 obecnie obowiązującej konstytucji, w rozdziale dotyczącym praw człowieka i obywatela, zostało zagwarantowane prawo do sądu. Ustawodawca konstytucyjny wskazuje, że każdy ma prawo do sprawiedliwego, jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Powyższe elementy na które składa się prawo do sądu są przewidziane także przez akty prawa międzynarodowego ratyfikowane przez Polskę tj. Europejską Konwencję Praw Człowieka oraz akty prawa unijnego – Kartę Praw Podstawowych. Art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wskazuje, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. W zasadzie cechy prawa do sądu wymienione w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka tożsame są z wymogami ustanowionymi w Konstytucji RP. Również art. 47 Karty Praw Podstawowych, w ramach Unii Europejskiej, gwarantuje prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem. Prawo to jest koherentne z wymogami określonymi w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż Karta Praw

¹⁷ Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r., Nr 44, poz. 267).

¹⁸ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku (Dz. U. z 1935 r., Nr 30, poz. 227).

Podstawowych określa, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy.

Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wskazał, że na prawo do sądu składają się trzy zasadnicze elementy:

- 1) prawo do uruchomienia odpowiednio ukształtowanej procedury przed sądem,
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności,
- 3) prawo do uzyskania rozstrzygnięcia sądowego, czy do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia swojej sprawy¹⁹.

Pierwszy element oznacza obowiązek wprowadzenia przez ustawodawcę przepisów o charakterze proceduralnym, które umożliwiają obywatelowi wystąpienie do sądu z żądaniem uzyskania rozstrzygnięcia o określonej treści. Konstytucja RP nie definiuje wprawdzie pojęcia sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1, jednak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie zaznaczono, że pojęcie sprawy należy rozumieć szeroko i nie powinna być ona określana jedynie na podstawie ustaw proceduralnych, bowiem określona kategoria spraw, które wymagają kontroli sądowej, może być pominięta przez ustawodawcę. Niewątpliwie chodzi zatem o sprawy cywilne, rodzinne, karne, z zakresu prawa pracy oraz administracyjne. Obowiązkiem ustawodawcy jest zatem utworzenie takich procedur sądowych, które stwarzają obywatelowi możliwość wszczęcia postępowania w celu rozstrzygnięcia o jego prawach lub obowiązkach wynikających z przepisów prawa materialnego. Wskazać przy tym należy, że w realizacji obowiązku zapewnienia dostępu do sądu szczególne znaczenie ma instytucja tzw. „prawa ubogich”, a więc możliwość uzyskania zwolnienia od kosztów sądowych oraz ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika z urzędu. Może się bowiem zdarzyć, że mimo formalnego dostępu do sądu, obowiązek poniesienia opłat sądowych, brak środków na ustanowienie pełnomocnika z wyboru i brak niezbędnej wiedzy prawniczej do wszczęcia i prowadzenia postępowania sprawi, że prawo do żądania rozstrzygnięcia sprawy nie będzie możliwe do zrealizowania.

Wskazuje się, że prawo do jawności postępowania sądowego ma dwa aspekty: wewnętrzny, oznaczający możliwość bezpośredniego udziału w rozprawie, oraz zewnętrzny, dotyczący możliwości udziału publiczności w posiedzeniach sądowych. Aspekt wewnętrzny związany jest bezpośrednio z możliwością prezentowania swoich racji przed organem

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 roku, sygn. akt SK 12/99 (Dz. U. z 2000 r., Nr 55, poz. 665).

rozstrzygającym oraz z udziałem podczas przeprowadzania postępowania dowodowego. Zewnętrzny aspekt jawności procesu spełnia swoistego rodzaju funkcję kontrolną, zapewniającą społeczeństwu możliwość bezpośredniej obserwacji toczących się postępowań. Szczególną w tym rolę odgrywają środki masowego przekazu informujące opinię publiczną o zapadłych rozstrzygnięciach. Należy jedynie zasygnalizować, że mimo konstytucyjnej zasady jawności postępowań sądowych, coraz częściej ustawodawca decyduje się na wprowadzanie przepisów umożliwiających rozpoznanie spraw na posiedzeniu niejawnym w postępowaniach cywilnych, w sytuacji gdy materiał dowodowy oparty jest jedynie na dokumentach, a przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne. Nie ulega także wątpliwości, że w ramach przepisów wprowadzanych ustawą z dnia 2 marca o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁰, prawodawca, na czas stanu epidemii rozszerza możliwość rozpoznawania spraw na posiedzeniu niejawnym w postępowaniu cywilnym poprzez regulację z art. 15z² (2) wyżej wymienionej ustawy.

Odpowiednie ukształtowanie procedury oznacza natomiast, że ustawy statuujące postępowanie przed sądami zapewniają uczestnikom procesu niezbędne mechanizmy dla realizacji swoich praw relewantne do przedmiotu danego postępowania. Przykładowo, w postępowaniu karnym odpowiednie ukształtowanie procesu karnego wymaga zapewnienia oskarżonemu prawa do obrony, czy możliwości składania wniosków dowodowych wszystkim uczestnikom postępowania na równych zasadach (zasada równości broni). Prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia oznacza natomiast, że zapadłe prawomocne orzeczenie sądowe podlega wykonaniu w sposób określony dla danej procedury i jest skuteczne wobec innych organów państwa.

Z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP skorelowany jest art. 77 ust. 2, zakazujący stanowienia regulacji zamykających drogę sądową do dochodzenia naruszonych praw i wolności. Wymaga podkreślenia, że droga sądowa w rozumieniu wyżej wskazanego przepisu odnosi się do sądów określonych w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP i dotyczy zarówno naruszeń praw dokonywanych przez organy państwa, jak i podmioty prywatne. Powyższa zasada nie ma charakteru absolutnego i podlega ograniczeniu przez przyzmat art. 31 ust. 1 Konstytucji RP.

II. Ustrój sądownictwa w Polsce według Konstytucji RP oraz ustaw.

²⁰ Ustawa z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-10, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2095 z późn. zm.).

Kształt ustroju sądownictwa w Polsce został określony w rozdziale VIII Konstytucji RP dotyczącym działalności sądów i trybunałów. W art. 173 Konstytucji ustrojodawca dokonał w zasadzie powtórzenia zasady trójpodziału władzy wskazując, że sądy i trybunały są władzą niezależną i odrębną od innych władz. Jednakże powyższa regulacja nie stanowi przypadkowego powtórzenia normy wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, lecz ma na celu podkreślenie odrębności władzy sądowniczej od wpływu władzy ustawodawczej i wykonawczej. Jakkolwiek truizmem jest, że między władzą wykonawczą i ustawodawczą nie zachodzi całościowa separacja, czego przykładem jest możliwość łączenia funkcji posła i ministra, jak i kompetencja do wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego poprzez możliwość wydawania rozporządzeń na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Dodatkowo, na czas stanu wojennego, Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów ma prawo wydawać rozporządzenia z mocą ustawy.

Jednakże władza sądownicza w zakresie orzekania nie może być jakkolwiek uzależniona od decyzyjności władzy ustawodawczej i wykonawczej. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazywał jednoznacznie, że rozdzielenie władzy sądowniczej stanowi w istocie jej separację, a więc niemożność uczestniczenia przedstawicieli innych władz w wydawaniu orzeczeń, co jest związane ze szczególną funkcją władzy sądowniczej polegającej na rozstrzyganiu o prawach i obowiązkach jednostek. W konsekwencji, nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądownictwem powinien dotyczyć jedynie kwestii związanych z jego organizacją oraz administrowaniem, natomiast nie powinien wkraczać w sferę orzekania.

Stosownie do art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Jednocześnie ustrojodawca w art. 175 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje możliwość tworzenia sądów wyjątkowych lub doraźnych wyłącznie na czas wojny. Wyliczenie zawarte w art. 175 ust. 1 Konstytucji ma charakter enumeratywny, co oznacza, że ustawodawca nie może tworzyć struktury sądownictwa z pominięciem sądów tam wymienionych, tworząc innego rodzaju organy władzy sądowniczej. W ustawie zasadniczej brak jest natomiast definicji legalnej sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Wyróżnia się dwa znaczenia wymiaru sprawiedliwości: podmiotowe i przedmiotowe.

W znaczeniu podmiotowym za wymiar sprawiedliwości uważa się rozstrzygnięcie spraw, które zostały przekazane sądom do rozstrzygnięcia przez ustawodawcę. W tym znaczeniu prawnie relewantne jest powierzenie danej sprawy do rozstrzygnięcia sądom w drodze ustawy. Rodzi to niebezpieczeństwo zawężania przez samego prawodawcę zakresu spraw, dla których przewidziano drogę sądową. Natomiast za wymiar sprawiedliwości w znaczeniu

przedmiotowym uważa się daną kategorię spraw, które ze względu na swoje cechy, wagę, doniosłość społeczną, powinny być rozstrzygane przez sądy. W szczególności, ujęcie przedmiotowe wymiaru sprawiedliwości stanowi rozstrzyganie sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podobny podmiot.

Mimo, że ustrojodawca w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP nie dokonał próby zdefiniowania pojęcia niezawisłości sędziowskiej, to bez wątpienia posłużył się terminem mającym swoje zakorzenienie już w systemie prawnym II Rzeczypospolitej. Na niezawisłość sędziowską składają się następujące elementy:

- 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania,
- 2) niezależność wobec innych organów państwowych,
- 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych,
- 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych,
- 5) wewnętrzna niezależność sędziego.

Realizację wyżej wskazanych zasad niezawisłości sędziowskiej zapewnia między innymi zakaz przynależności sędziów do partii politycznych oraz związków zawodowych, a także zakaz prowadzenia działalności gospodarczej niedającej się pogodzić ze sprawowaniem urzędu. Gwarancją ochrony niezależności sędziego od wpływu innych władz jest immunitet sędziowski, uniemożliwiający pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej bez zgody sądu dyscyplinarnego. Do innych gwarancji zapewniających niezawisłość sędziowską należą

- 1) obowiązek zapewnienia sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadającego godności sprawowanego przez nich urzędu,
- 2) powołanie na czas nieoznaczony,
- 3) nieusuwalność sędziów oraz możliwość ich złożenia z urzędu lub zawieszenia jedynie na mocy prawomocnego orzeczenia sądu w przypadkach określonych w ustawie.

Bezstronność sędziego gwarantują ponadto przepisy o charakterze proceduralnym. Kodeks postępowania karnego przewiduje w art. 40 § 1 instytucję *iudex inhabilis* (sędziego wyłączanego z mocy ustawy) określając przesłanki, w których sędzia nie może orzekać w rozpoznaniu danej sprawy. Między innymi dotyczy to sytuacji związanych z pokrewieństwem z którąś ze stron postępowania karnego, uczestniczenie w sprawie wcześniej w roli prokuratora, obrońcy, pełnomocnika lub przedstawiciela ustawowego, czy braniu udziału w wydaniu zaskarżonego orzeczenia. W art. 41 § 1 k.p.k. wprowadzono natomiast instytucję *iudex suspectus* (sędziego podejrzanego o stronniczość) stanowiąc, że sędzia powinien podlegać wyłączeniu, jeżeli istnieje co do niego okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie. Powyższy

przepis ma umożliwić sędziemu możliwość wyłączenia się od orzekania w sytuacji, gdy ze względu na subiektywne poczucie może mieć wątpliwości co do swojej bezstronności. Jako przykład wyłączenia na podstawie art. 41 § 1 k.p.k. wskazuje się chociażby pośrednią znajomość z którąś ze stron postępowania. Analogiczne przepisy przewidują przepisy kodeksu postępowania cywilnego, które także przewidują instytucje *iudex inhabilis* (art. 48 § 1 k.p.c.) i *iudex suspectus* (art. 49 § 1 k.p.c.).

Skutki braku wyłączenia sędziego, co do którego zaszły przesłanki odsunięcia od orzekania z mocy ustawy są doniosłe, stanowią bowiem odpowiednio w procedurze karnej bezwzględną przyczynę odwoławczą (art. 439 § 1 pkt 1 k.p.k.), a w postępowaniu cywilnym przesłankę nieważności postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c.). Powyższe uchybienia są brane przez sąd odwoławczy, a także przez sąd kasacyjny, z urzędu i skutkują koniecznością uchylenia zaskarżonego wyroku niezależnie od podniesionych w środку odwoławczym zarzutów.

Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości został zagwarantowany w art. 182 Konstytucji RP. Ma on spełniać dwie podstawowe funkcje: po pierwsze, stanowić ma realny wpływ czynnika obywatelskiego na zapadłe rozstrzygnięcia sądowe, a po drugie, spełniać funkcję kontrolną wobec sędziów poprzez bezpośrednie uczestniczenie obywateli w składzie orzekającym na takich samych prawach jak sędziowie. Wskazać należy że ławnicy w zakresie orzekania, analogicznie jak sędziowie, są niezawisli i podlegają jedynie Konstytucji oraz ustawom, a ich głos w naradzie i wyrokowaniu jest równy głosowi sędziego. Jednakże ławnik nie może przewodniczyć rozprawie sądowej, jak również nie musi uzasadniać zdania odrębnego, jeżeli takie złoży. Ponadto, nawet gdy ławnicy przegłosują sędziego co do treści rozstrzygnięcia, po ich stronie nie powstaje obowiązek sporządzenia uzasadnienia. W tej sytuacji, gdy ławnicy nie wyrażą woli sporządzenia uzasadnienia, obowiązek jego sporządzenia zostanie nałożony na sędziego, który głosował przeciwko temu rozstrzygnięciu.

Za wykonywaną pracę ławnikom nie należy mu się wynagrodzenie, mogą oni jednak żądać zwrotu kosztów wywołanych czynnościami związanymi z udziałem w posiedzeniach sądu. Instytucję ławnika należy odróżnić jednak od ławy przysięgłych, występujących między innymi w systemach prawnych *common-law*. W Polsce powołanie ław przysięgłych przewidywała konstytucja marcowa, a także kodeks postępowania karnego z 1928 roku²¹. Co do zasady, ławy przysięgłych posiadają kompetencję: w sprawach karnych do przesądzenia

²¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1928 roku - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1928 r., Nr 33 poz. 313).

o winie sprawcy, w sprawach cywilnych do ustalenia stanu faktycznego, zaś rolą sędziego jest wydanie wyroku na podstawie powyższych ustaleń.

Nie ulega wątpliwości, że udział ławników ma zapewnić sędziom zawodowym wsparcie oraz dokonanie oceny materiału dowodowego przez pryzmat osób wprawdzie nieposiadających szczegółowej wiedzy prawniczej, lecz doświadczonych życiowo. Z tego względu, udział ławników ogranicza się głównie do spraw karnych, rodzinnych oraz z zakresu prawa pracy, gdzie istotne na równi z oceną prawną, są elementy pozaprawne takie jak wiedza życiowa, czy zasady słuszności.

Udział czynnika obywatelskiego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa, zatem do ustawodawcy należy ustalanie rodzajów spraw, w których rozpoznawaniu biorą udział ławnicy. Do dnia 27 lipca 2007 roku zasadą w polskim systemie prawnym były składy ławnicze. Zarówno sprawy karne jak i cywilne były rozpoznawane, co do zasady, w składzie jednego sędziego i dwóch ławników. W dniu 28 lipca 2007 roku weszła w życie ustawa z dnia 15 marca 2007 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i Kodeks postępowania karnego²², która znacznie ograniczyła udział ławników w postępowaniach sądowych, wprowadzając do dziś obowiązującą zasadę rozpoznawania spraw w składzie jednego sędziego. Składy ławnicze występują w sądach rejonowych i okręgowych, orzekających jako sąd I instancji, w następujących sprawach:

- 1) karnych: w sprawach o zbrodnie w składzie jednego sędziego i dwóch ławników (art. 28 § 2 k.p.k.), ze względu na szczególną zawilóść sprawy lub jej wagę, gdy sąd pierwszej instancji tak postanowi (art. 28 § 3 k.p.k.) oraz w sprawach o przestępstwa, za które ustawa przewiduje karę dożywotniego pozbawienia wolności w składzie dwóch sędziów i trzech ławników (art. 28 § 4 k.p.k.),
- 2) cywilnych:
 - a) z zakresu prawa pracy o: ustalenie istnienia, nawiązanie lub wygaśnięcie stosunku pracy, o uznanie bezskuteczności wypowiedzenia stosunku pracy, o przywrócenie do pracy i przywrócenie poprzednich warunków pracy lub płacy oraz łącznie z nimi dochodzone roszczenia i o odszkodowanie w przypadku nieuzasadnionego lub naruszającego przepisy wypowiedzenia oraz rozwiązania stosunku pracy, naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu i o roszczenia z tym związane i odszkodowanie lub zadośćuczynienie w wyniku stosowania lobbingu (art. 47 § 2 lit. a k.p.c.),

²² Ustawa z dnia 15 marca 2007 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r., Nr 112, poz. 766).

- b) ze stosunków rodzinnych o: rozwód, separację, ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa, rozwiązanie przysposobienia (art. 47 § 2 lit. b k.p.c.) oraz o przysposobienie (art. 509 k.p.c.).

Należy jednak wskazać, że aktualnie wszystkie sprawy cywilne rozpoznawane są w składzie jednego sędziego zarówno w pierwszej, jak i drugiej instancji. Powyższe wynika z art. 15 zzs(1) ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, stanowiącego, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, w sprawach rozpoznawanych według przepisów ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, w pierwszej i drugiej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego; prezes sądu może zarządzić rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów, jeżeli uzna to za wskazane ze względu na szczególną zawziętość lub precedensowy charakter sprawy.

