



Dariusz Dudek<sup>1</sup>

## Sędziowie pokoju w prezydenckim projekcie ustawy<sup>2</sup>

### Streszczenie

*Przedmiotem opracowania jest wniesiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej w dniu 4 listopada 2021 r. projekt ustawy o sądach pokoju, będący obecnie (obok innych projektów dotyczących tej samej problematyki) przedmiotem prac legislacyjnych w Sejmie. Autor na wstępie odnosi się do koncepcji zaprezentowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości, opartej na przesłance konieczności uprzedniej nowelizacji Konstytucji, jako warunku dla legalnego powołania sądów (sędziów) pokoju; prezentuje odmienny pogląd. Analiza projektu prezydenckiego dokonana jest przez pryzmat nie tylko unormowania, ale także jego uzasadnienia, wykazującego ratio legis powołania sądownictwa pokoju oraz istotę proponowanego rozwiązania, opartego na spełnieniu obowiązujących standardów konstytucyjnych, dotyczących wymiaru sprawiedliwości. Charakteryzuje bliżej model powszechnych wyborów i następnego powoływania sędziów pokoju (przez Prezydenta na wniosek KRS) oraz istotne cechy statusu tych sędziów, w tym ich prawa i obowiązki, czy zakres kognicji (votum). Ponadto ukazuje przewidywane przez Wnioskodawcę skutki finansowe projektowanej regulacji dla budżetu państwa oraz zakładane pozytywne skutki społeczne. W posumowaniu, przywołując zasadnicze założenia projektu Prezydenta, Autor ocenia, że jeśli koncepcja utworzenia sądów i powołania sędziów pokoju ma szansę powodzenia w postępowaniu ustawodawczym w par-*

---

<sup>1</sup> Prof. dr hab. Dariusz Dudek, Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego KUL, doradca Prezydenta RP, członek Rady Naukowej „Consilium Iuridicum”. ORCID: 0000-0002-1372-9285.

<sup>2</sup> Przystosowany do druku referat wygłoszony podczas Konferencji Krajowej Rady Sądownictwa nt. „Ławnik, sędzia pokoju, ława przysięgłych – społeczeństwo w wymiarze sprawiedliwości”, Warszawa, 24 listopada 2022 r. (redakcja).

lamencie, to może ona następnie w praktyce ustrojowej wnieść nową jakość do funkcjonowania polskiej władzy sądowniczej.

## Słowa kluczowe

*Prezydent, projekt ustawy, sąd pokoju, sędzia pokoju.*

1. Ponad rok temu, w dniu 4 listopada 2021 r., Prezydent Rzeczypospolitej Andrzej Duda wniósł do Sejmu projekt ustawy o sądach pokoju (druk nr 1760) oraz projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o sądach pokoju (druk nr 1761), które obecnie znajdują się w fazie I czytania<sup>3</sup>. Projekty te zostały skierowane do Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, następnie w dniu 27 stycznia 2022 r. – wraz z szerszym pakietem projektów – do Podkomisji nadzwyczajnej powołanej do rozpatrzenia tych dwóch projektów, a nadto: poselskiego projektu ustawy o sądach pokoju oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1762), poselskiego projektu ustawy o sądach pokoju (druki nr 1763 i 1763–A) i poselskiego projektu ustawy o obywatelskich sędziach handlowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1378). W okresie od 7 lutego 2022 r. do 17 października 2022 r. odbyło się 6 posiedzeń wymienionej Podkomisji<sup>4</sup>. Prace legislacyjne w Sejmie nie wyszły dotąd poza fazę I czytania. Chociaż nie mamy żadnych możliwości, by realnie prognozować dalszy przebieg i wynik tych prac, nie wyklucza to jednak refleksji *in statu* – czy raczej *tempore nascendi* tego unormowania<sup>5</sup>.

Przedmiotem powierzonego mi referatu jest prezentacja prezydenckiej koncepcji sędziego pokoju, nie zaś całościowe ukazanie – zawartej w tym projekcie – instytucji sądów pokoju, ich organizacji, kompetencji i zakresu właściwości, czy postępowania przed tymi sądami. Przedstawienie prezydenckiego projektu ustawy o sądach pokoju (dalej jako Projekt) poprzedzę kilkoma uwagami, dotyczącymi nieco wcześniejszej koncepcji konstytucyjnego uregulowania instytucji sądów i sędziów pokoju. Takie tło porównawcze, choć ograniczone, pozwoli wykazać nie tylko istotne różnice tych koncepcji, ale też unaoczní pewne zagrożenia konstrukcyjne, które mogą pojawić się w toku prac legislacyjnych. Odwołując się bowiem do znanego porzekadła *à rebours*: lepiej być mądrym przed szkodą...

<sup>3</sup> Por. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1760>.

<sup>4</sup> Por. <https://www.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/poskomprocall?OpenAgent&9&1760>.

<sup>5</sup> Według informacji Autora, w toku prac Podkomisji najwięcej kontrowersji budzi nie sam model sądów pokoju, a unormowanie przepisów wprowadzających tę regulację.

Nie będzie natomiast przedmiotem naszego zainteresowania bogata debata w polskiej literaturze prawniczej, dotycząca problematyki udziału czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości, co rozważane jest od dawna, zwłaszcza w nauce prawa karnego procesowego<sup>6</sup>, czy w szczególności sądów pokoju, co stanowi aktualny przedmiot dyskursu, także w wymiarze ustrojowym<sup>7</sup>.

2. Bodaj najbardziej znane były projekty przygotowane na początku 2021 r. i przedstawione w dniu 18 marca 2021 r. przez Ministerstwo Sprawiedliwości<sup>8</sup>.

W toku konferencji prasowej zapowiedziano: „Polacy będą mieć wreszcie realny wpływ na sądy. Większość spraw mniejszej i średniej wagi będą rozstrzygać ciesząc się zaufaniem społecznym sędziowie niezawodowi – sędziowie pokoju, wybierani w powszechnym i demokratycznym głosowaniu. Sędziowie zawodowi zostaną odciążeni, dzięki czemu dochodzenie sprawiedliwości przed sądami powszechnymi stanie się szybsze”<sup>9</sup>. Na naszą uwagę zasługuje fakt, że jednocześnie z projektem ustawy o sędziach pokoju Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało projekt zmiany Konstytucji. Przy tym nowelizacji Konstytucji nie uznawano za warunek „legalności” wprowadzenia tej instytucji do systemu, ale raczej za przesłankę prakseologiczną, której celem było to, aby „sędziowie pokoju mogli działać skutecznie”. Bez stosownych zmian w Konstytucji „postępowanie przed sądami pokoju byłyby trójinstancyjne”, co „spowolniłoby rozpoznawanie prostych spraw, ponieważ Sąd Rejonowy

---

<sup>6</sup> Por. m.in. St. Waltoś, Ławnik – czy piąte koło u wozu?, (w:) T. Grzegorzczak (red.), *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Tyłmana*, Warszawa 2011 oraz B. Janusz-Pohl, *Zasada udziału czynnika społecznego*, (w:) P. Hofmański, P. Wiliński (red.), *System prawa karnego procesowego. Zasady procesu karnego*, t. III, cz. 2, Warszawa 2014, St. Waltoś, Ławnik – czy piąte koło u wozu?, (w:) T. Grzegorzczak (red.), *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Tyłmana*, Warszawa 2011.

<sup>7</sup> Por. m.in. A. Pogłódek (red.), *Instytucja sędziego pokoju w wybranych państwach europejskich*, Wyd. IWS, Warszawa 2020 oraz P. Mostowik, A. Pogłódek (red.), *Sądownictwo pokoju. Rozwiązania zagraniczne z perspektywy krajowej*, Wyd. IWS, Warszawa 2022, a zwłaszcza opracowania dot. polskiego obszaru: B. Majchrzak, *Argumenty konstytucyjne uzasadniające ustanowienie sądów pokoju w Polsce*, s. 293 i n.; J. Szymanek, *Kwestia wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji sędziego (sądu) pokoju*, s. 307 i n.; A. Wedeł-Domarańska, *Sądy pokoju z perspektywy standardów międzynarodowych ze szczególnym uwzględnieniem dorobku Rady Europy*, s. 331 i n.

<sup>8</sup> Szersze tło – por. *Debata polityczna oraz projekty ustaw (w ujęciu chronologicznym)*, (w:) *Sądownictwo pokoju. Rozwiązania zagraniczne...*, s. 367 i n.

<sup>9</sup> *Vide*: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/sedziowie-pokoju-sprawiedliwosc-blisko-ludzi>.

musiałyby przeprowadzić pełne postępowanie dowodowe”. Natomiast dopiero „zmiana Konstytucji wprowadzająca sądy pokoju pozwoli uznać je za sądy pierwszej instancji, dzięki czemu Sąd Rejonowy rozpoznawałby jedynie apelację. Zostałaby zachowana dwuinstancyjność postępowania, a sądy pokoju na podstawie uproszczonej procedury mogłyby rozpoznawać szybciej proste sprawy”<sup>10</sup>.

Wyrażano przy tym przekonanie, że podjęcie przez Prezydenta RP inicjatywy prac nad wprowadzeniem sądów pokoju, dzięki autorytetowi głowy państwa „umożliwia zbudowanie większości potrzebnej do zmiany konstytucji” oraz nadzieję, że „opozycja wzniesie się ponad bieżące spory i emocje polityczne i taką większość uda się stworzyć”.

Wskazana nowela konstytucyjna<sup>11</sup> miała m.in. dodać w art. 175 Konstytucji ust. 3 w brzmieniu: Wymiar sprawiedliwości w zakresie określonym w ustawie mogą sprawować także sędziowie pokoju oraz nowy art. 182a: Sędziowie pokoju są wybierani na 5-letnią kadencję w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym (ust. 1), z odesłaniem do ustawy zwykłej unormowania zasady i tryb zgłaszania kandydatów oraz wyboru sędziów pokoju (ust. 2).

Powyższy projekt zmiany Konstytucji RP, stanowiący próbę wkomponowania nowej instytucji sądów i sędziów pokoju w istniejące systemowe unormowanie wymiaru sprawiedliwości, przyjmował założenie, że wprowadzenie tej instytucji do polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości wymaga uprzedniej nowelizacji ustawy zasadniczej.

Nie jest to założenie bezdyskusyjne, choć z góry można stwierdzić (przyznać), że konstytucjonalizacja sądów i sędziów pokoju, gdyby faktycznie była możliwa (a w naszych realiach politycznych raczej nie jest), z pewnością dawałaby im solidniejsze podstawy prawne. Ale czy stanowi warunek *sine qua non* tej „operacji” w obrębie wymiaru sprawiedliwości?

Spójrzmy na niektóre, najważniejsze szczegóły tamtego przedłożenia.

Już *prima facie* widać było, że dodawany ust. 3 w art. 175 Konstytucji RP: Wymiar sprawiedliwości w zakresie określonym w ustawie mogą sprawować także sędziowie pokoju – nie harmonizowałby, niestety, z art. 175 ust. 1, stanowiącym, iż wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Przygotowana przez Departament Legislacyjny Ustroju Sądów w Ministerstwie Sprawiedliwości, do którego zakresu zadań należy m.in. zapewnienie obsługi legislacyjnej i prawnej tegoż Ministra w zakresie ustroju sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych, a także Sądu Najwyższego i postępowania sądownoadministracyjnego oraz organizowanie i koordynowanie w Ministerstwie Sprawiedliwości przebiegu procesu legislacyjnego w powyższym zakresie – *vide*: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/departament-legislacyjny-ustroj-sadow>.

Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.

Niedostatecznie zrozumiały był zarówno tryb warunkowy tego przepisu: mogą sprawować, jak i subsydiarna postać tego rodzaju wymiaru sprawiedliwości: także logicznym byłoby raczej wyraźne włączenie „sędziów/sądów pokoju” do podmiotowej definicji wymiaru sprawiedliwości już w art. 175 ust. 1 Konstytucji. Jednak nie w postaci stricte personalnej, ale raczej instytucjonalnej, czyli na przykład w następującej formule: Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy pokoju, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.

Od razu należy tu podkreślić, że proponowana w noweli formuła „sędziów pokoju” wydawała się rozбивać sens konstytucyjnego ujęcia, zawierającego co prawda podmiotową, ale nie osobową postać specyfikacji organów wymiaru sprawiedliwości. Zawarte w Rozdziale VIII Konstytucji z 1997 r. unormowanie odnosi się mianowicie dość konsekwentnie albo do „sądów” jako organów władzy państwowej (np. art. 175–177), albo do sędziów, jako piastunów funkcji tych organów, sprawujących wymiar sprawiedliwości (np. art. 178–181). Fakt, że w art. 45 ust. 1 obowiązującej Konstytucji RP jest zawarta pewna niekonsekwencja terminologiczna, gdyż wbrew dosłownemu brzmieniu tego przepisu<sup>12</sup>, niezależność jest organizacyjną i funkcjonalną cechą sądów jako organów władzy państwowej, natomiast niezawisłość i bezstronność stanowią podstawowe i nieodzowne atrybuty statusu sędziów, a nie sądów. Ostatecznie jednak pojęcie „sądu” z art. 45 można odnosić do organu władzy sądowniczej oraz do sądu, jako składu orzekającego w konkretnej sprawie.

Tymczasem projekt z marca 2021 r. wprowadzał ujęcie hybrydowe, normujące „sędziów pokoju” nie jako organy, ale jako podmioty wymiaru sprawiedliwości. Nie było i nie ma jednak żadnego powodu, aby przy okazji wprowadzania uregulowania sądów/sędziów pokoju powiększać niespójność terminologiczną i instytucjonalną obowiązującego konstytucyjnego unormowania władzy sądowniczej<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

<sup>13</sup> Owa niespójność dotyczy także tego, że Konstytucja z 1997 r. zalicza wprawdzie TK do władzy sądowniczej, a zarazem niesłusznie jest on pozbawiony funkcji wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do podstawowej, orzeczniczej funkcji Trybunału. W rzeczywistości postępowanie przed Trybunałem, identycznie jak przed sądami, polega na rozstrzygnięciu w imieniu RP sporów prawnych, ma skargowy oraz kontradyktoryjny charakter. TK nie jest wyłącznie „sądem prawa”, orzeka bowiem o rzeczywistej relacji norm (analogicznie sądy administracyjne orzekają o legalności prawa miejscowego) oraz

Przy tym, jakkolwiek możliwym wydawało się zaliczenie, a raczej włączenie „sądów pokoju” do struktur sądownictwa powszechnego, gdyż pod względem istoty i przedmiotu funkcji orzeczniczych, jakie mają im zostać powierzone, będą one najbliższe tym właśnie sądom<sup>14</sup>, rodzi się pytanie o zasadność ich organizacyjnego wyodrębnienia. Innymi słowy: czy celowe byłoby tworzenie czwartego, a ściślej ujmując pierwszego w hierarchii szczebla sądownictwa powszechnego, obok (czy też poniżej) kolejno: sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych?

Natomiast w konsekwencji proponowanego rozwiązania normatywnego ewidentnie zbędnym byłoby dokonywanie zmiany art. 177 Konstytucji, stanowiącego obecnie: Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. W szczególności nie byłoby też celowe poszerzanie wyjątków od reguły domniemania właściwości rzeczowej sądów powszechnych, dotyczących spraw ustawowo zastrzeżonych do właściwości innych sądów, o nominalne wskazanie spraw należących do właściwości sądów pokoju. Skoro bowiem sądy pokoju mają mieścić się w zakresie pojęciowym „innych sądów”, innych niż sądy powszechne, to specyfikowanie zarówno tych wszystkich innych sądów, jak i tym bardziej tylko niektórych z nich – byłoby pozbawione waloru racjonalności.

Przewidywana fakultatywna formuła kompetencyjna: Wymiar sprawiedliwości w zakresie określonym w ustawie mogą sprawować także sędziowie pokoju – nie miała przekonywającego uzasadnienia. Sprowadzałaby się ona do swoistego upoważnienia konstytucyjnego pod adresem ustawodawcy do utworzenia – w drodze ustawy zwykłej – sądów/sędziów pokoju, która jednak, w proponowanej formule, nie stanowiła zapowiedzi konstytucyjnej, obligującej parlament do wydania ustawy, normującej sądy pokoju.

Wszak niewątpliwą intencją nowelizacji Konstytucji miało być chyba normatywne i realne powołanie sądów/sędziów pokoju do istnienia i działania (czyli wymierzania sprawiedliwości), a nie tylko stworzenie konstytucyjnych podstaw do ewentualnego skorzystania z takiej możliwości przez parlament, w niedającej się przewidzieć przyszłości.

Zważywszy zarazem, że przepis ten w żadnej mierze nie determinowałby ustalenia w ustawie „zakresu” wymiaru sprawiedliwości powierzonego sędziom pokoju, czyli ich właściwości rzeczowej (kognicji) – w takiej postaci byłby niemal zupełnie pozbawiony waloru regulacyjnego.

---

o faktach realnych, jak stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta, czy zgodność z konstytucją faktycznych działań partii politycznych.

<sup>14</sup> A nie sądom „szczególnym”, czyli *de lege lata* sądom administracyjnym, bądź sądom wojskowym.

Ponadto taka formuła zupełnie nie współgrałaby też z unormowaniem zapowiedzi konstytucyjnej: właściwość sędziów pokoju oraz postępowanie przed sędziami pokoju określa ustawa, obligująca parlament do wydania odpowiedniej ustawy zwykłej, zawierającej regulację ustrojową i proceduralną. Ponownie przy tym należałoby jednak podać w wątpliwość odnośnienie zapowiedzianego uregulowania – w tym wypadku ustrojowego i proceduralnego – do sędziów pokoju, a nie do sądów pokoju.

3. Nader doniosłe postanowienie projektowanej noweli konstytucyjnej przewidywało, że sędziowie pokoju są wybierani na pięcioletnią kadencję w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym.

I to właśnie stanowiło najbardziej doniosłe *novum* normatywne proponowanej nowelizacji Konstytucji, dotyczącej zmiany dotychczasowego, jednolitego modelu powoływania sędziów, unormowanego w art. 179 Konstytucji. Wydaje się, że bardziej prawidłowym pod względem legislacyjnym byłoby wprowadzenie modyfikacji tego właśnie przepisu, nie zaś unormowanie elekcji sędziów pokoju w odrębnym artykule ustawy zasadniczej. Przyjmując bowiem założenie, że podobnie jak sądy pokoju należą do wspólnej kategorii „sądów”, tak i sędziowie pokoju mieszczą się w ogólnej kategorii „sędziów”, nie wyklucza to jednakże wprowadzenia już w Konstytucji pewnych ich odrębności. A podstawową odrębność w sferze kreacyjnej stanowi tryb wyboru sędziów pokoju, toteż celowym byłoby włączenie proponowanego „zastrzeżenia” właśnie do obecnej treści art. 179 Konstytucji oraz jego rozwinięcie w kolejnym, nowo dodawanym ustępie tego artykułu.

Powracając do treści projektu noweli z 2021 r., narzuca się uwaga, że odnośny jej przepis wprawdzie ustanawiał model powszechnych wyborów sędziów pokoju, ale przy tym w ogóle nie precyzował ani nawet nie determinował podmiotu, który miał dokonywać wyboru tych sędziów. W szczególności nie łączył procesu obsady tych stanowisk ze strukturą samorządu terytorialnego, np. powiatowego – co wprawdzie wynikało z enuncjacji medialnych resortu sprawiedliwości<sup>15</sup>, ale nie uzyskiwało wyraźnych podstaw konstytucyjnych. Brakowało tu zapowiedzi konstytucyjnej, odsyłającej do unormowania w ustawie zwykłej zasad i trybu wyborów sędziów pokoju. Żadną miarą nie stanowiłaby jej formuła: Właściwość sędziów pokoju oraz postępowanie przed sędziami pokoju określa ustawa. Kwestia obsady personalnej, czyli powierzenia stanowiska sędziego pokoju, nie należy bowiem ani do sfery właściwości tych sędziów,

---

<sup>15</sup> Oraz z prezentowanego wówczas projektu ustawy o sądach pokoju.

ani też nie wchodzi w zakres postępowania przed tymi sędziami, ale – co oczywiste – wyprzedza i warunkuje ich funkcjonowanie.

Nadmiernie blankietowy charakter odnośnego przepisu stanowiłby jego ewidentną wadę. Jako *minimum minimorum* należałoby zatem postuluować uzupełnienie projektu noweli konstytucyjnej przez zapowiedź ustawowego unormowania zasad i trybu wyborów sędziów pokoju, ewentualnie z przyjęciem ogólnie ujętej formuły wyborów. Na przykład w następującej postaci: Sędziowie pokoju są wybierani na pięcioletnią kadencję w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym, przeprowadzanych przez mieszkańców właściwej wspólnoty samorządowej. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów oraz wyboru sędziów pokoju określa ustawa.

Na marginesie podkreślmy, że błędnym byłoby w tym kontekście nominalne odwołanie się już w Konstytucji do konkretnej wspólnoty samorządowej na szczeblu powiatu, a i taka propozycja była zgłaszana. Albowiem Konstytucja normuje bezpośrednio jedynie gminę, jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, określenie zaś innych jednostek samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego odsyła do określenia ustawowego (art. 164 ust. 1 i 2). Jak wiadomo, nawet poważne przemiany w ustroju administracji lokalnej w postaci przeprowadzonej w latach 1998/1999 istotnej reformy, polegającej na powołaniu dwóch szczebli samorządu terytorialnego ponad konstytucyjnie unormowaną gminą, czyli powiatu i województwa – nie miały wyraźnych podstaw w przepisach Konstytucji RP. Dlatego pośrednia konstytucjonalizacja powiatu, w kontekście sądów pokoju, czyli zgoła marginalnym z punktu widzenia istoty zasad decentralizacji władzy publicznej i samorządności (art. 15 i 16 Konstytucji) – nie byłaby właściwa.

4. Teraz bardziej wyraźne zaprezentuję pozytywne projektowanej noweli. Otóż zasadnym wydawało się postanowienie, że do sędziów pokoju stosuje się odpowiednio art. 178, art. 180 ust. 1 oraz art. 181 Konstytucji. Celem takiej regulacji byłoby maksymalne zbliżenie statusu prawnego nowo tworzonego „sędziego pokoju” do już istniejącej, konstytucyjnej kategorii sędziów „zawodowych”, czyli sędziów w strukturach sądów *sensu stricto*. Odesłanie do wskazanych przepisów powodowałoby odniesienie do sędziów pokoju niemal wszystkich konstytucyjnych atrybutów statusu sędziów profesjonalnych, w tym fundamentalnej zasady niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1) oraz jej gwarancji. A obejmują one:

- 1) po pierwsze, sferę organizacyjną i materialną (art. 178 ust. 2);
- 2) po drugie, regułę apolityczności (art. 178 ust. 3);



- 3) po trzecie, regułę stabilizacji urzędu sędziowskiego (art. 180 ust. 1);
- 4) po czwarte, immunitet formalny (procesowy) (art. 181 zd.1);
- 5) po piąte, ochronę nietykalności sędziego (art. 181 zd. 2–3).

