

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel wydania proponowanych ustaw oraz rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być normowana

Projekt ustawy o sądach pokoju, mimo nowatorskiego charakteru odpowiadającego aktualnym wyzwaniom w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości, niezależnie od przystosowania do aktualnych wymogów ustrojowych określonych przez ramy wyznaczone przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. poz. 483, z późn. zm.), stanowi nawiązanie do polskiej historii. Nawiązując do wcześniejszych doświadczeń, sięgających kilku stuleci wstecz na ten temat m.in.: M. Krajewski, „*Wiadomość o sądzie pokoju*” sprzed 200 lat Wincentego H. Gawareckiego. *Przyczynek do historii państwa i prawa Polski epoki rozbiorowej*, „*Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania*”, 7/2015, s. 93-103) jeszcze w okresie Drugiej Rzeczypospolitej (do 1938 r.), – do której „najlepszych tradycji” nie tylko nawiązuje wprost ustrojodawca w tekście Preambuły Konstytucji, ale i okresu, w którym należy upatrywać korzeni wielu współczesnych rozwiązań prawno-ustrojowych (np. tradycja wydawania skodyfikowanych zasad techniki prawodawczej albo instytucji w postaci Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, czy Rady Prawniczej jako ówczesnej Rady Legislacyjnej), instytucja sądownictwa lub sędziów pokoju również występowała, mając nawet umocowanie konstytucyjne (zgodnie z art. 76 zdanie pierwsze Konstytucji „marcowej” z dnia 17 marca 1921 r.: „*Sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia, jednakże sędziowie pokoju z reguły wybierani są przez ludność*”).

Zgodnie z przyjętym w Polsce dwudziestolecia międzywojennego modelem, sędziowie pokoju pochodzili z wyboru mieszkańców danego okręgu sądowego, obejmowali funkcję na pięcioletnią kadencję, a za udzielenie im wsparcia organizacyjno-lokalowego odpowiedzialne były organy terenowe, działające w ramach najniższych jednostek podziału administracyjnego kraju (np. lokale dla sądów pokoju albo pokrycie komornego za lokale wynajęte zobowiązane były zapewnić gminy). Kandydatem na sędziego pokoju mogła być osoba, która ukończyła 30 lat i co najmniej sześć klas szkoły średniej, zamieszkująca co najmniej od roku w danym powiecie oraz charakteryzująca się nieskazitelnym charakterem. Ówczesne przepisy wyłączały możliwość objęcia stanowiska sędziego pokoju przez osoby zasiadające jednocześnie w parlamencie, a także przez czynnych funkcjonariuszy publicznych, wojskowych w służbie czynnej, duchownych oraz przez adwokatów i notariuszy. Stanowiska sędziego pokoju nie mogła objąć także osoba, przeciwko której toczyło się postępowanie sądowe o przestępstwo z

chęci zysku lub o zbrodnię. W przypadku niewybrania sędziów pokoju w wyborach, albo jeżeli liczba głosów oddanych przy wyborze nie przekraczała jednej trzeciej części ogólnej liczby wyborców, prawo do mianowania sędziego pokoju przysługiwało Ministrowi Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości mianował również sędziego pokoju w przypadku nieobjęcia stanowiska przez sędziego pokoju lub gdy stanowisko zwolniło się w trakcie kadencji. Jeśli chodzi o kwestię uposażenia sędziego pokoju, to charakteryzowało się ono zróżnicowaniem w zależności od tego, czy sprawowanie urzędu sędziego pokoju stanowiło zawód sędziego pokoju oraz od rodzaju posiadanego wykształcenia. Niezawodowi sędziowie pokoju pełnili urząd honorowo, w zamian otrzymując zwrot kosztów podróży oraz ryczałt miesięczny.

W Konstytucji kwietniowej z 1935 r. sprawowanie wymiaru sprawiedliwości powierzono wyłącznie sędziom zawodowym. Instytucję sądów pokoju zniesiono w 1938 r. Na mocy dekretu PKWN z dnia 15 sierpnia 1944 r. o wprowadzeniu Sądów Przysięgłych przywrócono wyłącznie funkcjonującą poprzednio instytucję przysięgłych.

Warto zwrócić uwagę, że – jak wynika z historycznoprawnych badań instytucji sądów pokoju w okresie Drugiej Rzeczypospolitej – współczesne oceny ich działalności są umiarkowanie pozytywne, a źródeł ewentualnych zarzutów i krytyki dopatrywać należy raczej nie tyle w specyfice instytucji sędziego pokoju, co w generalnej sytuacji, w której znalazło się wówczas sądownictwo budowane po okresie zaborów, ze wszystkimi towarzyszącymi temu procesowi okolicznościami i przeszkodami, jak na przykład: chaosem prawnym, mozaiką prawną na skutek niespójnych przepisów pozostawionych po zaborcach, brakiem wykwalifikowanych kadr szeroko rozumianej administracji państwowej, zderzeniem odmiennych tradycji prawniczych, dynamiką równolegle realizowanych reform różnych dziedzin prawa oraz przekształceniami w organizacji władzy publicznej. Mimo wszystkich tych trudności i przeszkód, formułowany jest pogląd, że w okresie międzywojennym „sędziowie pokoju, którzy objęli swój urząd, wdrazali się w rutynę orzeczniczą (...) pierwsze miesiące działalności sądów pokoju pozwoliły osiągnąć wiele sukcesów (...) a sędziowie – w większości niemający przecież wcześniej związków z wymiarem sprawiedliwości – rozpoczęli urzędowanie. Co więcej, protokoły wizytacji wskazują, że do jakości ich orzecznictwa nie było na razie większych zastrzeżeń” (tak S. Paciorkowski, *Pierwsze miesiące działalności sądów pokoju w Apelacji Poznańskiej w 1920 roku w świetle akt Sądu Apelacyjnego w Poznaniu*, „Adam Mickiewicz University Law Review”, czerwiec 2015, s. 21-22; na ten temat też m.in.: M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa powszechnego II Rzeczypospolitej*, Poznań 2003; S. Paciorkowski, *Sąd Pokoju w Pleszewie (1920 – 1926)*, [w:] „Rocznik Pleszewski”,

2011; P. Fiedorczyk, P. Kowalski, *Sądownictwo powszechne na terenie województwa białostockiego w II RP*, „Miscellanea Historico-Iuridica”, 11/2012, s. 275-299; M. Materniak-Pawłowska „*Zawód sędziego w Polsce w latach 1918-1939*”, *Czasopismo Prawno-Historyczne*, LXIII/2011, s. 63-110).

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

Ponadto, poza argumentem z polskiej tradycji, podnieść trzeba argument z doświadczeń zagranicznych. Jak obrazują poniższe przykłady, instytucja sądów pokoju służy, w licznych, wysoko rozwiniętych oraz uchodzących za w pełni praworządne krajach, jako wartościowe uzupełnienie profesjonalnego, działającego w sposób bardziej sformalizowany sądownictwa powszechnego¹.

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,

¹ Niniejsza część uzasadnienia stanowi rozdział *Białej księgi w sprawie wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji sądów (sędziów) pokoju*, Warszawa, 11 stycznia 2018 r., zawierający opracowanie dotyczące międzynarodowych przykładów instytucji sędziów pokoju, przygotowane w oparciu o Informację na temat instytucji sędziego pokoju (jurysdykcji, warunków i sposobu wyboru) w Belgii, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych, sporządzoną na zlecenie Biura Analiz Sejmowych.

w ramach orzekania, bazowały bardziej na swojej intuicji i przekonaniach osobistych oraz obowiązujących na danym terenie zwyczajach, niż na pisanim prawie stanowionym. Osoby piastujące stanowiska sędziowskie orzekały zarówno w sprawach cywilnych jak i karnych².

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 magistrackich³. 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 poważniejsze mogą rozpatrywać w początkowej fazie, przed skierowaniem do sądów koronnych (*crown courts*). Do ich właściwości należą także niektóre sprawy cywilne, przede wszystkim sprawy rodzinne⁴.

Sędziowie pokoju muszą mieć ukończone 18 i nie więcej niż 70 lat, być zapisani w rejestrze wyborców do wyborów parlamentarnych lub do wyborów lokalnych⁵. 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.⁶ Sędziowie pokoju są wybierani przez lokalne komitety doradcze, składające się z czynnych sędziów pokoju i

² R. Kucharski, *Amerykański model sądownictwa przyspieszonego*, „Prokuratura i Prawo”, 11/2006, s. 127, arch.pg.gov.pl/upload_doc/000000731.doc.

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

⁴ A. Lambert, *650 years of the office of Justice of the Peace/Magistrate*, „Amicus Curiae”, 88, Winter 2011.

⁵ A. Horne, *op. cit.*

⁶ *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/>.

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 rozmowy⁷.

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 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*)⁸. 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 od liczby mieszkańców⁹.

⁷ *Ibidem*.

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

⁹ *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.

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 prowadzenie 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 wieku¹⁰. Na sędziego pokoju może zostać wybrana osoba zarejestrowana w spisie wyborców Arizony i zamieszkała w okręgu danego sądu, natomiast wykształcenie prawnicze nie jest wymagane¹¹.

Poza wskazanymi wyżej przykładami państw o anglosaskiej tradycji prawnej, wskazać można Belgię jako państwo, w którym także funkcjonują sądy pokoju (fr. *juge de paix*, flam. *vrederechter*). W Belgii funkcjonuje 187 sądów tego typu, co do zasady jeden sąd pokoju istnieje w każdym kantonie sądowym¹². 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^o), lub też przez przynajmniej 5 lat sprawować określone funkcje sędziowskie (CJ, art. 187, § 2, 2^o). Do jurysdykcji belgijskich sądów pokoju należą m.in. powództwa, w których kwota roszczenia nie

¹⁰ *Justice Courts, op.cit.*

¹¹ *Ibidem.*

¹² *Justice de paix*, Service public federal, 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; *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).

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 dnia 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 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 dnia 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 osobistych¹³. 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

¹³ *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.

propozycja wyroku została przez jedną ze stron odrzucona, sędzia bezzwłocznie sporządza pozew sądowy dla skarżącej strony¹⁴.

Jak zasygnalizowano na wstępie, projektowane rozwiązania przygotowano mając na uwadze nie tylko postulaty reformy sądownictwa i częściowej jego „demokratyzacji”, ale i wymogi ustrojowe odzwierciedlone w obowiązującej Konstytucji, w tym także bogatym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego oraz bogatej literaturze prawniczej, a także z uwzględnieniem aktualnego kształtu regulacji w dziedzinie szeroko rozumianej organizacji wymiaru sprawiedliwości i ustroju sądownictwa. Innymi słowy, intencją projektodawcy było takie ukształtowanie modelu sądów pokoju na poziomie regulacji ustawowej, by z jednej strony zadośćuczynić standardom konstytucyjnym, bez konieczności nowelizowania obowiązującej Konstytucji, z drugiej zaś strony maksymalnie precyzyjnie i bez uszczerbku dla sądownictwa powszechnego w aktualnym kształcie (a także toczących się już postępowań) „wkomponować” nową instytucję sądów pokoju w ramy judykatury. Cel ten osiągnięto poprzez oparcie się na szeregu zasad ogólnych, które konsekwentnie wdrożono w projektowanych przepisach.

Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji, wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe. Jednocześnie ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami ustrojodawca powierzył do uregulowania ustawodawcy zwykłemu (art. 176 ust. 2 Konstytucji). Za wyjątkiem spraw powierzonych w ustawie do właściwości innych sądów, wymiar sprawiedliwości we wszystkich innych sprawach sprawują sądy powszechne (art. 177 Konstytucji).

Konstytucyjne wymogi przewidziane dla sędziów zawarte są w art. 178 Konstytucji. W sprawowaniu swojego urzędu sędziowie są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom; nie mogą również należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Sędziom należy zapewniać warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków.

