

# **BIAŁA KSIĘGA**

**W SPRAWIE**

**WPROWADZENIA DO**

**POLSKIEGO PORZĄDKU**

**PRAWNEGO INSTYTUCJI**

**SĄDÓW (SĘDZIÓW) POKOJU**

POD RED. PROF. PIOTRA KRUSZYŃSKIEGO ORAZ DR. MICHAŁA JABŁOŃSKIEGO

**KUKIZ15**

## **SPIS TREŚCI:**

<b>I.</b>	<b>UWAGI WSTĘPNE</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>SĄDY (SĘDZIOWIE) POKOJU – ROZUMIENIE</b>	<b>5</b>
<b>III.</b>	<b>PRZYKŁADY MIĘDZYNARODOWE</b>	<b>5</b>
<b>IV.</b>	<b>ARGUMENTY PRZEMAWIAJĄCE ZA POWOŁANIEM INSTYTUCJI SĄDÓW POKOJU</b>	<b>10</b>
<b>V.</b>	<b>STANDARDY KONSTITUCYJNE I PRAWNOMIĘDZYNARODOWE W ZAKRESIE WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI – WARUNKI BRZEGOWE DLA SĄDÓW POKOJU</b>	<b>12</b>
<b>VI.</b>	<b>OGÓLNE ZAŁOŻENIA</b>	<b>18</b>
<b>A.</b>	<b>Założenia dotyczące ustroju sądów pokoju oraz statusu sędziów pokoju</b>	<b>18</b>
1.	Wymogi kwalifikacyjne dla sędziów pokoju	18
2.	Apolityczność sędziego pokoju	22
3.	Kadencja sędziego pokoju	22
4.	Reelekcja	23
5.	Uprawnienia nabywane przez sędziego pokoju po odbyciu kadencji. Dalsza kariera sędziego pokoju.	23
6.	Wybory sędziów pokoju, okręgi wyborcze i kampania wyborcza	24
7.	Wybory na sędziów pokoju a wybory samorządowe	26
8.	Konsekwencje śmierci sędziego pokoju lub zrzeczenia się przez niego urzędu, utraty kwalifikacji do pełnienia urzędu	27
9.	Zakaz podejmowanie dodatkowej działalności. Kwestia etatowości pełnienia urzędu przez sędziego pokoju	28
10.	Wynagradzanie sędziego pokoju	28
11.	Relacja sądów pokoju do pozostałych sądów powszechnych. Właściwość miejscowa sądów pokoju a właściwość sądów rejonowych. Kwestia organizacyjnych powiązań sądów pokoju i sądów rejonowych.	29
12.	Organizacja i finansowanie aparatu pomocniczego sądów pokoju	32
13.	Organy sądownictwa pokoju	33
14.	Immunitet sędziego pokoju	34
15.	Sędzia pokoju funkcjonariuszem publicznym	36
16.	Orzekanie w sprawach cywilnych i karnych. Połączenie czy rozdzielenie specjalizacji	36
17.	Kwestia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów pokoju	37
18.	Kwestie programu pilotażowego, analizy rezultatów	38
19.	Środki odwoławcze od orzeczeń sądów pokoju	39
20.	Nadzór orzeczniczy nad sądami pokoju	41
21.	Koszty postępowania przed sądami pokoju	41
22.	Kwestie legislacyjne	41
<b>B.</b>	<b>Założenia dotyczące kognicji i procedury postępowania przed sądami pokoju</b>	<b>42</b>
1.	Założenia dotyczące kognicji sądów pokoju	42
1)	Sprawy cywilne	42
2)	Sprawy karne	45
2.	Założenia dotyczące postępowania przed sądami pokoju	45
1)	Procedura cywilna	46
2)	Procedura karna (postępowania represyjne)	47



## **ZAŁOŻENIA DO PROJEKTU USTAWY O SĄDACH POKOJU**

### **I. Uwagi wstępne**

Dyskusja o „reformie” wymiaru sprawiedliwości jest aktualnie w centrum zainteresowania polityków i mediów, głównie za sprawą nowych aktów ustawodawczych uchwalonych przez większość rządzącą. Niestety jest to dyskusja pełna emocji, głosów o „rozbijaniu kasty”, „dyktaturze”, „końcu demokracji”, „sędziach kradnących spodnie” etc., natomiast bardzo uboga jeśli chodzi o argumenty merytoryczne. Warto zauważyć, że wprowadzane zmiany dotyczą Krajowej Rady Sądownictwa i Sądu Najwyższego, a więc instytucji, które – choć niewątpliwie ważne dla wymiaru sprawiedliwości i w ostatecznym rozrachunku również dla samych obywateli – są jednak dla przeciętnego Polaka bardzo odległe i są małe szanse, że będą oni mieli z nimi do czynienia.

Niniejsza propozycja powołania „sędziów pokoju” jest natomiast zaproszeniem do zupełnie nowego rodzaju debaty, dotyczącej stworzenia instytucji (w ramach sądownictwa powszechnego), rozstrzygającej sprawy bliskie przeciętnemu obywatelowi. Projekt ten nie opiera się na pomysłach „przejęcia” kontroli nad sądownictwem przez jedną z grup walczących o władzę lub jej utrzymanie, lecz zwraca tę kontrolę właściwym adresatom usług sądownictwa, tj. obywatelom, dzięki idei wybierania sędziów pokoju w wyborach powszechnych.

Co istotne, niniejszy projekt nie przybrał formuły sztywnej propozycji legislacyjnej – celowo. Można go określić raczej – stosując terminologię znaną z prawodawstwa Unii Europejskiej – „białą księgą”, zawierającą ogólne propozycje i warianty zmian. Ma on mieć charakter konsultacyjny i po skierowaniu do opinii publicznej zainicjować publiczną debatę nie tylko o instytucji sędziów pokoju, ale i o reformie wymiaru sprawiedliwości w ogóle. Po przeprowadzeniu konsultacji z różnymi środowiskami i ekspertami oraz zebraniu uwag, zarówno koncepcja, jak i poszczególne jej elementy, mogą ulec modyfikacji i dopiero wówczas ukształtuje się punkt wyjścia dla stworzenia właściwej propozycji legislacyjnej.

Mamy nadzieję, że niniejsza inicjatywa stanie się przyczynkiem do jak najszerszej debaty – do czego już teraz zachęcamy.

## **II. Sądy (sędziowie) pokoju – rozumienie**

Niniejsze opracowanie pokazuje (zob. uwagi poniżej), że pojęcie „sądów (sędziów) pokoju” ma bardzo różne międzynarodowe znaczenie. Poniżej jednak chcielibyśmy wskazać kilka pożądanых cech tej instytucji, które naszym zdaniem powinny znaleźć odzwierciedlenie w propozycjach szczegółowych, zawartych w akcie normatywnym:

- sądy pokoju to instytucje rozstrzygające tzw. sprawy mniejszej wagi, karne oraz cywilne;
- czynności podejmowane przez sądy pokoju mieszczą się w granicach wykonywania wymiaru sprawiedliwości;
- sądy pokoju stanowią kolejny komponent sądownictwa powszechnego;
- w sądach pokoju orzekają sędziowie pokoju, posiadający wykształcenie prawnicze i spełniający kilka dodatkowych wymogów ustawowych, jednak nie będący sędziami w konstytucyjnym rozumieniu;
- sędzia pokoju jest niezależny i niezawisły, może utracić urząd lub być zawieszony w jego wykonywaniu tylko w wyjątkowych, określonych w ustawie okolicznościach;
- sędziowie pokoju będą powoływani w drodze wyboru w wyborach powszechnych i będą rozstrzygać sprawy wpływające z okręgu, w którym zostali wybrani;
- sędzia pokoju nie pełni swojej funkcji bezterminowo, lecz jest wybierany na okres przewidzianej w ustawie kadencji;
- reelekcja sędziego pokoju podlega wskazanym w ustawie ograniczeniom;
- pełnienie funkcji sędziego pokoju jest wstępem do dalszej kariery w sądownictwie.

## **III. Przykłady międzynarodowe**

*[Poniższe opracowanie dotyczące międzynarodowych przykładów instytucji sędziów pokoju zostało przygotowane w oparciu o Informację na temat instytucji sędziego pokoju (jurysdykcji, warunków i sposobu wyboru) w Belgii, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych, sporządzoną przez Roberta Kucharskiego na zlecenie Biura Analiz Sejmowych<sup>1</sup>]*

---

<sup>1</sup> BAS-WAP-1017/16, Warszawa, 10 sierpnia 2016 r.

Instytucja sędziego pokoju występuje w wielu państwach o długich tradycjach demokratycznych, m.in. w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Australii, Nowej Zelandii. Choć jest to instytucja charakterystyczna dla państw anglosaskich, to można ją także spotkać w kontynentalnych systemach prawnych, przykładowo w krajach takich jak Belgia oraz Szwajcaria. Mimo używania podobnej nomenklatury, w poszczególnych państwach występują jednak istotne różnice w funkcjonowaniu tych sądów oraz ich jurysdykcji.

Geneza sądów pokoju sięga angielskiej tradycji prawnej. W średniowieczu instytucja ta zajmowała się wymiarem sprawiedliwości, a w celu odformalizowania i przyspieszenia procesu orzeczniczego funkcje sędziowskie pełnili wybrani obywatele spośród lokalnych społeczności. W konsekwencji naturalnym było to, że osoby bez wykształcenia prawniczego, w ramach orzekania, bazowały bardziej na swojej intuicji i przekonaniach osobistych oraz w oparciu o obowiązujące na danym terenie zwyczaje, niż na pisanim prawie stanowionym. Osoby piastujące stanowiska sędziowskie orzekały zarówno w sprawach cywilnych jak i karnych<sup>2</sup>.

Sądy pokoju są charakterystyczne dla Wielkiej Brytanii, gdzie obok kategorii sędziów zawodowych (*judges*) funkcjonują sędziowie zwani magistratami (*magistrates*) lub sędziami pokoju (*justice of peace*). Sądy pokoju mogą być obsadzone przez sędziów niezawodowych (*lay magistrates*), do których przydzielani są doradcy prawni, lub przez zawodowych sędziów okręgowych (*district judges*). Sędziowie okręgowi, uzupełniający pracę sądów magistrackich, posiadają sędziowskie kwalifikacje, pobierają wynagrodzenie i zazwyczaj zajmują się poważniejszymi i bardziej skomplikowanymi sprawami wpływającymi do sądów magistrackich<sup>3</sup>.

Większość sędziów magistrackich stanowią członkowie lokalnych społeczności. Sądy te orzekają w trzyosobowych składach, w których wszystkie osoby mają takie samo prawo głosu, ale tylko przewodniczący może przemawiać i kierować postępowaniem. Sędziowie pokoju mogą bez ograniczeń korzystać z wykwalifikowanych doradców prawnych. Choć nie wymaga się od nich prawniczych kwalifikacji, muszą obowiązkowo odbyć praktyczne szkolenia. Sędziowie pokoju są właściwi do orzekania w sprawach karnych mniejszej wagi, mając możliwość nakładania kary grzywny, skazywania na prace na rzecz lokalnych społeczności lub nawet skazywania na pozbawienie wolności na okres do 6 miesięcy. Sprawy

---

<sup>2</sup> Robert Kucharski, *Amerykański model sądownictwa przyspieszonego*, „Prokuratura i Prawo”, 11, 2006, s. 127, [arch.pg.gov.pl/upload\\_doc/000000731.doc](http://arch.pg.gov.pl/upload_doc/000000731.doc).

<sup>3</sup> Alexander Horne, *Citizen participation in justice*, House of Commons Library, 2009, [w materiałach:] *The administration of justice by nonprofessional judges*, ECPRD request 1202.

poważniejsze mogą rozpatrywać w początkowej fazie, przed skierowaniem do sądów koronnych (*crown courts*). Do ich właściwości należą także niektóre sprawy cywilne, przede wszystkim sprawy rodzinne<sup>4</sup>.

Sędziowie pokoju muszą mieć ukończone 18 i nie więcej niż 70 lat, być zapisani w rejestrze wyborców do wyborów parlamentarnych lub do wyborów lokalnych<sup>5</sup>. Sędziowie pokoju zobowiązani są w ciągu roku spędzić na rozprawach 26 pół-dniówek, czyli 13 dni, a w przypadku sądów dla nieletnich lub rodzinnych – 35 pół-dniówek.<sup>6</sup>

Sędziowie pokoju są wybierani przez lokalne komitety doradcze, składające się z czynnych sędziów pokoju i członków społeczności lokalnych niebędących sędziami. Zgodnie z *Crime and Courts Act 2013* uprawnienia do mianowania sędziów pokoju ma Lord Naczelny Sędzia Anglii i Walii (*Lord Chief Justice*), który delegował je na Starszego Sędziego Przewodniczącego na Anglię i Walię (*Senior Presiding Judge for England and Wales*). Przed podjęciem decyzji o zarekomendowaniu kandydata do mianowania komitet doradczy analizuje wypełniony przez niego formularz wniosku i referencje oraz odbywa z nim dwie rozmowy<sup>7</sup>.

W Stanach Zjednoczonych instytucja sędziego pokoju (*justice of peace*) występuje jedynie w niektórych sądach stanowych. W odróżnieniu od sądownictwa federalnego, jednolitego na całym obszarze Stanów Zjednoczonych, sądownictwo stanowe jest zróżnicowane organizacyjnie.

Generalnie, mianem sądów pokoju w poszczególnych stanach określane są *small claims courts*, czyli "sądy małych roszczeń", będące specjalnymi wydziałami sądów o właściwości ogólnej. Do ich kognicji należy rozpatrywanie sporów o roszczenia pieniężne o małej wysokości, np. 7 500 USD w Kalifornii. Sprawy w *small claims courts* w większości stanów rozpatrywane są przez sędziów zawodowych, ale w niektórych, np. w Connecticut robią to specjaliści urzędnicy (*magistrates*), zaś w Teksasie i Arkansas – sędziowie pokoju (*justices of peace*) bez wykształcenia prawniczego, wybierani w wyborach powszechnych. Procedura w tych sądach jest znacznie odformalizowana, a sam proces przeprowadza się bez udziału ławy przysięgłych. W wielu stanach, przykładowo w Kalifornii lub Nebrasce, strony nie mogą być

---

<sup>4</sup> A. Lambert, *650 years of the office of Justice of the Peace/Magistrate*, "Amicus Curiae", 88, Winter 2011.