Oczywiście do sędziów pokoju nie mogłaby znaleźć pełnego zastosowania reguła stabilizacji zawodowej odnoszona do innych sędziów, w świetle której sędziowie nie tylko są nieusuwalni (art. 180 ust. 1), ale ponadto złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie, przy czym Konstytucja wskazuje też istotne przesłanki przejścia w stan spoczynku (art. 180 ust. 2–5). To zawężenie byłoby uzasadnione kadencyjnym charakterem stanowiska sędziego pokoju, w konsekwencji czego upływ kadencji (pierwszej lub ewentualnie kolejnej) nie pociąga za sobą konieczności przejścia w stan spoczynku. Niecelowym wydawałoby się również przyjęcie możliwości zawieszenia w urzędowaniu, przeniesienia do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew woli sędziego pokoju.

Należy wreszcie podkreślić, że projekt noweli nie rezygnował w odniesieniu do sędziów pokoju z eksponowanej w Konstytucji gwarancji niezawisłości sędziowskiej w sferze materialnej, jaką stanowi zapewnienie wszystkim sędziom warunków pracy i wynagrodzenia, odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków (art. 178 ust. 2). Wynika to z założenia, że przyjęcie koncepcji pracy społecznej sędziów pokoju, czyli *pro bono* – a były i takie postulaty – mogłoby w praktyce zupełnie zniweczyć tę instytucję.

Jeśli bowiem ponadto ustawodawca szczegółowo unormowałby w odniesieniu do sędziów pokoju reguły *incompatibilitas* z inną aktywnością zawodową, w tym zwłaszcza z wykonywaniem innych profesji prawniczych, a to dla wyeliminowania ewentualnego konfliktu interesów, funkcja sędziego pokoju w żadnym razie nie mogła być traktowana jako dedykowana wyłącznie osobom zamożnym, a innym zagrażająca nie tylko pozbawieniem ich godziwego wynagrodzenia, ale wręcz środków utrzymania. Nie należy traktować instytucji sądów i sędziów pokoju jako narzędzia zaprowadzenia „taniego” wymiaru sprawiedliwości, w dłuższym bowiem horyzoncie czasowym oszczędności w tej mierze są z reguły nieopłacalne.

Jakkolwiek nowy art. 182 ust. 1 Konstytucji przewidujący odpowiednie stosowanie do sędziów pokoju standardów i gwarancji niezawisłości, przewidzianych wobec sędziów „zawodowych” mógł być uznany za *superfluum*, za jego wprowadzeniem przemawiałaby nowość tej instytucji.

Podkreślenie za pomocą proponowanej formuły, że do sędziów pokoju mają zastosowanie reguły apolityczności, stabilizacji urzędu, czy immunitetu procesowego oraz nietykalności, adresowane do wszystkich sędziów, mogło sprzyjać budowaniu ich autorytetu w oczach opinii publicznej. Remedium na zagrożenia hermetyzacji i „kastowości” nowego stanu sędziowskiego miał zaś stanowić wyłącznie wyborczy tryb powierzenia tych stanowisk i umiarkowana długość kadencji sędziego pokoju.

Wreszcie, konstytucyjne odesłanie do określenia w ustawie zwykłej udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości „w pozostałym zakresie” miałyby podwójne znaczenie.

Po pierwsze, akcentowałoby, że zarówno przez wybór sędziów pokoju, jak i w drodze orzecznictwa sądów pokoju realizowana jest partycypacja obywateli w sprawowaniu kluczowej funkcji władzy sędziowskiej.

Po drugie, pozostawiałoby ustawodawcy możliwość unormowania także innych form tego udziału, choćby w dotychczas istniejącej postaci ławników sądowych, w praktyce jednak występującej w ograniczonej liczbie spraw sądowych.

Sądy pokoju nie miałyby zatem na celu zmonopolizowania i zawężenia, a wprost przeciwnie: urealnienie i poszerzenie partycypacji obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

5. Podsumowując ten fragment rozważań, nie uważam, by wprowadzenie instytucji sądów (sędziów) pokoju wymagało uprzedniej nowelizacji obowiązującej Konstytucji. Ale tylko przy spełnieniu jednego warunku: że sądownictwo pokoju nie stanowiłoby odrębnego rodzaju czy pionu sądownictwa, a byłoby włączone do struktur sądownictwa powszechnego, wskazanego w art. 175 ust. 1 Konstytucji. Jest przy tym oczywiste, że Konstytucja „ani nie kategoryzuje sądownictwa powszechnego, ani nie definiuje w sposób wykluczający możliwość uznania sądów pokoju za jeden z sądów powszechnych”<sup>16</sup>.

Co więcej, wyłącznie ustawowe unormowanie sądów i sędziów pokoju stanowić może wypełnienie nader ogólnej zapowiedzi konstytucyjnej z art. 182: Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa.

Również ten przepis nie determinuje ściśle form jego realizacji ustawowej i w praktyce wymiaru sprawiedliwości, umożliwiając co najmniej trzy możliwe formy ukształtowania składów orzekających w strukturze sądów powszechnych. Mianowicie, w dwu postaciach składu mieszane-

<sup>16</sup> Co trafnie podkreślają R. Kmiecik, Z. R. Kmiecik, Sądy pokoju – anachronizm czy krok ku demokratyzacji wymiaru sprawiedliwości?, *Prokuratura i Prawo* 2021, nr 7–8, s. 110.

go, tj. sędziego i ławników, bądź sędziego (sędziów) i ławy przysięgłych, albo w postaci składu „nieprofesjonalnego” (tj. innego, niż typowi sędziowie zawodowi) w strukturze sądu państwowego (jako np. jego wydział).

Czym innym byłby natomiast „sąd obywatelski”, gdyby został wyodrębniony z sądownictwa państwowego, przy czym w literaturze wyklucza się dopuszczalność utworzenia na gruncie art. 182 Konstytucji w pełni „nie urzędniczego, niezawodowego obywatelskiego” składu organu w wymiarze sprawiedliwości<sup>17</sup>.

Ostatecznie należy zgodzić się z opinią, że powołany przepis ustawy zasadniczej nie ogranicza ustawodawcy zwykłego „w wyborze optymalnych form aktywności obywateli stosownie do celu, jakim jest realny wpływ społeczeństwa na wymiar sprawiedliwości”, przy czym chodzi o cel „dotychczas niezrealizowany w praktyce”<sup>18</sup>.

Wreszcie, jest oczywiste, że nadanie konstytucyjnej rangi sądom i sędziom pokoju nie tylko nie byłoby celem samym w sobie, ani też zamierzeniem efektywnym, jeśli określone unormowanie nie byłoby dostatecznie wypracowane, spójne i precyzyjne. Tylko takie bowiem może mieć potencjał regulacyjny.

6. Przechodząc już do prezydenckiego Projektu ustawy, jego prezentację pragnę zacząć... wcale nie od początku, czyli nie od tekstu normatywnego, ale od jego uzasadnienia. Ono bowiem po części ukazuje proponowaną koncepcję i przedmiot postulowanej regulacji niejako „z lotu ptaka”, co na starcie daje lepszą perspektywę, niż mozolne przebijanie się przez gąszcz kolejnych przepisów prawnych.

Prezydent, wykazując potrzebę i cel proponowanej ustawy oraz rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być normowana przez Projekt, podkreśla z jednej strony jego nowatorski charakter i adekwatność wobec aktualnych wyzwań w obszarze organizacji wymiaru sprawiedliwości, a zarazem względem wymogów ustrojowych określonych przez ramy Konstytucji RP. Z drugiej, stanowi on nawiązanie do polskiej historii i wcześniejszych doświadczeń kilku stuleci, w szczególności zaś do modelu przyjętego w II Rzeczypospolitej.

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, z powołaniem na pogląd B. Janusz-Pohla, Zasada udziału czynnika społecznego...

<sup>18</sup> R. Kmiecik, Z. R. Kmiecik, *op. cit.*, s. 112. Autorzy jednocześnie podkreślają, iż istniejącą w Polsce formę sądów mieszanych, czyli z udziałem sędziów zawodowych i ławników – „trudno uznać za zadowalającą”, z powołaniem na poglądy St. Waltośa w publikacji: Ławnik – czy piąte koło u wozu?...

„Choć proponowane w projekcie rozwiązania zaprojektowano z myślą o dzisiejszych wymogach ustrojowych oraz aktualnych potrzebach reformy sądownictwa w celu poprawy jego efektywności, w tym w celu doprowadzenia do wzrostu zaufania do wymiaru sprawiedliwości w ocenach opinii publicznej oraz ograniczenia licznych mankamentów sygnalizowanych na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat, ogólna idea sądu pokoju, jako instytucji sprawnej w rozstrzyganiu spraw mniej skomplikowanych, o lżejszym ciężarze gatunkowym, »bliskiej obywatelowi«, i zarazem działającej mniej formalistycznie niż sądy wyższego szczebla, a jednocześnie częściowo poddanej efektywnej kontroli społecznej i demokratycznej (na skutek wyboru osób orzekających w wyborach powszechnych) nawiązuje do polskiej tradycji” (s. 3).

Odwołuje się też do przykładów konkretnych doświadczeń zagranicznych, w których instytucja sądów pokoju „służy jako wartościowe uzupełnienie profesjonalnego, działającego w sposób bardziej sformalizowany, sądownictwa powszechnego”. Opisuje modele przyjęte w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych (*justice of peace*), a wśród państw o odmiennej od anglosaskiej tradycji prawnej, w Belgii i Szwajcarii.

Wnioskodawca zaznacza, że projektowane rozwiązanie uwzględnia nie tylko postulaty reformy sądownictwa i częściowej jego „demokratyzacji”, ale i wymogi ustrojowe odzwierciedlone w obowiązującej Konstytucji, w bogatym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego oraz w literaturze prawniczej. Jego intencją jest „takie ukształtowanie modelu sądów pokoju na poziomie regulacji ustawowej, by z jednej strony zadośćuczynić standardom konstytucyjnym bez konieczności nowelizowania obowiązującej Konstytucji, z drugiej zaś strony maksymalnie precyzyjnie i bez uszczerbku dla sądownictwa powszechnego w aktualnym kształcie (a także toczących się już postępowań) »wkomponować« nową instytucję sądów pokoju w ramy judykatury. Cel ten osiągnięto poprzez oparcie się na szeregu zasad ogólnych, które konsekwentnie wdrożono w projektowanych przepisach” (s. 8).

Jak widać, Prezydent przyjmuje i proponuje stanowisko, że powołanie sądów oraz sędziów pokoju nie wymaga bezwzględnie uprzedniej zmiany Konstytucji. Nie trzeba być prorokiem, aby przypuszczać, iż może ono być kontestowane zarówno ze względów jurydycznych<sup>19</sup>, jak i – może zwłaszcza – z motywów politycznych.