Artykuł 180 Konstytucji przewiduje nieusuwalność sędziów, która stanowi gwarancję ich niezawisłości. W szczególności złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Natomiast na mocy

¹⁴ *Friedensrichter*, op. cit.

art. 181 Konstytucji zapewniono sędziom immunitet gwarantujący brak możliwości pociągnięcia ich do odpowiedzialności karnej, a także pozbawienia wolności, bez uprzedniej zgody określonego w ustawie sądu. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się prezesa właściwego miejscowo sądu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Konstytucja zakłada w art. 182 udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. W doktrynie jednolicie podkreślany jest znaczny margines swobody, jaki ustrojodawca przyznał ustawodawcy zwykłemu w celu uregulowania tej kwestii. Podkreśla się, iż „dotyczy ona bowiem zarówno określenia sposobu realizacji tego udziału, jego zakresu, jak też samego usytuowania i wreszcie konstrukcji instytucji obywatelskiej. Oznacza to, że to ustawodawca może rozstrzygnąć, czy sposobem realizacji będzie instytucja przedstawicielstwa obywatelskiego, która uczestniczy w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości obok sędziego, tworząc w istocie mieszane składy orzekające. Na tym m.in. założeniu oparta jest instytucja ławnika. Ustawodawca może jednak przewidzieć także samodzielność działania obywatelskiego przedstawiciela w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, co zazwyczaj jest dopuszczalne w wielu systemach prawnych na najniższym szczeblu systemu sądowego rozstrzygania, np. tzw. sędziowie pokoju”¹⁵. W każdym razie Konstytucja nie zezwala na ukształtowanie wymiaru sprawiedliwości w sposób, który z jednej strony całkowicie wykluczyłby udział obywateli, a z drugiej strony powierzył wymiar sprawiedliwości całkowicie przedstawicielom społeczeństwa niebędących sędziami. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2005 r. w sprawie o sygn. akt P 16/04 Trybunał orzekł, że „z punktu widzenia zakresu udziału czynnika społecznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oznacza to, że udział ten może być ograniczony do niektórych spraw; wyłącza to jednak możliwość takiej regulacji, by w sprawach danej kategorii wymiar sprawiedliwości należał wyłącznie do czynnika społecznego”. Problemy na tym tle wiążą się z ustaleniem, co dokładnie stanowi komponent pojęcia „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości”, niemniej jednak przyjmuje się, że jego zakres obejmuje orzekanie, czyli rozstrzyganie spraw. Dodatkowe zagadnienie wymagające rozważenia, na tle art. 182 Konstytucji, to odkodowanie znaczenia pojęcia „udziału” obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz zakresu tego

¹⁵ L. Garlicki, Konstytucja, komentarz do artykułu 177, tom 4, s. 4 oraz prof. dr hab. Marek Safjan, dr hab. Leszek Bosek, Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, C.H.Beck 2016, komentarz do art. 178, dostęp Legalis online z dnia 22 września 2021 r.

udziału. Zgodnie z poglądem wyrażanym w literaturze „trzeba podkreślić, że jedynie w gestii ustawodawcy zwykłego jest ustalenie ostatecznego zakresu przedmiotowego orzekania, który stanie się udziałem obywateli. (...) Rozstrzygnięcia wymagałaby wątpliwość, czy sama możliwość złożenia odwołania od wydanego w takim składzie wyroku eliminowałaby wątpliwości co do przekroczenia granic swobody ustawodawcy, skoro odwołanie od wyroku jest uprawnieniem, z którego strona skorzystać nie musi. Czy wówczas nie mielibyśmy do czynienia ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości przez samych obywateli (zob. art. 175 ust. 1 Konstytucji RP). Przyjęcie takiej koncepcji mogłoby być możliwe, gdyby akceptować udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości nie jako pełnienie pomocniczej roli uczestnika organów orzekających, lecz jako upoważnienia do przekazania mu części uprawnień w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, zapewne w sprawach najdrobniejszych i nieskomplikowanych.”¹⁶. W tym miejscu należy również wskazać, że w doktrynie odnotowano odmienne brzmienie obecnie obowiązującej normy art. 182 Konstytucji w kontekście poprzednich uregulowań Konstytucji z 1952 r. Zgodnie z brzmieniem art. 49 Konstytucji z 1952 r., rozpoznawanie i rozstrzyganie spraw w sądach odbywało się z udziałem ławników ludowych, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie. Ponieważ w tekście obowiązującej Konstytucji zrezygnowano z tak szczegółowego uregulowania czynnika społecznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, niektórzy przedstawiciele doktryny podnoszą, że mogło to doprowadzić – poprzez wykonanie przez ustawodawcę normy konstytucyjnej w modelu zakładającym zbyt okrojony udział czynnika społecznego – do naruszenia Konstytucji¹⁷. „Jak trafnie zauważył jednak Marcin Wiącek, zabieg ten można uznać także za celowo dopuszczający sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez obywateli w formach odmiennych niż model ławników (wystąpienie Marcina Wiącka pt. „Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w ujęciu konstytucyjnym” podczas konferencji „Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości”, która odbyła się 25.05.2017 r. w siedzibie Krajowej Rady Sądownictwa, <https://youtube.com/watch?v=N2W1IXNE5Tc> (dostęp: 7.10.2020 r.). W związku z powyższym za zgodny z intencją ustrojodawcy można by uznać np. model sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sędziów przysięgłych lub pokoju.”¹⁸ Z

¹⁶ L. Garlicki, Konstytucja, komentarz do artykułu 177, tom 4, s. 4 oraz prof. dr hab. Marek Safjan, dr hab. Leszek Bosek, Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, C.H.Beck 2016, komentarz do art. 182, dostęp Legalis online z dnia 22 września 2021 r.

¹⁷ Tak P.W. Juhacz „Trzy tezy o sędziach społecznych i ich udziale w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce”, w: Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2006/5, s. 159.

¹⁸ Natalia Woszczyk, Konstytucyjne granice udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości” w: „Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, red. naukowa R. Piotrowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2021 r., s. 96.

drugiej strony nie można nie zauważyć, że sposób zagwarantowania udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przez ustawodawcę powinien przede wszystkim w pełni korespondować z konstytucyjnym prawem do sądu. „Z perspektywy subiektywnych doświadczeń jednostki tego rodzaju sprawy mogą mieć jednak zupełnie zasadnicze znaczenie. Także przecież w tych sprawach każdy ma prawo do ich rozpatrzenia przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Oznacza to, że obywatele sprawujący wymiar sprawiedliwości powinni spełniać wymagania dotyczące niezależności, bezstronności i niezawisłości stawiane sędziom. Jednak wtedy nie będą obywatelami uczestniczącymi w wymiarze sprawiedliwości, ale osobami mającymi kwalifikacje sędziów. W każdym razie ci, którzy wydają wyroki, nie mogą – w świetle art. 45 Konstytucji RP – zawdzięczać swojego prawa do wyrokowania powołaniu o charakterze politycznym, a więc w szczególności pośrednim lub bezpośrednim wyborom.”¹⁹. Przynajmniej warto poglądy wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, w którym Trybunał wskazał, że Konstytucja nie zawiera wprost przepisu, który powierzałby sprawowanie wymiaru sprawiedliwości wyłącznie sędziom lub stwierdzał *expressis verbis*, że sądy są obsadzone wyłącznie przez sędziów w konstytucyjnym rozumieniu tego słowa. Co więcej, choć z Konstytucji wynika zasada, że wymiar sprawiedliwości jest sprawowany przez sędziów, a jako wprost przewidziany wyjątek wskazany jest jedynie udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości na zasadach określonych w ustawie, to Konstytucja nie wyklucza całkowicie wprowadzenia dalszych wyjątków od wymienionej zasady, polegających na powierzeniu sprawowania wymiaru sprawiedliwości osobom, których status prawny nawiązuje do tylko do konstytucyjnej pozycji sędziowskiej. 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 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 wzorowi niezawisłości, wynikającemu z konstytucyjnych przepisów dotyczących statusu sędziowskiego.

¹⁹ R. Piotrowski, „Konstytucyjne wyznaczniki udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości”, w: „Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości”, red. naukowa R. Piotrowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2021 r., s. 119.

Wprowadzenie w Rzeczypospolitej Polskiej instytucji sędziów pokoju wymaga respektowania konstytucyjnych warunków funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Brak jest bowiem podstaw, by wymiar sprawiedliwości sprawowany przez obywateli miał nie realizować tych samych gwarancji co wymiar sprawiedliwości sprawowany przez sędziów zawodowych. W tym zakresie kluczową rolę odgrywa art. 45 ust. 1 Konstytucji, który przyznaje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Pojęcia te natomiast winny być rozumiane tak, jak wynika to z przepisów rozdziału VIII Konstytucji. W swoim wyroku z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, Trybunał wskazał, że *Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji mówiąc o niezawisłym sądzie, ściśle nawiązuje do takiej niezawisłości, o jakiej mowa w art. 178 i następnych Konstytucji. Niezawisły sąd tworzą osoby, którym prawo nadaje cechę niezawisłości, i to nie tylko werbalnie deklarując istnienie tej cechy, lecz kształtując tak system uwarunkowań działania sędziów, aby tę niezawisłość realnie, efektywnie zagwarantować.*

Pojęcie niezawisłości sędziowskiej obszernie wyjaśnione zostało przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, w którym Trybunał wskazał, iż *niezawisłość obejmuje szereg elementów, takich jak: bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, wewnętrzną niezależność sędziego.* Obniżenie konstytucyjnego standardu w stosunku do obywateli uczestniczących w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości pociągałoby za sobą naruszenie gwarancji leżących u podstaw prawa do sądu – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku wydanym do sygn. SK 7/06 - *w art. 45 ust. 1 Konstytucji chodzi bowiem o stworzenie pewnych gwarancji istotnych z punktu widzenia człowieka i obywatela oraz innych podmiotów stosunków prawnych, które mogą korzystać z konstytucyjnych wolności i praw.* Dlatego też proponowana instytucja sędziów pokoju ukształtowana została w sposób zapewniający im niezawisłości w orzekaniu.

Przedstawiona w projekcie koncepcja przewiduje włączenie sędziów pokoju w system wymiaru sprawiedliwości w znaczeniu konstytucyjnym i powierzenie im w tym zakresie zadań określonych ustawą. Instytucja wykreowana przez projektowane przepisy nie doprowadzi do stanu sprzeczności z Konstytucją, gdyż wyeliminowane zostaną zagrożenia dla niezawisłości i niezależności sędziego pokoju, a przez to respektowane zostanie prawo do rozstrzygnięcia sprawy przez niezawisły i niezależny sąd w rozumieniu art. 45 Konstytucji. Stanie się to

poprzez odniesienie zasad wyznaczających wymagania oraz przyznane w Konstytucji sędziom przywileje, w celu zagwarantowania obiektywizmu sędziów pokoju przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Dla osób, którym projektowana ustawa powierza wykonywanie wymiaru sprawiedliwości, przewidziano nazwę sędziowie pokoju. Wprowadzenie instytucji sędziów pokoju w proponowanym kształcie pozwoli na istotne ograniczenie obciążenia sądów powszechnych w zakresie rozpoznawania spraw mniejszej wagi. W chwili obecnej sądy te są obciążone licznymi drobnymi sprawami, co znacznie przyczynia się do przewlekłości wszystkich prowadzonych postępowań.

Trybunał Konstytucyjny rozważając obsady sądowych składów orzekających przez samych tylko sędziów podkreślił, że *„zasada sprawności działania organów państwa i instytucji publicznych wskazywałaby więc na potrzebę pewnej elastyczności rozwiązań, dążenia do faktycznego i efektywnego pogodzenia wymogów prawa do sądu, a nie na bezwzględne akcentowanie tylko wymogów ściśle formalnych, w postaci prawa do rozstrzygnięcia sprawy przez sędziego. Warto też zwrócić uwagę, że w praktyce wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych sprawują nie tylko sądy, ale również sądy polubowne złożone z osób, które nie są sędziami i nie mają gwarancji niezawisłości. (...) W związku z wyraźnym nawiązaniem przez art. 45 ust. 1 Konstytucji do treści art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, będącej jednym ze źródeł wiążącego nasze państwo prawa międzynarodowego, należy dodać, iż Europejski Trybunał Praw Człowieka nie traktuje pojęcia "sąd" użytego w Konwencji w sposób formalistyczny i przyjmuje, że "sąd może być złożony w całości lub częściowo z osób, które nie są zawodowymi sędziami" (wyrok ETPC z 23 kwietnia 1987 r. w sprawie Ettl i inni przeciwko Austrii, sygn. 9273/81 oraz wyrok ETPC (pełny skład) z 8 czerwca 1976 r. w sprawie Engel i inni przeciwko Holandii, sygn. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72.) (...).*

Z treści uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego można zarazem wyprowadzić tezę o możliwości powierzenia pełnienia czynności sędziowskich osobom niebędącym sędziami pod warunkiem, że status tej osoby będzie możliwie zbliżony do statusu sędziego, który został określony na poziomie konstytucyjnym, gwarantującym zarazem prawidłową realizację normy z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Z kolei uzasadnionym celem przemawiającym za wprowadzeniem proponowanej regulacji jest 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 drobnych²⁰. Zabieg taki pozwoli również na ograniczenie niepożądanych skutków rutyny orzeczniczej.