<sup>5</sup> A. Horne, *op. cit.*

<sup>6</sup> *Magistrates*, Courts and Tribunals Judiciary, <https://www.judiciary.gov.uk/about-the-judiciary/who-are-the-judiciary/judicial-roles/magistrates/>; *District judge (magistrates' courts)*, Courts and Tribunals Judiciary, <https://www.judiciary.gov.uk/about-the-judiciary/who-are-the-judiciary/judicial-roles/judges/district-judge-mags-ct/>, *Structure of the courts system*, <https://www.judiciary.gov.uk/about-the-judiciary/the-justice-system/court-structure/>.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

reprezentowane przez adwokatów. W niektórych stanach, np. w Wirginii i Michigan, jeśli strona pozwana nie chce, aby sprawa toczyła się w *small claims court*, przysługuje jej prawo do przeniesienia sprawy do sądu o ogólnej właściwości rzeczowej (*right to removal*). W bardzo zróżnicowany sposób przedstawia się kwestia dopuszczalności apelacji. Niektóre stany ją przewidują, inne nie, a jeszcze inne ograniczają ją do sytuacji popełnienia błędu prawnego przez osobę sądzącą. W stanach, w których apelacja nie jest przewidziana, strona przegrywająca może ubiegać się o nowy proces (*right to trial de novo*)”<sup>8</sup>.

Przykładem stanu, w których instytucja sędziego pokoju pełni bardzo ważną rolę jest Arizona. W każdym hrabstwie tego stanu istnieją tak zwane „sądy sprawiedliwości” (*justice courts*), którym przewodniczy sędzia pokoju (*justice of peace*), wybierany na czteroletnią kadencję. Liczba sądów sprawiedliwości w każdym hrabstwie uzależniona jest liczby mieszkańców<sup>9</sup>. Do jurysdykcji sądów sprawiedliwości w tym stanie należy przede wszystkim rozpatrywanie pozwów cywilnych o kwocie sporu poniżej 10 000 USD, spory między właścicielami a dzierżawcami, drobne roszczenia (*small claims*) oraz pełny zakres cywilnych i kryminalnych naruszeń przepisów prawa ruchu drogowego, w tym prowadzenia pojazdu pod wpływem alkoholu. Sprawy drobnych roszczeń rozpatrywane są w sposób mniej sformalizowany niż w normalnym postępowaniu sądowym i zazwyczaj bez udziału adwokatów. Od decyzji w tych sprawach nie przysługuje odwołanie. W zakresie jurysdykcji karnej sędziowie pokoju mogą prowadzić wstępne przesłuchania w sprawach o zbrodnie (*felonies*) oraz rozpatrują wszystkie rodzaje spraw kryminalnych stanowiących wykroczenie ( *misdemeanor*) w prawie stanowym, w tym przykładowo: napady i pobicia, prowadzenie pojazdu pod wpływem alkoholu, czy picie alkoholu przez osoby poniżej dopuszczalnego wieku<sup>10</sup>

Na sędziego pokoju może zostać wybrana osoba zarejestrowana w spisie wyborców Arizony i zamieszkała w okręgu danego sądu, natomiast wykształcenie prawnicze nie jest wymagane<sup>11</sup>.

Poza wskazanymi wyżej przykładami państw o anglosaskiej tradycji prawnej, wskazać można Belgię jako państwo, w którym także funkcjonują sądy pokoju (fr. *juge de paix*,

---

<sup>8</sup> Izabela Kraśnicka, Anna Ludwikowska, *Wprowadzenie do systemu prawa Stanów Zjednoczonych*, Toruń 2012, s. 201.

<sup>9</sup> *Justice Courts*, Arizona Judicial Branch, <http://www.azcourts.gov/AZ-Courts/Justice-Courts>. Szersze, krytyczne, omówienie sądów pokoju znaleźć można w: Anne E. Nelson, *Fifty-Eight Years and Counting: The Elusive Quest to Reform Arizona's Justice of the Peace Courts*, „Arizona Law Review”, vol. 52, 2010.

<sup>10</sup> *Justice Courts*, *op.cit.*

<sup>11</sup> *Ibidem*.



flam. *vrederechter*). W Belgii funkcjonuje 187 sądów tego typu, co do zasady jeden sąd pokoju istnieje w każdym kantonie sądowym<sup>12</sup>. Zgodnie z konstytucją, sędziów pokoju, podobnie jak pozostałych sędziów, mianuje król na wniosek ministra sprawiedliwości, na warunkach i w sposób określony ustawą (*Constitution*, art. 151, § 4).

Zgodnie z belgijskim kodeksem sądowym (*Code Judiciaire*, dalej CJ), kandydat do mianowania na sędziego pokoju musi mieć ukończone 35 lat, mieć doktorat lub magisterium z prawa, zaliczyć przewidziany przez kodeks sądowy egzamin z umiejętności zawodowych lub odbyć określony w kodeksie staż sądowy (CJ, art. 187, § 1). Ponadto, kandydat musi zasadniczo spełniać jeden z następujących warunków: przez przynajmniej 12 lat należeć do izby adwokackiej, wykonywać funkcję oskarżyciela publicznego lub sędziego lub zawód notariusza, lub wykonywać przez 12 lat funkcje prawnicze, w tym przynajmniej przez 3 lata funkcje sądowe (CJ, art. 187, § 2, 1<sup>o</sup>), lub też przez przynajmniej 5 lat sprawować określone funkcje sędziowskie (CJ, art. 187, § 2, 2<sup>o</sup>).

Do jurysdykcji belgijskich sądów pokoju należą m.in. powództwa, w których kwota roszczenia nie przekracza 2 500 euro, z wyjątkiem sporów pomiędzy przedsiębiorstwami, spory dotyczące wynajmu, służebności, a także niektóre sprawy z zakresu prawa rodzinnego

Innym przykładem państwa, w którego systemie prawnym istnieje instytucja sędziów pokoju, jest Szwajcaria. Jednakże, w odróżnieniu od wyżej wspomnianych przykładów państw, szwajcarskie sądy pokoju pełnią w zasadzie funkcje sądów pojednawczych. Szwajcarskie przepisy o postępowaniu cywilnym (*Zivilprozessordnung*, ZPO) przewidują zasadniczo, że przed skierowaniem sprawy do sądu pierwszej instancji powinno odbyć się postępowanie pojednawcze (ZPO, art. 197). Organizacja sądów i organów pojednawczych (*Schlichtungsbehörden*), o ile ustawa nie stanowi inaczej, należy do kantonów (ZPO, art. 3). natomiast funkcję organów pojednawczych pełnią urzędnicy nazywani sędziami pokoju (*Friedensrichter*) lub mediatorami (*Vermittler*).

Przykładowo, w kantonie Zurych ustawa z 10 maja 2010 r. o organizacji sądów i organów w postępowaniu cywilnym i karnym (*Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess*) stanowi, że rolę organów pojednawczych pełnią, m.in. sędziowie

---

<sup>12</sup> *Justice de paix*, Service public federal, [http://justice.belgium.be/fr/ordre\\_judiciaire/cours\\_et\\_tribunaux/justice\\_de\\_paix/](http://justice.belgium.be/fr/ordre_judiciaire/cours_et_tribunaux/justice_de_paix/). Zob. też: *Justice de paix*, <http://www.tribunaux-rechtbanken.be/fr/tribunaux-cours/justice-de-paix/>; *Le juge de paix. Le juge le plus proche du citoyen*, [http://www.tribunaux-rechtbanken.be/sites/default/files/public/content/download/files/brochure\\_vrederechter\\_fr.pdf](http://www.tribunaux-rechtbanken.be/sites/default/files/public/content/download/files/brochure_vrederechter_fr.pdf); *La justice en Belgique*, Service public federal, [http://justitie.belgium.be/sites/default/files/downloads/La%20justice%20en%20Belgique%20\(version%202009\).pdf](http://justitie.belgium.be/sites/default/files/downloads/La%20justice%20en%20Belgique%20(version%202009).pdf).

pokoju. Przewiduje ona funkcjonowanie w każdej gminie co najmniej jednego sędziego pokoju, jednakże kilka gmin tego samego okręgu może też mieć jednego wspólnego sędziego pokoju. Zasady wyboru sędziów określa ustawa z 1 października 2003 r. o prawach politycznych (*Gesetz über die politischen Rechte*). Prawo kandydowania na stanowisko sędziego pokoju mają wszyscy wyborcy w gminie, zaś czas trwania kadencji wynosi sześć lat. Wynagrodzenie sędziego pokoju, a także koszty odpowiednich pomieszczeń, materiałów itp., pokrywane są z kasy gminy. Sędziowie pokoju prowadzą jako pierwsza instancja obowiązkowe postępowanie pojednawcze i kierują negocjacjami w sprawach obejmujących: dochodzenie wierzytelności, spory konsumenckie, spory pracownicze, powództwa w sprawie wypadków drogowych, powództwa o alimenty, sprawy spadkowe, spory sąsiedzkie, a także dotyczące roszczeń z tytułu naruszeń praw osobistych<sup>13</sup>.

Sędzia pokoju, na wniosek skarżącego, może także ostatecznie rozstrzygać cywilnoprawne spory, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 2 000 CHF, natomiast do wartości przedmiotu sporu nieprzekraczającej 5 000 CHF może przedstawić stronom sporu propozycję wyroku. W przypadku sporów, w których sędzia pokoju nie rozstrzygnął ostatecznie lub których ostatecznie rozstrzygnąć nie może, lub w których propozycja wyroku została przez jedną ze stron odrzucona, sędzia bezzwłocznie sporządza pozew sądowy dla skarżącej strony<sup>14</sup>.

#### **IV. Argumenty przemawiające za powołaniem instytucji sądów pokoju**

Niezmiennie od wielu lat polskie sądownictwo jest nie najlepiej oceniane przez Polaków. W najnowszym badaniu CBOS połowa badanych (51%) negatywnie oceniła funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w Polsce, a co ósmy indagowany (12%) twierdził, że działa on zdecydowanie źle. Ocenę pozytywną wystawiło mu nieco ponad jedna trzecia respondentów (łącznie 36%), w tym tylko nieliczni (2%) uważają, że wymiar sprawiedliwości działa zdecydowanie dobrze<sup>15</sup>.

Dalej, z tego samego badania możemy się dowiedzieć, że „w hierarchii utworzonej na podstawie wskazywanych przez respondentów trzech najważniejszych, ich zdaniem,

---

<sup>13</sup> *Aufgabenbereiche der Friedensrichter*, Gerichte Zürich, <http://www.gerichte-zh.ch/organisation/bezirksgerichte/bezirksgericht-uster/service/friedensrichter.html>. Zob. Też: *Friedensrichter und Friedensrichterinnen im Kanton Zürich*, Verband der Friedensrichter und Friedensrichterinnen des Kantons Zürich, 2011.

<sup>14</sup> *Friedensrichter*, op. cit.

<sup>15</sup> Komunikat z badań CBOS nr 31/2017, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K\\_031\\_17.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_031_17.PDF)

problemów wymiaru sprawiedliwości pierwsze miejsce zajmuje bezapelacyjnie przewlekłość postępowań sądowych (48% wskazań). W dalszej kolejności, do negatywnych stron funkcjonowania sądownictwa w Polsce badani zaliczają: zbyt skomplikowane procedury postępowań (33%), korupcję wśród sędziów (30%) oraz orzekanie zbyt niskich kar za przestępstwa (23%). Do stosunkowo często wskazywanych zarzutów należą również: orzekanie wyroków na podstawie niewystarczającego materiału dowodowego (15%), nagminne opóźnienia rozpraw (15%), zbyt wysokie koszty związane z postępowaniem sądowym (13%), niewydolny system przepływu informacji między sądami (11%), zła organizacja pracy w tych instytucjach (11%), niekompetencja sędziów (9%) oraz niewłaściwe traktowanie obywateli (8%)<sup>16</sup>.

Odpowiedzią na powyższe problemy wymiaru sprawiedliwości powinna być jego reforma, przy czym powinna to być reforma, która zmieni postrzeganie cechującej się zachowawczością tzw. „trzeciej władzy”. Taką instytucją, która potencjalnie może przynieść poprawę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, mogłyby być, oparte na doświadczeniach starych demokracji zachodnich, sądy pokoju.

Polskie sądownictwo, które wywodzi się wprost z biurokratycznej tradycji PRL-u, cechuje formalizm w podejściu do orzekania, niedostatek umiejętności i wiedzy menadżerskiej, a także brak samodzielności i kreatywności. Jawi się ono jako struktura hermetyczna, oporna na zmiany w zakresie etyki i sposobu pracy, co znajduje odzwierciedlenie w biurokratycznym podejściu do rozstrzygania sporów, często w sposób niezrozumiały dla stron. Sędziowie nie próbują w prosty sposób tłumaczyć obywatelom powodów wydawanych rozstrzygnięć, przez co obywatele nie mają pełnego zaufania do sędziów i nie mają poczucia, że otrzymali w sądzie sprawiedliwość. Wynika to po części z kultury korporacyjnej, która kształtuje sędziów. Należy przy tym podkreślić, że – jak wskazuje się w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: „sprawiedliwość musi nie tylko być wykonywana, musi również być widać, że jest wykonywana”<sup>17</sup>. Innymi słowy, nawet jeśli uznać, że polskie sądy generalnie nie pracują źle, to jednak nadmierne przywiązanie do formalizmu, skostniałe mechanizmy orzecznicze i organizacyjne, jak również niechęć do partnerskiego traktowania stron procesu powodują, że obywatel w sądzie bardzo często nie ma poczucia, że otrzymuje sprawiedliwość. Tymczasem, poczucie sprawiedliwości powinno towarzyszyć obywatelowi niezależnie od tego, czy sprawę w sądzie wygrywa, czy przegrywa.

---

<sup>16</sup> ibidem

<sup>17</sup> Wyrok ETPCz z 28 czerwca 1984 r., sygn. 7819/77.