<sup>19</sup> Np. w odniesieniu do problemu wymogu kontrasygnaty ze strony Prezesa Rady Ministrów postanowienia Prezydenta o powołaniu sędziego pokoju. Por. odniesienie w uzasadnieniu (s. 32–33) do „ewentualnego zarzutu” w tym zakresie, z przytoczeniem argumentów postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 2020 r., sygn. III KK 364/20.

7. Po syntetycznej prezentacji konstytucyjnych zasad wymiaru sprawiedliwości i statusu sędziego Wnioskodawca bliżej odnosi się do przewidzianej w art. 182 reguły udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (s. 9–11) i podkreśla, że wprowadzenie w Polsce instytucji sędziów pokoju „wymaga respektowania konstytucyjnych warunków funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”. Albowiem nie ma podstaw, by „wymiar sprawiedliwości sprawowany przez obywateli miał nie realizować tych samych gwarancji co wymiar sprawiedliwości sprawowany przez sędziów zawodowych”, a w tym zakresie kluczową rolę odgrywa art. 45 ust. 1 Konstytucji (s. 12).

Nowo kreowana instytucja, przez „odniesienie zasad wyznaczających wymagania oraz przyznane w Konstytucji sędziom przywileje, w celu zagwarantowania obiektywizmu sędziów pokoju przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości”, będzie w pełni respektować te wymogi. Ponadto pozwoli na istotne ograniczenie obciążenia sądów powszechnych w zakresie rozpoznawania spraw mniejszej wagi, ograniczając zjawisko przewlekłości prowadzonych postępowań sądowych.

Orzecznictwo TK i SN potwierdza dopuszczalność „powierzenia pełnienia czynności sędziowskich osobom niebędącym sędziami (*sensu stricto, in casu asesorom* – dop. Autora) pod warunkiem, że status tej osoby będzie możliwie zbliżony do statusu sędziego, który został określony na poziomie konstytucyjnym, gwarantującym zarazem prawidłową realizację normy z art. 45 ust. 1 Konstytucji” (s. 13–16).

Wnioskodawca podkreśla ponadto, że w Projekcie w sposób pozytywny ukształtowano gwarancje niezawisłości sędziów pokoju na podstawie następujących założeń, warte przytoczenia:

- sądy pokoju jako element najniższego szczebla sądów powszechnych nie stanowią konkurencyjnej alternatywy względem istniejących już sądów rejonowych ani okręgowych, ale ich uzupełnienie, rozwinięcie i w ten sposób „oddolne odciążenie”;
- w skład tych sądów wchodzi sędziowie pokoju, wybierani w wyborach powszechnych, którzy choć nie posiadają w pełni atrybutu „sędziego” w bezpośrednim, konstytucyjnym rozumieniu, w sprawowaniu swojej funkcji są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom, korzystają z licznych gwarancji przysługujących sędziom, a zarazem podlegają ograniczeniom związanym z wykonywaniem funkcji orzeczniczej; czyli nie będąc „formalnie” sędziami w świetle Konstytucji, materialnie „zbliżają” się do ich statusu prawnego;
- sądy pokoju „związano” organizacyjnie z sądami powszechnymi wyższej instancji (m.in. przez przyjęcie, że prezesem i dyrektorem sądu

pokoju są z urzędu odpowiednio: prezes i dyrektor właściwego sądu rejonowego, przy którym działa sąd pokoju), ale zarazem przypisując zadania w zakresie stworzenia sądom pokoju warunków funkcjonowania właściwym organom lokalnej władzy samorządowej (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast znajdujących się w obszarze właściwości sądu pokoju w celu zapewnienia należytych warunków lokalitywnych i technicznych oraz majątkowych funkcjonowania sądów pokoju oraz wykonywania przez nie zadań, a także zapewnienia odpowiednich warunków pracy sędziów pokoju);

- uznano, że wyłaniany w wyborach powszechnych sędzia pokoju musi spełniać precyzyjnie wskazane warunki, dotyczące kwalifikacji merytorycznych (m.in. wymóg ukończenia wyższych studiów prawniczych w Polsce i uzyskania tytułu zawodowego magistra lub zagranicznych uznanych w Polsce oraz wymóg co najmniej trzyletniego doświadczenia polegającego na wykonywaniu czynności wymagających wiedzy prawniczej bezpośrednio związanej ze świadczeniem pomocy prawnej, stosowaniem lub tworzeniem prawa) oraz posiadać niezbędne cechy indywidualne osoby zaufania publicznego (m.in. pełnia praw publicznych oraz nieskazitelność charakteru); to zaś „stanowi odpowiednie wyważenie czynników merytorycznego oraz demokratycznego”;
- analogicznie jak w przypadku innych instancji sądów powszechnych, przewidziano administracyjny nadzór Ministra Sprawiedliwości, wprowadzając jednocześnie szereg gwarancji, zapewniających niezawisłość osób orzekających w sądach pokoju;
- w proces wyłaniania oraz powoływania osób orzekających w sądzie pokoju włączono Krajową Radę Sądownictwa oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a proces wyborczy powiązano z aktualnie obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (s. 17–18).

Ponadto Prezydent podkreśla generalne przekonanie, że „projektowane rozwiązania pozostają w zgodzie nie tylko z przepisami rozdziału VIII Konstytucji „Sądy i Trybunały”, ale również z ogólnymi zasadami ustrojowymi, w tym zasadą trójpodziału władzy (art. 10 Konstytucji), lokując sądy pokoju w ramach władzy sądowniczej, a także zasady legalizmu (art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji) – wyznaczając sądom pokoju wyraźne ramy kompetencyjne oraz – przez szereg rozwiązań służących usprawnieniu działalności sądów i wprowadzeniu licznych wymogów względem sędziów pokoju – zasadę prawa do sądu (art. 45 Konstytucji) (s. 18).

Przy tym, nie tylko brak jest przepisów konstytucyjnych, które „stałyby na przeszkodzie przyjęciu projektowanych rozwiązań”, ale też „wobec

licznych i wysokich wymogów stawianych sędziom pokoju, a także przyznanych im gwarancji – brak jest zagrożeń dla efektywnego wywiązywania się przez nich z zadań orzeczniczych, przy jednoczesnym spełnieniu standardów konstytucyjnych, do których odwołuje się ustrojodawca przy określaniu organizacji i działalności judykatury”. Istotne znaczenie ma też włączenie Krajowej Rady Sądownictwa i Prezydenta Rzeczypospolitej w proces powoływania sędziów pokoju (s. 18–19).

Warto zauważyć, że Wnioskodawca antycypuje możliwe zarzuty przeciw nowej instytucji, w tym upatrujące ewentualnego zagrożenia dla niezawisłości sędziiego i niezależności sądu pokoju z tej racji, że sędzia pokoju nie będzie pełnił swojego urzędu „dożywotnio”, a kadencyjnie, co też będzie uzależnione od wyboru przez lokalną społeczność. Przeciwnie, osoba sędziiego pokoju wybrana przez obywateli „będzie siłą rzeczy o wiele bardziej niezależna od pozostałych władz (posiadając własny mandat wyborczy, a tym samym poparcie obywateli) niż osoba powoływana przez zamknięte gremia”.

Analogiczny „odpór” dotyczy zarzutu, że wybory sędziów pokoju, „zmuszające ich do przeprowadzania kampanii wyborczych, a tym samym do ujawniania swoich poglądów, miałyby zagrażać ich niezawisłości”. Według Prezydenta „nieujawnienie przez sędziów ich poglądów nie oznacza, że ich nie mają i że nie będą się nimi kierowali w działalności orzeczniczej. Oznacza to tylko tyle, że obywatele nie uzyskują o tych poglądach żadnej informacji i nie mają możliwości weryfikacji, czy akceptują sprawowanie władzy sądowniczej przez osobę o określonych poglądach, które mogą mieć wpływ na orzecznictwo. Wybory osób sprawujących władzę sądowniczą nie zagrażają zatem niezawisłości tych osób, lecz czynią cały proces o wiele bardziej transparentnym i zrozumiałym dla przeciętnego obywatela. Sędziowie pokoju, pełniący urząd na podstawie mandatu pochodzącego z wyboru, automatycznie nabywają większy autorytet i wzbudzają większe zaufanie w społeczności lokalnej”. Co więcej, istnieje pogląd, że „wybory osób sprawujących wymiar sprawiedliwości najpełniej urzeczywistniają odseparowanie władzy sądowniczej od pozostałych władz” (s. 19–20).

8. W następnej kolejności Wnioskodawca krótko przedstawia „diagnozę” rzeczywistego stanu w dziedzinie objętej Projektem, a nie są to krzepiące ustalenia.

Rzecz w tym, że „niezmiennie od wielu lat polskie sądownictwo jest nie najlepiej oceniane przez Polaków”, co ilustrują niedawne badania CBOS, w świetle których ponad połowa badanych (51%) negatywnie oceniła funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w Polsce, a nieco po-

nad jedna trzecia respondentów (łącznie 36%) dobrze. Jako najważniejsze problemy wskazano m.in. przewlekłość postępowań sądowych (48%), zbyt skomplikowane procedury (33%), korupcję wśród sędziów (30%), orzekanie zbyt niskich kar za przestępstwa (23%), nagminne opóźnienia rozpraw (15%), i zbyt wysokie koszty związane z postępowaniem sądowym (13%) (s. 21).

Sądownictwo pokoju nie tyle ma stanowić swoiste remedium (czy panaceum bądź placebo), co „ma szansę wnieść nowe, obywatelskie zaangażowanie w sprawy państwa, a także przybliżyć sądownictwo społeczeństwu”. Według Prezydenta umożliwienie obywatelom wyboru w swoich lokalnych społecznościach osób na stanowiska orzecznicze i „przywrócenie rzeczywistego udziału społeczeństwa w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości” jest dużym wyzwaniem ustrojowym, technicznym i finansowym, ale „w ostatecznym rozrachunku i perspektywie okaże się korzystne dla społeczeństwa. Nie do przecenienia są walory edukacyjne takiego rozwiązania, poczucie wspólnej odpowiedzialności za wymierzaną sprawiedliwość oraz poczucie sprawiedliwości wymierzanej innym obywatelom przez obywateli – niezawodowych sędziów”. Oczywistym celem powołania sądów pokoju jest „wzmocnienie sądownictwa, tak by obywatele utożsamiali się z instytucjami wymiaru sprawiedliwości i mieli do sędziów zaufanie”. Jego brak jest „bardzo szkodliwy społecznie, ponieważ doprowadzić może do poszukiwania zastępczych środków ochrony indywidualnych interesów”, co stanowi potencjalne źródło patologii i zagrożenie dla porządku publicznego.

Wreszcie, Prezydent powraca do argumentu ergonomii i ekonomii procesowej, czyli możliwości odciążenia sądów rejonowych i okręgowych od spraw mniejszej wagi. Długotrwałe i sformalizowane postępowania sądowe powodują nie tylko „zniechęcenie stron”, ale też w konsekwencji prowadzą do negatywnych ocen całego wymiaru sprawiedliwości. Odciążająca – by nie rzec „odbarczająca” – rola sądów pokoju, ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości i poprawa jego społecznego postrzegania to bezpośrednie efekty wprowadzenia tej instytucji. Natomiast w dłuższej perspektywie czasowej „mogłoby to także przynieść potencjalne oszczędności dla budżetu państwa i przyczynić się do zdynamizowania gospodarki” (s. 21–22).