Powyższe wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego zapadły na tle funkcjonowania instytucji asesora w wymiarze sprawiedliwości. Zagadnienie to stanowiło również przedmiot dociekań Sądu Najwyższego. W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 2020 r., sygn. akt III KK 364/20, wydanym w kontekście podniesionego zarzutu nienależytej obsady sądu, w sytuacji gdy wyrok został wydany przez sąd w składzie – co istotne dla sędziów pokoju - jednego asesora sądowego, Sąd Najwyższy potwierdził możliwość ustawowego określenia innego niż sędzia podmiotu, który będzie konstytuował skład sądu karnego orzekającego na rozprawie. Zgodnie z art. 28 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 534 i 1023), na rozprawie głównej sąd orzeka w składzie jednego sędziego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że ustrojowy charakter tego przepisu (wynikający ze wskazania, że w skład sądu wchodzi sędzia), obliguje do uwzględnienia treści regulacji dotyczących ustroju sądownictwa, a więc zarówno przepisów rangi konstytucyjnej, jak i ustawy z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych. Zwrot "jeżeli ustawa nie stanowi inaczej" należy także odnosić do ustawowego dopuszczenia, że skład ten może tworzyć inny podmiot aniżeli sędzia. Umocowanie do orzekania w składzie sądu karnego ma mieć rangę ustawową. *„Posługiwanie się przez ustawodawcę w art. 28 § 1 k.p.k. terminem sędzia jest pochodną rozwiązania ustrojowego, zawartego w art. 2 § 1 u.s.p., zgodnie z którym zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują sędziowie, przy czym zgodnie z treścią art. 175 ust. 1 Konstytucji RP wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują m.in. sądy powszechne. Systemowe umocowanie asesora sądowego do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości ma natomiast swoją podstawę w art. 2 § 1a u.s.p., według którego w sądach rejonowych zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują także asesory sądowi, z wyłączeniem określonych w tym przepisie kategorii spraw, do których nie należy rzecz jasna sprawa, w której wniesiono rozpoznawaną kasację. Choć więc jest jasne, że już językowo termin "asesor" nie jest tożsamy z terminem "sędzia", nie ulega wątpliwości, że umocowanie asesora do orzekania w sprawie karnej winno być rozważane w kategorii rodzaju zadania, jakim jest orzekanie. Rozstrzygnięcie sprawy karnej niewątpliwie jest zadaniem z zakresu wymiaru sprawiedliwości, co prowadzi do wniosku, że uwzględniając treść art. 2 § 1 i 1a u.s.p., a więc co warto podkreślić, aktu prawnego tej samej rangi co Kodeks*

²⁰ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 września 2006 r., sygn. akt 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 (...)”.

postępowania karnego, systemowo zadania te zostały powierzone w zakresie sądu rejonowego zarówno sędziom, jak i (z określonymi włączeniami) asesoram.” W dalszej części Sąd Najwyższy potwierdził, że „rozwiązanie to nie nasuwa również wątpliwości w zakresie wykładni funkcjonalnej, której stosowanie powinno uwzględniać określony standard wymierzania sprawiedliwości, jaki w Rzeczypospolitej Polskiej wyznacza ustawa zasadnicza. Jak już sygnalizowano wcześniej, art. 175 i art. 177 Konstytucji RP wskazują, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują m.in. sądy powszechne, jednak ani te, ani kolejne przepisy nie zastrzegają, by sprawowanie to musiało być ograniczone do sędziów, których status wynika z Prawa o ustroju sądów powszechnych, ale przede wszystkim właśnie z ustawy zasadniczej. Istniejące rozwiązania systemowe, w braku konstytucyjnego ograniczenia sprawowania wymiaru sprawiedliwości wyłącznie do sędziów, powinny natomiast zapewniać, by sprawowanie to spełniało standard wyznaczony treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a więc zapewniało, że rozpatrzenie sprawy nastąpi przez sąd, co najistotniejsze do niniejszych rozważań - niezależny, bezstronny i niezawisły.” Sąd Najwyższy nie miał wątpliwości, analizując aktualne przepisy wyznaczające status asesora sądowego w kontekście wypowiedzi zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, że aktualne regulacje nie nasuwają zastrzeżeń. „Przede wszystkim asesora sądowego powołuje Prezydent RP na czas nieokreślony, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 106i § 1 u.s.p.). Rozwiązanie to zostało przyjęte na wzór rozwiązania dotyczącego sędziów, przy czym zapewniono udział Krajowej Rady Sądownictwa, który zdaniem Trybunału Konstytucyjnego miał charakter szczególnie doniosły. Wybór miejsca służbowego asesora sądowego został zbiektywizowany. (...) Pomimo powołania asesora na czas nieokreślony, zgodnie z treścią art. 106i § 8 u.s.p., pełni on obowiązki sędziowskie przez 4 lata. Okoliczność ta, a więc ograniczenie temporalne sprawowania wymiaru sprawiedliwości nie może nasuwać wątpliwości konstytucyjnych, na co wprost zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku (pkt 5.5.). Według art. 106j § 1 u.s.p. asesor sądowy w sprawowaniu swojego urzędu jest niezawisły i podlega tylko Konstytucji oraz ustawom, co odpowiada analogicznemu rozwiązaniu zawartemu w Konstytucji RP wobec sędziów, przy czym brak wskazania o podleganiu asesora bezpośrednio Konstytucji wynika jedynie z faktu, że jego status nie został uregulowany w ustawie zasadniczej. Artykuł 106j § 2 u.s.p. określa zakaz prowadzenia działalności politycznej asesorów w sposób analogiczny do regulacji zawartej w art. 178 ust. 3 Konstytucji RP, realizując zarazem wskazanie zawarte w wyżej powołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Regulacje zawarte w art. 106k § 2-6 u.s.p. określają z kolei sytuacje, w których dochodzi do wygaśnięcia lub rozwiązania stosunku służbowego asesora sądowego. W

tym zakresie również nie sposób znaleźć okoliczności, które w jakikolwiek sposób negatywnie rzutowałyby na niezawisłość asesora, czy też zależność od jakiegokolwiek innej władzy. Jedyną sytuacją, szczególną względem rozwiązań obowiązujących wobec sędziów, a zarazem niezależną od woli asesora, skutkująca ustaniem jego stosunku służbowego, to nieprzedstawienie przez Krajową Radę Sądownictwa wniosku o powołanie asesora sądowego do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim (art. 106k § 2 pkt 4 u.s.p.). Sytuacja ta nie może być jednak rozważana negatywnie w kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji RP z uwagi na fakt, że wniosek o powołanie asesora na stanowisko sędziego nie pozostawiono innej władzy, ale organowi, który z mocy art. 186 ust. 1 Konstytucji RP stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a zarazem nie jest organem żadnej władzy, w tym władzy sądowniczej, składa się zaś z przedstawicieli wszystkich władz. (...). Okres pełnienia obowiązków sędziego przez asesora określa natomiast ustawa, a nie decyzja jakiegokolwiek organu innej władzy. Należy dodać, że nieusuwalność asesora została zagwarantowana w art. 106k § 1 u.s.p.”

W wypowiedziach Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego podkreślono przede wszystkim zbliżenie przez ustawodawcę w zastosowanych rozwiązaniach, które stanowiły wzór do opracowania niniejszego projektu, sędziego i asesora sądowego z punktu widzenia podstawowego atrybutu, jaki jest związany jest ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, a więc zasady niezawisłości. Sąd Najwyższy potwierdził, że ukształtowanie w obecnie obowiązujących przepisach instytucji asesora sądowego, realizuje wszystkie wymogi, jakie zostały dla tej instytucji określone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06. Fakt ten powoduje, iż nie może być wątpliwości, że sąd, w składzie którego orzeka asesor sądowy, zapewnia rozpoznanie sprawy przy spełnieniu wymogów przewidzianych w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Sytuację tą należy w pełni odnieść do sędziów pokoju.

Niezawisłość jest podstawowym elementem wyznaczającym status sędziego, choć brak jest definicji niezawisłości. Niezawisłość odkodowywana jest poprzez zbiór gwarancji stanowiących o jej istocie, przy czym gwarancje te są różnorodnego rodzaju: od gwarancji ustrojowych, po gwarancje procesowe i socjalne. Gwarancje niezawisłości były wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. W aspekcie gwarancji ustrojowych można mówić o gwarancjach wynikających z podziału władz i pozycji władzy sądowniczej, niezależności władzy sądowniczej od innych władz, w tym pod względem organizacyjnym i finansowym, zasadach naboru do zawodu i zasadach sprawowania urzędu, gwarancje w zakresie nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziego, a także ograniczenia lub zakazy innej

działalności zawodowej, immunitet sędziego i zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej. Na gwarancje procesowe niezawisłości sędziowskiej składają się jawność procedowania, tajności narody sędziowskiej, sposób wyznaczania składów orzekających czy wyłączenie sędziego od orzekania w sprawie. Z kolei gwarancje socjalne obejmują m.in. zagwarantowanie sędziom odpowiedniego poziomu wynagrodzenia i wszelkich form uposażenia, uprawnień do urlopów, w tym urlopów zdrowotnych, czasu pracy i sposobu organizacji pracy sędziego.

Zasady niezawisłości i niezależności sędziów i sądów wynikające z Konstytucji wprost znajdują zastosowanie wyłącznie do sędziów. Stąd też w projekcie w sposób pozytywny ukształtowano gwarancje niezawisłości sędziów pokoju.

Zgodnie z przyjętymi założeniami:

- w projekcie ustanowiono sądy pokoju jako element najniższego szczebla sądów powszechnych, co powoduje, że nie stanowią one konkurencyjnej alternatywy względem istniejących już sądów rejonowych ani okręgowych, ale ich uzupełnienie, rozwinięcie i w ten sposób „oddolne odciążenie”;
- w skład sądów pokoju wchodzi sędziowie pokoju, wybierani w powszechnych wyborach, którzy – choć nie posiadają w pełni atrybutu „sędziego” w bezpośrednim, konstytucyjnym rozumieniu – w sprawowaniu swojej funkcji są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom, a także korzystają z licznych gwarancji przysługujących sędziom oraz podlegają ograniczeniom związanym z wykonywaniem funkcji orzeczniczej (nie będąc zatem formalnie sędziami w świetle Konstytucji, materialnie „zbliżają” się do ich statusu prawnego);
- sądy pokoju „związano” organizacyjnie z sądami powszechnymi wyższej instancji (czego wyrazem jest np. przyjęcie, że prezesem sądu pokoju i dyrektorem sądu pokoju są z urzędu odpowiednio prezes i dyrektor właściwego sądu rejonowego, przy którym działa sąd pokoju), przypisując jednocześnie zadania w zakresie stworzenia sądom pokoju warunków funkcjonowania właściwym organom władzy lokalnej (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast znajdujących się w obszarze właściwości sądu pokoju w celu zapewnienia należytych warunków lokalowych i technicznych oraz majątkowych funkcjonowania sądów pokoju oraz wykonywania przez nie zadań, a także zapewnienia odpowiednich warunków pracy sędziów pokoju);
- uznano, że sędzia pokoju – poza wyłonieniem w wyborach powszechnych – zobligowany będzie spełniać precyzyjnie wskazane warunki dotyczące zarówno kwalifikacji merytorycznych (sformułowano m.in. wymóg ukończenia wyższych

studiów prawniczych w Polsce i uzyskania tytułu zawodowego magistra lub zagranicznych uznanych w Polsce oraz wymóg co najmniej trzyletniego doświadczenia polegającego na wykonywaniu czynności wymagających wiedzy prawniczej bezpośrednio związanej ze świadczeniem pomocy prawnej, stosowaniem lub tworzeniem prawa), a także posiadać szereg cech indywidualnych składających się na wizerunek osoby zaufania publicznego (m.in. warunek korzystania w pełni z praw publicznych oraz warunek nieskazitelności charakteru), co stanowi odpowiednie wyważenie czynników merytorycznego oraz demokratycznego;

- zapewniono (analogicznie jak w przypadku innych instancji sądów powszechnych) administracyjny nadzór Ministra Sprawiedliwości, wprowadzając jednocześnie szereg gwarancji, zapewniających niezawisłość osób orzekających w sądach pokoju;
- w proces wyłaniania oraz powoływania osób orzekających w sądzie pokoju włączono Krajową Radę Sądownictwa oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a proces wyborczy powiązано z aktualnie obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1319).