Praca sędziów jest oceniana przez innych sędziów (wizytacje), co niejednokrotnie powoduje powielanie ciągle tych samych schematów postępowania. Dlatego też sądownictwo pokoju może wnieść niejako „świeży powiew” obywatelskiego zaangażowania w sprawy państwa, a także przybliżyć sądownictwo społeczeństwu. Sądy pokoju potencjalnie mogą do tego doprowadzić, m.in. poprzez wprowadzenie „świeżej krwi” do wymiaru sprawiedliwości, nieskażonej dotychczas dominującym myśleniem, a także poprzez odbiurokratyzowanie procesu sądowego.

Może to się stać przede wszystkim poprzez umożliwienie obywatelom wyboru w swoich lokalnych społecznościach osób cieszących się szacunkiem i poważaniem na stanowiska sędziowskie. Oczywiście przy założeniu, że ich kognicja będzie o wiele węższa niż obecnych sędziów sądów powszechnych.

Poza tym, bardzo ważnym argumentem przemawiającym za wprowadzeniem sądów pokoju jest możliwość odciążenia sądów powszechnych, które obecnie często są niewydolne i przeciążone sprawami mniejszej wagi. Sprawy są prowadzone bardzo długo i w sformalizowany sposób, co powoduje zniechęcenie stron, a w konsekwencji prowadzi do negatywnych ocen całego wymiaru sprawiedliwości. Działające w mniej sformalizowany sposób sądy pokoju odpowiadałyby na te dwie ułomności sądownictwa w Polsce. Mogłyby odciążyć sądy rejonowe, w wyniku czego sędziowie mogliby poświęcić więcej uwagi bardziej skomplikowanym sprawom. Natomiast, poprzez mniej formalny sposób procedowania, zdołałyby również ułatwić dostęp do wymiaru sprawiedliwości i w konsekwencji poprawić jego społeczne postrzeganie. W dłuższym okresie czasu, mogłoby to także przynieść potencjalne oszczędności dla budżetu państwa i przyczynić się do zdynamizowania gospodarki.

## **V. Standardy konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe w zakresie wymiaru sprawiedliwości – warunki brzegowe dla sądów pokoju**

Koncepcja wprowadzenia do polskiego porządku sądów pokoju, wzorem niektórych państw, musi uwzględniać wymogi wynikające (do czasu jej ewentualnej zmiany) z obowiązującej Konstytucji RP. Projektowana zmiana opiera się na założeniu, że po spełnieniu pewnych warunków brzegowych, uregulowania konstytucyjne nie będą stanowiły przeszkody dla ustanowienia omawianej instytucji.

Na potrzeby wyodrębnienia tych warunków brzegowych istotna jest analiza nie tylko przepisów Konstytucji RP, ale także orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w sprawie

sądownictwa i wymiaru sprawiedliwości. Przyjmujemy wstępne założenie, że sądy pokoju będą rozstrzygały spory, a więc będą sprawowały wymiar sprawiedliwości w konstytucyjnym rozumieniu. Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jest zarezerwowane dla Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Tym samym, powołanie organu sprawującego wymiar sprawiedliwości, a jednocześnie nie należące do którejś ze wskazanych wyżej struktur może, potencjalnie, spowodować podniesienie zarzutu niekonstytucyjności sądownictwa pokoju. Dlatego proponujemy, aby sądy pokoju stanowiły czwarty (obok sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych), element sądownictwa powszechnego.

Jednocześnie trzeba mieć świadomość, że w sądach pokoju nie orzekałoby sędziowie w konstytucyjnym rozumieniu, bowiem inaczej procedura ich powoływania wykluczałaby (art. 179 Konstytucji) kluczowe dla koncepcji sądów pokoju elementy, takie jak wybieralność sędziów pokoju w wyborach oraz kadencyjność. Tym samym mamy następującą sytuację – sądy pokoju stanowiłyby formalnie część struktury sądów powszechnych i wymierzałyby sprawiedliwość, ale jednocześnie orzekałoby w nich nie-sędziowie w konstytucyjnym rozumieniu.

Zabezpieczenie konstytucyjności takiego rozwiązania wymaga zwrócenia uwagi na kwestię gwarancji niezależności sądów pokoju, niezawisłości sędziego pokoju<sup>18</sup> oraz na uzasadniony cel, motywujący takie urządzenie wymiaru sprawiedliwości (por. wyrok TK ws. SK 7/06<sup>19</sup>): „Podsumowując tę część rozważań, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż z Konstytucji wynika zasada, że wymiar sprawiedliwości jest sprawowany przez sędziów. Niezawisły i niezależny sąd to z założenia sąd składający się z sędziów. Jako wprost przewidziany wyjątek, wskazany jest jedynie udział obywateli na zasadach określonych w ustawie. Konstytucja nie wyklucza całkowicie wprowadzania dalszych wyjątków od wymienionej zasady, polegających na powierzeniu sprawowania wymiaru sprawiedliwości osobom, których status prawny nawiązuje tylko do konstytucyjnej pozycji sędziego. Odstępstwa takie są jednak dopuszczalne, jeżeli zostaną spełnione łącznie dwa warunki. Po pierwsze, wyjątki muszą być uzasadnione konstytucyjnie legitymowanym celem i mieścić się w granicach realizacji tego celu. Instytucja powierzenia pełnienia czynności sędziowskich osobom niebędącym sędziami służyć powinna przede wszystkim lepszej realizacji podmiotowego prawa określonego w art. 45 Konstytucji. Po drugie, muszą być spełnione

---

<sup>18</sup> Wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 r., K 39/07.

<sup>19</sup> Wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06.

wszystkie istotne "materialnie" 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 wzorcowi niezawisłości, wynikającemu z konstytucyjnych przepisów dotyczących statusu sędziego.<sup>20</sup>

Uzasadnionym celem przemawiającym za wprowadzeniem proponowanej regulacji byłoby odciążenie „profesjonalnego” wymiaru sprawiedliwości od spraw tzw. małej wagi oraz przybliżenie wymiaru sprawiedliwości do społeczności lokalnych, a także odformalizowanie i przyspieszenie procedur sądowych w sprawach drobnych<sup>21</sup>. Jednocześnie, szereg rozwiązań zaproponowanych w poniższych założeniach ma za zadanie chronić niezależność osoby pełniącej urząd sędziego pokoju, m.in. poprzez zagwarantowanie jej immunitetu<sup>22</sup>.

Kolejnym warunkiem, gwarantującym konstytucyjność proponowanego rozwiązania, jest zapewnienie udziału i pieczy Krajowej Rady Sądownictwa w procesie powoływania sędziów pokoju<sup>23</sup>. Co prawda, przedstawiona regulacja przewiduje powoływanie sędziów pokoju w drodze wyboru, niemniej jednak udział KRS mógłby być zapewniony np. na etapie przeprowadzania egzaminów, dających uprawnienia do pełnienia urzędu sędziego pokoju czy na etapie prowadzenia listy uprawnionych do pełnienia urzędu sędziego pokoju.

Zarzutem, który teoretycznie może być podnoszony przeciw sądom pokoju, jest ewentualne zagrożenie dla niezawisłości sędziego pokoju i niezależności sądu pokoju determinowane faktem, że sędzia pokoju nie będzie pełnił swojego urzędu dożywotnio (lecz przez okres kadencji<sup>24</sup>), a także, że pełnienie przez niego urzędu będzie uzależnione od wyboru przez lokalną społeczność. Należy jednak podkreślić, że w wielu dokumentach

---

<sup>20</sup> Wyrok SK 7/06, pkt 3.4. Por. też wyrok TK z dnia 23 października 2006 r., SK 42/04: „Wymagania ustrojowe określa art. 45 ust. 1 Konstytucji, wskazując na sąd jako jedyny organ powołany do rozpoznania sprawy (monopol sądownictwa). Ustawodawca wskazał równocześnie kryteria tego sądu, które muszą być spełnione kumulatywnie: 1) sądu właściwego, 2) sądu niezależnego, 3) sądu bezstronnego, 4) sądu niezawisłego.

<sup>21</sup> Por. wyrok TK z dnia 12 września 2006 r., SK 21/05: „W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Konstytucja nakłada na prawodawcę z jednej strony obowiązki pozytywne - utworzenia sprawnie funkcjonujących sądów i ustanowienia sprawiedliwej procedury sądowej (...)”.

<sup>22</sup> Por. wyrok K 39/07.

<sup>23</sup> Wyrok SK 7/06: „Eliminacja udziału KRS w procedurze powierzania asesorowi czynności sędziowskich stanowi zatem istotny wylom w konstytucyjnym modelu powierzania władzy sędziowskiej i świadczy o braku gwarancji niezbędnych dla osiągnięcia przez asesorów realnie rozumianej niezawisłości.”. Por. też wyrok K 39/07.

<sup>24</sup> Kadencyjność osób sprawujących funkcje sędziowskie, choć budzi pewne kontrowersje, nie jest uważana co do zasady za zagrożenie dla niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziego, pod warunkiem, że ustawodawca zapewni rozwiązania balansujące ograniczenie czasu pełnienia urzędu sędziowskiego. Por. m.in. Opinion on act CLXII of 2011 on the legal status and remuneration of judges and act CLXI of 2011 on the organization and administration of courts of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012), str. 19.

międzynarodowych niezawisłość osoby wykonującej władzę sędziowską jest przede wszystkim powiązana z zasadą trójpodziału władz, a zatem ogniskuje się przede wszystkim na uniezależnieniu takiej osoby od wpływów czy nacisków ze strony władzy ustawodawczej, a przede wszystkim ze strony władzy wykonawczej<sup>25</sup>. Z taką sytuacją nie będziemy mieli jednak do czynienia w przypadku sędziego pokoju wybieranego przez obywateli. Wręcz przeciwnie, osoba 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.

Warto również w tym miejscu odwołać się do niedawnego<sup>26</sup> orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, w którym TSUE wskazał materialne warunki niezawisłości sędziego. Według TSUE: „Pojęcie niezawisłości oznacza między innymi, że dany organ wypełnia swe zadania sądownicze w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 września 2006 r., *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 51; a także z dnia 16 lutego 2017 r., *Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo)”.

Należy podkreślić, że z tak zakreślonymi kryteriami niezawisłości sędziego instytucja sędziego pokoju (w kształcie przedstawionym w niniejszym opracowaniu) nie koliduje, bowiem TSUE nie łączy z nimi dożywotności sprawowania funkcji przez orzecznika ani posiadania przez niego statusu „sędziego zawodowego”. Proponowany kształt instytucji sędziego pokoju będzie natomiast gwarantował jego autonomię, brak podporządkowania hierarchicznego (zarówno wobec innych władz, jak i w ramach samego sądownictwa), wolność od nacisków i wytycznych ze strony władzy wykonawczej oraz ustawodawczej (sędzia pokoju odpowiada bowiem przed wyborcami, a nie przed innymi władzami).

Aktualnie przeprowadzane, przez większość rządzącą, zmiany w wymiarze sprawiedliwości odwołują się do „demokratyzacji” procesu selekcji osób wykonujących władzę sędziowską, a docelowo prowadzą do odrzucenia zasady, że sędziów powołują w praktyce

---

<sup>25</sup> Por. Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy, przyjęta 17 listopada 2010 r., pkt 17-18.

<sup>26</sup> Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r.

gremia sędziowskie (w ramach skomplikowanego i niezrozumiałego dla obywateli procesu, w którym uczestniczą kolegia sądów oraz Krajowa Rada Sądownictwa). W praktyce mamy do czynienia z (choć nie wprost) przejściem z modelu selekcji „merytorycznej” na model selekcji „politycznej”, opartej na decydującej roli legislatywy (pośredniej, poprzez powoływaną w większości przez parlament Krajową Radę Sądownictwa). Publiczna debata na ten temat, zdominowana przez emocje, opiera się na dychotomii twierdzeń o rzekomej demokratyzacji procesu selekcji sędziów oraz – z drugiej strony – o rzekomym końcu niezależności sądownictwa (wskutek upolitycznienia całego procesu). Ani rządzący, ani ich polityczni oponenti, nie próbują jednak tłumaczyć społeczeństwu, że istocie jest bardzo wiele modeli powoływania sędziów i selekcji kandydatów na sędziów, z których główne to:

- model selekcji „merytorycznej”, przez wyspecjalizowane gremia prawnicze (np. organy korporacyjne samorządu sędziowskiego);
- model selekcji politycznej (powoływanie sędziów przez legislatywę lub egzekutywę);
- model wyłaniania sędziów w wyborach powszechnych.

Oczywiście, możliwe są również różne warianty tych modeli, jak również rozwiązania mieszane. Należy podkreślić, że niezależność sądownictwa i niezawisłość osób sprawujących władzę nie jest wprost pochodną wybranego modelu selekcji sędziów, ale jest determinowana również przez inne czynniki, w tym tak ważne, jak kultura polityczna i prawna danego społeczeństwa, a także przez to, czy – niezależnie od obranego modelu – proces selekcji jest otwarty i transparentny<sup>27</sup>. Innymi słowy, zupełnie inne efekty przyniesie, np. zasada nominowania sędziów przez przedstawiciela egzekutywy (np. prezydenta) w państwie o dojrzałej demokracji, silnym społeczeństwie obywatelskim, zakorzenionych postawach legalistycznych obywateli i ustrojowych gwarancjach rządów prawa, a inne w przypadku państwa oligarchicznego o politycznie apatycznym społeczeństwie. Tym samym, obrany model selekcji sędziów powinien być dostosowany do możliwości i aspiracji danego społeczeństwa. Niestety, taka debata w Polsce nie została dotychczas przeprowadzona. Tak jak do tej pory traktowano wybór „merytoryczny”, w istocie będący sędziowskim wyborem „korporacyjnym” (wskazywanie osób na stanowiska sędziowskie tak naprawdę przez samych sędziów, których przedstawiciele mają większość w KRS), jako aksjomat, nie podlegający dyskusji, tak obecnie większość rządząca traktuje model „polityczny” powoływania sędziów poprzez

---

<sup>27</sup> S.A. Akkas, *Appointment of Judges: A Key Issue of Judicial Independence*, *Bond Law Review*, vol 16, issue 2 (2004), str. 210.



podporządkowaną legislatywie Krajową Radę Sądownictwa jako nowy dogmat i również odrzuca jakąkolwiek krytykę czy debatę, w tym z udziałem ekspertów, co do zmiany modelu kreowania kadr sędziowskich. Przedstawiona propozycja wprowadzenia instytucji sądów pokoju daje natomiast szansę na zainicjowanie takiej debaty.