W kolejnej, trzeciej i najobszerniejszej części uzasadnienia Projektu Wnioskodawca wykazuje różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (s. 22–46). Wprawdzie referat niniejszy dotyczy głównie aspektu personalnego, sędziów pokoju, wypada jednak zauważyć pewne kwestie ustrojowe.



Podstawowe założenia ustrojowe sądów pokoju zawierają przepisy art. 1–6 Projektu, które mają „maksymalnie wpisać je w istniejące już ramy prawne, tworząc spójny system z dotychczasowymi przepisami prawa ustrojowego, materialnego i procesowego”. Sądy te będą stanowiły najniższy szczebel sądów powszechnych, podporządkowany sądom powszechnym wyższego szczebla, jako II instancji, bo takiej struktury wymaga art. 176 ust. 1 Konstytucji. Tym samym odnosić się do nich będzie reguła art. 177 Konstytucji: sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Projekt spełnia też wymóg art. 176 ust. 2 Konstytucji, czyli ustawowej formy regulacji ustroju sądów, określającej kategorie sądów w obrębie ich rodzaju, organizację wewnętrzną sądów danego rodzaju oraz relacje instancyjne i w zakresie nadzoru judykacyjnego między niektórymi rodzajami sądów a Sądem Najwyższym.

Jakkolwiek podstawowy akt prawny regulujący działalność sądów powszechnych oraz ich sędziów stanowi ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Projektodawca zdecydował się na regulację sądów i sędziów pokoju w odrębnej, kompleksowej regulacji, zaś przepisy USP będą miały do nich odpowiednie zastosowanie w zakresie ustalonym w art. 6 Projektu, tj. przede wszystkim w zakresie odniesienia praw i obowiązków kształtujących sytuację sędziów.

Projekt powierza niezawisłym, podległym tylko Konstytucji oraz ustawom sędziom pokoju wykonywanie zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości w sądach pokoju. Wnioskodawca zaznacza: „Powyższy przepis posiada walor deklaracji, natomiast zapewnienie efektywnej i rzeczywistej niezawisłości sędziom pokoju polega na ustanowieniu w projekcie konkretnych gwarancji, a więc szczególnych rozwiązań prawnych odnoszących się do praktycznego zapewnienia przestrzegania poszczególnych elementów pojęcia niezawisłości”.

Projekt przyjmuje zasadę kadencyjności: kadencja wszystkich sądów pokoju w Polsce będzie wspólna (w znaczeniu: równoczesna – uwaga Autora), w wymiarze 6 lat, a termin rozpoczęcia nowej kadencji sądów pokoju ma określać w drodze rozporządzenia Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Uwzględniając względy techniczno-organizacyjne, termin ten powinien przypadać nie później niż na dwa miesiące po wyborach sędziów pokoju, co pozwoli m.in. na dokończenie procedury wyłaniania sędziów pokoju w wyborach oraz „weryfikacji” przez KRS możliwości objęcia przez nich stanowiska.

Wnioskodawca ma oczywiście świadomość, że przewidziana w Projekcie (art. 3 § 1) metoda selekcji osób orzekających w sądach pokoju,

przez ich wybór w wyborach na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy oraz w projektowanej ustawie, jest „rozwiązaniem oryginalnym, niespotykanym do tej pory w polskich warunkach ustrojowych”. Liczbę sędziów pokoju wybieranych do sądów pokoju danej kadencji ma określać Minister Sprawiedliwości na podstawie przepisów odrębnych, który też po zasięgnięciu opinii KRS, będzie określał (również w drodze rozporządzenia) liczbę stanowisk sędziów pokoju w poszczególnych sądach pokoju.

Projekt przewiduje, *sit venia verbo*, pewną normę „pokojowego usądowienia” (określenie Autora, nie Wnioskodawcy), według której jeden sędzia pokoju ma przypadać na nie więcej niż 10 000 mieszkańców obszaru właściwości sądu pokoju (art. 3 § 2). Natomiast liczba stanowisk sędziów pokoju w danej kadencji sądów pokoju będzie niezmienna, z uwagi na procedurę ich elekcji w wyborach powszechnych. W razie wygaśnięcia mandatu sędziego pokoju, w noweli Kodeksu wyborczego przewidziano wybory uzupełniające w przypadku sędziego wybranego w jednomandatowym okręgu wyborczym bądź mechanizm przejęcia mandatu obsadzonego w okręgu wielomandatowym.

Pomijając kwestie nazwy, siedziby, obszaru właściwości czy składu osobowego sądów pokoju, tj. liczby stanowisk sędziów pokoju, powierzonej do określenia Ministrowi Sprawiedliwości, w drodze rozporządzenia wydanego po zasięgnięciu opinii KRS, podkreślimy dążenie do „relatywnie niskiego poziomu biurokratyzowania i prostoty organizacyjnej”. Stąd ustanowienie dwóch tylko organów dla danego sądu pokoju: prezesa oraz dyrektora, którymi będzie zawsze z urzędu, odpowiednio: prezes oraz dyrektor sądu rejonowego, przy którym działa sąd pokoju, z tożsamością ich zadań.

W tym kontekście pojawia się kolejne istotne novum, mianowicie dyrektor sądu pokoju ma współdziałać z wójtami (burmistrzami, prezydentami miasta) gmin znajdujących się w obszarze jego właściwości sądu, w celu zapewnienia mu należytych warunków lokalowych i technicznych funkcjonowania i wykonywania zadań oraz odpowiednich warunków pracy sędziów pokoju. To swoiste powiązanie organizacyjne najniższego segmentu sądownictwa i podstawowych jednostek samorządu terytorialnego wydaje się zrozumiałe, choć potencjalnie też problematyczne (konfliktogenne).

Jakkolwiek przewidziany w Projekcie samorząd sędziów pokoju (zgromadzenie ogólne sędziów sądu pokoju – art. 11) dotyczy aspektu personalnego, zaś rozwiązania w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów pokoju w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania

(art.12–13), bazy lokalowej (art. 14), regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów pokoju (art. 15), czy losowego przydzielania spraw sędziom pokoju (art. 16) są niewątpliwie doniosłe – pomijam analizę tej problematyki.

9. Dla rekonstrukcji statusu ustrojowego sędziego pokoju centralne znaczenie mają przepisy Rozdziału 3 Projektu, pod tym właśnie tytułem: „Sędzia pokoju” oraz Rozdziału 4 „Prawa i obowiązki sędziego pokoju”. Zgodnie z zamierzeniem Wnioskodawcy zostały one ukształtowane „tak, aby jak najbardziej zbliżyć status sędziego pokoju do statusu sędziego zawodowego”. Zasadnicze różnice polegają natomiast na wyłanianiu sędziów pokoju w wyborach powszechnych oraz na ograniczeniu czasowym sprawowania tego urzędu.

Projekt wprowadza dwie kategorie wymagań podmiotowych, związanych z sędzią pokoju: prawo wybieralności na sędziego pokoju (art. 18) oraz nie tyle uprawnienie do ubiegania się, ile przesłanki prawne powoływania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego pokoju (art. 19).

Wnioskodawca wskazuje, że „wymagania stawiane kandydatom na sędziów pokoju nie są niskie”, obejmują one m.in. ukończenie wyższych studiów prawniczych w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskania tytułu zawodowego magistra, alternatywnie zagranicznych studiów prawniczych uznanych w Polsce, a także dodatkowo wymóg wykonywania czynności wymagających wiedzy prawniczej bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej, stosowaniem lub tworzeniem prawa przez okres co najmniej 3 lat. Dzięki temu, fakt spełnienia tych wymogów „stanowi pewną gwarancję wysokiego poziomu merytorycznego”, a zarazem falsyfikuje zarzuty i „bezpodstawne wyobrażenia łączone z instytucją sądów pokoju jako rzekomo instancją sądownictwa, w ramach której orzekać będą osoby niekompetentne i merytorycznie nieprzygotowane”. Przeciwnie: „Finalnie okazać się może, że przyjęty model okaże się nie tylko atrakcyjny dla wielu młodych prawników, których teoretyczne wykształcenie i praktyczne doświadczenie zostało potwierdzone dyplomem akademickim oraz odpowiednim doświadczeniem, ale i dobrym punktem wyjścia dla dalszej kariery prawniczej, a także zapewni obywatelom sprawnie i merytorycznie funkcjonujące sądownictwo najniższego szczebla”.

Unormowanie w Projekcie modelu wyłaniania sędziów pokoju w wyborach powszechnych nie posiada, oczywiście, odpowiedników w innych obowiązujących ustawach normujących organizację sądownictwa w Polsce, stanowi natomiast „próbę powiązania przepisów formułujących wymagania względem sędziów pokoju (w tym zakresie naśladując lub częściowo powtarzając analogiczne przepisy dotyczące warunków stawia-

nym sędziom) z przepisami normującymi proces wyborczy (zawartymi głównie w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy)”. Ta „synteza” jest konsekwencją założenia, że sędziowie pokoju legitymowani są zarówno przez czynniki merytoryczne, tj. wykształcenie prawnicze czy doświadczenie zawodowe, jak i „element demokratyczny”, tzn. zostali wybrani w wyborach powszechnych przez lokalną społeczność na konkretną, trwającą 6 lat kadencję.

Wnioskodawca w tym kontekście zwraca uwagę na powierzenie Krajowej Radzie Sądownictwa zadania prowadzenia Listy Kandydatów na Sędziów Pokoju, czyli „zbioru osób spełniających warunki formalne do przystąpienia do wyborów do sądów pokoju w roli kandydata”. Wiąże się to z weryfikowaniem spełniania przez nich ustawowych warunków. Podkreśla też, że w Projekcie przyjęto „mniejsze wymagania” dla kandydatów w wyborach na sędziów pokoju w stosunku do wymagań, przewidzianych dla objęcia stanowiska sędziego pokoju, już po przeprowadzeniu wyborów i wybraniu sędziów pokoju. Uzasadnia to następująco: „Jest to konsekwencją potrzeby umożliwienia jak najszerszemu gronu kandydatów startu w wyborach i weryfikacji ich kandydatury przez wyborców. Na etapie wyborczym nie jest jeszcze konieczne, aby kandydaci, którzy w przyszłości mogą objąć stanowisko sędziego pokoju, rezygnowali z dotychczasowego zatrudnienia, pełnionych funkcji albo wykonywanego zawodu, albo rezygnowali z posiadanych akcji lub udziałów w spółkach prawa handlowego, czy też przynależności do partii politycznej lub związku zawodowego”. A ponieważ na etapie dokonywania wpisu kandydata na Listę Kandydatów nie będzie znany termin powołania sędziów pokoju przez Prezydenta, to przykładowo, osoby, które nie ukończyły jeszcze 70. roku życia oraz które nie pełniły urzędu na stanowisku sędziego pokoju przez co najmniej 4 lata, będą mogły startować w wyborach do sądów pokoju. Natomiast, aby zostać powołanym do pełnienia urzędu, trzeba będzie spełniać przesłankę wieku poniżej 70 lat oraz ewentualnego pełnienia urzędu na stanowisku sędziego pokoju przez mniej niż 4 lata.

Spójrzmy bliżej na te pozytywne i negatywne wymogi prawne.