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

Przenosząc rozważania na grunt przepisów rozdziału VIII Konstytucji, zauważyć trzeba, że – w świetle art. 175 ust. 1 Konstytucji („wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”) – sądy pokoju zakwalifikowano jako element wchodzący w skład sądów powszechnych, które ustrojodawca wymienia w Konstytucji wielokrotnie, lecz ich szczegółową organizację i ustrój pozostawia ustawodawcy (zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji: „Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy.”). Brak też przepisów konstytucyjnych, które stałyby na przeszkodzie przyjęciu projektowanych rozwiązań.

Podkreślić trzeba zwłaszcza, iż wobec licznych i wysokich wymogów stawianych sędziom pokoju, a także przyznanych im gwarancji – brak jest zagrożeń dla efektywnego wywiązywania się przez nich z zadań orzeczniczych, przy jednoczesnym spełnieniu

standardów konstytucyjnych, do których odwołuje się ustrojodawca przy określaniu organizacji i działalności judykatury.

Ponadto, mając na uwadze konstytucyjne zadania Krajowej Rady Sądownictwa, a także udział głowy państwa – Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie powoływania sędziów, organy te zostały uwzględnione w projektowanych przepisach.

W projekcie poczyniono daleko idące starania, by maksymalnie zabezpieczyć niezawisłość sędziów pokoju oraz ich pozycję w taki sposób, by osoby te możliwie najbardziej „zbliżyły się” do sędziów, co finalnie pozwoli pogodzić proces ich demokratycznego wyboru z gwarancjami dla stron postępowań rozstrzyganych w ramach sądów pokoju i w ten sposób zrównoważyć różne normy konstytucyjne.

Kolejnym warunkiem, gwarantującym konstytucyjność proponowanego rozwiązania, jest, jak wskazano powyżej, zapewnienie udziału i pieczy Krajowej Rady Sądownictwa w procesie powoływania sędziów pokoju²¹. W wyroku z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że eliminacja udziału Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze powierzania asesorowi czynności sędziowskich stanowiłaby istotny wyłom w konstytucyjnym modelu powierzania władzy sędziowskiej i świadczyłaby o braku gwarancji niezbędnych dla osiągnięcia przez asesorów realnie rozumianej niezawisłości. Co prawda, przedstawiona regulacja przewiduje wyłanianie sędziów pokoju w drodze wyboru, niemniej jednak udział Krajowej Rady Sądownictwa jest zapewniony poprzez prowadzenie Listy Kandydatów na Sędziów Pokoju, o którym mowa w projektowanym art. 45d ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 269), a przez to odbywa się weryfikacja spełniania przesłanek warunkujących możliwość bycia wybranym na sędziego pokoju przez organ powołany do stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Podobnie jak w przypadku sędziów, Krajowa Rada Sądownictwa będzie wnioskowała do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego pokoju, po rozpatrzeniu kandydatur sędziów pokoju wybranych w wyborach sędziów pokoju, spełniających wymagania do powołania do pełnienia tego urzędu określone w art. 17 projektu ustawy.

W odpowiedzi na zarzut, który teoretycznie może być podnoszony przeciw sądom pokoju, upatrujący ewentualne zagrożenie dla niezawisłości sędziego pokoju i niezależności sądu pokoju determinowane faktem, że sędzia pokoju nie będzie pełnił swojego urzędu

²¹ Por. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r. sygn. akt K 39/07.

dożywotnio (lecz co do zasady przez okres kadencji²²), a także, że pełnienie przez niego urzędu będzie uzależnione od wyboru przez lokalną społeczność, należy podkreślić, że w wielu dokumentach międzynarodowych niezawisłość osoby wykonującej władzę sędziowską jest przede wszystkim powiązana z zasadą trójpodziału władz, a zatem ogniskuje się na uniezależnieniu takiej osoby od wpływów czy nacisków ze strony władzy ustawodawczej, a przede wszystkim ze strony władzy wykonawczej²³. 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.

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. Nieujawienie 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 orzecznictwo²⁴. Wybory osób sprawujących władzę sądowniczą nie zagrażają zatem niezawisłości tych osób, lecz czynią cały proces o wiele bardziej transparentnym i zrozumiałym dla przeciętnego obywatela. Sędziowie pokoju, pełniący urząd w oparciu o mandat pochodzący z wyboru, automatycznie nabywają większy autorytet i wzbudzają 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 władz²⁵.

II. Diagnoza rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana

²² 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.

²³ Por. Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy, przyjęta 17 listopada 2010 r., pkt 17-18.

²⁴ 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? – Case Study* [w:] T. Lachowski, V. Mazurenko (red.), *Ukraina po Rewolucji Godności. Prawa człowieka – tożsamość narodowa*, Łódź-Olsztyn 2017, str. 72-73.

²⁵ D.E. Pozen, *op.cit.*, str. 267.

Niezmiennie od wielu lat polskie sądownictwo jest nie najlepiej oceniane przez Polaków. W jednym z niedawnych badań 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.²⁶

Dalej, z tego samego badania możemy się dowiedzieć, że „w hierarchii utworzonej na podstawie wskazywanych przez respondentów trzech najważniejszych, ich zdaniem, 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%)”²⁷.

Instytucją, która ma szansę przynieść poprawę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości jest oparta na doświadczeniach starych demokracji zachodnich, instytucja sądów pokoju. Sądownictwo pokoju ma szansę wnieść nowe, obywatelskie zaangażowanie w sprawy państwa, a także przybliżyć sądownictwo społeczeństwu. Może to się stać przede wszystkim poprzez umożliwienie obywatelom wyboru w swoich lokalnych społecznościach osób na stanowiska orzecznicze. Oczywiście przy założeniu, że ich kognicja będzie o wiele węższa niż pozostałych sędziów sądów powszechnych. Przywrócenie rzeczywistego udziału społeczeństwa w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości jest dużym wyzwaniem ustrojowym, technicznym i finansowym. Niemniej jednak w ostatecznym rozrachunku i perspektywie okaże się korzystne dla społeczeństwa. Nie do przecenienia są walory edukacyjne takiego rozwiązania, poczucie wspólnej odpowiedzialności za wymierzaną sprawiedliwość oraz poczucie sprawiedliwości wymierzanej innym obywatelom przez obywateli – niezawodowych sędziów. Czynniki społeczne w wymiarze sprawiedliwości urzeczywistniają kontrolę społeczną, zwiększa transparentność postępowań sądowych i wpływa na zwiększenie zaufania obywateli

²⁶ Komunikat z badań CBOS nr 31/2017, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_031_17.PDF

²⁷ ibidem

do sędziów. Cel powołania sądów pokoju jest oczywisty. Tym celem jest wzmocnienie sądownictwa, tak by obywatele utożsamiali się z instytucjami wymiaru sprawiedliwości i mieli do sędziów zaufanie. Żeby powszechnym stało się przekonanie o tym, że sprawy sądowe obywateli rozpoznawane są przez osoby godne zaufania. Brak zaufania do sądów jest bardzo szkodliwy społecznie, ponieważ doprowadzić może do poszukiwania zastępczych środków ochrony indywidualnych interesów. To potencjalne źródło patologii i zagrożenie dla porządku publicznego.

Ważnym argumentem przemawiającym za wprowadzeniem sądów pokoju jest możliwość odciążenia sądów rejonowych i okręgowych, 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. Sądy pokoju mogłyby odciążyć sądy rejonowe, w wyniku czego sędziowie mogliby poświęcić więcej uwagi bardziej skomplikowanym sprawom. Sądy pokoju zdołałyby również ułatwić dostęp do wymiaru sprawiedliwości i w konsekwencji poprawić jego społeczne postrzeganie. W dłuższym okresie czasu, mogłyby to także przynieść potencjalne oszczędności dla budżetu państwa i przyczynić się do zdynamizowania gospodarki.

III. Różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Umiejscowione w Rozdziale 1 projektu ustawy przepisy (art. 1-6) wyrażają podstawowe założenia ustrojowe sądów pokoju. Rozwiązania zaprojektowano tak, aby maksymalnie wpisać je w istniejące już ramy prawne, tworząc spójny system z dotychczasowymi przepisami prawa ustrojowego, materialnego i procesowego. I tak, sądy pokoju będą stanowiły najniższy szczebel sądów powszechnych sprawujących wymiar sprawiedliwości w zakresie określonym projektowaną ustawą oraz w przepisach odrębnych, o czym przesądzono projektując odpowiednią nowelizację art. 1 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072 oraz z 2021 r. poz. 1080 i 1236) w art. 9 pkt 1 lit a ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o sądach pokoju. Uzupełnienie struktury sądownictwa powszechnego zakładające hierarchiczne podporządkowanie sądów pokoju, będących najniższym szczeblem sądów powszechnych, sądom powszechnym wyższego szczebla (będących sądami drugiej instancji w stosunku do orzeczeń sądów pokoju) posłuży również realizacji instancyjnego modelu postępowania sądowego, przewidzianego w art. 176 ust. 1 Konstytucji, który wymaga ustanowienia struktury opartej na sądach niższego i wyższego szczebla. Powierzenie sądom pokoju rozpatrywania spraw cywilnych i karnych,

rozpatrywanych przez sądy powszechne, przemawiała również za wprowadzeniem sądów pokoju w niniejszym projekcie w ramach sądownictwa powszechnego. W myśl art. 177 Konstytucji sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Przepis ten nie zawiera żadnych wskazań odnośnie zakresu spraw, które ustawodawca może przekazać do rozpatrywania sądom powszechnym. Nie będą to jednakże sprawy zastrzeżone przez ustrojodawcę do właściwości innych rodzajów sądów – tj. Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Sądy powszechne rozstrzygają sprawy z zakresu prawa karnego, cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, o ile nie zostały one zastrzeżone do właściwości Sądu Najwyższego, sądów szczególnych²⁸. W literaturze wyrażany jest pogląd, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, z racji na znaczną ingerencję w prawa i wolności obywatelskie musi podlegać rozstrzygnięciu przez sądownictwo powszechne²⁹.

Artykuł 176 ust. 2 Konstytucji wymaga, aby ustroj sądów określał akt o randze ustawy, przy czym pod pojęciem ustroju sądów należy rozumieć wszystkie podstawowe elementy tego ustroju obejmujące kategorie sądów w obrębie ich rodzaju, organizację wewnętrzną sądów danego rodzaju oraz relacje instancyjne i w zakresie nadzoru judykacyjnego między niektórymi rodzajami sądów a Sądem Najwyższym³⁰. Podstawowym aktem prawnym regulującym działalność sądów powszechnych oraz sędziów sądów powszechnych jest ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Jednakże z uwagi na występujące różnice m.in. o charakterze organizacyjnym w stosunku do pozostałych szczebli sądów powszechnych, konieczność uwzględnienia w projekcie przepisów regulujących procedury wyborcze oraz reguły powierzenia sędziom pokoju, wymiaru sprawiedliwości, projektodawca zdecydował się na regulację kwestii odnoszących się do sądów pokoju jako najniższego szczebla sądów powszechnych oraz orzekających w nich sędziów pokoju w odrębnej, kompleksowej regulacji o sędziach pokoju. Przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych znajdują jednakże odpowiednie zastosowanie do sądów pokoju i sędziów pokoju w zakresie określonym w art. 6 projektu, przede wszystkim w zakresie odniesienia praw i obowiązków kształtujących sytuację sędziów, do sędziów pokoju. „Odpowiedniość”

²⁸ W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. VII, komentarz do art. 177 Konstytucji, dostęp LEX Online z dnia 22.09.2021 r.