Wprowadzenie powyższego przepisu podyktowane wprowadzie ograniczeniem ryzyka liczby zachorowań w sądach na COVID-19, jak również ułatwieniem skompletowania składu orzekającego, pominięto całkowicie udział ławników podczas rozstrzygania spraw cywilnych. Powyższa nowelizacja spotkała się z reakcją Stowarzyszenia Ławników Polskich, którzy podnosili, że powyższe rozwiązanie jest niekonstytucyjne oraz pozbawia obywateli wpływu na rozstrzygnięcia wymiaru sprawiedliwości. Powyższe wątpliwości podzielił także Rzecznik Praw Obywatelskich, który w swoim stanowisku skierowanym do Ministra Sprawiedliwości wskazał, że nie jest w świetle art. 182 Konstytucji RP możliwe całkowite wyłączenie obywateli ze sprawowania udziału w wymiarze sprawiedliwości, ani takie jego zawężenie, że udział ten będzie miał jedynie symboliczny charakter²³. Dokonując jedynie sygnalizacji problemu, należy wskazać, że obecnie obowiązująca zasada rozpoznawania spraw cywilnych przez sąd I i II instancji w składzie jednoosobowym wzbudza również wątpliwości co do jej zgodności z wyrażoną w art. 78 Konstytucji RP zasadą dwuinstancyjności postępowania, i do chwili obecnej nie była przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Swoistego rodzaju *novum* jest wprowadzenie udziału ławników do postępowań toczących się przed Sądem Najwyższym, w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz w Izbie Dyscyplinarnej. Ławnicy wchodzi w skład Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących skarg nadzwyczajnych od prawomocnych orzeczeń sądowych, w których Izba Kontroli i

²³ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-krytykuje-ograniczenie-udzialu-lawnikow-w-orzekaniu> (dostęp 1 grudnia 2021 roku).

Spraw Publicznych orzeka w składzie 2 sędziów i jednego ławnika Sądu Najwyższego, zaś w sprawach, w których wniesiono skargę nadzwyczajną od orzeczenia Sądu Najwyższego sprawę rozpoznają 3 sędziów i 2 ławników Sądu Najwyższego. Powyższe uregulowanie skorelowane jest z samą naturą skargi nadzwyczajnej, której celem jest eliminacja z obrotu prawnego prawomocnych rozstrzygnięć, których nie można wzruszyć w drodze innych środków prawnych, naruszających zasady i prawa obywatelskie zagwarantowane w Konstytucji RP, w szczególności zasadę sprawiedliwości społecznej. Ławnicy Sądu Najwyższego wchodzi także w skład rozstrzygnięć Izby Dyscyplinarnej dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Sądu Najwyższego. Przedmiotowe rozwiązanie stanowiło odpowiedź na zarzuty dotyczące braku społecznej kontroli przy rozpoznawaniu spraw dyscyplinarnych sędziów.

Ławnicy nie orzekają w sądach powszechnych działających jako sąd II instancji. Argumentem przeciwko udziałowi ławników w postępowaniach przed sądami odwoławczymi jest fakt, że aktualnie ukształtowana procedura cywilna i karna wymaga przeprowadzenia przez sąd pierwszej instancji postępowania dowodowego w całości. Jakkolwiek uzupełniające postępowanie dowodowe może być przeprowadzone przez sądy odwoławcze, to w praktyce jest to wyjątek, a nie reguła. Brak jest zatem uzasadnienia do udziału ławników w procesach, które przybierają nierzadko bardziej formę oceny prawnej rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji wymagającej szczegółowej wiedzy prawniczej. Aktualnie ławnicy nie występują również w sądownictwie administracyjnym. Wynika to ze specyfiki tych sądów, które w zasadzie nie przeprowadzają postępowania dowodowego, zaś ich rola ogranicza się do zbadania legalności zaskarżonych aktów administracyjnych.

III. Aktualna struktura sądownictwa w Polsce.

Sądy powszechne posiadają w Polsce trójszczeblową strukturę organizacyjną i są podzielone na sądy rejonowe, sądy okręgowe oraz sądy apelacyjne. Aktualnie w Polsce funkcjonuje 318 sądów rejonowych, 46 sądów okręgowych oraz 11 sądów apelacyjnych.

Ustawodawca w art. 1 § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych²⁴ dokonał w zasadzie powtórzenia treści art. 177 Konstytucji RP wskazując, że sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego. Powyższe oznacza tzw. domniemanie właściwości sądów powszechnych. Jeżeli zatem ustawodawca nie przekazał danej kategorii spraw do rozpoznania

²⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2072 z późn. zm.), dalej jako „Prawo o ustroju sądów powszechnych”.

sądom administracyjnym, wojskowym oraz Sądowi Najwyższemu, to właściwym do rozpoznania sprawy będzie sąd powszechny. Powyższa regulacja ma służyć zapewnieniu prawa do sądu obywatelom, w sytuacji niewskazania przez ustawodawcę do właściwości jakich sądów należy dana kategoria spraw.

Co do zasady, sądy rejonowe są sądami I instancji, sprawują również nadzór nad postępowaniem egzekucyjnym oraz rozpoznają środki odwoławcze wniesione w toku postępowania egzekucyjnego. Przepisy procesowe zastrzegają domniemanie kognicji sądów rejonowych zarówno w sprawach cywilnych (art. 16 § 1 k.p.c.), jak i sprawach karnych (art. 24 § 1 k.p.k.). Sądy rejonowe tworzy się dla jednej lub większej liczby gmin, również tworzy się je dla obszaru jednej lub większej liczby gmin zamieszkałych przez co najmniej 50 000 mieszkańców, jeżeli łączna liczba spraw cywilnych, karnych oraz rodzinnych i nieletnich wpływających do istniejącego sądu rejonowego z obszaru tej gminy lub kilku gmin wynosi co najmniej 5000 w ciągu roku kalendarzowego.

Sądy Okręgowe rozpoznają środki odwoławcze od orzeczeń wydawanych przez sądy rejonowe, jak również są sądami I instancji w zastrzeżonych przez ustawodawcę sprawach. Sądy okręgowe tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch sądów rejonowych. Natomiast sądy apelacyjne są zawsze sądem II instancji i rozpoznają środki odwoławcze wywiedzione od orzeczeń sądów okręgowych. Sądy apelacyjne tworzy się dla obszaru właściwości co najmniej dwóch okręgów sądowych. Kompetencję do tworzenia oraz znoszenia sądów oraz ustalania ich siedziby oraz właściwości posiada Minister Sprawiedliwości.

Struktura sądów wojskowych podzielona jest na wojskowe sądy garnizonowe oraz wojskowe sądy okręgowe²⁵. Sądy garnizonowe co do zasady rozpoznają wszystkie sprawy jako właściwe w pierwszej instancji, natomiast wojskowe sądy okręgowe rozpoznają środki odwoławcze od rozstrzygnięć sądów garnizonowych oraz orzekają jako sądy pierwszej instancji co do niektórych przestępstw wojskowych. W ramach Sądu Najwyższego nadzór judykacyjny nad działalnością sądów wojskowych sprawuje Izba Karna Sądu Najwyższego (do 2018 roku Izba Wojskowa), która oprócz rozpoznawania kasacji jest sądem drugiej instancji rozpoznającym apelację od wyroków wydanych w pierwszej instancji przez wojskowe sądy okręgowe.

Nadzór judykacyjny nad działalnością sądów powszechnych oraz wojskowych sprawuje Sąd Najwyższy poprzez rozpoznawanie środków odwoławczych oraz podejmowanie uchwał

²⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku - Prawo o ustroju sądów wojskowych (t.j. Dz. U. z 2020 roku, poz. 1754).

mających na celu zapewnienie jednolitości orzecznictwa wyżej wymienionych sądów. Do innych zadań Sądu Najwyższego określonych w Konstytucji RP należy między innymi stwierdzanie ważności wyborów do Sejmu i Senatu oraz rozpoznawanie protestów wyborczych przeciwko ważności tych wyborów (art. 101 Konstytucji RP), a także stwierdzanie ważności referendum ogólnokrajowego (art. 125 ust.4 Konstytucji RP). Natomiast do kompetencji ustanowionych na podstawie ustawy o Sądzie Najwyższym, należy kontrola nadzwyczajna prawomocnych orzeczeń sądowych w celu zapewnienia ich zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniająca zasady sprawiedliwości społecznej przez rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych. Sąd Najwyższy stanowi jednocześnie sąd drugiej instancji od orzeczeń sądów dyscyplinarnych pierwszej instancji, a także sąd pierwszej instancji w sprawach dyscyplinarnych sędziów, asesorów sądowych oraz prokuratorów zezwalających na pociągnięcie od odpowiedzialności karnej lub zastosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania.

Do kognicji sądów administracyjnych należy kontrola działalności administracji publicznej z punktu widzenia legalności, a więc zgodności z prawem wydanych przez organy administracji rozstrzygnięć. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (art. 184 Konstytucji RP). Organizację sądownictwa administracyjnego określa ustawa – Prawa o ustroju sądów administracyjnych²⁶. Ustawodawca dokonał utworzenia dwuszczeblowej struktury sądownictwa administracyjnego. Sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych rozpoznają, w pierwszej instancji, wojewódzkie sądy administracyjne. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje natomiast środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne, a także wykonuje inne zadania przewidziane przez ustawy.

IV. Sędziowie pokoju w wybranych państwach Europy i świata.

Jakkolwiek instytucja sędziego pokoju może kojarzyć się w szczególności z systemem prawa *common law* (tzw. państw anglosaskiej kultury prawnej), to wymierzanie sprawiedliwości przy udziale sędziów niezawodowych jest przewidziane także w państwach kultury prawa kontynentalnego. Mimo że ich funkcja w systemach prawnych państw jest różnorodna, to nie ulega natomiast wątpliwości, że konstrukcja sędziów pokoju została

²⁶ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 roku – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 137).

stworzona do rozstrzygania spraw mniejszej wagi, niewymagającej szczegółowej wiedzy prawniczej.

Mimo, że w historii prawa początki funkcjonowania sędziów pokoju datuje się na XIV wiek to pierwowzór tej instytucji występował w Anglii już w XII wieku za panowania króla Ryszarda Lwie Serce²⁷, gdzie powoływano rycerzy określanych jako *keepers of the peace*. Funkcją tych urzędników było w szczególności utrzymywanie porządku w niespokojnych miejscach i kontrolowanie przestrzegania prawa królewskiego²⁸. Nazwa sędziów pokoju została natomiast po raz pierwszy wyrażona w akcie prawnym wydanym przez króla Edwarda III *Justices of the Peace Act* z 1361 roku, przy czym w rozumieniu tego aktu sędziowie pokoju pełnili funkcję stróżów prawa jako przedstawiciele monarchy w każdym hrabstwie, zaś wzrost ich znaczenia nastąpił w czasie wojny stuletniej, gdy osłabienie wewnętrzne państwa wymagało reakcji urzędników państwowych ze względu na wzmożoną ilość czynów przestępczych przez osoby wykorzystujące chaos wywołany konfliktem z Francją. W początkowej fazie funkcjonowania sądów pokoju orzekały one zarówno w drobnych sprawach cywilnych i karnych, a także administracyjno-porządkowych, zaś ich angielskie określenie brzmiało „*laymen*” których nazywano także sędziami pokoju (*justice of the peace*) dla odróżnienia ich od wykształconych prawniczo, zawodowych sędziów sądów koronnych (*judges*). Sama etymologia tłumaczenia w systemie kontynentalnym owych „*laymen*” (zwanych aktualnie *magistrates*) wynika prawdopodobnie z faktu, że sądy te były określane między innymi „*Police Court*”, a więc związane były z działalnością administracyjno-porządkową, która charakterystyczna była dla służb policji, a pierwotne znaczenie słowa „*police*” było bardzo zbliżone do znaczenia zachowania pokoju²⁹.

W Wielkiej Brytanii sędziowie pokoju (*magistrates*) załatwiają 95% drobnych spraw karnych i cywilnych orzekając w sądach najniższej instancji tj. sądach magistrackich. Aby wykonywać funkcję sędziego pokoju nie trzeba posiadać wykształcenia prawniczego. Funkcja ta sprawowana jest społecznie co najmniej 26 razy w roku. Sędziowie pokoju orzekają zazwyczaj w 3-osobowych składach, zaś przewodniczący składu jest przeszkolony w kwestiach proceduralnych. Posiadają oni także wsparcie sekretarza, który posiadając wykształcenie prawnicze pomaga im w bardziej skomplikowanych kwestiach proceduralnych. Sądy magistrackie orzekają także w sprawach nieletnich.

²⁷ Krzysztof Liszewski, Instytucja sędziego pokoju na przykładzie USA, str.2.

²⁸ Ibidem, s.2.

²⁹ Romuald Kmiecik, Zbigniew R. Kmiecik, „Sądy pokoju – anachronizm czy krok ku demokratyzacji wymiaru sprawiedliwości”, Prokuratura i Prawo 7-8, 2001, s. 109-110.

W Stanach Zjednoczonych pozycja sędziów pokoju zależna jest od prawa stanowego. Obecnie widoczna jest tendencja do zmniejszania ich kompetencji. Występują nawet stany, gdzie mimo formalnego istnienia tej instytucji, w praktyce nie wykonują oni swoich kompetencji ze względu na zbieg z właściwością innych organów. Zakres spraw cywilnych rozstrzyganych przez sędziów pokoju uzależniony jest zazwyczaj od wartości przedmiotu sporu, zaś w sprawach karnych orzekają oni w drobnych sprawach związanych z naruszeniem przepisów drogowych, przy czym zdarza się, że sędziowie pokoju w ogóle nie wykonują czynności z zakresu prawa cywilnego i karnego wykonując jedynie sprawy o charakterze administracyjnym. Szczegółowe kwestie związane z kompetencjami oraz trybem powoływania sędziów pokoju określają konstytucje stanowe. Przykładowo w stanie Teksas sędziowie pokoju orzekają w sprawach karnych zagrożonych jedynie karą grzywny, zaś w sprawach cywilnych, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 200 dolarów. Wykonują oni ponadto czynności administracyjne prowadząc ceremonie ślubne. Natomiast w stanie New Hampshire sędziowie pokoju posiadają kompetencję do przeprowadzania ceremonii ślubnych, poświadczenia określonych dokumentów, a także wystawiania nakazów aresztowania i nakazów przeszukania. W Arizonie sędziowie pokoju orzekają w sprawach cywilnych, gdy wartość sprawy nie przekracza 10 000 dolarów oraz w kwestiach skarg konsumenckich i eksmisji, a także w drobnych występkach takich jak: prowadzenie samochodu pod wpływem środków odurzających czy nękanie.

W państwach Europy kontynentalnej instytucja sędziów pokoju funkcjonuje między innymi w Belgii. W przeciwieństwie do państw kultury anglosaskiej, kandydat na sędziego pokoju musi posiadać tam wykształcenie prawnicze lub mieć ukończone przeszkolenie na urzędnika sądowego. Do kognicji sądów pokoju należą sprawy dotyczące eksmisji, roszczeń z tytułu najmu i dzierżawy, dotyczące służebności i użytkowania nieruchomości, uregulowanie środków tymczasowych w sporach między małżonkami oraz sporów sąsiedzkich. Ponadto belgijski kodeks sądowy wprowadza zasadę, że sędziowie pokoju rozpoznają sprawy, których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 2 500 euro. Sam proces zaś jest odformalizowany i składa się z dwóch faz: pierwszej pojednawczej, której celem jest załatwienie sprawy w sposób polubowny i drugiej: właściwego postępowania rozpoznawczego. Ponadto występuje także odformalizowany wstępny proces sądowy obejmujący dyskusję dotyczącą żądań stron. Celem postępowań przed sądami pokoju w Belgii jest polubowne załatwienie sporów, które

skutkuje zwolnieniem od kosztów sądowych w przypadku zakończenia sprawy na etapie mediacji³⁰.

Sędziowie pokoju na ziemiach rosyjskich funkcjonują już od XIX wieku w wyniku reform przeprowadzonych przez cara Aleksandra II. Sędzia pokoju był funkcją honorową i mógł nim zostać mężczyzna posiadający minimum 25 lat, a kandydować można było jedynie w miejscu swojego zamieszkania. Ponadto, analogicznie jak w Belgii, kandydat na sędziego musiał posiadać odpowiednie wykształcenie, tu jednak wystarczało posiadanie tytułu ukończenia studiów wyższych lub średnich oraz posiadanie odpowiedniego statusu majątkowego. Aktualnie sędzia pokoju w Federacji Rosyjskiej powoływany jest na to stanowisko na okres 5 lat, jego kadencja może być ponowiona i co istotne, poddane są tym samym rygorom co sędziowie zawodowi, tj. muszą spełniać wymóg apolityczności poprzez zakaz przynależności do partii politycznych czy wspierania ich, a także zakaz wchodzenia w skład rad nadzorczych lub zarządów spółek. Do kompetencji sędziów pokoju należą sprawy karne dotyczące przestępstw, jeżeli kara pozbawienia wolności nie przekracza 3 lat, sprawy o wydanie nakazu sądowego, sprawy o rozwód, jeżeli nie ma sporu o dzieci, a także spory konsumenckie, jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przekracza 100 000 rubli³¹.