Co istotne, międzynarodowe dokumenty nie wykluczają wprost selekcji osób sprawujących władzę sędziowską poprzez wyłaniania ich w wyborach powszechnych<sup>28</sup>. Jak się również wydaje, przewaga tzw. selekcji „merytorycznej” nad wyłanianiem osób sprawujących władzę sędziowską w wyborach powszechnych w odniesieniu do zapewnienia niezawisłości sędziów jest mocno przeceniana<sup>29</sup> (podobnie zresztą jak merytoryczna przewaga sędziów nominowanych przez wyspecjalizowane gremia nad sędziami „wybieranymi”, co potwierdzają badania<sup>30</sup>). To samo dotyczy rzekomej „apolityczności” sędziów selekcyjowanych „merytorycznie” – pewnego stopnia wpływu polityki na orzecznictwo sądów nie da się nigdy całkowicie wykluczyć, co pokazują badania<sup>31</sup>. Jak natomiast wskazuje raport wpływowego amerykańskiego think-tanku *the Heritage Foundation*: „selekcja „merytoryczna” nie odpolitycznia procesu powoływania sędziów, ona tylko sprawia, że polityka w tym zakresie odbywa się za zamkniętymi drzwiami a wybrani w ten sposób sędziowie odzwierciedlają poglądy polityczne zamkniętych gremiów umocowanych do dokonywania selekcji”<sup>32</sup>. Analogiczny odpór można dać zarzutowi, że wybory sędziów, zmuszające ich do przeprowadzania kampanii wyborczych, a tym samym do ujawniania swoich poglądów, miałyby zagrażać ich niezawisłości. 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<sup>33</sup>. Wybory osób sprawujących władzę

---

<sup>28</sup> Por. Powszechna Deklaracja na rzecz Niezależności Wymiaru Sprawiedliwości, Montreal 10 czerwca 1983 r., punkt 1.11. Warto też zauważyć, że równie Amerykańskie Stowarzyszenie Prawników (*American Bar Association*) wycofało się w 2003 r. ze wsparcia udzielanego jedynie selekcji „merytorycznej”, dopuszczając także wybory sędziów jako równoważną metodę selekcji, zob. C.G. Geyh, *The Endless Judicial Selection Debate and Why It matters for Judicial Independence*, Articles by Maurer Faculty, Paper 55, str. 1262-1263.

<sup>29</sup> S.J. Choi, G. M. Gulati, E. Posner, *Professionals or Politicians: The Uncertain Empirical Case for an Elected Rather than Appointed Judiciary*, the Journal of Law, Economics and Organization, Vol. 26, no. 2, str. 290 i n.

<sup>30</sup> C.G. Geyh, *op. cit.*, str. 174.

<sup>31</sup> Zob. M.A. Bailey, F. Maltzmann, *The Constrained Court. Law, Politics, and the Decisions Justices Make*, Princeton 2011, *passim*.

<sup>32</sup> D. O'Malley, *A Defense of the Elected Judiciary*, Legal Memorandum no. 57, 9 września 2010 r., str. 3 (tłumaczenie własne). Zob. też D.E. Pozen, *The Irony of Judicial Elections*, Columbia Law Review (2008), p. 285, cytat za R. Simmons, *ChooseYourJudges.org: treating Elected Judges as Politicians*, Akron Law Review, czerwiec 2015, str. 8.

<sup>33</sup> Por. M. Jabłoński, T. Yuschenko, *The Competition for the Positions of Judges of the New Supreme Court of Ukraine: an Example of Adjustment of the System of Judiciary to EU standards or Inspiration for Other Countries?*

sądowniczą nie zagrażają zatem niezawisłości tych osób, lecz czynią cały proces o wiele bardziej transparentnym i zrozumiałym dla przeciętnego obywatela. Sędzia pokoju, pełniący urząd w oparciu o mandat pochodzący z wyboru, automatycznie nabywa większy autorytet i wzbudza większe zaufanie w społeczności lokalnej. Co więcej, w literaturze wskazuje się również, iż wybory osób sprawujących wymiar sprawiedliwości najpełniej urzeczywistniają odseparowanie władzy sądowniczej od pozostałych władz<sup>34</sup>.

Podsumowując: biorąc pod uwagę, że istotą sądownictwa pokoju ma być rozstrzyganie tzw. spraw drobnych (*vide* założenia dotyczące kognicji sądów pokoju), należy uznać, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy pokoju będące częścią (w sensie ustrojowym) sądownictwa powszechnego, orzekające w składach nie-sędziowskich przez osoby wybrane w wyborach powszechnych, nie będzie naruszało standardów konstytucyjnych.

## **VI. Ogólne założenia**

### **A. Założenia dotyczące ustroju sądów pokoju oraz statusu sędziów pokoju**

#### **1. Wymogi kwalifikacyjne dla sędziów pokoju**

Zgodnie z założeniami, na urząd sędziego pokoju może być wybrany ten, kto:

- 1) jest obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich (nie jest wykluczone podwójne obywatelstwo);
- 2) nie jest członkiem partii politycznej i nie był członkiem partii politycznej w okresie 4 lat przed dniem wyborów na urząd sędziego pokoju;
- 3) ukończył 29 lat i ma nie więcej niż 65 lat w dniu wyboru na urząd sędziego pokoju;
- 4) jest uprawnionym do pełnienia urzędu sędziego pokoju i przedstawi zaświadczenie Krajowej Rady Sądownictwa o wpisie na listę uprawnionych do pełnienia urzędu sędziego pokoju;
- 5) ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Polsce;

---

– *Case Study* [w:] T. Lachowski, V. Mazurenko (red.), *Ukraina po Rewolucji Godności. Prawa człowieka – tożsamość narodowa*, Łódź-Olsztyn 2017, str. 72-73.

<sup>34</sup> D.E. Pozen, *op.cit.*, str. 267.

- 6) po ukończeniu wyższych studiów prawniczych, przez okres co najmniej 2 lat w okresie nie dłuższym niż 4 lata przed dniem wyborów na urząd sędziego pokoju, był zatrudniony na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej w:
- (a) urzędach organów władzy publicznej lub w państwowych jednostkach organizacyjnych i wykonywał wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej na rzecz tych urzędów lub jednostek;
  - (b) w sądzie rejonowym, sądzie okręgowym, sądzie apelacyjnym, Sądzie Najwyższym lub w sądach administracyjnych, na stanowisku asystenta sędziego;
  - (c) w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 4a ust. 1 ustawy – Prawo o adwokaturze, lub kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych i wykonywał czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego;
  - (d) w spółkach handlowych i wykonywał wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej na rzecz tych spółek

i uzyskał zaświadczenie Krajowej Rady Sądownictwa o spełnianiu tego warunku.

Proponuje się wprowadzenie regulacji weryfikującej kwalifikację i wiedzę kandydata na sędziego pokoju przed zgłoszeniem przez niego uczestnictwa w wyborach. W tym celu, Krajowa Rada Sądownictwa uzyska kompetencję do prowadzenia listy osób uprawnionych do pełnienia funkcji sędziego pokoju. Wpisaną na listę osób uprawnionych do pełnienia funkcji sędziego pokoju może być osoba, która:

- spełnia warunki z pkt 1 i 6;
- ukończyła 29 lat;
- jest nieskazitelnego charakteru i swym dotychczasowym zachowaniem daje rękojmię prawidłowego sprawowania urzędu sędziego pokoju;
- złożyła z wynikiem pozytywnym egzamin na sędziego pokoju.

Weryfikacja przez KRS kryteriów wiążących się z rękojmią prawidłowego sprawowania urzędu (wymóg nieposzlakowanej opinii, nieskazitelność charakteru) mogłaby następować w drodze wywiadu środowiskowego lub za pośrednictwem danych urzędowych.

KRS, w przypadku utraty przez daną osobę kwalifikacji do pełnienia urzędu sędziego pokoju, będzie kompetentna do wykreślenia danej osoby z listy. Przyczyną wykreślenia będzie również orzeczenie sądu dyscyplinarnego o złożeniu sędziego pokoju z urzędu.

Egzamin na sędziego pokoju byłby organizowany przez KRS. Egzamin podlegałby opłacie w wysokości nie wyższej niż równowartość minimalnego wynagrodzenia za pracę (wysokość opłaty byłaby obliczana z uwzględnieniem wskazanego w ustawie algorytmu). O wpis na listę prowadzoną przez KRS, a w konsekwencji również o wybór, mógłby ubiegać się tylko kandydat, który osiągnął określoną liczbę punktów (wynik egzaminu byłby jawny dla wyborców). Egzamin obejmowałby zagadnienia z następujących dziedzin prawa:

- prawo cywilne, rodzinne i opiekuńcze;
- postępowanie cywilne z elementami procedury administracyjnej;
- prawo pracy i ubezpieczeń społecznych;
- prawo gospodarcze;
- prawo karne, prawo wykroczeń;
- postępowanie karne, postępowanie w sprawach o wykroczenia.

Z egzaminu zwolnione będą osoby wymienione w ustawie (np. adwokaci/radcowie prawni itp.).

Możliwe jest też rozważenie pewnych modyfikacji powyższych założeń, przede wszystkim w odniesieniu do wymogu zdania egzaminu:

## **WARIANT 1**

Brak egzaminu wstępnego dla kandydatów na sędziów pokoju. Odpowiedni poziom merytoryczny kandydatów byłby zapewniony wprowadzeniem kryteriów kwalifikacyjnych, o których mowa powyżej (wykształcenie prawnicze, doświadczenie zawodowe, kryteria związane z rękojmią prawidłowego sprawowania urzędu).

## WARIANT 2

Można rozważyć wprowadzenie obowiązkowego szkolenia dla nowo wybranych sędziów pokoju, w celu zapewnienia należytego przygotowania sędziów do wykonywania działalności orzeczniczej. Szkolenie trwałoby od 2 do 3 miesięcy i byłoby organizowane przez KRS. Szkolenie byłoby przeprowadzane w przypadku pozostawienia egzaminu wstępnego dla kandydatów na sędziów pokoju lub w razie wyboru Wariantu 1 (rezygnacja z egzaminu).

Szkolenie prowadzone byłyby przez wykładowców legitymujących się wykształceniem prawniczym i min. 5 praktyką zawodową.

Program szkoleń obejmowałby zajęcia z:

- procedury cywilnej;
- prawa cywilnego;
- prawa konsumenckiego (Ustawa o kredycie konsumenckim, Ustawa o prawach konsumenta etc.);
- metodyki pracy sędziego;
- psychologii sądowej;
- symulacji rozprawy.

\*

Lista osób uprawnionych do pełnienia urzędu sędziego pokoju, prowadzona przez KRS, ma na celu zadośćuczynienie konstytucyjnym standardom przewidzianym m.in. w art. 186 ust. 1 Konstytucji. Pominięcie roli KRS w sprawowaniu pieczy nad niezależnością sądów i niezawisłością sędziów było jednym z powodów niekonstytucyjności instytucji asesorów sądowych (SK 7/06).

Proponujemy również, aby wybrani sędziowie pokoju rozpoczynali swój urząd w chwili złożenia przysięgi przed Prezydentem RP. Rozwiązanie to pośrednio nawiązuje do roli Prezydenta w kreacji kadr sędziowskich (art. 179 Konstytucji), a zatem ograniczałoby

ryzyko zarzutów opartych na tym przepisie. Nominacje sędziów pokoju odbywałyby się w ustalonym w ustawie okresie od dnia wyboru.

## **2. Apolityczność sędziego pokoju**

Sędzia pokoju nie może być członkiem partii politycznej. Proponuje się wprowadzenie wymogu apolityczności (braku przynależności do partii politycznej) na co najmniej 4 lata przed ubieganiem się o wybór na urząd sędziego pokoju.

Niezależnie od powyższego, należałoby nałożyć na sędziego pokoju obowiązek niepodjęcia żadnych publicznych działań bezpośrednio wspierających działania o charakterze politycznym (zgodnie z wymogiem niezależności politycznej, typowej dla sędziów). Naruszenie tych zakazów skutkowałoby uruchomieniem mechanizmu odpowiedzialności dyscyplinarnej takiego sędziego pokoju (zob. uwagi dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej).

Ponadto, należy nałożyć na partie polityczne oraz lokalne władze samorządowe zakaz udzielania poparcia (w jakiegokolwiek formie) kandydatom na sędziów pokoju. Zakaz ten powinien być precyzyjny, aby oddzielić zabieranie głosu w merytorycznej debacie dotyczącej kandydatów na sędziego pokoju od prób upolitycznienia tego stanowiska. Wybory sędziów powinny być oparte raczej na modelu znanym w Stanach Zjednoczonych Ameryki jako elekcja nie-partyjna (*non-partisan election*) niż partyjna (*partisan election*).

## **3. Kadencja sędziego pokoju**

### **WARIANT 1**

- Kadencja 2,5-letnia. Proponuje się wprowadzenie relatywnie krótkiej kadencji w celu szybkiej weryfikacji przez wyborców sędziego pokoju. Kadencja 2,5-letnia zapewni też, jak wyżej, wyeliminowanie nakładania się upolitycznionych kampanii wyborczych na

wybór sędziego pokoju. Wadą krótkiej kadencji jest jednak zwiększone ryzyko wpływu zbliżających się wyborów na orzecznictwo sędziego pokoju<sup>35</sup>.

## WARIANT 2

- Kadencja 5-letnia, zapewniająca stabilizację pracy sędziego pokoju.

## WARIANT 3

- I kadencja – 2,5 roku. Kolejne kadencje – 5 letnie.

## WARIANT 4

- Skorelowanie kadencji sędziego pokoju z kadencją organów samorządu gminy, co umożliwiłoby przeprowadzanie wyborów na sędziów pokoju razem z wyborami do tych organów (argument obniżenia kosztów).

### 4. Reelekcja

Proponujemy maksymalnie dwie następujące po sobie kadencje (ew. po „przerwie” możliwość ponownego wyboru) w przypadku kadencji 5-letniej (a także w przypadku wariantu 4) lub cztery kadencje w przypadku kadencji 2,5-letniej. W przypadku wariantu 3 – trzy kadencje (łącznie 12,5 roku). Ewentualnie możliwy jest wariant bez ograniczeń co do liczby kadencji.