²⁹ L. Garlicki, Konstytucja, komentarz do artykułu 177, tom 4, s. 4 oraz prof. dr hab. Marek Safjan, dr hab. Leszek Bosek, Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, C.H.Beck 2016, komentarz do art. 177, dostęp Legalis online z dnia 22 września 2021 r.

³⁰ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2013 r. sygn. akt K 27/12, wyrok z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98.

stosowania ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, stanowiącej podstawową ustrojową regulację sądów powszechnych na poziomie ustawowym, do sądów pokoju i sędziów pokoju wynika ze względów konstrukcyjnych regulacji. Ww. ustawa zostanie uzupełniona o regulację, zgodnie z którą ilekroć będzie w niej mowa o sądach albo sądach powszechnych bez bliższego ich określenia, należało będzie to rozumieć jako sądy rejonowe, sądy okręgowe lub sądy apelacyjne (gdyż najniższy szczebel sądownictwa powszechnego - sądy pokoju zostały uregulowane odrębnie w projektowanej regulacji). Z tego powodu liczne przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych posługujące się wyrażeniem „sąd” lub „sąd powszechny”, będą dotyczyły wprost sądów rejonowych, sądów okręgowych lub sądów apelacyjnych. Stosowanie tych przepisów do sądu pokoju może tym samym odbywać się odpowiednio. Odpowiednie zastosowanie do sędziów pokoju znajdą również przepisy dotyczące sędziów, z uwagi na odrębności w zakresie statusu sędziów pokoju.

Zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości w sądach pokoju wykonywać będą sędziowie pokoju, którzy w sprawowaniu swojego urzędu będą niezawisli oraz podlegli tylko Konstytucji oraz ustawom. Powyższy przepis posiada walor deklaracji, natomiast zapewnienie efektywnej i rzeczywistej niezawisłości sędziom pokoju polegała na ustanowieniu w projekcie konkretnych gwarancji, a więc szczególnych rozwiązań prawnych odnoszących się do praktycznego zapewnienia przestrzegania poszczególnych elementów pojęcia niezawisłości.

Sądy pokoju zorganizowane będą na zasadzie kadencyjności, przy czym kadencja wszystkich sądów pokoju w Polsce będzie wspólna i będzie wynosiła 6 lat. Każdorazowo termin rozpoczęcia nowej kadencji sądów pokoju określał będzie Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, w drodze rozporządzenia. Uwzględniając potrzeby związane z przygotowaniem sądów pokoju oraz sędziów pokoju do orzekania w nowej kadencji, termin rozpoczęcia nowej kadencji sądów pokoju powinien przypadać nie później niż na dwa miesiące po wyborach sędziów pokoju. Tak określony termin pozwoli m.in. na dokończenie procedury wyłaniania sędziów pokoju oraz weryfikacji przez Krajową Radę Sądownictwa możliwości objęcia stanowiska sędziego pokoju przez sędziów pokoju wybranych w wyborach.

Rozwiązaniem oryginalnym, niespotykanym do tej pory w polskich warunkach ustrojowych, jest przewidziana przez art. 3 § 1 projektu ustawy metoda selekcji osób orzekających w sądach pokoju poprzez ich wybór w wyborach na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy oraz w projektowanej ustawie. Liczbę sędziów pokoju wybieranych do sądów pokoju danej kadencji określać będzie

Minister Sprawiedliwości na podstawie przepisów odrębnych. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, określał będzie również w drodze rozporządzenia, liczbę stanowisk sędziów pokoju w poszczególnych sądach pokoju. Tym samym podział stanowisk sędziów pokoju na poszczególne sądy pokoju odzwierciedlać będą przepisy wydane na podstawie art. 4 § 5 projektu ustawy uwzględniające wymóg, aby jeden sędzia pokoju przypadał na nie więcej niż 10 000 mieszkańców obszaru właściwości sądu pokoju (art. 3 § 2 projektu).

Liczba stanowisk sędziów pokoju w danej kadencji sądów pokoju będzie niezmienna, co wiąże się procedurą wybierania sędziów w wyborach powszechnych. W przypadku wygaśnięcia mandatu urzędującego sędziego pokoju, procedurę zmierzającą do obsadzenia zwolnionego stanowiska sędziego pokoju w sądzie pokoju określają przepisy projektowanej ustawy oraz odpowiednio uzupełniane ustawą – Przepisy wprowadzające ustawę o sądach pokoju przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy. W razie wygaśnięcia mandatu sędziego pokoju wybranego w jednomandatowym okręgu wyborczym, zostaną zarządzane wybory uzupełniające. Z kolei w razie wygaśnięcia mandatu sędziego pokoju wybranego w okręgu wielomandatowym, przewidziano mechanizm przejścia mandatu (por. nowoprojektowany art. 493zj i art. 493zk ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy).

Kwestia nazwy, siedziby sądów pokoju, obszaru ich właściwości, a także jak wspomniano ich składu osobowego (liczby stanowisk sędziów pokoju w sądzie pokoju) pozostawiona została do określenia – w drodze rozporządzenia wydanego po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa – Ministrowi Sprawiedliwości. Rozstrzygnięcie to pozostaje spójne z dotychczasową praktyką oraz analogicznymi rozwiązaniami przyjętymi w stosunku do sądów powszechnych w obowiązującej ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. W kontekście rozważań odnośnie konstytucyjnego wymogu określenia ustroju sądów w akcie o randze ustawy, należy podkreślić, że tworzenie i znoszenie sądów, a także zmiana ich liczby w ramach konkretnej kategorii, nie mieści się w pojęciu "ustrój sądów", lecz kwestię tą należy rozpatrywać w kategoriach władztwa organizacyjnego w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Działania te mogą być tym samym podejmowane w akcie wykonawczym, choć nie jest wykluczone unormowanie tych materii wprost w ustawie³¹. Również posłużenie się aktem wykonawczym w zakresie określania siedziby sądu oraz obszarów właściwości sądów zostało dopuszczone przez Trybunał Konstytucyjny. Kwestie te wchodzą co prawda w zakres pojęcia właściwości sądów, jednakże nie stanowią podstawowych

³¹ Tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2013 r. sygn. akt K 27/12.

elementów składających się na ustrój sądów. Jako zasadę przyjęto, że sąd pokoju działa przy sądzie rejonowym. Siedziba sądu pokoju jest jednocześnie siedzibą sądu rejonowego, na obszarze właściwości którego utworzono sąd pokoju, a obszar właściwości sądu pokoju pokrywa się z obszarem właściwości sądu rejonowego. W drodze wyjątku, w uzasadnionych przypadkach, może być utworzony więcej niż jeden sąd pokoju na obszarze właściwości jednego sądu rejonowego.

Przyjęto – wzorem doświadczeń historycznych, sięgających okresu Drugiej Rzeczypospolitej, a także zgodnie z przykładami zagranicznymi – że sądy pokoju wyróżniać powinny: relatywnie niski poziom zbiurokratyzowania i prostota organizacyjna. Dlatego właśnie przewiduje się ustanowienie dwóch tylko organów dla danego sądu pokoju (art. 6 projektu): prezesa sądu pokoju (którym będzie zawsze z urzędu prezes sądu rejonowego, przy którym działa sąd pokoju) oraz dyrektora sądu pokoju (którym będzie zawsze z urzędu dyrektor sądu rejonowego, przy którym działa sąd pokoju). Prezesem i dyrektorem sądu pokoju będzie można być w okresie sprawowania funkcji w sądzie rejonowym. Wyliczenie zadań prezesa sądu pokoju i dyrektora sądu zawarto w art. 8-10 projektu. Podkreślić trzeba, że szereg rozwiązań przyjętych w projekcie stanowi powtórzenie analogicznych przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, z odpowiednią modyfikacją, w celu ujednoczenia przepisów dotyczących sądów pokoju z przepisami regulującymi pozostałe szczeble sądów powszechnych. W przypadkach niektórych rozwiązań wystarczające jest posłużenie się techniką odesłania w celu uzupełniającego stosowania przepisów ww. ustawy do sądów pokoju. Zadania prezesa sądu pokoju, określone w art. 8 projektu, odzwierciedlają zadania prezesa sądu w sądzie powszechnym określone w art. 22 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ponieważ sądy pokoju mają stanowić strukturę maksymalnie uproszczoną, nie przewidziano w sądach pokoju stanowiska wiceprezesa sądu pokoju ani kolegium sądu pokoju. W razie nieobecności prezesa sądu pokoju będzie go zastępował wyznaczony sędzia pokoju. Z analogicznych przyczyn nie przewidziano wydziałów w sądzie pokoju. Podział czynności w sądzie pokoju (art. 9 projektu) określany będzie przez prezesa sądu pokoju, po zasięgnięciu opinii kolegium właściwego sądu okręgowego. Podział czynności ustali zakres obowiązków sędziów pokoju i plan dyżurów oraz zastępstw sędziów pokoju. Sędziego pokoju w jego czynnościach będzie mógł zastąpić inny sędzia pokoju orzekający w tym samym sądzie pokoju. Zadania dyrektora sądu pokoju, określone w art. 10 projektu, odzwierciedlają zadania dyrektora sądu w sądzie powszechnym określone w art. 31a § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych. Dyrektor sądu

pokoju kierował będzie działalnością administracyjną sądu pokoju sądów polegającą na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań, uwzględnieniem nałożonego na gminę zadania zleconego polegającego na utrzymaniu i obsłudze organizacyjno-technicznej budynków lub lokali, w którym sądy pokoju rozpoznają sprawy lub pełnią inne czynności, wraz z wyposażeniem technicznym. Dodatkowo na dyrektora sądu pokoju nałożono m. in. obowiązek zapewnienia prowadzenia strony internetowej sądu pokoju oraz bieżące umieszczanie na tej stronie informacji o terminach rozpraw i ogłoszenia wyroków w sprawach oraz zapewnienia sądowi pokoju odpowiednich warunków lokalowych, urządzeń technicznych i dostępu do aktów prawnych. Jednocześnie kierując działalnością administracyjną sądu pokoju, dyrektor sądu pokoju będzie współdziałał z wójtami (burmistrzami, prezydentami miasta) gmin znajdujących się w obszarze właściwości sądu pokoju w celu zapewnienia należytych warunków lokalowych i technicznych funkcjonowania sądów pokoju oraz wykonywania przez nie zadań, a także zapewnienia odpowiednich warunków pracy sędziów pokoju. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 14 § 1 projektu ustawy, sądy pokoju – odwrotnie niż pozostałe sądy powszechne – będą rozpoznawały sprawy lub pełniły inne czynności na obszarze właściwości sądu pokoju w jednym albo większej liczbie budynków lub lokali, do których tytuł prawny posiada gmina w ramach posiadanych zasobów. Rozwiązanie takie może wydawać się niekonwencjonalne, lecz jest ono konsekwencją przyjętego modelu sądów pokoju oraz, jak zasygnalizowano wyżej, stanowi odbicie polskiej tradycji, sięgającej jeszcze czasów dwudziestolecia międzywojennego. Ponieważ nie w każdym sądzie rejonowym powołuje się dyrektora sądu, w art. 10 § 2 projektu przewidziano, że w takiej sytuacji zadania dyrektora sądu pokoju wykonywać będzie dyrektor przełożonego sądu okręgowego, który przejmie także prowadzenie gospodarki finansowej sądu pokoju. Jeżeli Minister Sprawiedliwości wyznaczy, spośród pracowników sądu rejonowego, osobę pełniącą obowiązki dyrektora sądu do czasu jego powołania, pracownik sądu rejonowego pełniący obowiązki dyrektora sądu rejonowego będzie pełnił również obowiązki dyrektora sądu pokoju.

Projekt przewiduje także samorząd sędziów pokoju, którego organem będzie zgromadzenie ogólne sędziów sądu pokoju, złożone ze wszystkich sędziów pokoju orzekających w sądzie pokoju (art. 11 § 1 projektu). Do zadań zgromadzenia ogólnego sędziów sądu pokoju należało będzie wysłuchanie informacji prezesa sądu pokoju o działalności sądu pokoju i ewentualne wyrażenie opinii w tym zakresie oraz wyrażanie opinii w innych ważnych sprawach dotyczących sądu pokoju lub sędziów pokoju. W art. 11 § 2-6 projektu określono

kwestie proceduralne dotyczące funkcjonowania zgromadzenia ogólnego sędziów sądu pokoju, w tym sposób przewodniczenia jego posiedzeniom oraz sposób podejmowania uchwał.