W Hiszpanii sędziowie pokoju stanowią sądy I instancji i działają przy gminach. Tak jak w systemach anglosaskich, sędziowie pokoju nie muszą mieć wyższego wykształcenia prawniczego. Kwestia zapewnienia infrastruktury działalności tych sądów należy do obowiązków władz miast. Aktualnie do kompetencji sędziów pokoju należy rozstrzyganie spraw, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 900 euro, kompetencje w zakresie spraw związanych z aktami stanu cywilnego tj. wpisywanie narodzin dziecka, małżeństw zawieranych w formie kościelnej i cywilnej oraz orzekanie w sprawach o wykroczenia³².

Sędziowie pokoju funkcjonują także w Portugalii, gdzie jednak w przeciwieństwie do wyżej wskazanych systemów prawnych, występują oni poza strukturą sądownictwa, posiadając własną strukturę oraz organizację. Podobnie jak w Belgii, celem sędziów pokoju w Portugalii jest w pierwszej kolejności nakłanianie stron do mediacji, a dopiero w następnej fazie w braku porozumienia – przeprowadzenie właściwego procesu. Sędziowie pokoju w systemie prawa portugalskiego posiadają kompetencję do rozstrzygania spraw cywilnych, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 15 000 euro, z wyłączeniem spraw spadkowych oraz z zakresu prawa pracy, spraw dotyczących wydania rzeczy oraz roszczeń

³⁰Andrzej Pogłódek (red.), Instytucje sędziego pokoju w wybranych państwach europejskich, Prawo podstawowe, Warszawa 2020, s.29-30.

³¹Ibidem, s. 72.

³²Ibidem, s. 86.

wynikających ze stosunków pomiędzy współwłaścicielami, a także spraw związanych z odpowiedzialnością cywilną umowną i pozaumowną, w tym niewykonywania lub nienależytego wykonywania zobowiązań. Procedura postępowania przed sądem pokoju obejmuje fazę pierwszą, tj. mediacyjną, której celem jest polubowne zakończenie postępowania. Dopiero w przypadku, gdy strony nie zawrą ugody, następuje merytoryczne załatwienie sprawy.

V. Sędziowie pokoju na ziemiach polskich.

Instytucja sędziów pokoju występowała na ziemiach polskich już w czasach funkcjonowania Księstwa Warszawskiego. Wzorcem dla ich wprowadzenia były niewątpliwie sądy pokoju istniejące w Cesarstwie Francuskim, jednak przybrały one na ziemiach polskich nieco inną formę. Sąd pokoju w Księstwie Warszawskim składał się z dwóch wydziałów: pojednawczego i spornego. Zadaniem wydziału pojednawczego było polubowne zakończenie sporu, zaś sędzia pokoju nie musiał posiadać stosownego wykształcenia w zakresie wiedzy prawniczej. Nie posiadał żadnych kompetencji władzy, poza sprawowaniem funkcji opiekuńczych. Na czele drugiego wydziału – spornego stał natomiast sędzia posiadający fachową wiedzę prawniczą, któremu została powierzona całość spraw cywilnych i karnych. Sędziowie pokoju występowali także na ziemiach byłego Królestwa Polskiego w zaborze rosyjskim rozpoznając sprawy cywilne i karne w składzie 1 sędziego pokoju i 2 ławników. Kandydat na tę funkcję nie był zobligowany do posiadania stosownego wykształcenia, jednak musiał wykazać odpowiedni staż w praktyce sądowej lub adwokackiej.

W systemie prawnym II Rzeczypospolitej została przewidziana instytucja sędziów pokoju w wówczas istniejącym ustroju sądownictwa, uregulowanym rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych³³. Sędziowie pokoju mieli być wybierani w wyborach powszechnych przez obywateli na okres 5 lat, zaś swoje funkcje mieli pełnić społecznie, bez wynagrodzenia, z możliwością ubiegania się o zwrot kosztów w przypadku konieczności rezygnacji z pracy w czasie orzekania. Do ich kompetencji miały należeć sprawy majątkowe nieprzekraczające 200 ówczesnych złotych, zaś z ich kognicji wyłączono szeroko rozumiane prawa związane z obiegiem papierów wartościowych, tj. wynikające z weksli, czeków, emitowania obligacji oraz sprawy, gdzie pozwanym był Skarb Państwa lub podmiot publiczny³⁴. Odwołanie od rozstrzygnięć sędziów

³³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 roku - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1928 r., Nr 12, poz. 93).

³⁴ Robert Jastrzębski, *Czasopismo Prawno-Historyczne*, Tom LXXIII, 2021, Zeszyt 1, s. 285-286

pokoju miało przysługiwać do sądów grodzkich, które miały być sądem ostatniej instancji. Dodatkowo, prawo o ustroju sądów powszechnych z 1928 roku przewidywało także drugą grupę sędziów niezawodowych tj. sędziów handlowych. Kandydatem na sędziego handlowego mogła być osoba, która ukończyła lat 30 oraz posiadała znajomość obyczajów handlowych i zwyczajów kupieckich. Sędziowie handlowi mieli orzekać w składach 3 osobowych z 1 sędzią zawodowym jako przewodniczącym składu orzekającego. Przedwojenne regulacje przewidywały również instytucje sądów przysięgłych, w skład których miała wchodzić rada przysięgłych reprezentująca czynnik obywatelski w sądeniu najcięższych przestępstw.

W II Rzeczypospolitej wybory na sędziów pokoju oraz sędziów przysięgłych nigdy nie zostały przeprowadzone, przez co instytucje te nigdy nie funkcjonowały. Jedynym wyjątkiem był obszar byłego zaboru austriackiego, gdzie sądy z udziałem czynnika obywatelskiego (sądy przysięgłych przy sądach okręgowych) obowiązywały na podstawie przepisów zaborczych. Kognicja tych sądów przysięgłych obejmowała między innymi występki popolite, występki o charakterze politycznym oraz popełnione za pomocą osnowy pisma drukowanego. Przepisy prawne dotyczące funkcjonowania sędziów pokoju, sądów przysięgłych, w tym sądów przysięgłych w byłym zaborze austriackim, zostały uchylone w 1938 roku.

Instytucją quasi-sądową występującą w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej były tzw. kolegia ds. wykroczeń, które orzekały w sprawach wykroczeniowych od 1951 roku. Początkowo działały przy organach administracji, a następnie przy sądach rejonowych, zaś ich działalność nadzorował Minister Sprawiedliwości. Co istotne, kompetencje kolegiów wykroczeń uległy znacznemu poszerzeniu po wprowadzeniu stanu wojennego w grudniu 1981 roku. Kolegia ds. wykroczeń orzekały w tym okresie także w sprawach uczestnictwa w nielegalnym strajku lub naruszania zasad dotyczących godzin policyjnych, posiadając uprawnienie do wymierzenia kary aresztu lub grzywny do maksymalnej wysokości. Konstytucja RP ostatecznie eliminowała możliwość rozstrzygnięcia spraw wykroczeniowych przez kolegia, zastrzegając funkcję sprawowania wymiaru sprawiedliwości wyłącznie dla sądów. Jednakże w przepisach przejściowych i końcowych Konstytucji RP (rozdział XIII), w art. 237 ust. 1, ustrojodawca dopuścił, w okresie 4 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji, orzekanie w sprawach o wykroczenia przez kolegia ds. wykroczeń z tym zastrzeżeniem, że o karze aresztu orzekał sąd, a odwołanie od orzeczenia kolegium również rozpoznawał sąd.

Po zlikwidowaniu kolegiów ds. wykroczeń w ich miejsce wprowadzono tzw. sądy grodzkie. W rzeczywistości nie były one odrębnymi sądami, gdyż zostały umiejscowione w

strukturze sądów rejonowych jako wydziały grodzkie. W skład sądów grodzkich wchodził sędziowie zawodowi. Sądy grodzkie rozpoznawały drobne sprawy karnych i cywilnych, mianowicie: o wykroczenia w pierwszej instancji, o wykroczenia i przestępstwa skarbowe z wyjątkiem tych rozpoznawanych w postępowaniu zwyczajnym, o przestępstwa prywatne oraz podlegające rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym, sprawy cywilne rozpoznawane w postępowaniu uproszczonym oraz sprawy depozytowe. Sądy grodzkie były tworzone i znoszone w drodze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. Zostały one zniesione z dniem 1 stycznia 2010 roku rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 2009 roku w sprawie zniesienia sądów grodzkich³⁵, a ich kompetencje przejęły odpowiednio wydziały karne i cywilne sądów rejonowych.

CZĘŚĆ DRUGA

I. Uwagi ogólne do projektu ustawy o sądach pokoju oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1762, Sejm IX kadencji)

W dniu 2 lipca 2021 roku grupa posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej złożyła projekt ustawy o sądach pokoju oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Posłowie składający ten projekt przynależą do klubu parlamentarnego Koalicja Polska – PSL, UED, Konserwatyści. Projektodawcy w uzasadnieniu koncentrują uwagę na dwóch przyczynach uzasadniających złożenie projektu. Pierwszą przyczyną jest zła ocena działalności sądów w opinii publicznej, drugą natomiast przewlekłość postępowania sądowego i skomplikowana procedura. Zdaniem projektodawców, pierwszy problem ma rozwiązać demokratyczna legitymacja składu sędziowskiego, a drugi skrócone terminy na wniesienie apelacji, nadawanie z urzędu klauzuli wykonalności na wyrok sądu pokoju oraz dwóch asystentów przypadających na jednego sędziego pokoju. Jednakże głównym celem projektu, niewskazany wprost w uzasadnieniu, ale w preambule, jest usprawnienie wymiaru sprawiedliwości poprzez odciążenie sądów rejonowych przeniesieniem rozpoznania najprostszych spraw cywilnych i karnych do sądów pokoju.

W tym miejscu należy postawić pytanie o umiejscowieniu sądów pokoju w strukturze polskiego sądownictwa. Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Z projektu ustawy wynika, że sądy pokoju zostaną umiejscowione w strukturze sądownictwa powszechnego poprzez znowelizowanie art. 1 ust. 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych (proj. art. 21 ust. 1).

³⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 2009 roku w sprawie zniesienia sądów grodzkich (Dz. U. z 2009 r., Nr 221, poz. 1745).

Jednakże włączenie sądów pokoju do struktury sądownictwa powszechnego nie zamyka dyskusji nad ewentualną potrzebą nowelizacji Konstytucji RP. Jedną z kwestii wzbudzających wątpliwości co do zgodności projektu z Konstytucją jest kadencja sędziego pokoju. Trzymając się literalnej treści art. 179 Konstytucji RP, stanowiącym, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony, kadencja sędziego stoi w sprzeczności z brzmieniem tej normy konstytucyjnej, gdyż wyklucza ona powoływanie sędziów na czas oznaczony, a takim jest czas projektowanej pięcioletniej kadencji. Tym samym, nawet powoływanie sędziego pokoju przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, jest niewystarczające do nabycia statusu sędziego w rozumieniu art. 179 Konstytucji.

Co do zasady, powyższy status jest niezbędny sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy pokoju, mające zostać włączone do struktury sądownictwa powszechnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślono, że z Konstytucji wynika zasada, że wymiar sprawiedliwości jest sprawowany przez sędziów, a niezawisły i niezależny sąd to z założenia sąd składający się z sędziów. Wyjątek od tej zasady, jako wprost wskazany w treści Konstytucji, stanowi jedynie art. 182 Konstytucji, zgodnie z którym udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa. Konstytucja nie wyklucza całkowicie wprowadzania dalszych wyjątków od zasady, że wymiar sprawiedliwości sprawują sędziowie, polegających na powierzeniu sprawowania wymiaru sprawiedliwości osobom, których status prawny nawiązuje tylko do konstytucyjnej pozycji sędziego. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 roku, sygn. akt SK 7/06³⁶, wskazano, że takie odstępstwa są dopuszczalne, jeżeli zostaną spełnione łącznie następujące warunki:

1. odstępstwo musi być uzasadnione konstytucyjnie legitymowanym celem i mieścić się w granicach realizacji tego celu,
2. instytucja powierzenia pełnienia czynności sędziowskich osobom niebędącym sędziami powinna przede wszystkim służyć lepszej realizacji prawa do sądu określonego w art. 45 Konstytucji,
3. muszą zostać spełnione wszystkie istotne „materialne” warunki, od których uzależniona jest bezstronność, niezawisłość i niezależność sądu. Inaczej mówiąc, niezależnie od nazwy stanowiska służbowego status osoby, której powierzono pełnienie czynności sędziowskich, musi odpowiadać wzorowi niezawisłości, wynikającemu z konstytucyjnych przepisów dotyczących statusu sędziego.

³⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 roku, sygn. akt SK 7/06 (Dz. U. z 2007 r., Nr 204, poz. 1482).

W konsekwencji pięcioletnia kadencja sędziów pokoju sprawia, że nie będą oni sędziami w rozumieniu art. 179 Konstytucji RP, jednakże jest możliwe przez nich sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, gdy zostaną spełnione łącznie powyższe warunki. W uzasadnieniu powoływanego wcześniej wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 7/06 stwierdzono, iż patrząc z funkcjonalnego punktu widzenia, niezawisłość nie musi oznaczać dożywotniego powołania albo powołania do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego, ale musi oznaczać pewien stopień stabilizacji i w zatrudnieniu, i w wykonywaniu funkcji sędziowskich. Również w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zaakcentowano, że jeżeli sędziowie lub osoby sprawujące władzę sądowniczą nie są powoływani dożywotnio, a powoływani na czas oznaczony, to muszą korzystać z pewnej stabilności i nie mogą być uzależnieni od żadnej władzy (wyrok ETPC z dnia 23 października 1985 roku, Benthem przeciwko Holandii, sygn. akt 8848/80). Próbując określić bliżej pewien minimalny okres, który dawałby poczucie stabilności zawodowej, a tym samym niezawisłości, Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał trzyletni okres za wystarczający (wyroki ETPC z dnia 28 czerwca 1984 roku, Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, sygn. akt 7819/77 i 7878/77, z dnia 22 października 1984 roku, Sramek przeciwko Austrii, sygn. akt 8790/79).

Mając powyższe na uwadze, w ocenie opiniującego, powoływanie sędziów pokoju na pięcioletnią kadencję jest zgodne z Konstytucją RP w obecnie obowiązującym brzmieniu, przez co nie ma potrzeby dokonania zmiany Konstytucji. Należy wskazać, że aktualnym stanie prawnym występuje instytucja asesora sądowego, który pełni obowiązki sędziego przez okres 4 lat od dnia objęcia stanowiska asesorskiego (art. 106i § 8 Prawa o ustroju sądów powszechnych). Pomimo mianowania asesorów sądowych przez Prezydenta Rzeczypospolitej na czas nieokreślony, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 106i § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych), czteroletni termin pełnienia obowiązków sędziego jest w praktyce równoznaczny z kadencją. Również kwestia umocowania asesora do sprawowania wymiaru sprawiedliwości nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego. W postanowieniu z dnia 2 grudnia 2020 roku, sygn. akt III KK 364/20, Sąd Najwyższy potwierdził zgodność z Konstytucją obecnie obowiązującej instytucji asesora wskazując, że asesorom sądowym zagwarantowano, tak jak sędziom, wszystkie elementy niezawisłości. Tym samym, w celu sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sędziów pokoju, należy zapewnić im analogiczne przymioty niezawisłości, jak sędziom.

Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji, sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. W orzecznictwie Trybunału

Konstytucyjnego niezawisłość sędziowską określono jako działanie sędziego wyłącznie w oparciu o prawo, zgodnie ze swoim sumieniem i wewnętrznym przekonaniem (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 roku, sygn. akt K 8/99³⁷, z 27 stycznia 1999 roku, sygn. akt K 1/98³⁸). Wskazano również, że niezawisłość obejmuje szereg elementów: (1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, (2) niezależność wobec organów pozasądowych, (3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, (4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych oraz (5) wewnętrzna niezależność sędziego. Proponowany przez projektodawcę czas przeprowadzania wyborów sędziów pokoju równocześnie z wyborami samorządowymi (art. 13 ust. 1 projektu) może doprowadzić do powstania niepokojącego zjawiska, że każdy z politycznych komitetów wyborczych będzie wystawiał swojego kandydata na sędziego sądu pokoju. Tym samym kandydat powiązany z komitetem wygrywającym wybory samorządowe będzie miał największe szanse na wygraną wyborów na sędziego pokoju, gdyż wyborcy popierający daną opcję polityczną zwykle zagłosują na kandydata z nią powiązanego. Może to doprowadzić do wątpliwego istnienia wyżej wymienionych elementów niezawisłości i pojawienia się zjawiska tzw. „sędziego dyspozycyjnego”, co wyklucza możliwość wymierzania sprawiedliwości (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 roku, sygn. akt K 3/98³⁹). Dlatego zasadnym byłoby przeprowadzanie wyborów na sędziów sądów pokoju w oderwaniu od wyborów samorządowych. Również należy uniemożliwić sędziom sądów pokoju prawo do ubiegania się o reelekcję, gdyż w celu uzyskania ponownego wyboru sędzia sądu pokoju mógłby orzekać kierując się nie prawem, a potencjalnymi korzyściami wyborczymi. Możliwość ubiegania się o reelekcję stwarza też podatny grunt na powstanie nieformalnych powiązań między sędziami sądów pokojów, a różnymi grupami interesów, zwłaszcza gdy podmioty zainteresowane udzieleniem kandydatowi pomocy w kampanii wyborczej, w zamian mogłyby otrzymać korzystne w swoich sprawach orzecznictwo. Także należy wprowadzić szczególne rozwiązania dotyczące jawności kampanii wyborczej kandydatów ubiegających się o wybór na sędziego sądu pokoju. Jest to uzasadnione specyfiką tych wyborów względem wyborów politycznych, albowiem wybieramy osoby sprawujące wymiar sprawiedliwości, które muszą pozostać

³⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 roku, sygn. akt K 8/99 (M.P. 1999 r., Nr 14, poz. 193).

³⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 stycznia 1999 roku, sygn. akt K 1/98 (Dz. U. z 1999 r., Nr 20, poz. 180).

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 roku, sygn. akt K 3/98 (M.P. 1998 r., Nr 22, poz. 331).

bezstronne wobec innych osób. Politycy natomiast, co jest jak najbardziej naturalne, nie mają obowiązku zachowania bezstronności i reprezentują różne interesy.

Konkludując, należy zbadać, czy proponowana przez projektodawców instytucja sędziów sądów pokoju spełnia wymogi określone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 października 2007 roku, sygn. akt SK 7/06, do ustawienia wyjątku od zasady, że wymiar sprawiedliwości stanowią sędziowie.

Po pierwsze, odstępstwo od zasady musi być uzasadnione konstytucyjnie legitymowanym celem i mieścić się w granicach realizacji tego celu. Stosownie do art. 182 Konstytucji RP, udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa. Sam charakter prawny tej normy jest już dyskusyjny, gdyż jedno stanowisko opowiada się za uznaniem tej normy za zasadę ustrojową, przez co udział obywateli powinien stanowić regułę w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, Drugie stanowisko prezentuje pogląd przeciwny i uznaje art. 182 Konstytucji jedynie jako normę upoważniająco-odsyłającą, przyzwalającą ustawodawcy zwykłemu na możliwość (nie obowiązek) wprowadzenia udziału obywatel w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

Przyjąwszy, że art. 182 Konstytucji stanowi zasadę ustrojową udziału obywateli sprawowania wymiaru sprawiedliwości znacznie wzmocniłoby możliwość uznania art. 182 Konstytucji jako konstytucyjnie legitymowany cel uzasadniający wprowadzenie sędziów pokojów, wybieralnych w drodze wyborów powszechnych. Za uznaniem art. 182 Konstytucji za taką zasadę przemawia orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który za niedopuszczalne uznał zarówno całkowite wyłączenie obywateli ze sprawowania wymiaru sprawiedliwości, jak i takie zawężenie ich udziału, które sprawi, że będzie on miał zakres jedynie symboliczny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2005 roku, sygn. akt P 16/04⁴⁰). Prowadzi to do wniosku, że ustawodawca określając podmioty sprawujące wymiar sprawiedliwości jest zobowiązany do realnego uwzględnienia w nim udziału obywateli. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny w wyżej wymienionym wyroku wskazał, że udział czynnika obywatelskiego może być ograniczony do niektórych spraw, ale treść art. 182 Konstytucji wyłącza jednak możliwość takiej regulacji, zgodnie z którą w sprawach danej kategorii wymiar sprawiedliwości należałby wyłącznie do czynnika społecznego. Nie mniej jednak ewentualne przyjęcie, że art. 182 Konstytucji stanowi wyłącznie normę upoważniająco-odsyłającą, która pozostawia wyłącznie ustawodawcy zwykłemu decyzję o udziale lub braku jakiegokolwiek udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przez

⁴⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 16/04 (Dz. U. z 2005 r., Nr 241, poz. 2037).

obywateli, może on stanowić również normę uzasadniającą wprowadzenie sędziów pokoju, gdyż decydująca w tym przedmiocie jest wyłącznie wola ustawodawcy.

Brzmienie art. 182 Konstytucji nie przesądza formy i sposobu udziału obywateli, pozostawiając decyzję w tym przedmiocie wyłącznie ustawodawcy zwykłemu. Obecnie w polskim systemie prawnym czynnikiem społecznym w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości są ławnicy (w II Rzeczypospolitej na obszarach dawnego zaboru austriackiego działały ławy przysięgłych). Składy ławnicze występują w sądach rejonowych i okręgowych, orzekających jako sąd I instancji, w następujących sprawach:

3) karnych: w sprawach o zbrodnie w składzie jednego sędziego i dwóch ławników (art. 28 § 2 k.p.k.), ze względu na szczególną zawilóść sprawy lub jej wagę, gdy sąd pierwszej instancji tak postanowi (art. 28 § 3 k.p.k.) oraz w sprawach o przestępstwa, za które ustawa przewiduje karę dożywotniego pozbawienia wolności w składzie dwóch sędziów i trzech ławników (art. 28 § 4 k.p.k.),

4) cywilnych:

a) z zakresu prawa pracy o: ustalenie istnienia, nawiązanie lub wygaśnięcie stosunku pracy, o uznanie bezskuteczności wypowiedzenia stosunku pracy, o przywrócenie do pracy i przywrócenie poprzednich warunków pracy lub płacy oraz łącznie z nimi dochodzone roszczenia i o odszkodowanie w przypadku nieuzasadnionego lub naruszającego przepisy wypowiedzenia oraz rozwiązania stosunku pracy, naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu i o roszczenia z tym związane i odszkodowanie lub zadośćuczynienie w wyniku stosowania lobbingu (art. 47 § 2 lit. a k.p.c.),

b) ze stosunków rodzinnych o: rozwód, separację, ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa, rozwiązanie przysposobienia (art. 47 § 2 lit. b k.p.c.) oraz o przysposobienie (art. 509 k.p.c.).

Czynnik społeczny jest także obecny od niedawna w Sądzie Najwyższym. Stosownie do art. 59 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, w rozpoznawaniu skarg nadzwyczajnych, spraw, o których mowa w art. 27 § 1 pkt 1 (sprawy dyscyplinarne) oraz w innych postępowaniach dyscyplinarnych, w których Sąd Najwyższy jest właściwy na podstawie przepisów odrębnych ustaw, uczestniczą ławnicy Sądu Najwyższego.

Zgodnie z art. 160 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych, ławnicy do sądów okręgowych oraz do sądów rejonowych wybierają rady gmin, których obszar jest objęty właściwością tych sądów – w głosowaniu tajnym. Kadencja ławników sądów okręgowych i rejonowych trwa cztery lata kalendarzowe następujące po roku, w którym dokonano

wyborów, jednak mandat ławnika wybranego dodatkowo wygasa z upływem kadencji ogółu ławników (art. 165 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych). Natomiast ławników Sądu Najwyższego wybiera Senat w głosowaniu jawnym, a ich kadencja trwa również cztery lata kalendarzowe następujące po roku, w którym dokonano wyborów (art. 61 § 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym).

Tym samym w obecne obowiązującym stanie prawnym, nieodłącznym elementem udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości jest kadencyjność ławników. Planowana przez projektodawcę kadencja sędziego pokoju wpisuje się w tą cechę. Zwrócić należy uwagę, że w demokratycznym państwie prawnym, w przypadku każdego organu wybieranego w sposób bezpośredni, czy pośredni, kadencja jest warunkiem koniecznym. W organach politycznych, gdzie co do zasady ponowny wybór na stanowisko jest dopuszczalny, służyć to ma weryfikacji przez wyborców dotychczasowej pracy piastuna organu. Jednakże, ze względu na specyfikę funkcji sędziego pokoju, sprawującego przecież wymiar sprawiedliwości, nie powinna być przewidziana możliwość ponownego wyboru, ponieważ stwarza to możliwość osłabienia niezawisłości i bezstronności sędziego w celu uzyskania przez niego reelekcji.

W ocenie opiniującego, wybór sędziów pokoju w głosowaniu powszechnym mieści się w granicach udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości. Trudno przyjąć koncepcję, że wybór w drodze głosowania przez obywateli, co prawda mający kluczowe znaczenie do powołania konkretnej osoby na sędziego pokoju, jest równoznaczny ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości wyłącznie przez obywateli, co zostało wykluczone przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie P 16/04. Taka sytuacja mogłaby mieć miejsce gdyby: wynik wyborów byłby jedyną przesłanką do powołania na sędziego sądu pokoju, nie byłoby żadnych wymogów ograniczających możliwość kandydowania na urząd sędziego sądu pokoju, w procedurze powoływania sędziego sądu pokoju nie brałaby udziału Krajowa Rada Sądownictwa, a Prezydent RP nie mógłby odmówić powołania konkretnej osoby na sędziego sądu pokoju.

Również w obecnie obowiązującym stanie prawnym ławnicy, w składach ławniczych w sądach powszechnych, stanowią większość składu orzekającego i mają możliwość przegłosowania sędziego co do treści orzeczenia. Takie sytuacje zdarzają się niezmiernie rzadko, jednak do tej pory nie pojawiały się głosy uznające przegłosowanie sędziów przez ławników jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości wyłącznie przez obywateli, a tym samym za działanie niezgodne z Konstytucją. Zważywszy, że ławnicy powoływani są w sposób pośredni przez rady gmin, w skład których wchodzi politycy, to trudno przyjąć, że

sędzia pokoju, powoływany w sposób bezpośredni w wyborach powszechnych przez obywateli, będzie w tym wypadku powołany wadliwie, w szczególności, gdy ławnik i sędzia zawodowy mają takie same uprawnienia. Ponadto, bezpośredni wybór sędziów pokoju może doprowadzić do zwiększenia się świadomości prawnej polskiego społeczeństwa, która obecnie jest, niestety, niewielka.

Drugą przesłanką wskazaną przez Trybunał Konstytucyjny jest powierzenie pełnienia czynności sędziowskim osobom niebędącym sędziami przede wszystkim w celu lepszej realizacji prawa do sądu określonego w art. 45 Konstytucji. Jednym z elementów prawa do sądu jest rozpoznanie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Tym samym, jeżeli sądy pokoju przyczynią się do przyśpieszenia rozpoznawania spraw obywateli, przy jednoczesnym zachowaniu pozostałych standardów wynikających z art. 45 Konstytucji, należy uznać ich wprowadzenie za dopuszczalne. Niestety, opiniowany projekt nie zawiera żadnych przepisów proceduralnych, sytuujących sądy pokoju w postępowaniu cywilnym, karnym oraz sprawach o wykroczenia, ograniczając się tylko do lakonicznego stwierdzenia, że samo już utworzenie sądów pokoju, wpłynie na przyśpieszenie rozpoznawania spraw. Skrócenie terminów na wniesienie środków odwoławczych, nadawanie klauzuli wykonalności z urzędu oraz odstąpienie od posiedzenia przygotowawczego jest zdecydowanie niewystarczające. Bez koniecznych zmian w procedurach sądowych, sędziowie pokoju, z założenia osoby nie posiadające zbyt bogatego doświadczenia prawniczego, będą musiały posługiwać się ogólnym przepisami proceduralnymi, które niekiedy stwarzają sędziom zawodowym znaczne problemy interpretacyjne. Także powierzenie sędziemu pokoju dwóch asystentów nie rozwiązuje problemu. Rekomendacje zmian proceduralnych zostaną wskazane w uwagach szczegółowych do projektu.

Ostatnią przesłanką określoną przez Trybunał Konstytucyjny jest spełnienie wszystkich istotnych „materialne” warunki, od których uzależniona jest bezstronność, niezawisłość i niezależność sądu. Niestety, kwestie te zostały w całości pominięte przez projektodawców. Rekomendacje zapewniające bezstronność, niezawisłość i niezależność sędziom pokoju zostaną wskazane w uwagach szczegółowych do projektu.

II. Uwagi szczegółowe do projektu ustawy o sądach pokoju oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1762, Sejm IX kadencji)

a) Rozdział I – Organizacja sądów pokoju

W rozdziale I opiniowanego projektu, zatytułowanym „Organizacja sądów pokoju” projektodawca umieścił trzy artykuły, które nie wyczerpują tytułowej problematyki, a jedynie mogą być uznawane za jej ogólny zarys. Projektodawca całkowicie pominął kwestie wewnętrznej organizacji sądów pokoju. Mianowicie, z projektu nie wynika, czy sąd pokoju posiada organy (prezesa sądu, dyrektora sądu), organy samorządu sędziowskiego, czy sąd pokoju zatrudnia pracowników (np. sekretarze sądowi, protokolanci, asystenci sędziów) oraz jaka jest struktura wewnętrzna sądu pokoju (wydziały, sekcje, oddziały administracyjne i finansowe, czy występują sędziowie funkcyjni). Projekt ustawy milczy również w kwestiach kierowania działalnością sądu pokoju, reprezentowania sądu pokoju na zewnątrz, oceny pracy sędziego pokoju (wizytacji) oraz nadzoru nad działalnością administracyjną sądu pokoju.

Należy podkreślić, że projektodawca nie przeprowadził należytej analizy statystycznej celem ustalenia, w jaki sposób powołanie sądów pokoju wpłynie na usprawnienie postępowania sądowego. W uzasadnieniu projektu przedstawiono jedynie dane Ministerstwa Sprawiedliwości za 2019 rok dotyczące ilości spraw zawisłych w sądach powszechnych (19 mln spraw przed sądami rejonowymi, 1,2 mln spraw przed sądami okręgowymi oraz 153 tys. spraw przed sądami apelacyjnymi) oraz czasu oczekiwania na kolejny termin rozprawy, świadczących o dwukrotnym wydłużeniu okresu oczekiwania na termin rozprawy (z 3 miesięcy w 2015 roku do 6 miesięcy w 2019 roku). Z powyższych danych projektodawca formułuje wniosek, że największa niewydolność orzecznicza funkcjonuje na poziomie sądów rejonowych, przez co wymagane jest utworzenie sądów pokoju w celu ich odciążenia.

Z Małych Roczników Statystycznych sporządzonych przez Główny Urząd Statystyczny za 2015, 2016, 2017, 2018 i 2019 rok wynika, że przed sądami rejonowymi:

- a) w 2015 roku było zawisłych 16 061 000 spraw, z czego w 2015 roku wpłynęło 14 135 800 spraw, a 14 061 800 spraw zostało załatwionych, a do załatwienia na następny rok pozostało 1 999 200 spraw,
- b) w 2016 roku było zawisłych 15 895 100 spraw, z czego w 2016 roku wpłynęło 13 895 800 spraw, a 13 178 300 spraw zostało załatwionych, a do załatwienia na następny rok pozostało 2 716 800 spraw,
- c) w 2017 roku było zawisłych 17 484 300 spraw, z czego w 2017 roku wpłynęło 14 767 500 spraw, a 14 823 800 spraw zostało załatwionych, a do załatwienia na rok następny pozostało 2 660 500 spraw,
- d) w 2018 roku było zawisłych 16 674 600 spraw, z czego w 2018 roku wpłynęło 14 014 100 spraw, a 13 933 800 spraw zostało załatwionych, a do załatwienia na rok następny pozostało 2 740 800 spraw,

e) w 2019 roku było zawisłych 19 402 700 spraw, z czego w 2019 roku wpłynęło 16 662 200 spraw, a 15 389 300 spraw zostało załatwionych, a do załatwienia na rok następny pozostało 4 013 400 spraw.

Analiza powyższych danych wskazuje, że od 2015 roku do 2019 roku wzrosła liczba zawisłych spraw, jednakże wraz ze wzrostem wpływu spraw, wzrosła także liczba spraw załatwionych. Jednakże wzrost liczby spraw do załatwienia nie jest jedyną przyczyną przewlekłości postępowania sądowego. Za kolejną przyczynę przewlekłości należy uznać również brak obsadzenia wszystkich etatów sekretarzy sądowych i protokolantów, w szczególności w większych miastach. Jest to spowodowane dość niską wysokością wynagrodzenia w porównaniu do ilości obowiązków pracowniczych. Również w sądownictwie występuje duża rotacja pracowników, a zwykle nowozatrudnieni pracownicy odchodzą w pierwszym możliwym momencie, gdy tylko znajdą lepszą ofertę pracy. Dotyczy to zwłaszcza asystentów sędziów, gdyż coraz częściej asystentem sędziego zostaje świeży absolwent studiów prawniczych, który pracę w sądzie traktuje jako szansę na zdobycie doświadczenia, by później szukać pracy na rynku prywatnym. Zapewnienie pracownikom sądów atrakcyjniejszego wynagrodzenia z pewnością przełożyło się na zmniejszenie przewlekłości postępowania.

Projektodawca nie dokonał oszacowania liczby spraw, jakie według założeń projektu, miałyby trafić do rozpoznania przez sądy pokoju, co niestety uniemożliwia ocenę wpływu działalności sądów pokoju na przyspieszenie postępowań sądowych, a także ocenę możliwej efektywności tych sądów.

Zgodnie z brzmieniem art. 1 § 1 projektu, sąd pokoju tworzy się dla obszaru jednego powiatu, miasta na prawach powiatu i dzielnicy m.st. Warszawy. Z wyżej wymienionym przepisem są koherentne art. 1 § 3 i 4 projektu. Stanowią one kolejno, że siedzibą sądu pokoju jest sąd rejonowy. W przypadku, gdy w danej miejscowości nie ma sądu rejonowego, siedzibę sądu pokoju urządza się w siedzibie starostwa powiatowego. Natomiast w m.st. Warszawie siedzibą sądu pokoju jest sąd rejonowy właściwy dla danej dzielnicy. W przypadku, gdy w danej dzielnicy nie ma sądu rejonowego, siedzibę sądu pokoju urządza się w siedzibie urzędu dzielnicy. Zgodnie z założeniami projektodawcy, sądy pokoju jako odrębne jednostki organizacyjne, będą funkcjonowały w każdym powiecie, mieście na prawach powiatu i dzielnicy m.st. Warszawy. Obecnie w Polsce jest 314 powiatów, 66 miast na prawach powiatu, a w Warszawie 18 dzielnic, co w konsekwencji wiąże się z ustanowieniem nowych 398 sądów jako odrębne jednostki organizacyjne. Dla porównania, aktualnie w Polsce funkcjonuje 318 sądów rejonowych, 46 sądów okręgowych i 11 sądów apelacyjnych, przez co

uchwalenie ustawy w projektowanym brzmieniu spowoduje podwojenie liczby sądów w Polsce.