### 5. Uprawnienia nabywane przez sędziego pokoju po odbyciu kadencji. Dalsza kariera sędziego pokoju

Odbycie jednej, pełnej kadencji sędziego pokoju uprawniałoby do przystąpienia do egzaminu adwokackiego/radcowskiego, prokuratorskiego, sędziowskiego, bez wymogu odbycia aplikacji. Po odbyciu dwóch następujących po sobie kadencji sędzia pokoju mógłby zostać powołany na stanowisko sędziego sądu rejonowego (jeśli ostatnia kadencja

---

<sup>35</sup> S.J. Choi, G.M. Gulati, E.A. Posner, *op.cit.*, str. 304-305; C.G. Geyh, *op.cit.*, str. 1279.

zakończyła się maksymalnie na 3 lata przed zgłoszeniem na wolne stanowisko sędziowskie) oraz wpisany na listę adwokatów/radców prawnych bez wymogu zdania egzaminu.

## 6. Wybory sędziów pokoju, okręgi wyborcze i kampania wyborcza

1) W Polsce aktualnie jest ok. 10 tys. sędziów, co oznacza, że jeden sędzia przypada na ok. 3800 mieszkańców kraju. Warto jednak uwzględnić, że liczba sędziów sądów rejonowych, rozpoznających obecnie w sądach rejonowych sprawy mniejszej wagi w I instancji, wynosi obecnie ok. 6800, co daje ok. 5000-5500 mieszkańców na sędziego.

### WARIANT 1

- Przyjmujemy założenie, że sędziowie pokoju będą obsługiwali średnio mniej spraw niż np. sędziowie sądów rejonowych, w związku z tym proponuje się, aby ustalić średnią normę przedstawicielską na 10 tys. mieszkańców na jednego sędziego pokoju (a ściślej na jeden okręg sądu pokoju).

### WARIANT 1

- W przypadku rozdzielenia funkcji sędziego pokoju w sprawach karnych i cywilnych, ten współczynnik można zwiększyć do 20 tys.

Proponuje się tym samym, aby gminy o ludności nie większej niż 10 tys. mieszkańców (lub 20 tys. w przypadku wariantu 2) stanowiły jeden okręg sądu pokoju<sup>36</sup>. Możliwy jest też do rozważenia wariant, w którym gminy o zaludnieniu mniejszym niż 10 tys. mieszkańców byłyby łączone w większe okręgi sądów pokoju w ten sposób, że w danym powiecie gmina o najmniejszej liczbie ludności byłaby przyłączana do sąsiedniej gminy lub gmin poniżej 10 tys. mieszkańców. Jeśli połączenie gmin miałyby skutkować

---

<sup>36</sup> Przyjmujemy założenie, że okręg wyborczy stanowiłby również obszar właściwości sędziego pokoju, tj. sędzia sądziłby sprawy ze swojego okręgu.



utworzeniem okręgu sądu pokoju przekraczającego 10 tys. mieszkańców, zasada ta nie byłaby stosowana.

W przypadku gmin o większym wskaźniku zaludnienia, gminy byłyby dzielone na mniejsze okręgi sądów pokoju. Okręgów byłoby w gminie tyle, aby zapewnić utrzymanie ww. współczynników. W przypadku takich miast jak np. Warszawa, przy dokonywaniu podziału na okręgi sądów pokoju, można byłoby skorzystać z podziału na tzw. obszary wg Miejskiego Systemu Informacji<sup>37</sup>.

2) Wybory na urząd sędziów pokoju będą przeprowadzane analogicznie do aktualnie przewidzianych w Kodeksie Wyborczym zasad właściwych dla wyborów radnych do rad gmin, z uwzględnieniem odmiennego kształtu okręgów wyborczych (okręg wyborczy będzie się pokrywał z okręgiem sądu pokoju) oraz odrębności dotyczących kwalifikacji i zgłaszania kandydatów. Bierne i czynne prawo wyborcze będą posiadali wyłącznie obywatele polscy, ponieważ wybory na urząd sędziego pokoju nie są objęte definicją wyborów lokalnych w rozumieniu dyrektywy 94/80/WE. Dodatkowo postulujemy, aby bierne prawo wyborcze obejmowało nie tylko mieszkańców danego okręgu sądu pokoju, lecz wszystkich mieszkańców powiatu, w którym znajduje się okręg sądu pokoju.

Proponuje się, aby kandydat przedstawił listę poparcia co najmniej 100 wyborców stale zamieszkujących w danym okręgu sądu pokoju. W naszej ocenie daje to szansę, że zostaną zgłoszeni kandydaci o choćby minimalnej rozpoznawalności w lokalnym środowisku, a jednocześnie poziom 100 głosów poparcia nie stanowi bariery tamującej kandydowanie dla większej liczby kandydatów.

3) Kampania wyborcza na urząd sędziego pokoju powinna być kampanią przede wszystkim merytoryczną, pozwalającą na poznanie przez wyborców kwalifikacji kandydata i jego poglądów prawnych, w tym dotyczących ewentualnej polityki orzeczniczej. Niewskazane jest zatem, aby kampanię zdominował czynnik finansowo-marketingowy. Tym samym, należy określić limit wydatków na kampanię wyborczą na stosunkowo niskim poziomie, uzależnionym od wielkości okręgu wyborczego.

Proponuje się zatem przyjąć współczynnik  $25 \text{ gr} \times \text{liczba mieszkańców w okręgu}$  (ewentualnie  $25 \text{ gr} \times \text{liczba mieszkańców gminy}$ , podzielone przez liczbę okręgów w gminie).

---

<sup>37</sup> Zob. <https://zdm.waw.pl/miejski-system-informacji/obszary-msi>

Proponuje się również wprowadzić ograniczenia jakościowe dotyczące kampanii, np. zakaz reklamy porównawczej czy ograniczenia dotyczące plakatowania. Alternatywą może być wprowadzenie przepisów określających dozwolone formy prowadzenia kampanii.

Należy również zakazać prowadzenia przez kandydatów (np. w kilku gminach) wspólnych kampanii, gdyż rodzi to ryzyko kształtowania się quasi-ugrupowań sędziów pokoju, rywalizujących o stanowiska.

Jednocześnie proponuje się nałożyć na gminy obowiązek zapewnienia kandydatom pomieszczenia na spotkania z mieszkańcami w trzech wybranych datach poprzedzających wybory oraz zapewnienia publikacji materiałów wyborczych kandydata na stronie internetowej gminy.

Ewentualnie może należeć rozważyć całkowity zakaz kampanii wyborczej, w tradycyjnym rozumieniu (plakaty, spoty wyborcze, stoiska wyborcze itp.), a jedynie ograniczyć ją do spotkań publicznych z mieszkańcami (transmitowanych w internecie) lub umożliwienia prowadzenia kampanii typu *door-to-door*, plus do kampanii informacyjnej w zakresie wykształcenia i opisu drogi zawodowej oraz nabytych kompetencji. Ustawa określałaby zakres i dopuszczalne formy prowadzenia kampanii informacyjnej, o której mowa powyżej.

## WARIANT 3

Alternatywnie, można rozważyć wprowadzenie całkowitego zakazu prowadzenia/finansowania kampanii wyborczej przez kandydatów na sędziów pokoju.

### **7. Wybory na sędziów pokoju a wybory samorządowe**

Poczynione ustalenia, dotyczące kadencji sądów pokoju, wskazują, że te wybory nie powinny być przeprowadzane łącznie. Jedynym argumentem za połączeniem tych wyborów jest czynnik ekonomiczny. Naszym zdaniem jednak jest to argument, który powinien przemawiać za kumulowaniem wyborów o politycznym charakterze. Wybory na

urząd sędziego pokoju powinny być natomiast odseparowane od czynnika politycznego, również w płaszczyźnie przeprowadzanych wyborów.

## WARIANT ALTERNATYWNY

Zważywszy na to, że istotnym elementem, determinującym wprowadzenie instytucji sędziów pokoju są także koszty, jako wariant alternatywny proponuje się połączenie wyborów na sędziego pokoju z wyborami do organów gminy.

### **8. Konsekwencje śmierci sędziego pokoju lub zrzeczenia się przez niego urzędu, utraty kwalifikacji do pełnienia urzędu**

W przypadku śmierci, zrzeczenia się urzędu lub wykreślenia z listy osób uprawnionych do pełnienia urzędu sędziego pokoju (a przez to - utraty zdolności do pełnienia urzędu sędziego pokoju), konieczne będzie przeprowadzenie wyboru nowej osoby na to stanowisko. Odrzucamy możliwość, aby stanowisko to przypadało osobie z kolejnym wynikiem wyborczym – takie rozwiązanie nie jest praktykowane w przypadku wyborów większościowych, a ponadto - groziłoby powołaniem na stanowisko sędziego pokoju osób świadomie odrzuconych przez wyborców.

Proponujemy, aby wybory nie miały charakteru uzupełniającego (czyli nie dotyczyły wyboru jedynie na pozostałą część kadencji), lecz dotyczyły wyboru na całkowicie nową kadencję. Alternatywnie, przeprowadzenie tzw. wyborów uzupełniających byłoby właściwe w przypadku przyjęcia wariantu korelacji wyborów i kadencji sędziego pokoju z wyborami i kadencją organów gminy.

Do czasu wyboru nowego sędziego pokoju, sprawy z przedmiotowego okręgu sądu pokoju byłyby rozstrzygane przez jeden (lub kilka) z sąsiadujących sądów pokoju, wskazanych przez zgromadzenie powiatowe (miejskie) sędziów pokoju/zgromadzenie rejonowe. Ewentualnie, sprawy z przedmiotowego okręgu sądu pokoju byłyby rozstrzygane przez sądy rejonowe z danego okręgu.

Podobne zasady przekazania spraw znajdowałyby zastosowanie (z tymże do indywidualnej sprawy) w przypadku wyłączenia sędziego pokoju wskutek zaistnienia ustawowych podstaw wyłączenia.

### **9. Zakaz podejmowania dodatkowej działalności. Kwestia etatowości pełnienia urzędu przez sędziego pokoju**

Biorąc pod uwagę jeden z głównych celów wprowadzenia sądów pokoju jest odciążenie sądów powszechnych, proponuje się, aby sędzia pokoju (przy założeniu, że wywodzić się będzie ze środowiska prawniczego) nie powinien dodatkowo pracować, w szczególności kiedy mogłoby to rodzić konflikty interesów, co może się często zdarzać w małych lokalnych społecznościach. Osoba wybrana na urząd sędziego powinna zawiesić dotychczasową działalność na okres sprawowania funkcji sędziego.

W kontekście celu powstania sądów pokoju, jakim jest przyspieszenie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, sędzia pokoju powinien sprawować swoją funkcję na pełen etat. Wydaje się jednak, że powinno być dozwolone - podobnie jak w innych aktach prawnych, regulujących funkcjonowanie sądownictwa - łączenie funkcji sędziego pokoju z pracą na uczelni wyższej.

### **10. Wynagradzanie sędziego pokoju**

Jeżeli założymy, że sprawowanie funkcji sędziego pokoju ma być wstępem do dalszej sędziowskiej kariery w ramach sądownictwa powszechnego, to wydaje się, że zarobki SP powinny być mniejsze od zarobków sędziów sądów rejonowych, tak aby zostanie sędzią zawodowym miało także dodatkowy element motywacji finansowej.

Z drugiej strony, zarobki powinny być na tyle atrakcyjne, żeby zachęcały do objęcia stanowiska. Trzeba pamiętać, że osoby ubiegające się o stanowisko sędziego będą musiały same ponieść koszty, m.in. ewentualnie przeprowadzić kampanię wyborczą.

Dodatkowe wprowadzenie wynagrodzenia motywacyjnego jest oczywiście do rozważenia, jednakże wydaje się, że jest więcej jest negatywnych stron takiego rozwiązania, dlatego opowiadamy się przeciwko takiej formule.

Przede wszystkim, wynagrodzenie zależne od liczby zakończonych spraw, ewentualnie spraw zakończonych, które nie byłyby później rozpatrywane w kolejnych instancjach,

byłoby istotnym czynnikiem motywującym dla sędziego pokoju, do szybkiego rozsądzania spraw. Z drugiej jednak strony, mogłoby prowadzić do niepożądanych efektów. Sędziowie mogliby dążyć do jak najszybszego, a nie do sprawiedliwego i wnikliwego rozpoznawania spraw. Rodziłoby to ryzyko pogorszenia jakości orzeczeń. Dlatego też, w przypadku wprowadzenia wynagrodzenia motywacyjnego (jeśli miałyby być wprowadzone) należałoby rozważyć wprowadzenie górnego limitu jego wysokości, na takim poziomie, aby sprawowanie funkcji sędziego pokoju nie stało się bardziej atrakcyjne finansowo niż sędziego sądu rejonowego.

Opowiadamy się raczej za stałym wynagrodzeniem sędziego pokoju – motywacją dla sędziego pokoju powinny być takie czynniki jak:

- pozytywna ocena wyborców i, w związku z tym, ewentualny wybór na kolejną kadencję;
- ewentualny awans na sędziego zawodowego;
- nabycie prawniczych uprawnień zawodowych po zakończeniu pełnienia funkcji.

#### **11. Relacja sądów pokoju do pozostałych sądów powszechnych. Właściwość miejscowa sądów pokoju a właściwość sądów rejonowych. Kwestia organizacyjnych powiązań sądów pokoju i sądów rejonowych.**

### **WARIANT 1 - SEPARACJA ORGANIZACYJNA SĄDÓW POKOJU OD POZOSTAŁYCH SĄDÓW POWSZECHNYCH**

Założeniem, które powinno przyświecać przy pracach nad ustawą jest maksymalne uniezależnienie sędziów pokoju od sądownictwa powszechnego i to bez względu na to, czy od rozstrzygnięć sędziów pokoju winny przysługiwać środki odwoławcze do sądu powszechnego.