Rozwiązania w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością administracyjną sądów w zakresie zapewnienia właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu związanego bezpośrednio ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości pozostają koherentne z dotychczasowym modelem nadzoru administracyjnego w sądach powszechnych. Poprzez odpowiednie zastosowanie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (na podstawie art. 6 projektu) w zakresie nadzoru administracyjnego nad sądami pokoju znajdują zastosowanie przepisy właściwe dla pozostałych szczebli sądów powszechnych. Celem art. 12 i art. 13 projektu ustawy jest ustanowienie norm mających uzupełnić i umożliwić odpowiednie stosowanie wskazanych przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądu pokoju polegająca na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd pokoju zadań w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości sprawował będzie prezes sądu pokoju (art. 13 § 1 projektu). Z kolei zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów pokoju w tym zakresie sprawować będzie Minister Sprawiedliwości. Tak ukształtowany nadzór administracyjny nie narusza niezawisłości orzeczniczej i statusu indywidualnych osób pełniących funkcje orzecznicze. W wyroku z dnia 15 stycznia 2009 r. sygn. akt K 45/07 dotyczącym m.in. nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów, Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że *„konieczność funkcjonowania nadzoru administracyjnego wynika z tej przyczyny, że sąd jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną, ma określoną strukturę składającą się z sędziów (oraz z innych pracowników) i jest wyposażony w pewne środki materialne i budżetowe. Musi zatem mieć administrację, której funkcjonowanie powinno podlegać pewnej weryfikacji. Formą tej weryfikacji jest właśnie nadzór administracyjny”* oraz *„w wypadku wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, w przeciwieństwie do nadzoru judykacyjnego, ustawodawca dopuszcza do jego sprawowania również podmioty spoza władzy sądowniczej. Przede wszystkim, nadzór nad administracyjną działalnością sądów sprawują prezesi sądów. Niemniej, jak wykazał Trybunał, konstytucyjna zasada podziału i równowagi władzy nie wyklucza tego, aby Minister Sprawiedliwości i podległe mu służby także wykonywały ten nadzór, pod warunkiem że ustawodawca stworzy gwarancje, by działania nadzorcze ministra ograniczały się jedynie do spraw związanych z administracją sądową i nie wkraczały w sferę zarezerwowaną dla niezawisłego sędziego,*

funkcjonującego w niezależnym sądzie". Ponieważ analogiczne do projektowanych rozwiązania dotyczą w równym stopniu pozostałych szczebli sądownictwa powszechnego oraz były już przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, to nadzór sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości również w sądach pokoju nie powinien budzić żadnych zastrzeżeń.

Jak wspomniano, aby jak najbardziej przybliżyć obywateli do wymiaru sprawiedliwości w sądach pokoju, sądy pokoju będą rozpoznawały sprawy lub pełniły inne czynności na obszarze właściwości sądu pokoju w jednym albo większej liczbie budynków lub lokali, do których tytuł prawny posiada gmina w ramach posiadanych zasobów. Budynki i lokale oraz ich wyposażenie techniczne muszą jednocześnie licować z powagą sądu pokoju oraz godnością sprawowania urzędu sędziego pokoju. Przewidziano, że zadania polegające na utrzymaniu i obsłudze organizacyjno-technicznej budynków lub lokali z przeznaczeniem na sąd pokoju wraz z wyposażeniem technicznym, będą zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej realizowanym przez gminę, przez co należało określić również zasady finansowania nowego zadania przeznaczonego do realizacji przez gminy. Zadanie to finansowane będzie z budżetu państwa z części będącej w dyspozycji Ministerstwa Sprawiedliwości przez udzielanie dotacji celowej gminie. Jednocześnie uwzględniono sytuację ewentualnego współkorzystania przez sąd rejonowy i sąd pokoju z jednego budynku, jeśli nie stoją temu na przeszkodzie warunki lokalowe w budynku oraz tytuł prawny do budynku. Zgodę na zastosowanie takiego rozwiązania każdorazowo wydawał będzie Minister Sprawiedliwości.

Z racji odrębności pomiędzy sądami pokoju, wynikających zarówno ze sposobu ich organizacji, a także zakresu rozpoznawanych spraw, zdecydowano, że regulamin wewnętrznego urzędowania sądów pokoju (art. 15 projektu) będzie stanowił odrębną regulację od regulaminu urzędowania sądów powszechnych wydawanego na podstawie art. 41 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Podobnie jak w przypadku innych sądów powszechnych, przydział spraw w sądach pokoju odbywać się będzie losowo. W projekcie założono również proporcjonalne obciążenia orzeczniczego sędziów w sądzie pokoju przydziału spraw sędziom pokoju. Szczegółowy sposób przydziału spraw sędziom pokoju, zostanie określony przez Ministra Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia. W rozporządzeniu należało będzie uwzględnić wymogi transparentności działań zmierzających do przydziału spraw sędziom pokoju oraz należyte dokumentowanie czynności związanych z losowym przydzielaniem spraw.

W art. 17 projektu uregulowano kwestie niezbędne dla umożliwienia odpowiedniego zastosowania przepisów dotyczących rozpatrywania skarg i wniosków zawartych w ustawie z

dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, które znajdują odpowiednie zastosowanie do sądu pokoju na podstawie projektowanego art. 6.

Rozdział 3 projektu „Sędzia pokoju” poświęcony został podstawowym przepisom ustrojowym wyznaczającym status sędziego pokoju, w tym określono w nim prawo wybieralności na sędziego pokoju, przesłanki objęcia stanowiska sędziego pokoju, tryb powołania na stanowisko sędziego pokoju, nawiązanie stosunku służbowego sędziego pokoju oraz immunitet sędziego pokoju. Przepisy zawarte w rozdziale 3 oraz w rozdziale 4 „Prawa i obowiązki sędziego pokoju” zostały ukształtowane tak, aby jak najbardziej zbliżyć status sędziego pokoju do statusu sędziego zawodowego. Z tego względu ogół regulacji zawartych w rozdziale 3 i rozdziale 4 przypomina analogiczne rozwiązania obowiązujące w stosunku do sędziów sądów powszechnych na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Pomimo to pomiędzy sędziami pokoju a sędziami występowały będą zasadnicze różnice polegające na wyłanianiu sędziów pokoju w wyborach powszechnych oraz określonego czasowo okresu sprawowania urzędu na stanowisku sędziego pokoju. Prawo wybieralności na sędziego pokoju będzie posiadała osoba spełniająca wymagania określone w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy oraz art. 18 projektu ustawy. Wymagania stawiane kandydatom na sędziów pokoju nie są niskie (m.in. postuluje się wprowadzenie wymogu ukończenia wyższych studiów prawnych w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskania tytułu zawodowego magistra, alternatywnie zagranicznych studiów prawnych uznanych w Polsce, a także dodatkowo wykonywania czynności wymagający wiedzy prawniczej bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej, stosowaniem lub tworzeniem prawa przez okres co najmniej trzech lat), a zatem sam fakt ich spełnienia stanowi pewną gwarancję wysokiego poziomu merytorycznego. Podkreślić trzeba zatem, że dzięki przyjętym założeniom formułowane zarzuty i nieprawdziwe, bezpodstawne wyobrażenia łączone z instytucją sądów pokoju (jako rzekomo instancją sądownictwa, w ramach której orzekać będą osoby niekompetentne i merytorycznie nieprzygotowane), nie znajdują uzasadnienia. Finalnie okazać się może, że przyjęty model okaże się nie tylko atrakcyjny dla wielu młodych prawników, których teoretyczne wykształcenie i praktyczne doświadczenie zostało potwierdzone dyplomem akademickim oraz odpowiednim doświadczeniem, ale i dobrym punktem wyjścia dla dalszej kariery prawniczej, a także zapewni obywatelom sprawnie i merytorycznie funkcjonujące sądownictwo najniższego szczebla.

Przepisy projektu odnoszące się do przyjętego modelu wyłaniania sędziów pokoju w wyborach powszechnych nie posiadają odpowiedników w innych, obowiązujących ustawach

normujących organizację sądownictwa w Rzeczypospolitej Polskiej. Proponowane rozwiązania stanowią natomiast próbę powiązania przepisów formułujących wymagania względem sędziów pokoju (w tym zakresie naśladując lub częściowo powtarzając analogiczne przepisy dotyczące warunków stawianym sędziom) z przepisami normującym proces wyborczy (zawartymi głównie w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy). Synteza taka jest konsekwencją przyjęcia pierwotnego założenia, że sędziowie pokoju legitymowani są nie tylko przez czynniki merytoryczne (wyszkolenie prawnicze, doświadczenie zawodowe itp.), ale i element demokratyczny (zostali wybrani w wyborach powszechnych przez lokalną społeczność na konkretną, trwającą sześć lat, kadencję). W tym kontekście należy zwrócić uwagę na wymóg zawarty w art. 18 pkt 12 projektu, który przewiduje prowadzenie Listy Kandydatów na Sędziów Pokoju, o której mowa w art. 45d ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 269). Lista stanowiła będzie zbiór osób spełniających warunki formalne do przystąpienia do wyborów do sądów pokoju w roli kandydata. Zauważyć trzeba, że projektowane przepisy przypisują istotne nowe kompetencje Krajowej Radzie Sądownictwa, która na ich podstawie zobligowana zostanie nie tylko do prowadzenia Listy, a co się z tym wiąże, także i wpisywania na nią osób zainteresowanych ubieganiem się o wybór do sądu pokoju wraz z weryfikowaniem spełniania przez nich ustawowych warunków.

W projekcie przyjęto mniejsze wymagania dla kandydatów na sędziów pokoju (art. 18 projektu) w stosunku do wymagań do objęcia stanowiska sędziego pokoju po przeprowadzeniu wyborów i wybraniu sędziów pokoju (art. 19 projektu). Jest to konsekwencją potrzeby umożliwienia jak najszerszemu gronu kandydatów startu w wyborach i weryfikacji ich kandydatury przez wyborców. Na etapie wyborczym nie jest jeszcze konieczne, aby kandydaci, którzy w przyszłości mogą objąć stanowisko sędziego pokoju, rezygnowali z dotychczasowego zatrudnienia, pełnionych funkcji albo wykonywanego zawodu, albo rezygnowali z posiadanych akcji lub udziałów w spółkach prawa handlowego, czy też przynależności do partii politycznej lub związku zawodowego. Na etapie dokonywania wpisu kandydata na Listę Kandydatów na Sędziów Pokoju nie będzie znany termin powołania sędziów pokoju przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Z tego powodu osoby, które nie ukończyły 70. roku życia oraz które nie pełniły urzędu na stanowisku sędziego pokoju przez co najmniej 4 lata, będą mogły startować w wyborach do sądów pokoju, natomiast aby zostać powołanym do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego pokoju należało będzie spełniać przesłankę wieku poniżej 70 lat oraz ewentualnego pełnienia urzędu na stanowisku sędziego pokoju przez mniej niż 4 lata. W art.

19 § 4-8 określono zasady regulujące sposób potwierdzania przesłanek warunkujących możliwość powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego pokoju.

W tym miejscu należy wspomnieć, że wybór do sądów pokoju, zgodnie z art. 3 § 1 projektu, dokonywany będzie na zasadach i w trybie określonym zasadniczo w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy, w brzmieniu proponowanym przez ustawę - Przepisy wprowadzające ustawę o sądach pokoju. Po dokonaniu wyboru sędziów pokoju oraz po weryfikacji przez Krajową Radę Sądownictwa możliwości powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego pokoju, analogicznie jak w przypadków sędziów, Krajowa Rada Sądownictwa przedstawi Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej sędziego pokoju wraz z wnioskiem o powołanie (art. 21 projektu).