Należy wskazać, że projekt nie reguluje szczegółowych kwestii związanych z organizacją sądów pokoju, a jedynie w art. 1 § 5 zawiera lakoniczne stwierdzenie, że prezesi sądów rejonowych zapewnią odpowiednie warunki techniczno-organizacyjne oraz majątkowe potrzebne do funkcjonowania sądu pokoju. Samo powierzenie prezesom sądów rejonowych kwestii związanych z organizacją sądów pokoju może być uzasadnione, jednakże projektodawca nie wziął pod uwagę okoliczności, że obecnie prezesi sądów rejonowych zmagają się z ogromnymi problemami organizacyjnymi np. brak obsadzenia wszystkich etatów sekretarzy sądowych, protokolantów, częsta rotacja pracowników, zbyt mała liczba pomieszczeń sądowych. Nałożony na prezesów sądów rejonowych obowiązek zapewnienia sądom pokoju sal rozpraw i innych potrzebnych pomieszczeń, pracowników oraz odpowiedniego sprzętu stwarza ryzyko wyposażenia sądów pokoju kosztem zasobów i kadry posiadanej przez sądy rejonowe, co doprowadzi do zwiększenia się problemów organizacyjnych w sądownictwie.

Niezrozumiałe jest również zaproponowane przez projektodawcę ustanawianie sądów pokoju dla obszaru każdego powiatu, miasta na prawach powiatu oraz dzielnic m.st. Warszawy – tj. w oderwaniu od obecnie obowiązujących okręgów sądowych. Przy określaniu właściwości miejscowej sądów pokoju należy skorzystać ze środków jak najbardziej zgodnych z obecnie istniejącymi rozwiązaniami w celu uniknięcia wprowadzenia zbędnych rozwiązań. W ocenie opiniującego, sąd pokoju powinien być utworzony na obszarze właściwości miejscowej sądu rejonowego. Rozwiązanie to wpisuje się w obecnie obowiązujący podział na okręgi sądowe, co ujednocili strukturę sądownictwa. Dodatkowo, zostaną wyeliminowane sytuacje, niezauważone przez projektodawcę, gdzie okręgi sądowe nie pokrywają się z podziałem kraju na jednostki samorządu terytorialnego (np. gmina Tarczyn znajdująca się w powiecie piaseczyńskim znajduje się we właściwości Sądu Rejonowego w Grójcu, a reszta powiatu piaseczyńskiego należy do właściwości Sądu Rejonowego w Piasecznie). W wyżej wymienionych sytuacjach uchwalenie projektu w obecnym brzmieniu wiązałoby się z inną właściwością miejscową sądów pokoju i sądów rejonowych (sprawy w I instancji zastrzeżone dla sądów rejonowych byłyby rozpoznawane przez inny sąd rejonowy niż rozpoznawający apelacje wywiedzione od orzeczeń sądu pokoju). Tworzenie sądów pokoju na obszarze właściwości Sądu Rejonowego przewiduje projekt prezydencki oraz projekt klubu Lewica.

Stosownie do postanowień projektu prezydenckiego, sąd pokoju działał będzie przy sądzie rejonowym, na obszarze właściwości którego utworzono sąd pokoju. Obszar właściwości sądu pokoju pokrywał się będzie z obszarem właściwości sądu rejonowego, a siedzibą sądu pokoju będzie siedziba sądu rejonowego, na obszarze właściwości którego utworzono sąd pokoju. Jednakże w uzasadnionych przypadkach na obszarze właściwości sądu rejonowego może być utworzony więcej niż jeden sąd pokoju. Natomiast projekt klubu Lewica przewiduje utworzenie sądu pokoju jako jednostki organizacyjnej sądu rejonowego. Będzie on działał odrębnie w każdej gminie. Siedziby sądów pokoju wyznaczy Minister Sprawiedliwości, kierując się potrzebą zapewnienia obywatela dostępu do sądu oraz racjonalnej organizacji pracy w wymiarze sprawiedliwości.

Opiniowany projekt zakłada tworzenie sądów pokoju w drodze ustawy. Obecnie jest to rozwiązanie niespotykane w polskim porządku prawnym, gdyż sądy są tworzone w drodze rozporządzeń wydawanych przez Ministra Sprawiedliwości (sądy powszechne), Prezydenta RP (sądy administracyjne) i Ministra Obrony Narodowej (sądy wojskowe). W ocenie opiniującego, kompetencja do tworzenia i znoszenia sądów pokoju powinna być powierzona Ministrowi Sprawiedliwości, który w drodze rozporządzenia, na podstawie przesłanek określonych w ustawie tworzyłby formalnie sądy pokoju. W rozporządzeniu Minister Sprawiedliwości powinien ustalić nazwę, siedzibę, obszar właściwości oraz liczbę stanowisk sędziów pokoju w sądzie pokoju. Kwestie te nie są wskazane wprost w ustawie, a wynikają z niej jedynie pośrednio. Tworzenie i znoszenie sądów pokoju w drodze rozporządzenia przewiduje projekt prezydencki. Natomiast projekt klubu Lewica przewiduje tworzenie sądów pokoju w drodze zarządzenia Ministra Sprawiedliwości, co jest uzasadnione statusem tych sądów w projekcie jako jednostek organizacyjnych sądów rejonowych.

Projektowany art. 1 § 4 stanowiący „ W gminie Warszawa siedzibą sądu pokoju jest sąd rejonowy właściwy dla danej dzielnicy. W przypadku, gdy w danej dzielnicy nie ma sądu rejonowego, siedzibę sądu pokoju urządza się w siedzibie urzędu dzielnicy.” jest obarczony błędem oraz częściowo bezprzedmiotowy. Obecnie każda dzielnica Warszawy ma właściwy dla siebie sąd rejonowy, przez co zdanie 2 ww. przepisu jest bezprzedmiotowe. Powyższe wynika prawdopodobnie z błędnego założenia projektodawcy, że dzielnica niewskazana w nazwie sądu rejonowego, nie posiada właściwego dla siebie sądu rejonowego, lub, jeżeli założeniem projektodawcy było utworzenie sądów pokoju w urzędach dzielnic, których nazwy nie padają w nazwach warszawskich sądów rejonowych, z posługiwania się błędną terminologią („sąd właściwy”).

Postulowane przez projektodawcę tworzenie sądu pokoju oddzielnie dla powiatu i miast na prawach powiatu jest pozbawione celowości. O ile rozdzielenie powiatów i miast na prawach powiatu można uzasadnić ze względów administracyjnych lub historycznych, to nie występują obecnie żadne przesłanki do powoływania sądów pokoju oddzielnie dla powiatu i miasta na prawach powiatu. Przyjmując założenie tworzenia sądów pokoju na obszarze powiatu, sąd pokoju powinien również obejmować wydzielone z powiatu miasto na prawach powiatu.

Projektowany art. 1 § 7 zawiera upoważnienie ustawowe Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia. Zgodnie z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP, upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Art. 1 § 7 projektu nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktu, przez co należy uznać go za niezgodny z Konstytucją RP. Ponadto, w art. 1 § 7 projektu pada określenie „oddział sądu pokoju”, które nie zostało w projekcie w żaden sposób zdefiniowane. Z wykładni projektu można przyjąć, że pod pojęciem „oddziału sądu pokoju” projektodawca rozumie sąd pokoju utworzony w miejscowości, gdzie nie ma sądu rejonowego. W uzasadnieniu projektodawca wskazuje, że „...proponuje się utworzenie oddziałów zamiejscowych sądów rejonowych i urządzenie w nich sądów pokoju. Oddziały takie będą funkcjonować na poziomie starostw powiatowych i urzędów dzielnic m.st. Warszawy. Szczegóły w tym zakresie zostaną powierzone do uregulowania Ministrowi Sprawiedliwości, który wyda w tym celu stosowne rozporządzenie.”. Jednakże w tym miejscu pojawiają się rozbieżności pomiędzy treścią projektu, a jego uzasadnieniem. W projekcie ustawy sądy pokoju stanowią odrębną i samodzielną strukturę sądownictwa powszechnego, natomiast w uzasadnieniu jest mowa o oddziałach zamiejscowych sądów rejonowych, które będą już wchodzić w strukturę organizacyjną sądów rejonowych. W tym miejscu opiniujący zwraca uwagę na niespójność w terminologii, którą posługuje się projektodawca, gdyż poza siedzibą sądu tworzy się wydziały zamiejscowe (art. 19 Prawa o ustroju sądów powszechnych), a oddział jest pojęciem związanym z wewnętrzną organizacją sądów (§ 21, § 23, § 24 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych⁴¹).

W ocenie opiniującego, kwestie dotyczące, ustroju, struktury organizacyjnej oraz funkcjonowania sądów pokoju powinny być uregulowane na poziomie ustawowym. Jedyne w drodze rozporządzenia mogłyby zostać mniej istotne kwestie dotyczące np. organizacji

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 roku – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1141 z późn. zm.).

wewnętrznej lub warunków technicznych. Dodatkowo, ustawa nie zawiera żadnych przepisów dotyczących ustroju, organizacji oraz funkcjonowania sądów pokoju w siedzibach sądów rejonowych, przez co nie jest uzasadnione rozdzielanie powyższych kwestii na sądy pokoju mające siedzibę w sądzie rejonowym i sądy pokoju mające siedzibę w starostwie oraz urzędzie dzielnicy m.st. Warszawy. Kwestie te powinny być unormowane jednolicie dla każdego sądu pokoju, niezależnie od jego siedziby. Projektodawca nie załączył również projektu rozporządzenia w celu wykonania delegacji z art. 1 § 7 projektu, przez co nie jest możliwe odniesienie się przez opiniującego do proponowanych rozwiązań. Opiniujący zdaje sobie sprawę, że rozwiązania te są złożone i mogły wywołać trudności przy sporządzaniu projektu ustawy, jednakże w kwestii tak istotnej jak ustrój sądownictwa powinny zostać one przygotowane przez projektodawcę.

W art. 2 § 2 projektu prowadzono zasadę, że ilość etatów sędziowskich sądów pokojów jest uzależniona od liczby mieszkańców. Jeden sędzia pokoju przypada na 40 000 mieszkańców (mieszkańców powiatu, na co wskazuje treść art. 11 § 2 projektu). Również projekt prezydencki przyjął kryterium ustalenia liczby etatów sędziowskich na podstawie liczby mieszkańców, jednakże według założeń tego projektu, jeden sędzia pokoju przypada na nie więcej niż 10 000 mieszkańców obszaru właściwości sądu pokoju. Projekt poselski klubu Lewica przewiduje kryterium mieszane, gdyż liczba etatów sędziowskich uzależniona jest od liczby gmin znajdujących się we właściwości sądu rejonowego z tym zastrzeżeniem, że jeden etat sędziowski przypada na nie mniej niż 30 000 mieszkańców w danej gminie.

W ocenie opiniującego, samo kryterium ustalania ilości etatów sędziowskich na podstawie liczby mieszkańców jest błędne. Po pierwsze, to nie liczba mieszkańców generuje określoną liczbę spraw, a aktywność obywateli. Co do zasady, w miejscach o większej urbanizacji występuje większa aktywność, przez co do sądów wpływa więcej spraw. Po drugie, sprawy z różnych obszarów mają różny charakter – przykładowo sądy położone w pobliżu granicy będą rozpoznawały sprawy karne związane z przekraczaniem granicy, w miejscowościach, gdzie jest rozwinięty najem komunalny będą występowały spory w tym przedmiocie, a w miejscowościach, gdzie siedzibę ma wiele spółek, będą częstsze sprawy gospodarcze. Tym samym w miejsce sztywnego wymogu ustawowego, uzależniającego liczbę etatów sędziowskich od liczby mieszkańców, byłoby bardziej zasadne wprowadzenie mechanizmu elastycznego, pozwalającego dopasować liczbę etatów do specyfiki obszaru właściwości sądu pokoju. Kompetencja do określenia liczby etatów sędziowskich powinna zostać powierzana Ministrowi Sprawiedliwości, po uprzednim zasięgnięciu opinii właściwego prezesa sądu rejonowego oraz Krajowej Rady Sądownictwa. Ustawa powinna również

określić wytyczne do ustalenia liczby etatów sędziowskich w danym sadzie pokoju, a jedną z nich mogłaby być postulowana przez projektodawcę liczba mieszkańców.

W art. 1 § 6 projektu wskazano, że finansowanie sądu pokoju pokrywane jest z budżetu państwa w części przeznaczonej na utrzymanie sądownictwa powszechnego. W uzasadnieniu projektodawca wskazał, że koszty związane z wejściem w życie projektowanych regulacji wyniosą około 350 milionów złotych, przy czym zostaną one pokryte w całości z budżetu państwa. Tym samym projekt nie będzie generował wydatków po stronie jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie opiniującego, koszty oszacowane przez projektodawcę są zaniżone i stanowią głównie wynagrodzenia nowo powołanych sędziów sądów pokoju oraz ich asystentów. Uchwalenie projektu w obecnym brzmieniu wiąże się z utworzeniem 398 sądów pokojów jako nowych jednostek organizacyjnych i wprowadzeniem czterostopniowej struktury organizacyjnej sądownictwa powszechnego. Bez konieczności dokonywania większych obliczeń widać, że koszty oszacowano na zbyt niską kwotę, gdyż nie uwzględniają kosztów tworzenia samych sądów pokoju, zarówno w siedzibach sądów rejonowych, starostw powiatowych i urzędach dzielnic m.st. Warszawy, m.in. ich wyposażenia, zapewnienia należytych pomieszczeń, a także wynagrodzeń innych pracowników niż asystenci sędziego. Możliwe, że jest to spowodowane brakiem występowania w projekcie rozwiązań w wyżej wymienionym przedmiocie. Projektodawca nie uwzględnił również kosztów przeprowadzenia wyborów na sędziów pokojów, które stosownie do art. 13 § 2 projektu, przygotowują powiaty jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Także zgodnie z art. 19 § projektu, wybory uzupełniające zarządzałyby Rada Powiatu, co jest równoznaczne z obowiązkiem pokrycia kosztów tych wyborów przez powiaty. W konsekwencji nie można przyjąć stwierdzenia projektodawcy, że projekt nie generuje wydatków po stronie samorządu terytorialnego. Dodatkowo opiniujący sygnalizuje, że ewentualne wydatki pokrywane przez samorząd powiatowy powinny być finansowane z budżetu państwa. Jest to uzasadnione tym, że powiaty, w szczególności z których wydzielono miasta na prawach powiatu, są w porównaniu do gmin i samorządu województwa, najbiedniejszymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Art. 2 projektu dotyczy kwestii uposażenia sędziego pokoju. Zdaniem opiniującego, w celu ujednoczenia systemu prawnego, zasadne byłoby odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących wynagrodzenia sędziego sądu rejonowego, zamiast odrębnego regulowania tej kwestii, tym bardziej, że sądy pokoju mają być włączone w strukturę sądów powszechnych. Ze względu, że sądy pokoju mają stanowić najniższy szczebel w strukturze sądownictwa i docelowo będą rozpoznawały najbardziej proste sprawy, nie jest uzasadnione zrównanie

wysokości uposażenia sędziego pokoju z uposażeniem sędziego sądu rejonowego. Projektodawca nie załączył również załącznika do ustawy, o którym mowa w art. 2 § 5 projektu.