**Relacja obszaru właściwości sądów pokoju do obszaru właściwości sądów rejonowych**

### **WARIANT 1A**

- Właściwość miejscowa sądów pokoju powinna jednak pokrywać się z właściwością sądów rejonowych, które tworzy się dla jednej lub większej liczby gmin (art. 10 ust. 1 ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych). Analiza prawnoporównawcza wskazuje, że są kraje, w których sąd pokoju przypada na jednostkę podziału obszarów sądowych (np. Belgia). W Szwajcarii sędziowie pokoju w poszczególnych kantonach pełnią funkcję organów pojedynczych przed skierowaniem sprawy do sądu I instancji, a zatem należy uznać, że obszary właściwości sędziów pokoju i sądów państwowych są tożsame.
- Ten wariant będzie uzasadniony przede wszystkim w sytuacji, w której zachodziłoby powiązanie instancyjne sądów pokoju i sądów rejonowych. W takiej sytuacji konieczne byłoby uwzględnienie podziałów struktury sądów rejonowych w dużych ośrodkach miejskich w celu podziału gmin na okręgi sądów pokoju.
- W założeniu okręgi sądów pokoju będą pokrywały się z granicami gmin, względnie - będzie kilka sądów pokoju w jednej gminie. Dlatego, co do zasady, właściwość miejscowa SP powinna pokrywać się z właściwością sądów rejonowych, ale w ten sposób, że suma okręgów sądów pokoju będzie pokrywała się z rejonem sądu rejonowego. Proponujemy jednak również wariant 1b, w którym będzie to nieco inaczej uregulowane.

## WARIANT 1B

- W przypadku, w którym od orzeczeń sądów pokoju nie przysługiwałyby zwyczajne środki zaskarżenia, względnie byłyby one rozpatrywane przez odrębny organ sądowy w strukturze sądownictwa pokoju, powiązanie obszarów właściwości sądów pokoju i sądów rejonowych byłoby zbędne. W tej sytuacji, dużo racjonalniejszym byłoby grupowanie sądów pokoju według powiatów i miast na prawach powiatów. W takim przypadku – jeśli od orzeczeń sądów pokoju przysługiwałoby odwołanie – okręg odwoławczy tworzyłaby suma okręgów sądów pokoju z obszaru jednego powiatu lub miasta na prawach powiatu.

### **Powiązanie organizacyjne Sądów Pokoju i Sądów Rejonowych**

Powiązanie organizacyjne sądów pokoju i sądów powszechnych winno zostać wykluczone. Takie ewentualne powiązanie rodzi ryzyko posiłkowania się przez sędziów pokoju orzecznictwem, radą, sugestiami sędziów państwowych. Byłoby to szczególnie niepożądane w razie gdy sędzia pokoju miałby wydawać rozstrzygnięcia podlegające merytorycznej kontroli sądów państwowych w toku instancji. Alternatywą jest powiązanie strukturalne sądów pokoju z urzędami gminy. Jak się jednak wydaje, również i takie powiązanie rodziłoby zagrożenie dla niezależności sądu pokoju i niezawisłości sędziów pokoju, dlatego je odrzucamy.

## **WARIANT 2 - POWIĄZANIE ORGANIZACYJNE SĄDÓW POKOJU**

### **I POZOSTAŁYCH SĄDÓW POWSZECHNYCH**

Należy odnotować, że np. w Stanach Zjednoczonych takie powiązania strukturalne z sądami państwowymi są silne. Sędziowie pokoju orzekają w niektórych stanach w ramach tzw. „*small claim courts*”, będących albo odrębnymi wydziałami sądów o właściwości ogólnej czy też sądów o ograniczonej właściwości ogólnej.

Mimo powyższych zastrzeżeń możliwe jest rozważenie, jako wariantu alternatywnego, powiązanie organizacyjne sądów pokoju z sądami rejonowymi. W takim modelu, sądy pokoju byłyby po prostu wydziałami sądów rejonowych. Pozwoli to bowiem na szybkie i sprawne wprowadzenie reformy, zachowanie stabilności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a co najważniejsze radykalnie obniży koszty reformy. Przy takim rozwiązaniu sądownictwo pokoju korzystałoby z już istniejącej struktury i aparatu sądów rejonowych. Przy tym nie wymagałoby to odstępowania od zasadniczych założeń dotyczących m.in. okręgów sądu pokoju i ich właściwości – wybierani w różnych okręgach sędziowie połączeni byłiby w jeden wydział sądu pokoju przy sędzie rejonowym ze względów organizacyjno-biurowych.

\*

Dodatkowo proponuje się, aby sędziowie pokoju nie występowali w togach – nie będąc sędziami w konstytucyjnym rozumieniu. Byłby to dodatkowy wyraz odformalizowania postępowania i zbliżenia sądu pokoju do obywateli. Rozwiązanie takie znane jest m.in. w arbitrażu, w którym trybunał arbitrażowy proceduje bez tóg.

## 12. Organizacja i finansowanie aparatu pomocniczego sądów pokoju

Do rozważenia są w zasadzie 3 koncepcje:

a) sędziowie pokoju będą korzystali z dotychczasowego zaplecza organizacyjnego sądów rejonowych, sekretariatów, urzędzeń biurowych, itp. Rozwiązanie to ma zasadniczą zaletę, że będzie wiązało się z niskimi kosztami tworzenia nowej struktury. Negatywną przesłanką będzie zagrożenie dla "niezależności" sądów pokoju od wpływów sądów rejonowych i niezawisłości sędziów pokoju.

b) w przypadku koncepcji, zgodnie z którą sądy pokoju będą bardziej związane z aparatem samorządowym, sędziowie pokoju powinni korzystać z infrastruktury samorządowej, np. orzekać w miejskich ratuszach;

c) każdy sąd pokoju będzie miał odrębny aparat administracyjny i wyodrębniony lokal. Sędzia pokoju (w przypadku sądu jednoosobowego) będzie otrzymywał określoną pulę środków pieniężnych, adekwatną do potrzeb organizacyjnych, w celu wydatkowania. W przypadku sądu pokoju dwuosobowego, pula ta będzie dzielona pomiędzy wydział karny i cywilny przez prezydium zgromadzenia powiatowego (miejskiego)/rejonowego sędziów pokoju.

We wszystkich powyższych przypadkach sędziowie pokoju potrzebowali będą pomocniczego aparatu urzędniczego, na który składać się będą pracownicy wspomagający prace sędziów: asystenci, pracownicy sekretariatów itp.

Otwarte pozostaje pytanie czy sądy pokoju będą finansowane przez samorządy, które na ten cel będą otrzymywać dotacje ze Skarbu Państwa, czy zdecydujemy się na model finansowania centralnego, gdzie Ministerstwo Sprawiedliwości będzie dysponentem środków finansowych. Wydaje się jednak, że najkorzystniejsze byłoby odseparowanie finansowe sądów pokoju od władz samorządowych, w których otoczeniu działają. Przyjęcie takiego wariantu centralnego finansowania uniemożliwi wkomponowanie się sędziów pokoju w lokalne „układy”, które są wskazywane jako jedna z patologii polskiej samorządności. Stąd też, opowiadamy się za finansowaniem centralnym, wg jednolitych i transparentnych reguł, określonych w ustawie.



### 13. Organy sądownictwa pokoju

1) Proponujemy powołanie lokalnego ciała quasi-samorządowego sędziów pokoju, jakim byłoby zgromadzenie powiatowe (miejskie)/rejonowe (w przypadku powiązania z obszarem właściwości sądu rejonowego) sędziów pokoju.

Rolą zgromadzeń byłoby:

- wykonywanie kompetencji przypisanych ustawą, np. wspomnianego wyżej przydzielania spraw w przypadku opróżnienia urzędu sędziego;
- udział w strukturach sądownictwa dyscyplinarnego<sup>38</sup> dla sędziów pokoju (do rozważenia, czy takie struktury istniałyby już na poziomie zgromadzeń, czy też zgromadzenia wybierałyby jedynie członków sądu dyscyplinarnego np. regionalnego);
- reprezentowanie sędziów pokoju wobec KRS, Ministra Sprawiedliwości i Pierwszego Prezesa SN, m.in. poprzez podejmowanie stosownych uchwał;
- wybór delegata (delegatów) na krajowe zgromadzenie sędziów pokoju.

Organem zgromadzenia, podejmującym decyzje w okresie kiedy zgromadzenie się nie zbiera, byłoby 3-osobowe prezydium zgromadzenia.

Dodatkowo, rolą prezydium zgromadzenia będzie kierowanie organizacją rozpatrywania środków odwoławczych od orzeczeń sądów pokoju (w przypadku przyjęcia modelu, zgodnie z którym odwołania te nie są rozpoznawane przez sądy rejonowe). Prezydium zgromadzenia będzie wyznaczało 3-osobowe składy sędziów pokoju, rozpoznające środki odwoławcze od orzeczeń sądów pokoju I instancji.

2) krajowe zgromadzenie sędziów pokoju

W skład krajowego zgromadzenia wchodziłoby delegaci wybierani przez zgromadzenia powiatowe (miejskie)/rejonowe.

Krajowe zgromadzenie odbywałoby się (zwyczajne) raz do roku; nadzwyczajne zgromadzenia zwoływane byłyby w przypadkach wskazanych w ustawie. Krajowemu zgromadzeniu przewodniczyłby z urzędu Pierwszy Prezes SN. Do rozważenia powołanie dodatkowo, pomiędzy obradami zgromadzenia, prezydium krajowego zgromadzenia.

---

<sup>38</sup> Alternatywą byłoby przekazanie tych spraw do właściwości tzw. Izby Dyscyplinarnej SN (zob. uwagi dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej).

Rolą krajowego zgromadzenia byłoby:

- wybieranie krajowych organów dyscyplinarnych sądownictwa pokoju<sup>39</sup>;
- ewentualne wybieranie prezydium zgromadzenia;
- podejmowanie uchwał w sprawie przedstawienia właściwym władzom państwowym problemów i postulatów sądownictwa pokoju;
- przyjmowanie dorocznej informacji o stanie sądownictwa pokoju;
- przyjmowanie sprawozdań finansowych poszczególnych sądów pokoju, zaopiniowanych przez audytorów.

### 3) Pierwszy Prezes SN

Rolą Pierwszego Prezesa SN w obszarze sądownictwa pokoju będzie:

- przewodniczenie krajowemu zgromadzeniu sędziów pokoju;
- organizowanie zaplecza administracyjnego dla krajowego zgromadzenia sędziów pokoju i, ewentualnie, jego prezydium;
- prowadzenie działalności badawczej w zakresie orzecznictwa oraz problemów sądownictwa pokoju;
- prawo do wnoszenia nadzwyczajnego środka zaskarżenia względem orzeczeń SP;
- prawo do wnoszenia wniosków o ukaranie w przypadku przewinień dyscyplinarnych sędziów pokoju.

### 4) Krajowa Rada Sądownictwa

Podstawową rolą Krajowej Rady Sądownictwa byłaby weryfikacja kwalifikacji kandydatów na sędziów pokoju (*vide* pkt 1 powyżej), prowadzenie listy uprawnionych do pełnienia urzędu sędziego pokoju, decydowanie o wykreśleniu z listy, a także możliwość wnoszenia o ukaranie w sprawach dyscyplinarnych dotyczących sądów pokoju.

## 14. Immunitet sędziego pokoju

Zasadniczo, rozstrzygnięcia wymaga zagadnienie, czy immunitet sędziego pokoju winien być ukształtowany tak samo szeroko jak immunitet sędziego państwowego.

---

<sup>39</sup> j.w.

W kwestii odpowiedzialności cywilnej, sędziowie nie korzystają z immunitetu w sprawach cywilnych i żaden przepis nie wyłącza ich cywilnej odpowiedzialności deliktowej wobec poszkodowanego za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem działaniem i zaniechaniem przy wykonywaniu władzy sądowniczej oraz przez wydanie niezgodnego z prawem orzeczenia (uchwała SN z 27 września 2012 r., III CZP 48/12). Nie można zatem szerzej ukształtować immunitetu sędziego pokoju w sprawach cywilnych.

Do rozważania kwestia, czy instytucja sędziego pokoju zostanie wprowadzona do Konstytucji (co przewidywała Konstytucja Marcowa), czy też nie oraz czy zostanie uchwalona odrębna ustawa ustrojowa dotycząca instytucji sędziów pokoju, czy też znowelizowane zostanie prawo o ustroju sądów powszechnych. W razie braku odrębnych regulacji, można ukształtować immunitet sędziego pokoju równie szeroko. Jeśli założylibyśmy formalne zrównanie sędziego pokoju z sędzią państwowym, to zgodnie z art. 181 Konstytucji będzie on objęty immunitetem formalnym od spraw karnych (co dodatkowo potwierdza art. 80 ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych, zaś art. 81 ustawy przewiduje odpowiedzialność dyscyplinarną za wykroczenia – immunitet materialny).

Odrębna regulacja pozwoliłaby natomiast na rezygnację z immunitetu formalnego i przyznanie sędziom pokoju immunitetu materialnego w zakresie orzekania. W takim wypadku, immunitet materialny nie powinien być szerszy niż np. immunitet adwokacki.

Dla porównania, w anglosaskiej kulturze prawnej, ochrona sędziów jest zróżnicowana. Rozróżnia się sytuację gdy sędzia pokoju działa jako tzw. „*court of record*” (a więc może nakładać kary, czy orzekać o pozbawieniu wolności). Gdy chodzi o sprawy karne i cywilne, w razie działania jako „*court of record*” ochrona jest w zasadzie pełna i służy sędziemu immunitet. W przypadkach innych niż działanie w ramach „*court of record*”, sędzia korzysta z ochrony jeśli działa w dobrej wierze. Gdyby natomiast zrezygnować ze zrównania statusu sędziego pokoju z sędzią sądu państwowego (jak proponujemy według niniejszych założeń), to *per analogiam* można oceniać sytuację prawną sędziego pokoju do sytuacji prawnej arbitra (a więc sędziego sądu polubownego). W doktrynie arbitrażowej przyjmuje się, iż arbiter ponosi w związku z pełnioną funkcją odpowiedzialność karną (zdecydowanie), dyscyplinarną (jest to zasada doktrynalna, choć orzecznictwo dyscyplinarne jest zróżnicowane). Rozbieżności istnieją zaś co do odpowiedzialności cywilnej i jej zakresu (przeważnie dopuszcza się odpowiedzialność za zachowania popełnione jedynie z winy umyślnej).

### **15. Sędzia pokoju funkcjonariuszem publicznym**

Sędzia pokoju powinien być „funkcjonariuszem publicznym” w rozumieniu art. 115 § 13 pkt. 3 k.k. Chodzi przede wszystkim o zapewnienie mu szerszej ochrony w rozumieniu przepisów rozdziału XXIX k.k. („Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego”), ale i umożliwienie pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej za tzw. „przestępstwa urzędnicze”.