Zgodnie z art. 18 Projektu, na sędziego pokoju może zostać wybrana osoba, która: 1) ma prawo wybieralności w wyborach sędziów pokoju określone w przepisach ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy; 2) ma wyłącznie obywatelstwo polskie; 3) nie toczy się przeciwko niej postępowanie o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe; 4) jest nieskazitelnego charakteru; 5) ukończyła wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskała tytuł zawodowy magistra lub zagraniczne studia

prawnicze uznane w RP; 6) przez co najmniej 3 lata wykonywała czynności wymagające wiedzy prawniczej bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej, stosowaniem lub tworzeniem prawa; 7) jest zdolna, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego; 8) w dniu głosowania nie ukończyła 70 lat życia; 9) nie pełniła służby zawodowej, nie pracowała lub nie była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu; 10) nie była sędzią, który orzekając uchybił godności urzędu sprzeniewierzając się niezawisłości sędziowskiej, co zostało stwierdzone prawomocnym orzeczeniem; 11) nie została ukarana karą dyscyplinarną złożenia sędziego z urzędu ani sędziego pokoju z urzędu oraz 12) znajduje się na Liście Kandydatów na Sędziów Pokoju, o której mowa w odpowiednim przepisie ustawy o KRS.

Natomiast w świetle art. 19, do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego pokoju może zostać powołana osoba, która została wybrana w wyborach sędziów pokoju i której mandat nie wygaś przed dniem powołania (§ 1), zaś nie może zostać powołana osoba: 1) będąca funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 ustawy – Kodeks karny; 2) inna osoba, pełniąca funkcję w organach państwowych, samorządu terytorialnego, w służbie dyplomatycznej, konsularnej lub w organach organizacji międzynarodowych działających na podstawie umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską; 3) wykonująca zawód adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego, doradcy restrukturyzacyjnego lub rzecznika patentowego; 4) będąca aplikantem aplikacji sędziowskiej, aplikantem aplikacji prokuratorskiej, aplikantem radcowskim, aplikantem adwokackim, aplikantem komorniczym, aplikantem notarialnym lub aplikantem rzecznikowskim; 5) duchowna; 6) która ukończyła 70 lat; 7) która zgłosiła swoją kandydaturę na wolne stanowisko sędziowskie w sądzie rejonowym, okręgowym lub apelacyjnym, Sądzie Najwyższym, wojewódzkim sądzie administracyjnym lub Naczelnym Sądzie Administracyjnym i postępowanie to nie zostało zakończone; 8) która pełniła urząd na stanowisku sędziego pokoju przez co najmniej 4 lata; 9) która należy do partii politycznej lub związku zawodowego lub prowadzi działalność publiczną niedającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów, lub niezawisłości sędziów pokoju; 10) która: a) jest członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółki prawa handlowego; b) jest członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółdzielni; c) jest członkiem zarządu fundacji prowadzącej działalność gospodarczą; d) posiada w spółce prawa handlowego więcej niż 10% akcji

lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego; e) prowadzi działalność gospodarczą na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządza taką działalnością lub jest przedstawicielem bądź pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (§ 2). Zakaz nie dotyczy prokuratora w stanie spoczynku, chyba że ukończył 70 lat.

Osoba zainteresowana powołaniem na stanowisko sędziego pokoju powinna złożyć Krajowej Radzie Sądownictwa (w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów sędziów pokoju) oświadczenie o braku występowania wymienionych negatywnych przesłanek albo stosowne oświadczenie: o złożeniu rezygnacji z zajmowanego stanowiska, pełnionej funkcji, służby lub wykonywanej pracy albo o zawieszeniu wykonywania zawodu lub odbywania aplikacji na czas pełnienia urzędu na stanowisku sędziego pokoju; o wycofaniu zgłoszenia kandydatury na wolne stanowisko sędziowskie; o rezygnacji z przynależności do partii politycznej, związku zawodowego, prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów lub niezawisłości sędziów pokoju, rezygnacji z członkostwa w zarządzie, radzie nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółki prawa handlowego lub spółdzielni, lub zarządzie fundacji prowadzącej działalność gospodarczą; o wyzbyciu się więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego w spółce prawa handlowego, albo wreszcie o zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzania taką działalnością lub bycia przedstawicielem bądź pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

Rzecz jasna, wymagane oświadczenie składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej i jest ono skuteczne od dnia doręczenia Krajowej Radzie Sądownictwa, która przesyła je właściwym podmiotom.

Wprawdzie zapobiegliwie dopuszczana w Projekcie sytuacja rezygnacji z wykonywania zawodu adwokata czy ze stanu duchownego na rzecz czasowej kariery sędziego pokoju wydaje się mało realistyczna, ale życie bywa bogatsze niż wyobraźnia prawników bądź twórców prawa...

10. Wnioskodawca podnosi także, iż wybór do sądów pokoju dokonywany będzie na zasadach i w trybie określonym zasadniczo w Kodeksie wyborczym, w brzmieniu nadanym przez ustawę – Przepisy wprowadzające ustawę o sądach pokoju. Natomiast po dokonaniu wyboru sędziów pokoju oraz „po weryfikacji przez KRS możliwości powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego pokoju, analogicznie jak w przypadku sędziów, Krajowa Rada Sądownictwa przedstawi Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej sędziego pokoju wraz z wnioskiem o powołanie”.

Tu również wypada sięgnąć bezpośrednio do tekstu Projektu, ale z niezbędnym uwzględnieniem przewidzianej w osobnym Projekcie przepisów wprowadzających regulacji, jak ma zostać wprowadzona do ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy<sup>20</sup>.

Nowela ma dodać w Kodeksie odrębny Dział VIII „Wybory sędziów pokoju” (art. 493a–493zk). Nie wchodząc w szczegóły, podkreślimy najważniejsze dla nas reguły, 3-przymiotnikowe wybory sędziów pokoju: powszechne, bezpośrednie i odbywające się w głosowaniu tajnym, zarządza Prezydent Rzeczypospolitej, w drodze postanowienia, nie później niż na 4 miesiące przed upływem kadencji sądów pokoju, wyznaczając wybory na dzień wolny od pracy, przypadający nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 7 dni przed upływem tej kadencji.

Kandydatem na sędziego pokoju może być wyłącznie osoba wpisana na Listę Kandydatów na Sędziów Pokoju, prowadzoną przez KRS na podstawie przepisów odrębnych, zaś kandydować można tylko w jednym okręgu wyborczym i tylko na podstawie jednego zgłoszenia. Kandydata może zgłosić najmniej 100 obywateli mających prawo wybierania, oczywiście z podpisami zgłaszających, a w celu dokonania formalnego zgłoszenia kandydata co najmniej 15 obywateli tworzy komitet wyborczy wyborców – wszystko za pisemną zgodą kandydata. Komitet powołuje pełnomocnika wyborczego, może też powołać pełnomocnika finansowego; pierwszym może, a drugim nie może być kandydat na sędziego pokoju. Po zebraniu co najmniej 30 podpisów obywateli mających prawo wybierania i popierających kandydata, pełnomocnik wyborczy zawiadamia właściwą rejonową komisję wyborczą. Na odmowę przysługuje odwołanie do Państwowej Komisji Wyborczej. Komitet wyborczy wyborców może zgłosić w okręgu wyborczym jednego kandydata na sędziego pokoju, zaś wyborca może udzielić poparcia więcej niż jednemu kandydatowi, przy czym wycofanie udzielonego poparcia nie rodzi skutków prawnych. Projekt nader zapobiegliwie traktuje procedurę zgłaszania i rejestracji kandydata, przewidując drogę odwoławczą od postanowienia odmownego rejonowej komisji wyborczej do Państwowej Komisji Wyborczej, a na jej postanowienie prawo skargi do Sądu Najwyższego.

Jako ciekawostkę można wskazać następujące reguły: jeżeli w jednomandatowym okręgu wyborczym (tworzyć je ma Minister Sprawiedliwości) zarejestrowany zostanie tylko jeden kandydat, głosowania nie przeprowadza się, a za wybranego sędziego pokoju uważa się tego właśnie zarejestrowanego kandydata. Podobnie, jeżeli w wielomandatowym

---

<sup>20</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1277.

okręgu wyborczym zarejestrowana liczba kandydatów jest równa liczbie sędziów w danym sądzie pokoju lub od niej mniejsza, głosowania nie przeprowadza się; a zarejestrowanych kandydatów uważa się za wybranych sędziów, a pozostałe mandaty pozostają nieobsadzone (art. 493q–r).

Projekt dość restrykcyjnie normuje kampanię wyborczą kandydata na sędziego pokoju – ogranicza się ona do prezentacji sylwetki kandydata, w tym przedstawienia informacji o jego wykształceniu, doświadczeniu zawodowym oraz działalności społecznej, w trakcie zebrań organizowanych jako zadanie własne przez gminy. Zarazem w wyborach sędziów pokoju zakazuje się agitacji wyborczej (z pewnymi wyjątkami). Wójt zapewnia udostępnianie na stronie internetowej gminy informacji o sylwetkach zamieszkałych na terenie gminy kandydatów na sędziów pokoju, organizuje w trakcie kampanii wyborczej od trzech do czterech zebrań, otwartych dla publiczności, z kandydatami na sędziów pokoju zamieszkałymi na terenie gminy, a ich przebieg jest utrwalany w formie audiowizualnej i udostępniany na stronie internetowej gminy. Kandydaci mają też prawo we własnym zakresie zorganizować w trakcie kampanii wyborczej do czterech „wirtualnych, otwartych spotkań z wyborcami, obejmujących prezentację kandydata, pytania wyborców i odpowiedzi kandydata w czasie rzeczywistym”. Zapis takiego spotkania jest również udostępniany na stronie internetowej gminy.

Pomijam dalsze kwestie Kodeksowe, jak finansowanie kampanii wyborczej, sposób głosowania i warunki ważności głosu czy ustalanie wyników głosowania i wyników wyborów w okręgu wyborczym.

Kilka uwag nt. projektowanego wygaśnięcia mandatu sędziego pokoju, wyborów uzupełniających oraz „przejęcia mandatu”. Wygaśnięcie mandatu sędziego pokoju może nastąpić w dwu stadiach:

1) przed powołaniem do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego pokoju wskutek m.in.: śmierci, utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów, nabycia obywatelstwa obcego państwa (chyba że sędzia pokoju zrzekł się go), zrzeczenia się mandatu sędziego pokoju, wszczęcia przeciwko danej osobie postępowania o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, braku spełniania przesłanek ustawowych, ukończenia 70 lat, stwierdzenia, że sędzia pokoju pełnił służbę, pracował lub był współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu;

2) po powołaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego pokoju wskutek m.in.: wystąpienia niektórych podobnych przesłanek (śmierć, na-



bycie obcego obywatelstwa), zrzeczenia się urzędu sędziego pokoju, prawomocnego orzeczenia stwierdzającego trwałą niezdolność, z uwagi na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, złożenia sędziego pokoju z urzędu prawomocnym wyrokiem sądu dyscyplinarnego oraz prawomocnego orzeczenia przez sąd śródka karnego w postaci pozbawienia praw publicznych lub zakazu zajmowania stanowiska sędziego pokoju.