Art. 3 projektu reguluje kwestię asystentów sędziów w sądach pokoju. Również, jak w przypadku uposażenia sędziego pokoju i z tych samych względów, zasadne jest stosowanie do asystentów sędziów w sądach pokoju przepisów o asystentach w sądach powszechnych. W art. 3 § 1 przewidziano, że każdy z sędziów pokoju będzie posiadał dwóch asystentów, co jest rozwiązaniem niespotykanym w sądach powszechnych. W chwili obecnej, nawet w najbardziej obciążanych sądach powszechnych zdarzają się sytuacje, że sędzia nie ma możliwości z korzystania na stałe z pomocy asystenta. Zawarty w art. 3 § 3 wymóg posiadania wykształcenia prawniczego lub administracyjnego sprawia, że asystentem mogłaby zostać osoba posiadająca wykształcenie administracyjne, co trudno zaakceptować ze względu, na różnicę programową pomiędzy studiami prawniczymi, a administracyjnymi. Odnosząc się do wymogu dwuletniego stażu pracy koniecznego do objęcia stanowiska asystenta sędziego w sądzie pokoju należy stwierdzić, że ustawa nie precyzuje, o jakim stażu pracy jest mowa – czy o jakimkolwiek, czy o stażu pracy na stanowisku asystenta sędziego. Prawdopodobnie projektodawca miał na myśli dwuletni staż pracy na stanowisku asystenta sędziego, jednakże rozwiązania tego nie należy uznać za słuszne. W obecnie obowiązującym stanie prawnym, by ubiegać się na stanowisko asystenta sędziego w każdym sądzie powszechnym, nie jest wymagany jakikolwiek staż pracy⁴². Tym samym, wymóg posiadania dwuletniego stażu, by móc zostać zatrudnionym w sądzie najniżej usytuowanym w strukturze sądownictwa, docelowo rozpoznającym proste sprawy, jest pozbawiony celowości. Z tej samej przyczyny nie jest zrozumiałe przyznanie asystentowi sędziemu w sądzie pokoju wynagrodzenia w maksymalnej wysokości.

b) Rozdział II – Właściwość sądów pokoju

Opiniowany rozdział zatytułowany „Właściwość sądów pokoju” zawiera sześć artykułów, stanowiących jedyne normy prawne umieszczające sądy pokoju w ustawach procesowych. Jest to zdecydowanie niewystarczające, gdyż powyższe regulacje, oprócz właściwości, mają charakter jedynie symboliczny. Jedną z największych wad projektu jest brak osadzenia sądów pokoju w ustawach procesowych. Projekt milczy również w

⁴² Wymagania na stanowisko asystenta sędziego określa art. 155 Prawa o ustroju sądów powszechnych. Nabór na stanowisko asystenta sędziego odbywa się na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 października 2013 roku w sprawie przeprowadzenia konkursu na stanowisko asystenta sędziego (Dz. U. z 2013 r., poz. 1228).

przedmiocie dopuszczalności zaskarżenia postanowień wydawanych przez sąd pokoju w toku postępowania, a z literalnego brzmienia art. 7 § 1 można wysunąć wniosek, że zaskarżalne są jedynie wyroki, co wyłącza również dopuszczalność zaskarżenia zarządzeń i postanowień kończących postępowanie w sprawie. W projekcie nie znajdziemy również regulacji dotyczących rozstrzygnięcia sporów o właściwość między sądami pokoju i innymi sądami powszechnymi. Ze względu, że sądy pokoju mają za zadanie rozpoznawanie spraw o najprostszym charakterze, zasadne byłoby procedowanie przez sąd pokoju na podstawie uproszczonych przepisów postępowania, przy jednoczesnym zachowaniu gwarancji procesowych dla stron. Jednakże brak odpowiednich zmian upraszczających postępowanie w sprawach objętych kognicją sądów pokoju sprawia, że jedynym czynnikiem mającym wpłynąć na szybkość rozpoznawania spraw jest utworzenie nowych sądów powszechnych i powołanie nowych sędziów. Efekt ten można jednak dokonać w sposób o wiele prostszy, bez potrzeby rozbudowy struktury sądownictwa i przeprowadzania wyborów, poprzez zwiększenie liczby etatów sędziowskich w sądach rejonowych.

Zgodnie z art. 4 § 1 projektu, do właściwości sądów pokoju należą sprawy z zakresu prawa cywilnego, sprawy z zakresu prawa karnego oraz wykroczenia. Stwierdzenie to nie jest spójne ze terminologią prawniczą. Zamiast pojęcia „sprawa z zakresu prawa cywilnego” powinno być użyte pojęcie sprawy cywilnej z art. 1 k.p.c., zamiast „wykroczeń” projektodawca powinien użyć stwierdzenia „sprawy rozpoznawane na podstawie kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia⁴³”, a pojęcie sprawy „z zakresu prawa karnego” powinno być zastąpione „sprawy rozpoznawane na podstawie kodeksu postępowania karnego wskazane w ustawie”. W ocenie opiniującego, należy rozważyć celowość powierzenia do rozpoznania sądom pokoju części przestępstw, w sytuacji, gdy przekazanie do kognicji sądów pokoju spraw wykroczeniowych, stanowiące średnio około 20-25% wpływu w wydziałach karnych sądów rejonowych, może być wystarczające do odciążania wydziałów karnych tych sądów. Dodatkowo wskazać należy, że postępowanie w sprawach o wykroczenia jest już wystarczająco uproszczone, przez co nie będzie potrzeby znacznej nowelizacji przepisów procesowych, a znaczna część spraw wykroczeniowych załatwianych przez sądy kończy się już na etapie wydania wyroku nakazowego. W przypadku procedury karnej postępowanie jest bardziej sformalizowane, a orzekanie w sprawach przestępstw przez sędziów pokoju – w założeniu osoby, która nie musi posiadać zbyt dużej wiedzy prawniczej, może doprowadzić do przedłużenia postępowania poprzez konieczność uchylenia wyroku i przekazania sprawy

⁴³ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 roku – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 457 z późn. zm.).

sądowi pokoju do ponownego rozpoznania. Odnośnie postępowań cywilnych nie ma potrzeby tworzenia nowej, uproszczonej procedury, gdyż wystarczające będzie skorzystanie przez sąd pokoju z obecnie obowiązującego postępowania uproszczonego.

Art. 4 § 2 projektu określa kognicję sądów pokoju w sprawach cywilnych. Wskazać należy, że wątpliwości budzi treść art. 4 § 2 pkt 1, określającego właściwość sądów pokoju w sprawach cywilnych. W wyżej wymienionym przepisie projektodawca statuuje ogólną regułę, że do właściwości sądów pokoju w sprawach cywilnych miałyby należeć sprawy o świadczenie, jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przekracza 10 000 złotych. Następnie w art. 4 § 2 pkt 4 projektodawca wskazuje, że do właściwości sądów pokoju należą sprawy wynikające z deliktów, jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przekracza także 10 000 złotych. Wskazać przy tym należy, że skoro projektodawca przyjął ogólną regułę dotyczącą właściwości sądów pokoju w sprawach o świadczenia to nie ma konieczności zawierania w projekcie powtórzeń odnoszących się *de facto* do tych samych roszczeń. Zarówno roszczenie o zapłatę z tytułu niewykonania umowy, jak i czynu niedozwolonego jest bowiem powództwem o świadczenie pieniężne, tj. o uzyskanie od sądu zasądzenia określonej kwoty na swoją rzecz. Takie sformułowanie zawiera przykładowo art. 505[1] § 1 k.p.c. określający sprawy rozpoznawane w tzw. postępowaniu uproszczonym „*W postępowaniu uproszczonym rozpoznaje się sprawy o świadczenie, jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przekracza dwudziestu tysięcy złotych, a w sprawach o roszczenia z rękojmi lub gwarancji - jeżeli wartość przedmiotu umowy nie przekracza tej kwoty.*”. Powyższy przepis obejmuje wszelkie roszczenia o świadczenie, tj. kontraktowe, deliktowe oraz z bezpodstawnego wzbogacenia, a także dotyczy wszystkich roszczeń z rękojmi i gwarancji. Tym samym, w miejsce enumeratywnych wyliczeń należy przekazać sądom pokoju wszystkie sprawy rozpoznawane obecnie na podstawie przepisów o postępowaniu uproszczonym. W konsekwencji nie ma potrzeby odrębnego uregulowania, jak w art. 4 § 2 pkt 2, sporów z rękojmi i gwarancji (na marginesie, zaproponowana przez projektodawcę wartość przedmiotu umowy w kwocie 2 000 złotych jest zbyt niska).

Wątpliwości budzi także art. 4 § 2 pkt 3 projektu stanowiący o sporach z powództwa najemcy lokalu mieszkalnego przeciwko wynajmującego. Literalna wykładnia sprawia, że roszczenia wynajmującego względem najemcy nie są skierowane do kognicji sądów pokoju, co jest nieuzasadnione. Dodatkowo, sprawy o świadczenie z tytułu najmu są obecnie rozpoznawane w postępowaniu uproszczonym, jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przekracza 20 000 złotych.

Należy także wskazać, że poza kognicją sądów pokoju powinny znaleźć się sprawy z zakresu tzw. immisji oraz szeroko rozumianego prawa sąsiedzkiego. Stanowią one co do zasady skomplikowane sprawy związane z koniecznością ustalenia, czy oddziaływanie z nieruchomości na sąsiednią nieruchomość nie ma charakteru immisji ponad przeciętną miarę, co wiąże się z koniecznością wydawania zabezpieczeń w toku procesu oraz nierzadko wymaga przeprowadzenia rozbudowanego postępowania dowodowego, opartego o osobowe źródła dowodowe oraz opinie biegłych (np. z zakresu ustalenia szkody wynikłej z immisji lub przekroczenia granic nieruchomości sąsiedniej). W przypadku sporów o naruszenie posiadania oraz o ochronę własności zasadnie byłoby wyrównanie wartości przedmiotu sporu do kwoty 20 000 złotych – tj. górnej granicy rozpoznawania spraw w postępowaniu uproszczonym. Jednakże sprawy te również wymagają często przeprowadzenia dość obszernego postępowania dowodowego, głównie z zeznań świadków, oraz rozstrzygania w przedmiocie wniosków o udzielenie zabezpieczenia, wobec czego zasadne byłoby pozostawienie ich w kognicji sądów rejonowych. Również sprawy gospodarcze powinny być wyłączone z właściwości sądów pokoju wobec istnienia wyspecjalizowanych w tym przedmiocie sądów gospodarczych.

Wobec powyższego, postuluje się stworzenie jednej generalnej normy ustalającej właściwość sądów pokoju w sprawach cywilnych wyłącznie w sprawach rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym.

Zgodnie z art. 4 § 3 projektu, do zakresu spraw karnych rozpoznawanych przez sądy pokoju należą sprawy zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do roku. Opiniujący wskazuje, że literalna wykładania tego przepisu może prowadzić do wniosku, że sąd pokoju nie rozpoznają spraw karnych zagrożonych wyłącznie karą grzywny oraz grzywny lub ograniczenia wolności. Jedną z wad projektu w przedmiocie określenia właściwości rzeczowej sądów pokoju w sprawach karnych jest lakoniczne powiązanie tej właściwości z ustawowym zagrożeniem wymiaru kary. Wydaje się, że powiązanie kognicji sądu z zagrożeniem ustawowym nie jest najbardziej racjonalnym rozwiązaniem, biorąc pod uwagę że poziom skomplikowania przestępstwa nie musi być związany z wysokością kary za dany czyn. Przykładowo najbardziej pospolite przestępstwa, nierzadko niewymagające przeprowadzenia skomplikowanego postępowania dowodowego, takie jak kradzież (art.278 § 1 k.k.) zagrożone są karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5, zniszczenie mienia (art. 288 § 1 k.k.) zagrożone są karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5, prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości (art. 178a § 1 k.k.) zagrożone są karą pozbawienia wolności do lat 2.

W konsekwencji sądy pokoju, które w ocenie projektodawcy miałyby być powołane do rozpoznawania najprostszych i pospolitych spraw, takich jak wyżej wymienione, ze względu na przyjęcie właściwości rzeczowej wynikającej z ustawowego zagrożenia karą, nie rozpoznawałyby ich. Właściwym rozwiązaniem byłoby zatem ustalenie właściwości rzeczowej w sprawach karnych poprzez przekazanie do kognicji sądów pokojów enumeratywnie wymienionych występów. Ze względu na znaczną ingerencję sądu karnego w prawa obywatela, zasadne jest również wprowadzenie ograniczeń co do maksymalnej wysokości kary orzekanej przez sąd pokoju. Jest to uzasadnione tym, że wymierzenie dotkliwych kar związane jest już ze znaczną szkodliwością społeczną czynu, a także większą dolegliwością, przez co podsądny powinien być sądzony przez zawodowego sędziego w postępowaniu zwyczajnym, bez żadnych uproszczeń. W ocenie opiniującego, maksymalne kary orzekane przez sądy pokoju powinny wynosić nie więcej niż 20 000 złotych grzywny (wymierzanej w stawkach dziennych), rok ograniczenia wolności oraz 6 miesięcy pozbawienia wolności.

W odróżnieniu od postępowania cywilnego, procedura karna nie zawiera odpowiednika postępowania uproszczonego. W rezultacie, w przypadku powierzenia do właściwości sądów pokoju części przestępstw, konieczne będzie przygotowanie uproszczonej procedury karnej, przy jednoczesnym zagwarantowaniu oskarżonemu należytego prawa do obrony.

Jak już było wcześniej wskazane, art. 5 - 9 opiniowanego projektu nie stanowią kompleksowej procedury rozpoznawania spraw przed sądem pokoju. Treść art. 5 projektu stanowi powielenie z art. 505 (2) k.p.c., jednakże w ocenie opiniującego, dopuszczalność przeprowadzenia posiedzenia przygotowawczego w postępowaniu uproszczonym powinna być wyłączona. Jest to uzasadnione dość skomplikowaną procedurą i późniejszym obowiązkiem sporządzenia planu rozprawy.

W art. 6 projektodawca umożliwił przekazanie przez sąd pokoju do rozpoznania sprawy sądowi rejonowemu w I instancji z uwagi na jej skomplikowany charakter. Jest to rozwiązanie słuszne, jednakże niepełne w projektowanym brzmieniu, gdyż taka decyzja procesowa powinna wymagać uzasadnienia, a sąd rejonowy powinien posiadać możliwość odmowy przyjęcia sprawy do rozpoznania i przekazania jej do rozpoznania sądowi pokoju. Obecnie projektowane rozwiązanie stanowi, że sąd rejonowy jest związany decyzją o przekazaniu podjętą przez sąd pokoju, gdzie sąd wyższego rzędu nie powinien być taką decyzją związany, ponadto umożliwia ono dowolne przekazywanie przez sądy pokoju spraw do rozpoznania sądom rejonowym.

Art. 7 jest jedyną normą dotyczącą zaskarżalności orzeczeń sądów pokoju. Jak już wcześniej wskazano, jej literalne brzmienie pozwala na przyjęcie, że zaskarżalne są wyłącznie wyroki sądów pokoju, a postanowienia wydawane w toku instancji, jak również zarządzenia i postanowienia kończące postępowanie w sprawie, są niezaskarżalne. Takie ukształtowanie procedury jest niedopuszczalne, gdyż prowadzi do znacznego ograniczenia prawa do sądu (np. brak możliwości weryfikacji zasadności zwrotu/odrzucenia pozwu może doprowadzić do przedawnienia roszczenia). Ponadto, prawo do zaskarżenia projektodawca przyznał wyłącznie stronom, podczas gdy prawo do zaskarżenia wyroku w postępowaniu cywilnym posiada również prokurator (60 § 1 k.p.c.), organizacje pozarządowe (art. 62 § 2 k.p.c.), Państwowa Inspekcja Pracy (art. 63 (1) k.p.c.), powiatowy rzecznik konsumentów (art. 63 (3) k.p.c.) interwenient uboczny (art. 79 k.p.c.), zainteresowany (art. 510 § 1 k.p.c., jednakże sprawy nieprocesowe nie znajdują się w kognicji sądu pokoju), a w postępowaniu karnym podmioty niebędące stronami (pokrzywdzony i podmiot zobowiązany – art. 444 k.p.k.).

Sądem II instancji względem sądu pokoju jest sąd rejonowy obejmujący swą właściwością miejscową sąd pokoju (art. 7 § 2 projektu). Jest to rozwiązanie nad wyraz oczywiste. Projekt niestety nie zawiera żadnych przepisów proceduralnych dotyczących postępowania apelacyjnego, jednakże w stosunku do spraw cywilnych jest wystarczające zastosowanie przepisów postępowania uproszczonego, a w stosunku do spraw wykroczeniowych przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Jedynie w sprawach rozpoznawanych na podstawie kodeksu postępowania karnego konieczne jest opracowanie uproszczonej procedury odwoławczej.

Art. 8 projektu wprowadza skrócenie terminów na wniesienie środków odwoławczych w sprawach cywilnych i rozpoznawanych na podstawie kodeksu postępowania karnego (w postępowaniu w sprawach o wykroczenia termin na apelację wynosi już w obecnym stanie prawnym 7 dni). Rozwiązanie to należy ocenić negatywnie, gdyż przyśpieszenia w rozpoznawaniu spraw nie należy upatrywać w skróceniu stronom terminu do wniesienia środka zaskarżenia. W art. 9 wprowadzono zasadę nadawania na wyrok sądu pokoju klauzuli wykonalności z urzędu, w terminie 3 dni od jego uprawomocnienia. Termin na nadanie klauzuli należy uznać za niemożliwy do spełnienia z uwagi na możliwość wniesienia wniosku o sporządzenie uzasadnienia za pośrednictwem operatora pocztowego. W konsekwencji sąd pokoju musiałby odczekać co najmniej dwa tygodnie od upływu terminu na wpływ ewentualnego wniosku drogą pocztową. Sam obowiązek nadawania klauzuli wykonalności z urzędu stanowi dodatkowe obciążenie sądu pokoju. Również nie występują żadne wyjątkowe

okoliczności, by w przypadku orzeczeń wydawanych przez sądy pokoju odstąpić od zasady wydawania klauzuli wykonalności na wniosek strony.

Zdaniem opiniującego, kwestia właściwości sądów pokoju została najlepiej uregulowana w projekcie prezydenckim. Projekt ten składa się z dwóch ustaw: przepisów regulujących ustroj sądów pokoju oraz przepisów wprowadzających, które dokonują niezbędnych zmian w ustawach procesowych i osadzają sądy pokoju na gruncie procedury cywilnej i karnej.