### **16. Orzekanie w sprawach cywilnych i karnych. Połączenie czy rozdzielenie specjalizacji**

Jest to zależne od przyjętego modelu. W Belgii i Szwajcarii sędziowie pokoju rozstrzygają tylko sprawy cywilne. Z kolei w krajach *common law* ich jurysdykcja obejmuje też sprawy karne. Jakkolwiek zasadne wydaje się powierzenie sędziom pokoju kognicji w mniejszych sprawach cywilnych i karnych, to jednak brak w polskiej kulturze prawnej zwyczaju i tradycji by ten sam sędzia operował zarówno procedurą karną, jak i cywilną.

W związku z powyższym możliwe są dwa warianty:

#### **WARIANT 1**

- Jeden sędzia pokoju orzeka zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych.

#### **WARIANT 2**

- Odrębni sędziowie pokoju ds. karnych i cywilnych.
- Wariant drugi implikuje funkcjonowanie w ramach jednego obszaru właściwości miejscowej sądu pokoju dwóch sędziów pokoju.

## 17. Kwestia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów pokoju

Zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów pokoju należy określić, wzorując się na art. 107 § 1 ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych, który stanowi, że „za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu (przewinienia dyscyplinarne), sędzia odpowiada dyscyplinarnie”.

### WARIANT 1 - ODRĘBNE SĄDOWNICTWO DISCYPLINARNE W RAMACH SĄDÓW POKOJU

W aspekcie strukturalnym, proponuje się oddzielić odpowiedzialność dyscyplinarną sądów pokoju od struktur dyscyplinarnych sądownictwa państwowego. O ile bowiem art. 110 § 1 ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych określa strukturę organizacyjną organów dyscyplinarnych w ramach władzy sądowniczej, o tyle np. w ramach sądów administracyjnych funkcję organu orzekającego pełni Naczelny Sąd Administracyjny (por. art. 9 i art. 48 ustawy prawo o ustroju sądów administracyjnych).

Założenie strukturalnej odrębności sądów pokoju wymaga również odseparowania organów orzekających o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów pokoju. Ze względu na brak większych struktur, należałoby powołać odrębne sądy dyscyplinarne. Do rozstrzygnięcia pozostawałaby kwestia czy struktury te miałyby podział regionalny (obejmujący obszar np. kilkudziesięciu sądów pokoju) i centralny, czy też - wzorem sędziów administracyjnych - o odpowiedzialności sędziów pokoju orzekałby centralny sąd w Warszawie (w kompozycji trzech sędziów w pierwszej, a siedmiu w drugiej instancji). Wymagałoby to powołania niezależnie samorządu sędziów pokoju, wyborów do organów dyscyplinarnych. Kadencja w organach dyscyplinarnych winna być związana z kadencją sędziego pokoju, albowiem trudno przyjąć, by kadencja sędziego wynosiła 5 lat, zaś kadencja w organach dyscyplinarnych - np. 4 lata (wzorem np. sędziów dyscyplinarnych w ramach struktur adwokatury). Organizacja takich struktur wymagałaby jednak odrębnego finansowania.

Proponujemy powiązanie struktury sądownictwa dyscyplinarnego sądów pokoju z instytucjami zgromadzeń sędziów pokoju, o których jest mowa w pkt 13.

## WARIANT 2 - ODPOWIEDZIALNOŚĆ DYSCYPLINARNA W RAMACH IZBY DYSCYPLINARNEJ SN

Jako alternatywę można zaproponować objęcie spraw dyscyplinarnych sądów pokoju kognicją powstającej obecnie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.

\*

Ze względu na to, że mandat sędziego pokoju będzie pochodził z wyborów powszechnych, należy szczególnie ostrożnie podchodzić do najdalej idącej kary, tj. złożenia sędziego pokoju z urzędu, choć nie można jej całkowicie wykluczyć. Proponuje się jednak, aby jej orzeczenie było ograniczone do ściśle określonych przypadków, takich jak prawomocne skazanie za popełnienie umyślnego przestępstwa ściganego z urzędu, za popełnienie nieumyślnego przestępstwa na szkodę wymiaru sprawiedliwości czy też sprzeniewierzenie środków budżetowych powierzonych sądowi pokoju. Natomiast w sytuacji, w której sędzia pokoju zostanie zawieszony w wykonywaniu czynności sędziego pokoju z uwagi na postawienie mu zarzutów dotyczących ww. czynów, społeczność lokalna powinna mieć prawo odwołania sędziego pokoju w drodze referendum (*recall*) albo uchylecia zawieszenia, gdyż podstawą autorytetu sędziego pokoju jest zaufanie społeczności lokalnej. Proponujemy, aby ważność referendum nie była uzależniona od frekwencji, a inicjatywa przeprowadzenia referendum byłaby możliwa do zgłoszenia w terminie 3 miesięcy od dnia zawieszenia sędziego pokoju, przez grupę stanowiącą 5 % uprawionych do głosowania w okręgu sądu pokoju.

### **18. Kwestie programu pilotażowego, analizy rezultatów**

Proponuje się, jako możliwy wariant, wprowadzenie próby nowatorskiego rozwiązania w zakresie legislacji w naszym kraju, czyli programu pilotażu.

Pilotaż pozwoli przetestować w praktyce funkcjonowanie proponowanej instytucji, jej adekwatność i skuteczność. Umożliwi to poniesienie istotnych oszczędności, gdyż nie będzie wymagało poniesienia dużych nakładów finansowych w skali kraju, a także pozwoli opracować optymalny model funkcjonowania sądów pokoju przed utworzeniem ich w całym kraju.

Pilotaż powinien zostać wprowadzony drogą ustawową. Oznacza to, że działalność pilotażowych sądów pokoju oraz ich orzeczenia będą wywoływały pełne skutki prawne. Program pilotażowy powinno przeprowadzić Ministerstwo Sprawiedliwości, w porozumieniu z zainteresowanymi samorządami.

Z punktu widzenia legislacyjnego, pilotaż oparty byłby na technice tzw. *sunset clause*. Powołany zostanie zespół, który po określonym czasie działania regulacji w wybranych częściach kraju, przygotowuje ocenę skutków regulacji *ex post* i rekomendacje co do przedłużenia obowiązywania ustawy i rozszerzenia jej zastosowania na cały kraj.

Pilotaż mógłby być wprowadzany w drodze porozumienia między samorządem a Ministerstwem Sprawiedliwości. Samorzady zgłaszałyby chęć uczestnictwa w programie, a Ministerstwo Sprawiedliwości, po wstępnej kwalifikacji, podejmowałoby decyzję odnośnie utworzenia sądu pokoju w obrębie danej jednostki samorządowej. Oczywiście, za decyzją o utworzeniu sądów pokoju szłyby konkretne środki przekazywane w ramach dotacji celowej.

Czas trwania programu pilotażowego powinien wynosić co najmniej jedną kadencję sędziów, jednak aby wprowadzenie całościowej reformy nie oddaliło się w czasie, proponuje się, aby w ramach pilotażu kadencja sędziów pokoju trwała 2 lata. W tym okresie funkcjonowanie sądów pokoju byłoby szczegółowo analizowane przez powołany zespół, który po zakończeniu programu musiałby sporządzić stosowny raport i przedstawić parlamentowi rekomendację co do kontynuacji projektu wprowadzania sądów pokoju, w tym propozycje koniecznych zmian ustawowych.

## WARIANT ALTERNATYWNY

**Wariantem alternatywnym** byłoby wprowadzenie całościowej reformy od razu, bez przeprowadzania programu pilotażowego.

### 19. Środki odwoławcze od orzeczeń sądów pokoju

W tym zakresie można sobie wyobrazić kilka wariantów:

- 1) brak środków odwoławczych od orzeczeń sądów pokoju (jednoinstancyjny model orzekania);
- 2) możliwość wniesienia środków odwoławczych do sądów rejonowych;
- 3) możliwość wniesienia środków odwoławczych do wyodrębnionej instancji odwoławczej w ramach sądownictwa pokoju;
- 4) strona ma prawo wyboru (odwołanie do sądu rejonowego lub odwołanie do instancji odwoławczej w ramach sądów pokoju);
- 5) odwołanie przysługuje do równoległego sądu pokoju (model odwołania horyzontalnego).

W naszej ocenie, wyłączenie możliwości zaskarżenia orzeczeń sądów pokoju rodziłoby ryzyko zarzutu niekonstytucyjności w związku z treścią art. 78 Konstytucji RP. Co prawda, przepis ten dopuszcza wyjątki od zasady dwuinstancyjności, wprowadzane w drodze ustawy – niemniej jednak, ryzyko podniesienia takiego zarzutu jest w tym przypadku tym większe, że sprawy przekazane sądom pokoju nie będą rozstrzygane przez zawodowych sędziów w konstytucyjnym rozumieniu.

Opowiedzieć się zatem należy za przyznaniem stronom prawa do wniesienia środka odwoławczego od orzeczeń sądów pokoju.

Niewątpliwie, najlepszym wariantem z punktu widzenia uniknięcia zarzutu niekonstytucyjności byłoby umożliwienie stronom wnoszenia środków odwoławczych do sądu rejonowego lub przyznanie takiej możliwości jako alternatywy (wariant 4).

Dostrzegamy jednak poważne wady takiego rozwiązania: powiązanie instancyjne pomiędzy sądem pokoju a sądem rejonowym doprowadzi prędzej czy później do zdominowania praktyki orzeczniczej sądów pokoju przez sposób myślenia sędziów sądów rejonowych, poprzez oddziaływanie orzecznicze. Spowoduje to zniwelowanie pozytywnych efektów reformy i budowy odrębnej struktury sądownictwa pokoju.

Proponujemy zatem model dopuszczający wyłącznie środek odwoławczy do składu 3-osobowego sędziów pokoju z tego samego powiatu/miasta/rejonu (*vide* uwagi powyżej).

Alternatywnie, można pozostawić odwołanie do sądu rejonowego jako opcję – odwołania byłyby zróżnicowane opłatami, co zachęcałoby do korzystania z odwołań do 3-osobowego składu sędziów pokoju.



Z kolei wariant 5., tj. odwołanie do równoległego sądu pokoju, należy raczej odrzucić (taki model został m.in. mocno skrytykowany przez Komisję Wenecką w „*Opinii dotyczącej obowiązków, kompetencji i funkcjonowania sądownictwa pokoju w sprawach karnych*”<sup>40</sup>).

## **20. Nadzór orzecznicy nad sądami pokoju**

Mimo przyjęcia wariantu wykluczającego wnoszenie zwykłych środków zaskarżenia od orzeczeń sądów pokoju do innych sądów powszechnych, należy rozważyć wprowadzenie mechanizmu nadzwyczajnych środków zaskarżenia, jako swoistego wentyla bezpieczeństwa na wypadek orzeczeń w sposób jaskrawy naruszających prawo.

Uprawnionymi do wniesienia takiego środka byłyby legitymowane podmioty:

- Pierwszy Prezes SN;
- Rzecznik Praw Obywatelskich (i pozostali ombudsmeni);
- Prokurator Generalny.

Do rozważenia, czy środek ten byłby rozpatrywany przez SN czy któryś z sądów powszechnych (apelacyjny, okręgowy).

## **21. Koszty postępowania przed sądami pokoju**

Proponuje się, aby opłaty od pozwu i od wnoszonych środków zaskarżenia (wyjątek dotyczyłby środków odwoławczych, w przypadku przyjęcia wariantu odwołań do sądów rejonowych – opłata od apelacji byłaby analogiczna jak opłata od apelacji w „zwykłym” postępowaniu) były na niższym poziomie, niż te przewidziane w postępowaniu przed pozostałymi sądami powszechnymi. W związku z tym, również ewentualny zwrot kosztów postępowania stronie wygrywającej byłby dużo niższy – z wyjątkiem kosztów zastępstwa procesowego, które pozostałyby na tym samym poziomie. Niemniej jednak, odformalizowanie postępowania wpływałoby na ograniczenie potrzeby korzystania przez strony z pomocy profesjonalnych pełnomocników, choć oczywiście nie byłoby to wykluczone.

## **22. Kwestie legislacyjne**

Proponuje się, aby regulacje dotyczące ustroju sądów pokoju i statusu sędziów pokoju (zagadnienia opisane w pkt 1-21, z wyjątkiem kwestii typowo procesowych, jak

---

<sup>40</sup> *Opinion on the duties, competences and functioning of the criminal peace judgeships*, adopted by the Venice Commission at its 110th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2017), str. 17.

odwołania) znalazły się w odrębnej ustawie o sądach pokoju. Natomiast problematyka postępowania przed sądami pokoju oraz kognicja sądów pokoju powinna zostać uregulowana poprzez wprowadzenie odpowiednich przepisów do kodeksu postępowania cywilnego, kodeksu postępowania karnego i kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

## **B. Założenia dotyczące kognicji i procedury postępowania przed sądami pokoju**

### **1. Założenia dotyczące kognicji sądów pokoju**

Istota kognicji sądów pokoju dotyczy określenia zakresu przedmiotowego spraw, którymi będą się one zajmować. Zakładając, że poza ich kognicją pozostaną sprawy sądowoadministracyjne, ustalenia te sprowadzają się do spraw cywilnych i karnych (z uwzględnieniem spraw o wykroczenia).

#### **1) Sprawy cywilne**

Przy określaniu zakresu przedmiotowego sądów pokoju, należy brać pod uwagę zakres przedmiotowy art. 505<sup>1</sup> k.p.c., który stanowi, że w postępowaniu uproszczonym rozstrzyga się sprawy o roszczenia wynikające z umów, jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przekracza dwudziestu tysięcy złotych, a w sprawach o roszczenia wynikające z rękojmi, gwarancji jakości lub z niezgodności rzeczy sprzedanej konsumentowi z umową, jeżeli wartość przedmiotu umowy nie przekracza tej kwoty jak również sprawy o zapłatę czynszu najmu lokali mieszkalnych i opłat obciążających najemcę oraz opłat z tytułu korzystania z lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej bez względu na wartość przedmiotu sporu.