Odmowa złożenia ślubowania sędziego pokoju, odmowa odebrania aktu powołania albo nieusprawiedliwione nieobjęcie stanowiska sędziego – oznaczają zrzeczenie się mandatu. Wygaśnięcie mandatu sędziego pokoju stwierdza KRS z urzędu lub na wniosek Ministra Sprawiedliwości, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu, a od jej uchwały sędziemu pokoju przysługuje prawo odwołania do Sądu Najwyższego. W razie wygaśnięcia mandatu sędziego pokoju wybranego w jednomandatowym okręgu wyborczym Prezydent Rzeczypospolitej zarządza wybory uzupełniające, chyba że pozostało 6 miesięcy do upływu kadencji sądów pokoju, a w przypadku sędziego pokoju wybranego w okręgu wielomandatowym KRS zawiadamia kandydata, który w wyborach otrzymał kolejno największą liczbę głosów, o przysługującym mu pierwszeństwie do mandatu. Zainteresowany składa KRS „oświadczenie o przyjęciu mandatu”, ta zaś stwierdza „przejęcie mandatu sędziego pokoju”. Jeśli to byłoby niemożliwe z powodu braku kandydatów, którym mandat można przydzielić, KRS stwierdza, iż mandat ten do końca kadencji sądu pokoju pozostaje nieobsadzony.

11. Projekt ustawy o sądach pokoju stanowi, że Krajowa Rada Sądownictwa rozpatruje kandydatury sędziów pokoju, wybranych w wyborach sędziów pokoju, do pełnienia urzędu na stanowisku sędziów pokoju, w trybie określonym w odrębnej ustawie, czyli w Kodeksie wyborczym (art. 20). W projekcie ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o sądach pokoju przewidziana jest zarówno wymieniona zmiana Kodeksu, jak i obszerna nowelizacja ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (art. 13).

Pomijając inne szczegóły, istotna jest następująca kompetencja: KRS przedstawia Prezydentowi RP uchwałę zawierającą wniosek o powołanie sędziego pokoju, wybranego w wyborach sędziów pokoju, do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego pokoju, wraz z uzasadnieniem. Do uchwały dołącza się dokumentację postępowania w sprawie. Ważne jest, iż „w przypadku ujawnienia nowych okoliczności dotyczących osoby wskazanej we wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego, sędziego pokoju albo asesora sądowego, przedstawionym Prezydentowi

Rzeczypospolitej Polskiej, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy może wystąpić również Prezydent”.

Podkreślmy jeszcze raz doniosłość przepisów dotyczących wcześniejszej fazy: tworzenia i prowadzenia przez KRS Listy Kandydatów na Sędziów Pokoju oraz postępowania przed Radą w sprawie wpisu na tę Listę. W tym zakresie pewien niepokój kandydatów na sędziego pokoju – podkreślmy: jeszcze niewybranych – mógłby budzić jeden przepis Projektu (art. 45i). Zgodnie z nim, KRS w uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy doświadczenie zawodowe osoby zgłaszającej nie potwierdza znajomości techniki pracy sędziego, może uzależnić dokonanie wpisu od odbycia przez taką osobę szkolenia dla kandydatów na sędziów pokoju. Celem takiego szkolenia jest przygotowanie do pełnienia funkcji na stanowisku sędziego pokoju, a prowadzić je ma Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury. Minister Sprawiedliwości zleca Krajowej Szkole organizację szkoleń oraz opracowanie ich programów, pokrywając wydatki z budżetu państwa z części „Sprawiedliwość”. Natomiast Szkoła Sądownictwa i Prokuratury w terminie 3 dni po zakończeniu szkolenia przesyła Krajowej Radzie Sądownictwa kopię zaświadczenia o ukończeniu szkolenia przez osobę zgłaszającą. O ile trudno zakładać powszechną „znajomość techniki pracy sędziego” wśród kandydatów, wydaje się jednak, że Projekt nie zakłada możliwości „oblania” szkolenia przez kandydata na sędziego pokoju, ale nawet po jego odbyciu (z sukcesem) los kandydata nie jest jeszcze przesądzony.

KRS uchwałą podjętą w składzie co najmniej trzech członków Rady i nie później niż na 20 dni przed wyznaczoną datą wyborów sędziów pokoju – postanawia o wpisie na Listę, po stwierdzeniu spełniania przez osobę zgłaszającą wymagań koniecznych dla objęcia stanowiska sędziego pokoju, albo przeciwnie: odmawia wpisu na Listę po stwierdzeniu niespełniania przez taką osobę wymagań (art. 45j). W tym pierwszym, pozytywnym przypadku, uchwałą o wpisie na Listę (obejmującym odpowiednie dane osobowe kandydata na sędziego pokoju) doręczana jest osobie zainteresowanej i w kopiach Państwowej Komisji Wyborczej, stanowiąc potwierdzenie posiadania przez osobę objętą wpisem prawa wybieralności wyłącznie w wyborach sędziów pokoju zarządzonych po dniu dokonania wpisu na Listę (art. 45m). Natomiast Rada skreśla z Listy kandydata na sędziego pokoju w dwóch przypadkach: 1) na wniosek samej osoby zainteresowanej, bądź 2) z urzędu albo na wniosek Ministra Sprawiedliwości, w przypadku utraty prawa wybieralności przez kandydata na sędziego sądu pokoju (art. 45n).

Co istotne, zarówno od uchwały Rady o odmowie wpisu na Listę, jak i od uchwały o skreśleniu z Listy przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 45o). Czy to na pewno właściwa droga sądowa? Zapewne są argumenty na tak i na nie.

12. Dalsza procedura przewidziana w Projekcie jest następująca. Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego pokoju powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na sześcioletnią kadencję, jednocześnie wyznaczając miejsce służbowe (siedzibę) sędziego pokoju w sądzie pokoju, do którego został wybrany. Projekt ustala zakres tzw. votum sędziego pokoju: może (on) orzekać we wszystkich sprawach w swoim miejscu służbowym (jurysdykcja sędziego pokoju), zaś przepisy o przydziale spraw oraz wyznaczaniu i zmianie składu sądu pokoju nie ograniczają jurysdykcji sędziego pokoju i nie mogą być podstawą stwierdzenia sprzeczności składu sądu z przepisami prawa, nienależytego obsadzenia sądu lub udziału osoby nieuprawnionej lub niezdolnej do orzekania w wydaniu orzeczenia (art. 21 § 1–3). Przy powołaniu sędziego pokoju składa następujące ślubowanie wobec Prezydenta: „Ślubuję uroczyście jako sędzia pokoju służyć wiernie Rzeczypospolitej Polskiej, stać na straży prawa, obowiązki sędziego pokoju wypełniać sumiennie, sprawiedliwość wymierzać zgodnie z przepisami prawa, bezstronnie według mego sumienia, dochować tajemnicy prawnie chronionej, a w postępowaniu kierować się zasadami godności i uczciwości”, z ewentualnym zwrotem na końcu: „Tak mi dopomóż Bóg” (art. 22).

Podkreślmy: ponowne włączenie KRS do procesu kreowania sędziów pokoju ma bardzo istotne, wprost współdecydujące znaczenie. Najpierw KRS decyduje o wpisie zainteresowanej osoby na Listę Kandydatów na Sędziów Pokoju, co stanowi potwierdzenie posiadania przez osobę objętą wpisem prawa wybieralności i stanowi warunek jej dopuszczenia do udziału w wyborach sędziów pokoju. Następnie postępowanie przed Radą wdrażane jest już po dokonaniu wyboru sędziego pokoju (ściślej: kandydata na to stanowisko) i warunkuje uruchomienie kolejnej fazy postępowania. W tym ostatnim etapie jest ono zbliżone do zwykłej procedury nominacji sędziów, choć z ważnymi różnicami. Podstawowa dotyczy fazy poprzedzającej, którą stanowią wybory powszechne kandydata, a nie jego opiniowanie przez właściwe struktury samorządu sędziowskiego, jak w przypadku sędziów zawodowych.

Projekt starannie normuje kadencję sędziego pokoju (art. 23 § 1–9), która rozpoczyna się z dniem rozpoczęcia kadencji sądu pokoju, jednak w przypadku przejścia mandatu albo wyboru w wyborach uzupełniających, sędzia pokoju powoływany jest na kadencję od dnia powołania do upływu kadencji sądu pokoju. Regułą jest, że urząd na stanowisku sędziego pokoju można sprawować przez jedną kadencję. Jeśli jednak sędzia pokoju pełnił urząd przez mniej niż 4 lata wskutek przejścia mandatu lub wyboru w wyborach uzupełniających, może on zostać powołany do pełnienia urzędu na drugą kadencję. Po zakończeniu kadencji sędzia pokoju nadal pełni obowiązki do dnia rozpoczęcia nowej kadencji sądów pokoju, jednak nie dłużej niż do dnia wygaśnięcia mandatu sędziego pokoju. Sprawy niezakończone przekazuje się do prowadzenia sędziom pokoju wybranym na nową kadencję.

Stosunek służbowy sędziego pokoju nawiązuje się po doręczeniu mu aktu powołania, nie wcześniej jednak niż w dniu rozpoczęcia kadencji sędziego pokoju, przy czym powinien on objąć stanowisko w terminie 14 dni; w razie nieusprawiedliwionego nieobjęcia stanowiska sędziego pokoju w terminie, powołanie traci moc, co stwierdza Minister Sprawiedliwości. Samo odebranie aktu powołania lub objęcie stanowiska po dniu rozpoczęcia kadencji sądu pokoju nie powoduje przedłużenia kadencji sędziego pokoju (art. 24).

Sędziowie pokoju w okresie pełnienia obowiązków sędziego są nieusuwalni, natomiast wygaśnięcie mandatu sędziego pokoju w przypadkach określonych w Kodeksie wyborczym po powołaniu do pełnienia urzędu sędziego pokoju jest równoznaczne z wygaśnięciem stosunku służbowego sędziego pokoju (art. 25). Projekt przyznaje sędziemu pokoju immunitet na podobnych zasadach jak innym sędziom (art. 29), analogicznie też normuje kwestie odpowiedzialności za wykroczenia (art. 30), niepołączalności urzędu (art. 34–36), apolityczności (art. 37) oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów pokoju (art. 49–52).

Wnioskodawca podkreśla, że także prawa i obowiązki sędziów pokoju „zostały ukształtowane co do zasady analogicznie jak w wypadku sędziów innych sądów (np. zakaz przynależności do partii politycznych, zakaz podejmowania innego zajęcia lub sposobu zarobkowania, które przeszkadzałyby w pełnieniu obowiązków lub mogły osłabiać zaufanie do jego bezstronności lub przynieść ujmę godności urzędu; obowiązek zachowania tajemnicy; zakres ochrony prawnej przysługującej sędziemu pokoju; obowiązek składania oświadczeń o swoim stanie majątkowym)” (s. 38 uzasadnienia).

Konstytucja eksponuje materialne gwarancje niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 2). A jak to ma wyglądać w odniesieniu do sędziego

pokoju? Jego wynagrodzenie będzie wynosiło 80% wynagrodzenia zasadniczego w stawce pierwszej sędziego sądu rejonowego, powiększonego o należną składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego (art. 33). Czyli powinno być równe z wynagrodzeniem asesora sądowego i odniesione do sędziego sądu rejonowego, a zarazem „znacznie przekraczać poziom przeciętnej płacy w sferze budżetowej”. Natomiast, ponieważ sędziowie pokoju nie będą pełnić urzędu dożywotnio, nie znajdą wobec nich zastosowania regulacje dotyczące stanu spoczynku oraz uposażenia przysługującego sędziom w tym stanie.