W projekcie prezydenckim właściwość sądów pokoju została określona w ustawach procesowych. Wprowadzono ogólną zasadę, że sądy rejonowe rozpoznają wszystkie sprawy z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość sądów okręgowych albo sądów pokoju. Do właściwości sądów pokoju zaliczono sprawy: o zawezwanie do próby ugodowej, o alimenty, o naruszenie posiadania oraz rozpoznawane w postępowaniu uproszczonym. W ocenie opiniującego, zaliczenie do właściwości sądów pokoju spraw o alimenty jest słuszne, gdyż sprawy te opierają się głównie na zasadach słuszności i kwestiach doświadczenia życiowego. Należy mieć wątpliwości co do przekazania sądom pokoju spraw o naruszenie posiadania ze względu, jak wyżej wskazano, częstą konieczność przeprowadzania obszernego postępowania dowodowego i rozstrzygania o wnioskach w przedmiocie udzielenia zabezpieczenia. Ponadto, w zdecydowanej większości sprawy o ochronę posiadania dotyczą nieruchomości, które powinny być wyłączone spod kognicji sądów pokoju i przekazane do rozpoznania sądom rejonowym. Dodano również możliwość przekazania przez sąd pokoju sprawy do rozpoznania sądowi rejonowemu ze względu na jej zawłość z tym zastrzeżeniem, że sąd rejonowy może odmówić jej przyjęcia do rozpoznania i zwrócić ją sądowi pokoju. Także przewidziano procedurę rozstrzygania sporów o właściwość między sądami pokoju a innymi sądami powszechnymi. Wprowadzono również właściwość sądów pokoju jako sądów egzekucyjnych, jednakże wyłącznie w odniesieniu do tytułów egzekucyjnych pochodzących od tego sądu.

Pierwszy termin rozprawy w postępowaniu przed sądem pokoju powinien zostać wyznaczony w terminie miesiąca od wniesienia pozwu. Jest to termin instrukcyjny i w żaden sposób nie wiąże on sądu. Sądy pokoju pozbawiono możliwości odroczenia ogłoszenia wyroku. Sądem II instancji od orzeczeń sądu pokoju jest sąd rejonowy. Co do zasady, postanowienia i zarządzenia przewodniczącego sądu pokoju wydawane w toku postępowania są zaskarżalne na zasadach ogólnych. Ustawodawca przewidział możliwość zaskarżania postanowień wymienionych w art. 394 (1a) § 1 k.p.c. do sądu drugiej instancji, odchodząc od koncepcji rozpoznawania większości zażaleń przez inny skład sądu I instancji. Również od postanowień wydanych przez sądy pokoju w postępowaniu egzekucyjnym będzie służyło

zażalenie do sądu rejonowego. Jest to rozwiązanie słuszne, gdyż sąd pokoju jako jednostka powołana do orzekania w prostych sprawach nie powinna nigdy orzekać jako sąd II instancji, a jego orzeczenia powinny być poddawane kontroli przez sędziów zawodowych. Projekt prezydencki dodał również kolejną przesłankę nieważności postępowania cywilnego. Występuje ona w sytuacji, gdy sąd pokoju orzekł w sprawie, w której właściwy jest sąd rejonowy albo sąd okręgowy. Rozwiązanie to należy uznać za słuszne i w pewien sposób analogiczne z dotychczasowym art. 379 pkt 6 k.p.c.

W projekcie prezydenckim orzekanie w sprawach o wykroczenia powierzono co do zasady sądom pokoju. Sprawa o wykroczenie nie podlega rozpoznaniu przez sąd pokoju, jeżeli: (1) czyn zarzucany obwinionemu podlega orzecznictwu sądów wojskowych, (2) dowody, które przeprowadzono lub uzyskano, albo które należy przeprowadzić lub uzyskać, w tym zeznania lub dokumenty, obejmują informacje niejawne o klauzuli poufnej lub wyższej, (3) w sprawie dopuszczono dowód z opinii biegłego, (4) obwiniony jest pozbawiony wolności, choćby w innej sprawie lub stale przebywa za granicą. Ustanowienie zasady rozpoznawania spraw wykroczeniowych przez sądy pokoju należy ocenić pozytywnie.

W sprawach rozpoznawanych na podstawie kodeksu postępowania karnego sąd pokoju orzeka w pierwszej instancji o następujące przestępstwa:

- a) o występki określone w art. 178a k.k. (prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego), 178b k.k. (niewykonanie polecenia zatrzymania pojazdu mechanicznego), 180a k.k. (prowadzenie pojazdu po cofnięciu uprawnień), 193 k.k. (zakłócenie miru domowego), 208 k.k. (rozpijanie małoletniego), 209 k.k. (niealimentacja), 257 k.k. (napaść z powodu ksenofobi, rasizmu lub nietolerancji religijnej), 260 k.k. (udaremnienie przebiegu legalnego zgromadzenia lub jego rozpraszanie), 261 k.k. (znieważenie pomnika), 270 § 2a k.k. (fałszerstwo materialne w sprawach mniej wagi), 274 k.k. (zbycie dokumentu tożsamości), 275 § 1 k.k. (posługiwanie się cudzym dokumentem tożsamości), 276 k.k. (niszczenie lub ukrywanie dokumentu bez prawa do jego rozporządzaniem), 277 k.k. (usuwanie znaków granicznych),
- b) o występki określone w: 278 k.k. (kradzież), 279 k.k. w zw. z 283 k.k. (kradzież z włamaniem w wypadku mniejszej wagi), art. 284 k.k. (przywłaszczenie), 285 k.k. (uruchomienie impulsów telefonicznych), 286 § 3 k.k. (oszustwo w wypadku mniejszej wagi), 288 § 1 i 2 k.k. (zniszczenie lub uszkodzenie cudzej rzeczy), 289 § 1 k.k. (krótkotrwałe użycie pojazdu mechanicznego), 290 k.k. (kradzież leśna), 291 k.k.

(paserstwo) – jeżeli wartość mienia będącego przedmiotem przestępstwa albo wyrządzonej przestępstwem szkody nie przekracza 10 000 złotych.

Przyjęte w projekcie kryterium rozpoznawania konkretnie wskazanych przestępstw przez sąd pokoju, w miejsce kryterium ustawowego zagrożenia karą, należy ocenić za słuszne. Wyżej wymienione przestępstwa nie powinny sprawiać trudności w prowadzeniu postępowania dowodowego. Jedynie należy rozważyć zwiększenie wartości mienia będącego przedmiotem przestępstwa albo wyrządzonej przestępstwem szkody z 10 000 złotych do 20 000 złotych, celem wyrównania wartości kognicji sądów pokoju w sprawach cywilnych (do wartości przedmiotu sporu w wysokości 20 000 złotych sprawy cywilne są rozpoznawane w postępowaniu uproszczonym) i karnych przeciwko mieniu. Projekt prezydencki przewiduje, postulowaną przez opiniującego, uproszczoną procedurę w sprawach karnych rozpoznawanych przez sądy pokoju. Oskarżycielem publicznym przed sądem pokoju będzie Policja (proj. art. 517p k.p.k.), a zamiast aktu oskarżenia wnoszony będzie wniosek o ukaranie (proj. art. 517m k.p.k.). W postępowaniu przed sądem pokoju nie stosuje się tymczasowego aresztowania oraz zabezpieczenia majątkowego. Szczególny nacisk projektodawca położył na obowiązek naprawienia przez oskarżonego szkody lub zadośćuczynienia wyrządzonej przez niego krzywdy. Również wprowadzono do kodeksu postępowania karnego możliwość wydania wyroku ugodowego.

W projekcie prezydenckim zastrzeżono maksymalny wymiar kary, jaką może wymierzyć sąd pokoju. Sądy pokoju:

- 1) wymierzają grzywnę w stawkach dziennych – liczba stawek dziennych nie może przekroczyć liczby 50 stawek dziennych, a wysokość stawki dziennej nie może przekroczyć 200 złotych,
- 2) wymierzają karę ograniczenia wolności maksymalnie na okres 6 miesięcy,
- 3) wymierzają karę pozbawienia wolności maksymalnie na okres 3 miesięcy,
- 4) orzekają środki karne wskazane w art. 39 pkt 1-3 kodeksu karnego, najdłużej na okres 3 lat,
- 5) orzekają świadczenie pieniężne wskazane w art. 43a kodeksu karnego, w wysokości do 10 000 złotych,
- 6) orzekają odszkodowania, zadośćuczynienia lub nawiazki na podstawie art. 46 kodeksu karnego, w wysokości do 10 000 złotych,
- 7) orzekają nawiazki na podstawie art. 47 § 1, 2, 2a, 3 kodeksu karnego, w wysokości do 10 000 złotych,

8) wymierzają karę łączną w granicach powyżej najwyższej z kar wymierzonych za poszczególne przestępstwa do ich sumy, nie przekraczając jednak 50 stawek dziennych grzywny, 6 miesięcy ograniczenia wolności albo 3 miesięcy pozbawienia wolności,

9) nie orzekają środków zabezpieczających.

W projekcie prezydenckim wskazano dość wiele przypadków, gdy sprawa nie podlega rozpoznaniu przez sąd pokoju. Ma to miejsce w sytuacjach gdy: (1) zachowanie sprawcy wyczerpuje znamiona określone w dwóch lub więcej przepisach ustawy karnej, z których jeden z nich wykracza poza właściwość rzeczową sądów pokoju, (2) zarzucony oskarżonemu czyn został popełniony w warunkach art. 64 k.k. (recydywa podstawowa i wielokrotna) lub art. 65 k.k. (przestępstwo jako stałe źródło dochodu, działanie w zorganizowanej grupie przestępczej, przestępstwo o charakterze terrorystycznym), (3) na podstawie przepisów odrębnych, czyn zarzucany oskarżonemu podlega orzecznictwu sądów wojskowych, (4) w sprawie zachodzi konieczność przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego, (5) w sprawie wydano postanowienie na podstawie art. 184 § 1 k.p.k. (świadek anonimowy), (6) w sprawie zostało przeprowadzone przesłuchanie w trybie art. 185a-185b k.p.k. (przesłuchanie małoletniego pokrzywdzonego, przesłuchanie małoletniego świadka), (7) dowody, które przeprowadzono lub uzyskano, albo które należy przeprowadzić lub uzyskać, w tym zeznania lub dokumenty, obejmują i informacje niejawne stanowiące tajemnice określone w art. 180 § 2 i 3 k.p.k. (tajemnica notarialna, adwokacka, radcy prawnego, doradcy podatkowego, lekarska, dziennikarska, statystyczna, tajemnica Prokuraturii Generalnej), (9) oskarżony jest pozbawiony wolności, choćby w innej sprawie lub stale przebywa za granicą, (10) wniosek o ukaranie został skierowany przez osobę, o której mowa w art. 55 § 1-3 k.p.k. (oskarżyciel substydjarny) lub w art. 27 § 2 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (pokrzywdzony). Również sprawa nie polega rozpoznaniu przez sąd pokoju, jeżeli prokurator skierował akt oskarżenia do innego sądu, przewidując możliwość orzeczenia kary wyższej niż maksymalna możliwa kara wymierzana przez sąd pokoju.

Ponadto, sprawa podlega przekazaniu do rozpoznania właściwemu sądowi, jeżeli w toku postępowania przed sądem pokoju ujawnią się poniższe okoliczności: (1) czyn objęty wnioskiem o ukaranie należy zakwalifikować, chociażby w ramach kwalifikacji kumulatywnej, z przepisu będącego poza właściwością sądu pokoju, (2) tym samym postępowaniem należy objąć inne przestępstwo lub wykroczenie, które pozostaje w ścisłym związku z przestępstwem lub wykroczeniem wskazanym we wniosku o ukaranie, a które należy zakwalifikować z przepisu będącego poza właściwością sądu pokoju, (3) na podstawie

okoliczności sprawy, w tym ujawnionych na rozprawie, sąd pokoju przewiduje możliwość wymierzenia kary wyższej niż 3 miesiące pozbawienia wolności albo grzywny, przepadku lub środków kompensacyjnych o łącznej wartości przewyższającej 15 000 złotych, (4) oskarżony nie przebywa w miejscu zamieszkania, a jego miejsce pobytu nie jest znane, (5) przewidywany zakres postępowania dowodowego powoduje konieczność wyznaczenia więcej niż 3 terminów rozpraw.

Wyżej wymienione ograniczenia w rozstrzyganiu przez sąd pokoju o sprawach karnych są słuszne. Zamiarem projektodawcy powinno być stworzenie sądom pokoju takich przepisów proceduralnych, by mogły one orzekać w przedmiocie spraw stosunkowo prostych, pozbawionych kwalifikacji kumulatywnej, o nieznacznym stopniu społecznej szkodliwości czynu, co uzasadnia wymierzenie niskiej kary. Rozwiązanie to zmniejsza również ryzyko popełnienia błędu przez sędziego niezawodowego, jakim jest sędzia pokoju, gdyż wadliwe przeprowadzenia postępowania przed sądem I instancji w sprawach karnych jest często przyczyną uchylenia wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, co negatywnie wpływa na szybkość prowadzonych postępowań.

Zdecydowanie inne rozwiązanie proceduralne zaproponowała grupa posłów Lewicy. W projekcie tym wskazano, że sądy pokoju orzekają po raz pierwszy w sprawach o roszczenia pieniężne, jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przekracza 20 000 złotych. Sądy pokoju nie orzekają w sprawach, które są rozpoznawane w postępowaniach odrębnych. Powyższe rozwiązanie jest wadliwe, gdyż wyłączenie rozpoznawania przez sądy pokoju spraw rozpoznawanych w postępowaniach odrębnych oznacza w praktyce brak jakiegokolwiek właściwości w sprawach cywilnych ze względu na rozpoznawanie w postępowaniu uproszczonym, które jest równocześnie postępowaniem odrębnym, spraw do wartości 20 000 złotych. Również nie jest zasadne pozbawienie możliwości orzekania przez sąd pokoju w postępowaniu upominawczym. W ocenie opiniującego, wystarczające byłoby ustalenie właściwości sądów pokoju w postępowaniu w cywilnym w oparciu o sprawy rozpoznawane w postępowaniu uproszczonym. Projekt klubu Lewica przekazuje do właściwości sądów pokoju orzekanie po raz pierwszy w przedmiocie wykroczeń, z wyjątkiem wykroczeń rozpoznawanych przez sądy wojskowe. Natomiast, nie przewiduje on orzekania przez sądy pokoju w sprawach dotyczących przestępstw.

W projekcie klubu Lewica zamiast apelacji przewidziano sprzeciw od orzeczenia sądu pokoju. Sprzeciw jest wnoszony od orzeczeń sądu pokoju wydawanych zarówno w sprawach cywilnych, jak i w sprawach o wykroczenia. Nie wymaga on uzasadnienia i przysługuje od wyroków oraz postanowień i zarządzeń kończących postępowanie w sprawie. Wniesienie

sprzeciwu powoduje zniesienie postępowania przed sądem pokoju i powstanie obowiązku rozpoznania sprawy przez sąd rejonowy jako sąd pierwszej instancji. Powyższe rozwiązanie jest zbliżone do obecnie występującej skargi na orzeczenie referendarza sądowego, sprzeciwu od nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym oraz sprzeciwu od wyroku nakazowego. Uregulowanie w powyższy sposób środka zaskarżenia od orzeczenia sądu pokoju jest spowodowane przyjęciem przez projektodawcę założenia, że wprowadzenie sądów pokoju wymaga zmiany Konstytucji, przez co sędziowie pokoju mogą wykonywać głównie zadania z zakresu ochrony prawnej, a sprawować wymiar sprawiedliwości mogą w bardzo ograniczonym zakresie. Również zastrzeżenia może budzić wyłączenie zaskarżalności postanowień i zarządzeń wydawanych w toku postępowania, gdyż rozstrzygnięcia w przedmiocie przekazania sprawy innemu sądowi, zawieszenia postępowania, zwolnienia od kosztów sądowych, ustanowienia pomocy prawnej z urzędu, grzywny, interwencji ubocznej oraz zabezpieczenia roszczenia powinny być zaskarżalne.

c) Sędziowie pokoju

Niniejsza część opinii będzie dotyczyła rozdziałów III i IV opiniowanego projektu, zatytułowanego kolejno „Powoływanie sędziów w sądach pokoju” oraz „Głosowanie”. W rozdziałach tych projektodawca określił wyłącznie wymogi do powołania na stanowisko sędziego pokoju oraz procedurę wyboru sędziów pokoju, co jest zdecydowanie niewystarczające. Projektodawca całkowicie pominął uregulowanie statusu sędziów pokoju, ich praw i obowiązków, odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów pokoju oraz kwestii organizacji samorządu sędziowskiego (w art. 21 ust. 1 pkt 1 jest mowa jedynie o zgromadzeniu ogólnym sędziów pokoju). Również przedstawiona procedura przeprowadzenia wyborów na sędziów pokoju jest niewystarczająca, a stanowi jedynie modyfikację przepisów dotyczących wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

W projekcie brak jest nawet lakonicznego wskazania, że sędziowie pokoju w sprawowaniu urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom, że wykonują zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości, oraz, że są nieusuwalni, a przenoszenie w inne miejsce służbowe może być dokonane za ich zgodą. Również projektodawca nie zdecydował się na przyznanie sędziom pokoju immunitetu. Powyższe elementy są konieczne, by zapewnić sędziom pokoju przymiot niezawisłości. Zostały one uwzględnione w projekcie prezydenckim oraz projekcie klubu Lewicy.