Możliwe są zatem następujące przyszłe rozwiązania legislacyjne:

- a) rezygnacja z postępowania uproszczonego i przekazanie tych spraw całkowicie do właściwości sądów pokoju (jest to rozwiązanie najprostsze);
- b) częściowe przekazanie spraw z postępowania uproszczonego do właściwości sądów pokoju, np. w zakresie oddania sędziom pokoju spraw o wartości przedmiotu sporu nieprzekraczającej 10.000 zł, które wcześniej były rozstrzygane w postępowaniu uproszczonym (co jednak w tym wariantcie rodziłoby pytanie o zasadność utrzymania postępowania uproszczonego);

- c) przyznanie sądom pokoju szerszych uprawnień, np. w sprawach rodzinnych i spadkowych, co jednak wymagałoby również częściowej rezygnacji z postępowań nieprocesowych, normujących te postępowania;
- d) interesującym rozwiązaniem jest również możliwość przekazywania przez sąd powszechny określonych spraw cywilnych sądom pokoju *ad casum*, w zależności od oceny dokonanej przez sędziego sądu powszechnego i stopnia jej skomplikowania. Rodzi to jednak realne ryzyko zbyt nadmiernego obciążenia sądów pokoju przez sądy powszechne. Dodatkowym mankamentem jest brak możliwości ustalenia według jakich zasad proceduralnych miałyby się to rozstrzygać.

Nie sposób nie zauważyć, że w polskim modelu postępowania uproszczonego mieści się szereg spraw, które w innych krajach są rozstrzygane przez sędziów pokoju. Dla przykładu, w Belgii kognicja sędziów pokoju obejmuje w sprawach cywilnych: wszystkie powództwa, w których kwota roszczenia nie przekracza 2 500 euro, z wyjątkiem sporów pomiędzy przedsiębiorstwami, spory dotyczące kosztów wynajmu, w tym spory dotyczące dzierżawy komercyjnej, służebności, spory dotyczące wywłaszczenia w przypadkach szczególnie naglących, sprawy dotyczące opieczutowania i zajęcia majątku, powództwa dotyczące opieki, powództwa dotyczące domniemania nieobecności i zarządzania dobrami osoby nieobecnej, powództwa dotyczące ochrony osób chorych psychicznie, wszelkie powództwa dotyczące odzyskania pieniędzy wniesione przez dostawcę elektryczności, gazu, ciepła lub wody lub przez osobę oferującą dostęp do publicznej sieci komunikacji elektronicznej, usługę transmisji radiowej lub przekazu radiowego lub telewizyjnego, wniesione wobec osoby fizycznej niebędącej przedsiębiorstwem z powodu zalegania z płatnością za dostawę usługi użyteczności publicznej przez dostawcę lub osobę wyżej wskazaną. Z kolei w Szwajcarii sędziowie pokoju prowadzą jako pierwsza instancja postępowania pojednawcze, kierując negocjacjami w sprawach: wierzytelności i sporów konsumenckich (spory o pieniądze wynikające ze stosunków prywatnych i handlowych powstałych z tytułu umowy kupna-sprzedaży, umowy zlecenia, umowy o dzieło etc.), pracowniczych (wynagrodzenie, nadgodziny, wypowiedzenie, świadectwo pracy etc.), powództw w sprawie wypadków drogowych, powództw o alimenty, spadkowych (podważenie testamentu, podział spadku etc.), sporów sąsiedzkich (hałas, drzewa, budynki etc.), naruszenia praw osobistych. Dla porównania również, w Stanach Zjednoczonych zakres kognicji sędziów pokoju zależy od regulacji stanowych. W niektórych stanach (Teksas, Arizona), orzekają oni w sprawach mniejszej wagi (tzw. *small claim courts*).

Wydaje się zatem, że **najprostszym rozwiązaniem jest rezygnacja z postępowania uproszczonego przed sądem powszechnym i powierzenie sędziom pokoju spraw opisanych w art. 505<sup>1</sup> k.p.c., które należą obecnie do kognicji sądów powszechnych.**

Plusem takiego rozwiązania jest dodatkowo szerszy zakres kognicji niż wynikający z propozycji by powierzyć sędziom pokoju rozstrzyganie jedynie spraw o zapłatę w zakresie wartości przedmiotu sporu do 10.000 zł. Można - dodatkowo - próbować poszerzyć kognicję sądów pokoju o proste sprawy rodzinne i spadkowe, a także o:

- spory z powództwa najemcy lokalu mieszkalnego przeciwko wynajmującemu;
- spory sąsiedzkie o tzw. immisje;
- spory z czynów niedozwolonych, jeśli wartość przedmiotu sporu nie przekracza 20.000 zł, a dochodzone przez powoda roszczenie nie jest związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.
- spory o naruszenie posiadania, jeśli wartość przedmiotu sporu nie przekracza 20.000 zł;
- spory o wydanie własności i o ochronę własności, jeśli wartość przedmiotu sporu nie przekracza 20.000 zł, chyba że powód i pozwany są sąsiadami, a dochodzone roszczenie nie jest związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez powoda.

Poza kognicją sądów pokoju winny znaleźć się sprawy pracownicze, rozstrzygane w kompozycji jednego sędziego i dwóch ławników, gdyż prowadziłyby to do powstania niespójności w systemie prawnym.

Rozstrzygnięcia wymaga także problem celowego „rozdrabniania” roszczeń, w celu objęcia ich kognicją sądu pokoju, a następnie uzyskanie orzeczenia *de facto* co do zasady, wiążącego sąd rejonowy lub okręgowy przy dochodzeniu większej części roszczenia. Możliwe są tutaj dwa rozwiązania:

- nałożenie obowiązku złożenia oświadczenia, że dochodzona kwota wyczerpuje roszczenie powoda z danego zdarzenia lub z danego stosunku prawnego lub jego części (nie zawsze to rozwiązanie jednak się sprawdzi, przede wszystkim w odniesieniu do stosunków o charakterze ciągłym);
- wyraźne wyłączenie związania innego sądu orzeczeniem sądu pokoju, w przypadku dochodzenia pozostałej części roszczenia, przewyższającej tę dochodzoną przed sądem pokoju (wadą tego rozwiązania jest ryzyko niespójności orzeczniczej oraz konieczność powielania czynności dowodowych).

## **2) Sprawy karne**

Z kolei w sprawach o charakterze represyjnym, należy wziąć pod uwagę następujące możliwe założenia co do zakresu kognicji sędziów pokoju:

- a) sprawy o wykroczenia;
- b) sprawy o przestępstwa, w których sprawcę ujęto na „gorącym uczynku”. Dodatkowego wskazania wymaga jednak, by były to sprawy, w których prowadzone jest dochodzenie, albowiem np. sprawy o zabójstwo, nawet gdy sprawcę niezwłocznie ujęto, nie powinny być rozstrzygane w sądach pokoju;
- c) sprawy o przestępstwa, w których prowadzone jest dochodzenie (art. 325b k.p.k.). W tym przypadku, proponuje się jednak włączenie do ich kognicji spraw, w których wartość przedmiotu przestępstwa albo szkoda wyrządzona lub grożąca nie przekracza 10.000 zł. Wyłączyć można również z kognicji sądów pokoju czyny zabronione stypizowane w art. 159 k.k., 289 § 2 k.k., 297 k.k., 300 k.k. Można również rozważyć (choć ma to niewątpliwie również swoje wady) pozostawienie sędziom pokoju możliwość rozstrzygania niektórych spraw ściganych z oskarżenia prywatnego, tj. stypizowanych w art. 212 k.k., 216 k.k., 217 k.k., 157 § 2 i 3 k.k.
- d) wyłączyć należy z kognicji sędziów pokoju sprawy o przestępstwa i wykroczenia skarbowe. Stopień ich skomplikowania, korzystanie z opinii biegłych, jak również znaczenie kwestii prejudycjalnych w tych procesach powodują, że bez względu na stopień społecznej szkodliwości i granice ustawowego zagrożenia karą, rozstrzygnięcie o nich nie stanowi prostej materii.

## **2. Założenia dotyczące postępowania przed sądami pokoju**

Na wstępie, należy zauważyć, że np. w Stanach Zjednoczonych sędziowie sądów państwowych rozstrzygają sprawy bez przypisania ich do spraw wyłącznie cywilnych, bądź karnych. Jednym z wariantów niniejszego projektu jest jednak zapewnienie odrębności sędziów pokoju orzekających w sprawach cywilnych i karnych, by nie skupiać w rękach sędziego rozstrzygnięcia w sprawach, które są oparte na dwóch diametralnie różnych modelach postępowania i procedurach. Wreszcie, kolejnym argumentem przemawiającym przeciw takiej kumulacji uprawnień orzeczniczych w rękach jednego

sędziego pokoju byłaby niemal całkowita rezygnacja z formalizmu i procedury, co w istocie bardziej zbliżałoby sądy pokoju do arbitrażu i byłoby to rozwiązanie dalekie od przyjętych w naszym kręgu kultury prawnej. Z drugiej strony połączenie kompetencji sędziego pokoju w obydwu rodzajach spraw byłoby najbliższe społecznym możliwościom percepcji wymiaru sprawiedliwości i czyniłoby sądy pokoju dużo bardziej czytelnymi dla obywateli.

Niezależnie od przyjętego wariantu, reformie powinny przyświecać następujące założenia co do rozwiązań proceduralnych.

### **1) Procedura cywilna**

- a) procedura postępowania przed sądami pokoju winna być uregulowana w kodeksie postępowania cywilnego, bez konieczności tworzenia odrębnej ustawy procesowej;
- b) należy zastosować w sprawach cywilnych uproszczoną procedurę, ale jednak opartą na postępowaniu procesowym. Zastosowanie procedury nieprocesowej miałyby sens, o ile przewidziano by kognicję sądów pokoju w sprawach np. spadkowych, czy rodzinnych, jednak wprowadzanie do sądów pokoju elementów nieprocesowych nie wydaje się być wskazane;
- c) najprostszym rozwiązaniem byłoby zastosowanie procedury przewidzianej w postępowaniu uproszczonym (art. 505<sup>1</sup> i nast. k.p.c.) do postępowania przed sędziami pokoju. Należałoby jednak uwzględnić przewidziane w nim odrębności i np. zrezygnować z przepisu art. 505<sup>7</sup> k.p.c.
- d) można przewidzieć, że sprawa będzie rozstrzygana w ciągu maksymalnie dwóch terminów;
- e) pewne uproszczenie procedury mogłoby stanowić wyznaczenie na posiedzeniu niejawnym terminów rozpraw i doręczenie zainteresowanym osobom zawiadomień/wezwań na rozprawę;
- f) gdyby przewidziano środki zaskarżenia do sądów państwowych, należy wskazać by zostały one rozstrzygane przez jednego sędziego, co do zasady na posiedzeniu niejawnym (art. 505<sup>10</sup> k.p.c. stanowi tutaj dobry model);
- g) nie należy rezygnować z możliwości przesłuchania świadka w drodze telekonferencji, czy złożenia oświadczenia w formie pisemnej (pod rygorem odpowiedzialności karnej,

że oświadczenie składa osobiście, bez niczyjej pomocy), tym bardziej, że proponowane zmiany procedury cywilnej zawierają co najmniej podobne propozycje. Jakkolwiek składanie oświadczeń w formie pisemnej budzi wątpliwości w świetle zasady bezpośredniości w postępowaniu dowodowym, to jednak są to rozwiązania powszechnie stosowane np. w arbitrażu;

- h) można zastanowić się także nad zwiększeniem roli doręczeń elektronicznych, organizacji tzw. posiedzenia wstępnego, ustalającego plan procesu, wprowadzeniem procedury *discovery* (którą pomija proponowana reforma procedury cywilnej, choć można ją odnaleźć np. w przepisach ustawy z dnia 21 kwietnia 2017 r. o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji), czy prowadzeniem procesu co do zasady w formie ustnej (aczkolwiek wydaje się to dyskusyjne);
- i) prawomocny wyrok sądów pokoju powinien z mocy samego prawa dostawać klauzulę wykonalności;
- j) nieprawomocny wyrok sądu pokoju objęty byłby rygiorem natychmiastowej wykonalności, chyba że sąd pokoju lub sąd II instancji, po wysłuchaniu stron, zdecydowałby o jego nienadawaniu lub uchyleniu;
- k) zasadniczej zmianie nie powinny ulec przepisy dotyczące możliwości udzielania zabezpieczenia przez sądy rejonowe;
- l) należy rozważyć przyznanie sędziom pokoju kompetencji w sprawach egzekucyjnych, w zakresie spraw rozstrzyganych przed sądami pokoju.

## **2) Procedura karna (postępowania represyjne)**

- a) ze względu na zakres kognicji, przepisy dotyczące postępowania przed sądami pokoju w sprawach o charakterze represyjnym nie będą uregulowane wyłącznie w kodeksie postępowania karnego;
- b) proponuje się ustanowienie odrębnego postępowania szczególnego w zakresie spraw przed sędziami pokoju (z zachowaniem wszak odrębności dotyczącej postępowania w sprawach o wykroczenia. Ewentualnie, można sobie wyobrazić rezygnację z odrębnego postępowania w sprawach o wykroczenia i zastąpienia go zunifikowanym

modelem, służącym rozstrzygnięciu wszystkich spraw represyjnych przed sądami pokoju);

- c) wzorzec może stanowić postępowanie przyspieszone (art. 517a i nast. k.p.k.), w którym stosuje się przepisy o postępowaniu zwyczajnym z zastrzeżeniem odrębności przewidzianych w postępowaniu przyspieszonym. W takim przypadku, należałoby recypować odpowiednie przepisy z kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, które dotyczą kompetencji sądów powszechnych;
- d) proponuje się umożliwienie sędziom pokoju przekazanie sprawy do rozpoznania przez sąd powszechny. O ile taka propozycja jest dyskusyjna na kanwie procedury cywilnej, o tyle mając na uwadze charakter postępowań represyjnych – należy w wyjątkowych wypadkach taką możliwość dopuścić. Jednak powinna istnieć możliwość zaskarżenia postanowienia sędziego pokoju w tym przedmiocie;
- e) rozważyć należy, czy w sprawach z oskarżenia publicznego skargę, inicjującą postępowanie, winna stanowić notatka służbowa Policji, czy też innego organu który mógłby występować przed sędziami pokoju jako oskarżyciel publiczny;
- f) postanowienie represyjne przed sędziami pokoju winno zakończyć się w miarę możliwości w ciągu dwóch terminów rozprawy.

\*\*\*