Z tym ostatnim wiąże się szerszy problem, obciążeń finansowych dla budżetu państwa, jakie wynikną z projektowanej regulacji. Dotyczą one zarówno przeprowadzenia wyborów sędziów pokoju, czego koszty szacowane są na około 220 mln zł, jak i z utworzenia sądów pokoju oraz wynagrodzeń dla sędziów pokoju, asystentów pokoju oraz innych pracowników sądów pokoju, prognozowanych na kwotę 196 mln. Wnioskodawca wskazuje tu ciekawy algorytm: „Przyjmując, że na każdą gminę będzie przypadał co najmniej jeden sędzia pokoju oraz, że jeden sędzia pokoju będzie przypadał na około 10 000 mieszkańców, dla wykonania projektu ustawy konieczne będzie utworzenie 3933 etatów sędziów pokoju. Na 3 sędziów pokoju powinien przypadać 1 etat asystencki, co uzasadnia konieczność utworzenia 1311 etatów asystentów sędziów pokoju. Na 1 etat sędziego powinno przypadać 2 etaty pracowników administracyjnych, co uzasadnia tym samym utworzenie 7866 etatów pracowników sądów pokoju” (s. 45 uzasadnienia).

Uwzględniając poziom średniego wynagrodzenia w 2021 r. w wymiarze sprawiedliwości dla sędziego sądu rejonowego, asystenta sędziego i urzędnika sądowego, łączne szacunkowe wydatki z budżetu państwa na wynagrodzenia mają wynosić 560 mln zł – w domyśle: w skali 1 roku. Ale w koncepcji tej zakłada się też dochody budżetu państwa z tytułu podatków i składek z ubezpieczenia społecznego oraz znaczącą „kwotę oszczędzoną w następstwie zmniejszenia kosztów zadań wymiaru sprawiedliwości – działalności orzeczniczej i administracyjnej sądów powszechnych w następstwie przeniesienia zadań do sądów pokoju” (s. 46).

13. W podsumowaniu uzasadnienia Wnioskodawca podkreśla m.in., że „Projekt rodzi pozytywne skutki społeczne m.in. poprzez przyspieszenie rozpoznawania spraw i zwiększenie zaufania do wymiaru sprawiedliwości poprzez dokonywanie wyborów sędziów pokoju przez lokalną społeczność. Pozytywnym skutkiem społecznym i gospodarczym będzie również

oszczędność czasu związana z rozpoznawaniem spraw bliżej miejsca zamieszkania większości uczestników postępowań sądowych” (s. 46).

Nie kwestionując trafności powyższej argumentacji, wypada zauważyć kilka kwestii problematycznych, zasługujących na przemyślenie.

Po pierwsze, założenie, iż powołanie do życia sądów i sędziów pokoju, czyli nowego segmentu wymiaru sprawiedliwości sprawowanego na poziomie lokalnym przez obywateli, rzeczywiście wpłynie na generalny wzrost stopnia zaufania społecznego do całego polskiego wymiaru sprawiedliwości, a zarazem odwrotnie: na zmniejszenie jego alienacji społecznej – może wydawać się wysoce hipotetyczne. Nie tylko trudno znaleźć mocne empiryczne przesłanki dla powyższego założenia, ale nawet nie sposób wskazać momentu i przyczyn zaistniałego w Polsce, niewątpliwie negatywnego zjawiska „utrąty zaufania” społecznego do sądownictwa zawodowego.

Po drugie, jeśli celem ustanowienia sądów i sędziów pokoju ma być eliminacja negatywnego zjawiska rutyny orzeczniczej, a zarazem powierzenie społeczności lokalnej efektywnej oceny pracy sędziów pokoju w procesie ich wyborów, to mogłaby ona następować raczej w fazie ubiegania się przez konkretnego sędziego pokoju o ponowny wybór, na kolejną kadencję. Tymczasem Projekt przyjmuje regułę jednej kadencji sędziego pokoju, a gdyby ją nawet uchylić w toku prac legislacyjnych, tkwiłby w tym pewien potencjał negatywny. Mam na myśli zagrożenie ulegania przez kandydatów do utrzymania funkcji sędziego pokoju pokusie „przypodobania się” swemu elektoratowi, zwłaszcza w sferze orzekania. Bez trudu można sobie, na przykład, wyobrazić dwa skrajnie odmienne style orzecznicze w sprawach karnych, mające na celu pozyskanie sympatii elektoratu danego sędziego pokoju: albo niewspółmiernie łagodne, albo nadmiernie represyjne, zależnie od nastrojów i reakcji lokalnej opinii publicznej.

Po trzecie, o ile słusznym wydaje się zamysł pewnego odformalizowania czy uproszczenia istniejącej procedury sądowej (obecnie faktycznie ciągle nadmiernie skomplikowanej), o tyle jednocześnie zachowanie wszystkich gwarancji procesowych może być trudne, a już zwłaszcza w perspektywie kontroli odwoławczej orzeczeń sędziów pokoju, powierzonej sądom rejonowym, mającym też zapewnić wykonywanie ich prawomocnych rozstrzygnięć. Ponadto retorycznie wolno tu zapytać: czy zamierzone odformalizowanie postępowania nie może przynieść niepożądanego, ubocznego skutku w postaci niekontrolowanego wzrostu liczby inicjowanych postępowań sądowych, czyli mówiąc wprost: rozkwitu piniactwa sądowego i tak już obecnie obserwowanego w Polsce?

Po czwarte, sądy i sędziowie pokoju mają być wkomponowane w dość złożone relacje instytucjonalne: a) ze wspólnotą jednostki samorządu terytorialnego na szczeblu gminy, jako podmiotem elekcyjnym; b) z wójtem (burmistrzem, prezydentem), czyli organem wykonawczym tej jednostki samorządu, jako zapleczem lokalowym i organizacyjnym oraz c) z dotychczas najniższym szczeblem sądownictwa powszechnego, czyli sądami rejonowymi, jako instancją odwoławczą, a zarazem aparatem wykonawczym sądów pokoju. Należy podkreślić, że zwłaszcza ta ostatnia relacja może w praktyce przesądzić o pozytywnym zafunkcjonowaniu albo odwrotnie, o nieskuteczności instytucji sądów i sędziów pokoju. Ewentualny dystans (jeśli nawet nie otwarta „wrogość”) zawodowych sędziów sądów rejonowych wobec podlegających ich kontroli judykacyjnej sędziów „amatorów” i ich orzecznictwa, choćby przez zastosowanie daleko posuniętej skrupulatności i rygorów legalizmu, może doprowadzić w najlepszym wypadku – delikatnie mówiąc – do braku zamierzonego, pełnego powodzenia tej nowej instytucji.

14. Podsumowując, omówiony Projekt ustawy o sądach pokoju, wniesiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej i obecnie procedowany w Sejmie, jest oparty na kilku zasadniczych założeniach:

- 1) konstytucjonalizacja sądów i sędziów pokoju nie stanowi warunku *sine qua non* „operacji” ich utworzenia i powołania w obrębie wymiaru sprawiedliwości;
- 2) ustawowa regulacja sądownictwa pokoju musi jednak uwzględniać standardy konstytucyjne ustroju sądów i statusu sędziów w demokratycznym państwie prawa, w tym wszystkie atrybuty konstytucyjnego prawa do sądu;
- 3) przez wybory powszechne sędziów pokoju oraz w drodze orzecznictwa sądów pokoju realizowana będzie partycypacja obywateli w sprawowaniu kluczowej funkcji władzy sądowniczej, czyli wymiaru sprawiedliwości;
- 4) jeśli koncepcja utworzenia sądów i powołania sędziów pokoju ma szanse powodzenia w sferze normatywnej, czyli w postępowaniu ustawodawczym w parlamencie, to
- 5) może ona następnie w praktyce ustrojowej wnieść nową, demokratyczną jakość do funkcjonowania polskiej władzy sądowniczej.

Pozostaje życzyć sobie, aby dość wysoka cena tworzenia oryginalnego unormowania modelu sądownictwa pokoju uzyskała zamierzoną wartość w praktyce naszego wymiaru sprawiedliwości, zaprowadzając przy tym więcej pokoju i spokoju w strukturach trzeciej władzy (i jej relacjach

z jurysdykcjami międzynarodowymi), i w całym państwie, będącym naszym dobrem wspólnym.

## Bibliografia

1. Kmiecik R., Kmiecik Z. R., Sądy pokoju – anachronizm czy krok ku demokratyzacji wymiaru sprawiedliwości?, *Prokuratura i Prawo* 2021, nr 7–8.
2. Mostowik P., Pogłódek A. (red.), *Sądownictwo pokoju. Rozwiązania zagraniczne z perspektywy krajowej*, Wyd. IWS, Warszawa 2022.
3. Majchrzak B., Argumenty konstytucyjne uzasadniające ustanowienie sądów pokoju w Polsce, (w:) Mostowik P., Pogłódek A. (red.), *Sądownictwo pokoju...*, Wyd. IWS, Warszawa 2022.
4. Pogłódek A. (red.), *Instytucja sędziego pokoju w wybranych państwach europejskich*, Wyd. IWS, Warszawa 2020.
5. Janusz-Pohl B., Zasada udziału czynnika społecznego, (w:) P. Hofmański, P. Wiliński (red.), *System prawa karnego procesowego. Zasady procesu karnego*, t. III, cz. 2, Warszawa 2014.
6. Szymanek J., Kwestia wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji sędziego (sądu) pokoju, (w:) Mostowik P., Pogłódek A. (red.), *Sądownictwo pokoju...*, Wyd. IWS, Warszawa 2022.
7. Waltoś St., Ławnik – czy piąte koło u wozu?, (w:) T. Grzegorzczak (red.), *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Tylmana*, Warszawa 2011.
8. Wedeł-Domaradzka A., Sądy pokoju z perspektywy standardów międzynarodowych ze szczególnym uwzględnieniem dorobku Rady Europy, (w:) Mostowik P., Pogłódek A. (red.), *Sądownictwo pokoju...*, Wyd. IWS, Warszawa 2022.

## Magistrates in presidential bill

### Abstract

*The subject of the study is the draft Act on the Courts of the Peace introduced by the President of the Republic of Poland on November 4, 2021, which is currently (along with other drafts on the same subject) the subject of legislative works in the Sejm. At the beginning, the author discusses the concept presented by the Ministry of Justice, based on the*



*premise of the need for a prior amendment to the Constitution as a condition for the legal appointment of courts (judges) of the peace; the author presents a different view. The analysis of the presidential project is made through the prism of not only the regulation, but also its justification, showing the ratio legis of establishing the judiciary of the peace and the essence of the proposed solution, based on the fulfillment of binding constitutional standards, regarding the judiciary. It characterizes in more detail the model of universal elections and subsequent appointment of justices of the peace (by the President at the request of the National Council of the Judiciary) and the essential features of the status of these judges, including their rights and duties, or the cognition area (votum). In addition, it shows the financial effects of the proposed regulation for the state budget expected by the applicant and the assumed positive social effects. In conclusion, recalling the basic assumptions of the President's project, the author estimates that if the concept of establishing courts and appointing justices of the peace has a chance of success in the legislative procedure in the parliament, then it may then bring a new social value to the functioning of the Polish judiciary in constitutional practice.*

## **Key words**

*President, draft law, justices of the peace, judge of the peace.*