W ocenie opiniującego, ze względu na umieszczenie sądów pokoju w strukturze sądownictwa powszechnego, status sędziów sądów pokoju powinien być uregulowany

poprzez odesłanie do przepisów dotyczących statusu sądów powszechnych. W art. 10 § 3-5 opiniowanego projektu znajdują się przepisy o analogicznej treści jak dotyczące sędziów sądów powszechnych, jednakże regulują one ułamek zagadnień dotyczących statusu sędziów sądu pokoju. Status sędziów sądów powszechnych został uregulowany kompleksowo, przez co nie ma potrzeby uregulowania na nowo statusu sędziego pokoju, a odesłanie wewnątrz systemowe wpłynie pozytywnie na ujednoczenie systemu prawnego. Jedyne różnice w zakresie statusu sędziów pokoju a sędziów innych sądów powszechnych powinny wynikać ze sposobu ich powoływania oraz kadencyjności sędziów pokoju. Uregulowanie statusu sędziów pokoju w sposób podobny jak w prawie o ustroju sądów powszechnych zostało przyjęte w projekcie prezydenckim oraz w projekcie klubu Lewicy.

Kolejną wadą tej części projektu jest brak uregulowania przez projektodawcę systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, nawet poprzez odpowiednie stosowanie przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych. Uchwalenie projektu w obecnym brzmieniu spowoduje, że sędziowie pokoju nie będą ponosić jakiegokolwiek odpowiedzialności dyscyplinarnej, co jest niedopuszczalne. System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów pokoju powinien być, z tych samych względów co ich status, opracowany na podstawie regulacji dotyczącej odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów pokoju została przewidziana w projekcie prezydenckim oraz projekcie klubu Lewica i została ona stworzona w oparciu o system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych.

W art. 10 § 1 i 2 określono wymogi na kandydatów na stanowisko sędziego pokoju. Należy zwrócić uwagę, że miejscami są one wyższe niż dla kandydata na sędziego sądu rejonowego. Projektodawca wymaga od kandydatów na sędziego sądu pokoju między innymi 3-letniego stażu jako asesor sądowy lub 5-letniego stażu jako adwokat, notariusz lub radca prawny, a także ukończenia 35 lat. Powyższe wymagania są wyższe od kwalifikacji, jakie są wymagane, aby zostać sędzią sądu rejonowego, gdyż ubieganie się na stanowisko sędziego sądu rejonowego wymaga ukończenia 29 lat i 3 letniego stażu jako adwokat, notariusz lub radca prawny. Trudno sobie zatem wyobrazić, aby osoba która spełnia wymagania do kandydowania na stanowisko sędziego sądu rejonowego (czyli sądu wyższej instancji od sądu pokoju) zamierzała startować w wyborach powszechnych na sędziego sądu pokoju.

Opiniujący podkreśla, że jedną z idei funkcjonowania sądów pokoju jest ich niezawodowy charakter, a także fakt, że sędziowie pokoju cieszą się akceptacją wśród lokalnej społeczności, o czym świadczy ich wybór w drodze wyborów powszechnych. Określone przez projektodawcę wymagania są zbliżone do wymagań stawianych wobec

sędziów zawodowych, przez co wśród lokalnej społeczności może pojawić się problem braku kandydata je spełniającego. Wskazać należy, że wybór sędziów pokoju będzie odbywać się w drodze głosowania powszechnego w całej Polsce, także na obszarach, gdzie jest mało prawników. Ponadto nie każdy spełniający wymagania może być chętny do startowania w wyborach, co może doprowadzić do sytuacji, że w okręgu nie zgłosi się żaden kandydat. Opiniujący sygnalizuje, że opiniowany projekt nie zawiera żadnych postanowień przewidujących brak chętnych kandydatów na ubieganie się o funkcję sędziego pokoju.

Zdaniem opiniującego, zasadne byłoby zniesienie bezwzględnego wymogu ukończenia studiów prawniczych, który jest również wymagany w projekcie prezydenckim oraz projekcie klubu Lewica. Wymóg ukończenia studiów prawniczych może pozbawić możliwości kandydowania na sędziów pokoju osoby, które pomimo posiadania odpowiednich cech charakteru oraz znacznego doświadczenia życiowego, mogłyby prawidłowo pełnić funkcję sędziego pokoju. Opiniujący wskazuje, że nie postuluje całkowitego zlikwidowania wymogu ukończenia studiów prawniczych, a jedynie umożliwienie kandydowania na stanowisko sędziego pokoju osobom, które ich nie ukończyły. W tym przypadku, dla osób nieposiadających studiów prawniczych powinna być podwyższona dolna granica wieku umożliwiająca kandydowanie (np. od 40 lat), by osoby te były starsze od kandydatów posiadających studia prawnicze, a tym samym nadrabiały mniejszą wiedzę prawniczą większym doświadczeniem życiowym. Również wymogi odpowiedniego stażu pracy nie powinny być wyłącznie związane z wykonywaniem zawodów prawniczych, jednakże staż pracy w zawodach niezwiązanych ze stosowaniem prawa powinien zostać wydłużony. W ocenie opiniującego, głównym celem posiadania odpowiedniego stażu pracy jest udowodnienie, że kandydat posiada uporządkowany tryb życia, przez co daje rękojmię prawidłowego wykonywania obowiązków sędziego pokoju, natomiast drugorzędną kwestią jest nabywanie podczas pracy umiejętności prawniczych.

Opiniujący postuluje, by kandydaci wybrani w głosowaniu powszechnym na stanowisko sędziego pokoju, przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków sędziego pokoju, odbyli obowiązkowe szkolenie z zakresu prawa i postępowania cywilnego oraz karnego. Szkolenia te byłyby organizowane przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury oraz dotyczyłyby kwestii prawnych związanych ze sprawami przekazanymi do właściwości sądów pokoju.

Art. 11 ust. 1 projektu przekazuje Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do określenia liczby etatów sądów pokoju, jednakże nie określa formy, w jakiej ma to nastąpić. Uwagi do kryterium, że jeden sędzia pokoju przypada na 40 000 mieszkańców powiatu zostały

wskazane we wcześniejszej części opinii. W art. 12 § 9 zawarto upoważnienie do wydania rozporządzenia, które jest niezgodne z Konstytucją ze względu na brak określenia wytycznych dotyczących treści aktu. Ponadto, zasady delegacji sędziego powinny być uregulowane w ustawie, a nie w akcie wykonawczym.

Opiniowany projekt oraz projekt prezydencki przewiduje wybór sędziów pokoju w drodze głosowania powszechnego. Według projektu klubu Lewica, sędziowie pokoju byliby wybierani przez zgromadzenie ogólne sędziów sądu rejonowego spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez właściwą radę gminy. Kandydaci wybierani przez radę gminy byliby wyłaniany w procedurze prowadzonej przed radą gminy, w której obowiązkowym elementem byłoby publiczne przesłuchanie kandydatów. Kadencja w opiniowanym projekcie wynosi 5 lat, w projekcie prezydenckim 6 lat, a w projekcie klubu Lewica 4 lata. Wyłącznie projekt prezydencki stanowi, że kadencja sędziów pokoju jest wspólna.

W art. 12 ust. 1 projektu wskazano, że sędziowie pokoju są wybierani w wyborach równych, powszechnych, bezpośrednich, proporcjonalnych, w głosowaniu tajnym. Proponowany przez projektodawcę sposób wyborów wskazuje, że nie są one proporcjonalne, ale większościowe, gdyż Krajowej Radzie Sądownictwa przedstawia się kandydatów, którzy uzyskali najwyższy wynik w głosowaniu, w liczbie odpowiadające ilości etatów sędziowskich w danym sądzie pokoju. Czynne prawo wyborcze słusznie przysługuje osobom, którzy w dniu głosowania kończą 18 lat.

W art. 12 § 7 przewidziano możliwość ubiegania się o reelekcję na stanowisko sędziego pokoju. Ponowny wybór został również przewidziany w projekcie klubu Lewicy. Zdaniem opiniującego, z przyczyn wskazanych w części ogólnej opinii, powyższe rozwiązanie należy ocenić negatywnie, ze względu na możliwość osłabienia niezawisłości sędziowskiej. Brak możliwości ubiegania się o reelekcję na stanowisko sędziego pokoju przewiduje projekt prezydencki. Natomiast art. 12 § 8 projektu przewiduje, w sytuacji nieubiegania się o ponowny wybór, sędzia pokoju zostanie z urzędu przeniesiony na stanowisko sędziego sądu rejonowego, przy którym orzekał jako sędzia pokoju. Nie jest do końca znane uzasadnienie wprowadzenia takiego rozwiązania, prawdopodobnie ma ono czynić zadość wymogowi powołania sędziów na czas nieoznaczony. Jednakże automatyczne przeniesienie na stanowisko sędziego sądu rejonowego wywoła odwrotny efekt od zamierzonego, gdyż jednym z łatwiejszych sposobów na objęcie funkcji sędziego sądu rejonowego będzie wygranie wyborów i oczekiwanie na upływ pięcioletniej kadencji sędziego pokoju, co również niekorzystnie może wpłynąć na niezawisłość sędziowską. Sam projektodawca szacuje liczbę nowo powołanych sędziów pokojów na 1 159, przez co prawdopodobnym

skutkiem powyższej regulacji będzie automatyczne zwiększanie się ilości sędziów sądów rejonowych co 5 lat, gdyż trudno przypuszczać, że sędzia pokoju zrezygnuje z możliwości nabycia statusu sędziego sądu rejonowego. Tym samym, po upływie 5 lat byłoby powołanych w ten sposób ponad 1 000 sędziów sądów rejonowych, przez co wybory na sędziego pokoju stanowiłyby najłatwiejszą drogę do zawodu sędziego. Dodatkowo, projektodawca nie uzależnia nabycia statusu sędziego sądu rejonowego od wyników dotychczasowej pracy sędziego pokoju, przez co status ten nabywałby każdy sędzia pokoju niezależnie od jakości swojej pracy.

Zdaniem opiniującego, o wiele lepszym rozwiązaniem byłoby przejście sędziów pokoju w stan spoczynku, w którym przysługiwałoby im prawo do uposażenia. Ze względu na kadencyjność, sędziowie pokoju w stanie spoczynku powinni mieć możliwość swobodnego prawa do podejmowania zatrudnienia. Zaproponowany w art. 12 § 8 mechanizm wiąże się ze zbyt szybkim zwiększaniem się liczby sędziów w Polsce, co niekoniecznie doprowadzi do przyspieszenia postępowań, jak również może doprowadzić do obniżenia poziomu merytorycznego sędziów, ponieważ sędziami zawodowymi mogłyby zostawać osoby bez egzaminu sędziowskiego, z doświadczeniem w rozstrzyganiu wyłącznie prostych spraw.

W art. 14 projektu wskazano podmioty mogące zgłaszać kandydatów na sędziów pokoju. Katalog ten nie budzi zastrzeżeń, jednakże powinien być on rozbudowany o właściwe organy samorządu adwokackiego, radcowskiego i notariuszy. Regulacja art. 14 § 2 projektu jest również niezgodna z Konstytucją, gdyż nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktu.

W projekcie udział Krajowej Rady Sądownictwa jest przewidziany w:

1. przedstawianiu Prezydentowi kandydatów na stanowiska sędziów pokoju, którzy uzyskali najwyższy wynik w głosowaniu, bądź kandydata, który kolejno uzyskał najwyższy wynik w głosowaniu (art. 12 § 4 i 5),
2. odbieraniu informacji od sędziów pokoju o nieubieganiu się o ponowny wybór,
3. wydawaniu postanowień (Rada w swej działalności podejmuje uchwały), najpóźniej 30 dni przed dniem wyborów, w przedmiocie posiadania przez kandydata wymaganych kwalifikacji do objęcia stanowiska sędziego pokoju na podstawie przesłanych dokumentów (art. 15 § 1),
4. zawiadomianiu Państwowej Komisji wyborczej o posiadaniu przez kandydatów wymaganych kwalifikacji do zajmowania stanowiska sędziego pokoju (art. 15 § 2),
5. opiniowaniu wyborów uzupełniających (art. 19 § 2).

W ocenie opiniującego, projektowana regulacja dotycząca udziału Krajowej Rady Sądownictwa w powoływaniu sędziów pokoju jest zbyt ogólna i może stwarzać problemy

organizacyjne. Według zamierzeń projektodawcy, każdy kandydat na sędziego pokoju będzie musiał zostać oceniony przez Radę, celem potwierdzenia przez nią posiadanych przez kandydata kwalifikacji na sędziego pokoju. Rada ma w tym przedmiocie orzekać na podstawie przesłanych przez kandydata dokumentów. Dodatkowo, w art. 15 § 3 zawarto upoważnienie do wydania rozporządzenia do określenia wykazu dokumentów, które również nie określa wytycznych dotyczących treści aktu. Zdaniem opiniującego, jest to niewystarczające, a ocena kandydata powinna być dokonana przez Radę po uprzednim jego wysłuchaniu, co ma miejsce podczas zwykłej procedury powoływania sędziów sądów powszechnych. Opiniowany nie określa również bliżej terminów oraz procedury, w jaki sposób ma być dokonana ocena kandydatów, wprowadzając jedynie w art. 15 § 1 końcowy termin (30 dni przed wyborami) na stwierdzenie kwalifikacji. Projektodawca pomija również czasochłonność procedury kwalifikacji każdego kandydata na stanowisko sędziowskie, tym bardziej, że może ich być nawet kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt tysięcy, przy zamierzonym przez projektodawcę powołaniu 1 159 stanowisk sędziego pokoju. Tym samym, zaproponowana procedura kwalifikacji kandydatów jest niewydajna i może doprowadzić do sparaliżowania procesu powoływania sędziów pokoju, przez co należy ją odrzucić. W ocenie opiniującego, proces kwalifikacji kandydatów na sędziego sądów pokoju został prawidłowo uregulowany w projekcie prezydenckim, który przewiduje stworzenie Listy Kandydatów na Sędziów Pokoju.

Wskazany w art. 19 § 1 katalog sytuacji, w których wygasa sprawowanie funkcji sędziego pokoju nie jest koherentny z art. 68 Prawa o ustroju sądów powszechnych. Zdaniem opiniującego, projektodawca powinien przewidzieć wygaśnięcie sprawowania funkcji sędziego pokoju na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu dyscyplinarnego lub sądu karnego, orzekającego pozbawienie praw publicznych lub zakaz zajmowania stanowiska sędziego, oraz w przypadku utraty obywatelstwa polskiego.

Przedstawione przez projektodawcę uregulowania dotyczące wyborów sędziów pokoju nie mogą być uznane za kompleksowe, jak i za prawidłowe. Największą wadą proponowanego rozwiązania jest powiązanie wyborów na sędziów pokoju z wyborami samorządowymi, które są niewątpliwie polityczne. Zgodnie z art. 13 § 1, wybory na sędziego pokoju przeprowadzana się wraz z wyborami do organów stanowiących samorządu terytorialnego oraz organów w jednostkach pomocniczych m.st. Warszawy. Stwarza to ogromne ryzyko dla niezawisłości sędziowskiej, gdyż prawdopodobnie każdy komitet polityczny będzie wystawiał rekomendowanego przez siebie kandydata na sędziego sądu pokoju. W konsekwencji wybory na sędziów pokoju powinny być przeprowadzane odrębnie,

w oderwaniu od jakichkolwiek wyborów politycznych. Takie rozwiązanie przyjęto w projekcie prezydenckim, gdzie wybory sędziów pokoju zarządza Prezydent w drodze postanowienia, nie później niż na 4 miesiące przed upływem kadencji sądów pokoju, wyznaczający wybory na dzień wolny od pracy, przypadający nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 7 dni przed upływem kadencji sądów pokoju. Natomiast art. 20 opiniowanego projektu wskazuje, że wybory na sędziów pokoju zarządzałby Prezes Rady Ministrów jako uprawniony podmiot do zarządzenia wyborów samorządowych.

Zdaniem opiniującego, procedura wyborcza w wyborach sędziów pokoju powinna być określona jednolicie, a nie poprzez wprowadzenie kilku nowych przepisów z odesłaniem do odpowiedniego stosowania przepisów o wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego. Dodatkowo pojawiają się określenia nigdzie niezdefiniowane takie jak „kampania informacyjna” (art. 13 § 3, art. 21 ust. 4 pkt 5). W ten sposób nieuniknione jest powstanie luk prawnych oraz problemów interpretacyjnych. Prawo wyborcze powinno być zaś przede wszystkim proste, zrozumiałe oraz kompleksowe. Brak przedstawienia przez projektodawcę przepisów w pełni regulujących przeprowadzenie wyborów na sędziów pokoju wiąże się z brakiem możliwości ich oceny.

Przedstawione przez projektodawcę zmiany w przepisach obowiązujących są niewystarczające. Ponadto, zaproponowana nowelizacja Prawa o ustroju sądów powszechnych stanowi powtórzenie wcześniejszych artykułów projektu ustawy (art. 21 ust. 1).

Podsumowując, opiniowany projekt wpisuje się w dyskusję w przedmiocie usprawnienia działalności sądownictwa w Polsce, zwiększenia zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości oraz demokratyzacji procesu powoływania sędziów. W ocenie opiniującego, wprowadzenie instytucji sędziego pokoju wybieranego w wyborach powszechnych nie narusza Konstytucji RP, a nawet służy realizacji zasady ustrojowej udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości wyrażonej w art. 182 Konstytucji.

Jednakże przedstawiona przez projektodawcę koncepcja jest niespójna. Największymi wadami projektu jest całkowite pominięcie sądów pokoju w ustawach procesowych, jak również bardzo ogólne i niepełne uregulowanie procedury przeprowadzenia wyborów na sędziów pokoju, organizacji wewnętrznej sądów pokoju oraz statusu sędziów pokoju. W konsekwencji projekt należy zaopiniować negatywnie.