Należy ponownie podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. akt SK 7/06 zwrócił uwagę, iż „*art. 186 ust. 1 Konstytucji mówi, iż Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, to biorąc pod uwagę treść art. 179 Konstytucji, można stwierdzić, iż w świetle Konstytucji celem udziału KRS w procedurze powoływania sędziów jest właśnie analiza, czy kandydat przedstawiony Radzie nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia przestrzegania w przyszłym pełnieniu funkcji sędziego zasady niezawisłości sędziowskiej. Eliminacja udziału KRS w procedurze powierzania asesorowi czynności sędziowskich stanowi zatem istotny wyłom w konstytucyjnym modelu powierzania władzy sędziowskiej i świadczy o braku gwarancji niezbędnych dla osiągnięcia przez asesorów realnie rozumianej niezawisłości*”. Przy powoływaniu sędziów pokoju zdecydowano zatem, że to Krajowa Rada Sądownictwa ustali, czy kandydaci na urząd sędziego pokoju spełniają warunki objęcia tego urzędu oraz czy nie zachodzą w stosunku do nich określone w ustawie przeszkody.

W celu uniknięcia potencjalnych wątpliwości (do których mogłaby prowadzić relatywnie skomplikowana i nieznaną dotychczas procedura kształtowania składu personalnego sądów pokoju, której jednym z etapów jest również demokratyczny proces wyborczy), wyraźnie wskazano, że osoba orzekająca w sądzie pokoju obejmuje urząd w wyniku powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 21 § 1 projektu). W tym miejscu, odnosząc się do ewentualnego zarzutu związanego z koniecznością uzyskania kontrasygnaty aktu urzędowego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez Prezesa Rady Ministrów, należy wskazać, że Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 2 grudnia 2020 r. sygn. akt III KK 364/20 orzekł, iż „*nie może nasuwać wątpliwości w kontekście wykładni funkcjonalnej także kwestia konieczności kontrasygnowania decyzji Prezydenta RP o powołaniu asesora, jako że ta decyzja*

nie została wymieniona w Konstytucji jako prerogatywa prezydencka. Należy zauważyć, że nawet niewymagające kontrasygnaty powołanie sędziego przez Prezydenta RP, stanowiąc jego prerogatywę (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP) może jednocześnie prowadzić do nieskorzystania z niej wobec osoby objętej wnioskiem Krajowej Rady Sądownictwa. Argument zatem, że istnieje wpływ władzy wykonawczej na asesora na etapie jego powołania jest zatem chybiony, gdyż istnieje wpływ władzy wykonawczej o bardzo zbliżonym charakterze także w zakresie systemu powoływania sędziów. Truizmem natomiast jest stwierdzenie, że zgodnie z treścią art. 10 Konstytucji RP ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, co nie oznacza izolacji żadnej z nich względem pozostałych. Za stan równoważenia się Trybunał Konstytucyjny uznawał "oddziaływanie władz na siebie, wzajemne uzupełnianie swych funkcji przez organy i wyraża się zarówno we współpracy władz ze sobą, jak i w ich wzajemnej kontroli, a także przejawia się w możliwościach prowadzenia dialogu między nimi. „Równoważenie się” władz, które zakłada hamowanie się władz, nie wyklucza wartości jaką stanowi „współdziałanie władz” (o którym stanowi wstęp do Konstytucji)" (zob. np. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., K 45/07). Oczywiście specyfika władzy sądowniczej jest na tyle szczególna, że w zakresie jej wykonywania inne władze nie mogą uczestniczyć, ani w nią ingerować (ibidem). Za taką ingerencję nie można jednak uznać powołania osoby sprawującej jeden rodzaj władzy, przez wykonawcę innej władzy, skoro rozwiązania takie wprost przewidziano w ustawie zasadniczej.”

Sędziemu pokoju wyznaczone zostanie miejsce służbowe, przy czym miejscem służbowym sędziego pokoju będzie sąd pokoju do którego został wybrany. W swoim miejscu służbowym sędzia pokoju będzie mógł orzekać we wszystkich sprawach (art. 21 § 3 projektu). By jak najbardziej zbliżyć sytuację sędziego pokoju do sędziów, proponuje się wprowadzenie nie tylko instytucji powoływania sędziów pokoju przez Głowę Państwa, lecz również składanie ślubowania według roty o podobnym brzmieniu, jak sędziów sądów powszechnych wyższych szczebli (art. 22 projektu). Mimo że ślubowanie ma wymiar przede wszystkim symboliczny, to treść przysięgi oraz fakt jej składania przed Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej określają i definiują szczególną pozycję sędziego pokoju i godność sprawowanego przez niego urzędu.

Kadencja sędziego pokoju wynosiła będzie sześć lat (art. 21 § 1 projektu). Jednocześnie procedura wyborcza oraz funkcjonowanie sądów pokoju na zasadzie kadencyjności wymusza konieczność opracowania przepisów łączących wybór sędziów pokoju, następnie ich powoływanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz kadencyjność pełnienia urzędu na stanowisku sędziego pokoju z kadencyjnością funkcjonowania sądów pokoju. Co do zasady

sześćoletnia kadencja sędziego pokoju będzie liczona od dnia rozpoczęcia kadencji sądu pokoju (kadencja wszystkich sądów pokoju jest wspólna, wynosi sześć lat i rozpoczyna się nie później niż na dwa miesiące po wyborach sędziów pokoju – art. 2 projektu; w ww. okresie czasu powinno dojść do powołania sędziów pokoju przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej). Jednakże w przypadku przejścia mandatu albo wyboru w wyborach uzupełniających (na zasadach określonych w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy), sędzia pokoju nie będzie pełnił urzędu przez sześćoletnią kadencję, lecz kadencja tego sędziego będzie ograniczona czasowo do upływu danej kadencji sądu pokoju (art. 23 § 2 projektu). Również odebranie aktu powołania lub objęcie stanowiska po dniu rozpoczęcia kadencji sądu pokoju nie powoduje przedłużenia kadencji sędziego pokoju ponad kadencję sądów pokoju (art. 24 § 4 projektu). Projektodawca przyjął, że okres sześciu lat, w którym osoba pełni urząd na stanowisku sędziego pokoju, jest okresem wystarczającym, stąd też przewidziano wyłącznie jednokrotną kadencję sędziego pokoju. Wyjątek od tej zasady przewidziano w art. 23 § 4, zgodnie z którym sędzia pokoju, który pełnił urząd sędziego pokoju przez mniej niż 4 lata w skutek przejścia mandatu lub wyboru w wyborach uzupełniających, może zostać powołany do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego pokoju na drugą kadencję.

Wymóg określenia okresu czasu, w którym powierza się sędziemu pokoju pełnienie obowiązków sędziego, określono w art. 23 § 5 projektu. Sędzia pokoju pełnić będzie obowiązki sędziego od dnia objęcia stanowiska sędziego pokoju do upływu kadencji sędziego pokoju. Po zakończeniu kadencji sędziowie pokoju kontynuują pełnienie obowiązków sędziego do dnia rozpoczęcia nowej kadencji sądu pokoju, nie dłużej jednak niż do dnia wygaśnięcia mandatu sędziego pokoju. Powierzenie pełnienia funkcji sędziowskich jest aktem o ograniczonej czasowo mocy obowiązywania. Ustawa precyzuje ten okresu zamykając go w ramy w przedziale czasu między objęciem stanowiska sędziego pokoju a zakończeniem kadencji sędziego pokoju. Jednocześnie na zasadzie wyjątku przewiduje możliwość przedłużenia tego okresu do czasu rozpoczęcia nowej kadencji sądów pokoju, z uwagi na fakt, że przepisy przewidują sytuację, w której nowa kadencja sądów pokoju może rozpocząć się w terminie późniejszym niż dzień następujący po zakończeniu kadencji sądów pokoju poprzedniej kadencji. Również i w tym miejscu, uprzedzając ewentualne zarzuty odnośnie czasowego, a nie dożywotniego jak w przypadku sędziów, powierzenia obowiązków sędziego sędziom pokoju należy wskazać, że problem ten był przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt SK 7/06. Trybunał wskazał wyraźnie, że „*problem niezależności od Ministra Sprawiedliwości widzieć należy przez pryzmat powoływania, powierzania pełnienia*

funkcji sędziowskich oraz odwoływania asesora. Jeśli chodzi o powoływanie, a w szczególności powierzanie pełnienia czynności sędziowskich, to ustawa nie precyzuje dokładnie ram czasowych, w jakich to powołanie ma się realizować. Patrząc z funkcjonalnego punktu widzenia, niezawisłość nie musi oznaczać dożywotniego powołania albo powołania do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego, ale musi oznaczać pewien stopień stabilizacji i w zatrudnieniu, i w wykonywaniu funkcji sędziowskich. Należy tu wskazać, iż orzecznictwo strasburskie akcentuje właśnie to, że jeżeli sędziowie lub osoby sprawujące władzę sądowniczą nie są powoływani dożywotnio, to powoływani mogą być na określony czas, i że muszą korzystać z pewnej stabilności i nie być uzależnieni od żadnej władzy (wyrok ETPC (pełny skład) z 23 października 1985 r. w sprawie Benthem przeciwko Holandii, sygn. 8848/80). Można tu wskazać, iż próbując bliżej określić pewien minimalny okres, który dawałby poczucie stabilizacji zawodowej, Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał 3 lata za wystarczające (wyrok ETPC z 28 czerwca 1984 r. w sprawie Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, sygn. 7819/77, 7878/77 oraz wyrok ETPC (pełny skład) z 22 października 1984 r. w sprawie Sramek przeciwko Austrii, sygn. 8790/79). Regulacja statusu asesora takich gwarancji nie zawiera, ponieważ nie ma minimalnego okresu, na który zatrudnia się tę osobę, ani minimalnego okresu powierzenia jej funkcji sędziowskich. Jest to z pewnością sytuacja, która budzi daleko idące zastrzeżenia co zgodności z zasadą niezawisłości. Sytuacja wyglądałaby z tego punktu widzenia w sposób jednoznaczny, gdyby w samej ustawie określony był wprost okres asesury i okres, na który następuje powierzenie pełnienia funkcji sędziowskiej.”.

W art. 23 § 8 projektu określono sposób postępowania ze sprawami prowadzonymi w sądach pokoju, które nie zostały zakończone przed upływem kadencji. Sprawy te zostaną przekazane sędziom pokoju w sądach pokoju następnej kadencji. Wyjątek od tej generalnej zasady zawarto w przepisie § 9. Sędzia pokoju wybrany na kolejną kadencję, obejmujący stanowisko w sądzie pokoju, w którym zajmował stanowisko w poprzedniej kadencji, bierze udział w rozpoznawaniu spraw rozpoczętych wcześniej z jego udziałem.

Regulacja dotycząca nawiązywania stosunku służbowego sędziego pokoju wzorowana jest na art. 65 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, z zastrzeżeniem, że stosunek służbowy sędziego pokoju nawiązuje się najwcześniej w dniu rozpoczęcia kadencji sądu pokoju. Akt powołania na stanowisko sędziego pokoju uwzględniał będzie powołanie na kadencję sześcioletnią (z uwzględnieniem regulacji art. 23 § 2 projektu). Z kolei konkretny termin rozpoczęcia kadencji sędziego pokoju wyznaczony zostanie poprzez

termin rozpoczęcia kadencji sądów pokoju, określony w akcie wykonawczym wydanym na podstawie art. 2 § 2 projektu ustawy. Czynności po wyborach sędziów pokoju, zmierzające do powołania sędziego pokoju, w tym przeprowadzane w ramach postępowania w ramach Krajowej Rady Sądownictwa, wymagają zabezpieczenia pewnego okresu czasu przed rozpoczęciem nowej kadencji sądów pokoju. Zakłada się, że w tym okresie powinno również dojść do powołania sędziów pokoju. Jednakże w odróżnieniu do sędziów, których stosunek służbowy może nawiązywać się już z dniem doręczenia powołania (zgłoszenie kandydatów dotyczy bowiem wolnego stanowiska sędziowskiego), stosunek służbowy nowo powołanego sędziego pokoju powinien nawiązywać się najwcześniej w dniu rozpoczęcia nowej kadencji sądów pokoju. Regulacja zawarta w art. 24 § 2 i 3 projektu wzorowana jest na analogicznej regulacji dotyczącej obejmowania stanowiska przez sędziów pozostałych sądów powszechnych, zawartej w art. 65 § 2 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Przepis art. 25 w § 1 statuuje zasadę nieusuwalności sędziów pokoju. Oczywiście należy ją odczytywać w kontekście zasady kadencyjności pełnienia urzędu na stanowisku sędziego pokoju oraz czasowego powierzenia pełnienia obowiązków sędziego. Możliwe jest natomiast wygaśnięcie mandatu sędziego pokoju, którego przesłanki określa ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy. Należy zauważyć, że w wyroku SK 7/06 Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że *"elementarny wymiar zasady niezawisłości, od której nie można (...) odstąpić, wymaga, aby, asesor mógł być odwołany ze stanowiska wyłącznie w takich wypadkach jak sędziowie albo nawet tylko w niektórych z nich"*. Projektowana regulacja respektuje dyrektywy wynikające z wypowiedzi Trybunału z uwzględnieniem specyfiki projektowanej regulacji. Sędzia pokoju nie będzie odwoływany, lecz konstrukcja przepisów przewiduje wygaśnięcie mandatu sędziego pokoju w skutek zaistnienia określonych przesłanek, które projektodawca określił maksymalnie wąsko.

W art. 26 projektu określono przesłanki zmiany miejsca służbowego sędziego pokoju. Co do zasady, miejsce służbowe sędziego pokoju wyznacza akt powołania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Ponieważ kwestie dotyczące siedzib sądów pokoju i obszarów właściwości sądów pokoju wiążą się bezpośrednio z tworzeniem przez Ministra Sprawiedliwości sądów rejonowych i określaniem ich siedzib i obszarów właściwości (siedzibą sądu pokoju jest siedziba sądu rejonowego, na obszarze właściwości którego utworzono sąd pokoju; obszar właściwości sądu pokoju pokrywa się z obszarem właściwości sądu rejonowego, w uzasadnionych przypadkach w obszarze właściwości sądu rejonowego może

być utworzony więcej niż jeden sąd pokoju – art. 4 § 2-4 projektu), to zmiany w tym zakresie mogą implikować konsekwencje w postaci zniesienia danego sądu pokoju – przykładowo zmiana obszaru właściwości sądu rejonowego może powodować konieczność podziału obszaru właściwości dotychczasowego sądu pokoju, co z kolei może wiązać się ze zmianą miejsca służbowego sędziego pokoju. Zgodnie z art. 4 § 4 projektu, w uzasadnionych przypadkach w obszarze właściwości sądu rejonowego może być utworzony więcej niż jeden sąd pokoju. Tym samym, w przypadku zniesienia sądów pokoju utworzonych w obszarze właściwości jednego sądu rejonowego i utworzenia w tym obszarze jednego sądu pokoju, siedziba nowoutworzonego sądu pokoju również może wiązać się ze zmianą miejsca służbowego sędziego pokoju. Projektowana regulacja jest wzorowana na regulacji zawartej w 75 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, przy czym pozostałe przesłanki, niewymienione w projekcie, przeniesienia sędziego, z uwagi na związanie sędziów pokoju z lokalną społecznością poprzez akt wyboru, nie zostały uwzględnione w przypadku sędziów pokoju. W szczególności należy zauważyć, że w katalogu kar dyscyplinarnych wymierzanych sędziom pokoju nie przewiduje się kary przeniesienia w wyniku kary dyscyplinarnej. Przeniesienie nastąpi jednakże w przypadku niedopuszczalności zajmowania stanowiska sędziego w danym sądzie pokoju wskutek wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 5 projektu, wzorowanym na regulacji art. 6 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych. Zgodnie z tym przepisem, osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa w linii prostej lub powinowactwa w linii prostej albo w stosunku przysposobienia, małżonkowie oraz rodzeństwo nie mogą być sędziami, asesorami sądowymi albo referendarzami sądowymi w tym samym wydziale sądu. Ponieważ w sądzie pokoju nie będą utworzone wydziały, sytuację opisaną w ww. przepisie należało odnieść do całej struktury sądu pokoju. Przyjęcie takiego rozwiązania jest bezpośrednią konsekwencją konieczności zagwarantowania bezstronności sędziego. Ma on przeciwdziałać potencjalnemu zagrożeniu bezstronności sędziego oraz zabezpieczać sędziów przed ewentualnymi podejrzeniami kierowania się w orzekaniu i w załatwianiu spraw względami rodzinnymi³² i stanowi element gwarancyjny niezawisłość sędziego. Z tego powodu projektodawca zdecydował się na przyznanie prymatu zasadzie niepołączalności stanowisk, co oznaczać będzie konieczność przeniesienia sędziego pokoju na inne miejsce służbowe. Przeniesienie sędziego pokoju będzie

³² Gudowski Jacek (red.), Komentarz do ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, [w:] Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz, wyd. II, komentarz do art. 6, dostęp Lex Online z dnia 24.09.2021 r.

mogło nastąpić, jeżeli uwzględnienie wniosku sędziego co do nowego miejsca służbowego nie okaże się możliwe.

W związku z kadencyjnością osób orzekających w sądach pokoju, postuluje się – czego wyrazem jest art. 27 - przyjęcie rozwiązania polegającego na zobowiązaniu Krajowej Rady Sądownictwa do prowadzenia aktualizowanej listy osób orzekających w sądach pokoju oraz udostępniania jej na swojej stronie internetowej. Zestawienie takie, zawierające podstawowe dane o sędziach pokoju (w zakresie imienia i nazwiska, sądu pokoju, w którym orzekają, daty powołania oraz kadencji, na który zostali wybrani) pełnić będzie rolę nie tylko informacyjną, ale również podniesie pewność i bezpieczeństwo funkcjonowania sądów pokoju, a także dostarczać będzie lokalnej społeczności wiedzy na temat, pochodzącego z wyborów powszechnych, składu osobowego najniższego szczebla sądów powszechnych. Uznano, że Krajowa Rada Sądownictwa – w świetle konstytucyjnej roli tego organu, a także brzmienia art. 187 ust. 4 Konstytucji („ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”) jest najbardziej właściwym organem do realizacji tego zadania.

Zrzeczenie się urzędu sędziego pokoju jest jedną z przesłanek wygaśnięcia mandatu, co ujęto w projekcie nowelizacji ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy. Natomiast sposób zrzeczenia się urzędu sędziego pokoju stanowi przedmiot regulacji art. 28 projektu.

Projekt w art. 29 przyznaje sędziemu pokoju immunitet na analogicznych zasadach jak sędziom (por. art. 80 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych). Kwestia odpowiedzialności za wykroczenia (art. 30 projektu) oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów pokoju (art. 49-52 projektu) została uregulowana na podobnych zasadach jak przewidziano w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (odpowiednio art. 81 i art. 107 i nast. ww. ustawy) w stosunku do sędziów.

W rozdziale 4 projekt określa prawa i obowiązki sędziów pokoju. Zostały one ukształtowane co do zasady analogicznie jak w wypadku sędziów innych sądów (np. zakaz przynależności do partii politycznych, zakaz podejmowania innego zajęcia lub sposobu zarobkowania, które przeszkadzałyby w pełnieniu obowiązków lub mogło osłabiać zaufanie do jego bezstronności lub przynieść ujmę godności urzędu; obowiązek zachowania tajemnicy; zakres ochrony prawnej przysługującej sędziemu pokoju; obowiązek składania oświadczeń o swoim stanie majątkowym).

Tak jak sędzia, sędzia pokoju będzie obowiązany zarówno w służbie jak i poza służbą postępować zgodnie ze ślubowaniem sędziowskim, strzec powagi sprawowanego urzędu i unikać wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności sędziego pokoju lub osłabiać zaufanie do jego bezstronności.

W art. 32 projektu nałożono na sędziów pokoju obowiązek stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych i uczestniczenia w regularnych szkoleniach i doskonaleniu zawodowym. Przyjęcie przez projektodawcę takiego rozwiązania ma na celu uzupełnienie specjalistycznej wiedzy i umiejętności zawodowych sędziów pokoju oraz zagwarantowanie wysokiej jakości ich pracy. Przyjęciu powyższego rozwiązania towarzyszyła troska o jak najwyższy poziom merytoryczny sędziów pokoju. Przyjęto również model współpracy pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości, Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury oraz właściwymi sądami okręgowymi przy realizacji szkoleń.

Wynagrodzenie sędziego pokoju wynosiło będzie 80% wynagrodzenia zasadniczego w stawce pierwszej sędziego sądu rejonowego, powiększonego o należną składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego (art. 33 projektu). Jest to wynagrodzenie równe z wynagrodzeniem asesora sądowego i odniesione do sędziego sądu rejonowego. Wynagrodzenie sędziów pokoju (choć dotyczy to w równym stopniu wynagrodzenia sędziów) powinno znacznie przekraczać poziom przeciętnej płacy w sferze budżetowej³³. Ponieważ sędziowie pokoju, w odróżnieniu od sędziów, nie pełnią urzędu dożywotnio, nie znajdują wobec nich regulacje dotyczące stanu spoczynku oraz uposażenia przysługującego sędziom w stanie spoczynku. Uposażenie sędziego w stanie spoczynku wypłaca z własnych środków przeznaczonych na wynagrodzenia prezes właściwego sądu, a nie Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Pracodawca nie odprowadza składek na ubezpieczenie społeczne sędziów. Odrębnie należy podejść jednak do sytuacji sędziego pokoju, stąd też konieczność powiększenia wynagrodzenia sędziego pokoju o należną składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 października 2000 r. w sprawie o sygnaturze P 8/00 podkreślił wyraźnie, że *„powołana norma konstytucyjna (art. 178 ust. 2 Konstytucji) nakazuje zapewnienie sędziom warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Jej umiejscowienie wśród przepisów poświęconych ustrojowi i zakresowi działania sądów i trybunałów, a więc regulujących organizację państwa (nie zaś indywidualnych praw i wolności), jak i*

³³ Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2000 r. sygn. akt P 8/00, z dnia 18 lutego 2004 r. sygn. akt K 12/03.

sformułowanie "sędziom zapewnia się..." (a nie np. "sędziowie mają prawo do...") uzasadniają pogląd, że głównym adresatem tej normy prawnej są organy państwa powołane do kształtowania systemu wynagrodzeń sędziowskich, na które norma konstytucyjna nakłada obowiązek urzeczywistnienia określonych w niej gwarancji. System wynagrodzeń sędziowskich odpowiadający wskazaniom art. 178 ust. 2 konstytucji jest istotnym elementem ustroju sądownictwa; podobnie jak niezawisłość sędziowska nie jest indywidualnym przywilejem sędziego, ale jedną z podstawowych gwarancji prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości." Należy przyjąć, że wysokość wynagrodzenia sędziego pokoju jest zgodna z wymogiem zagwarantowania osobom, które wykonują obowiązki sędziego, wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu oraz zakresowi jego obowiązków (art. 178 ust. 2 Konstytucji). Chodzi tutaj przede wszystkim o uwolnienie sędziów pokoju (ale w równym stopniu dotyczy to również sędziów) od wszelkich pokus zewnętrznych³⁴.

Sędzia pokoju w trakcie sprawowania urzędu nie będzie mógł pozostawać w innym stosunku służbowym lub podjąć dodatkowego zatrudnienia, z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku nauczyciela akademickiego będącego pracownikiem dydaktycznym, badawczym lub badawczo-dydaktycznym w łącznym wymiarze nieprzekraczającym pełnego wymiaru czasu pracy pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach, jeżeli wykonywanie tego zatrudnienia nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków sędziego pokoju. Dotyczy to również co do zasady innego zajęcia i sposobu zarabkowania sędziego pokoju. Regulacja ta wynika z konieczności zapobieżenia potencjalnym konfliktom interesów i zarzutom o braku bezstronności sędziego pokoju, względnie bezstronności organu publicznego, w którym sędzia taki byłby zatrudniony. Ponadto, sędzia pokoju nie będzie mógł być członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółki prawa handlowego, spółdzielni czy fundacji prowadzącej działalność gospodarczą, posiadać w spółce prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego ani prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem bądź pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Przepisy te mają służyć zapewnieniu niezależności sędziego pokoju od wpływów zewnętrznych i zostały ukształtowane analogicznie jak w wypadku pozostałych sędziów — stanowią odpowiednik art. 86 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych uwzględniający jednak odmienny charakter stanowiska sędziego pokoju.

³⁴ L/ Garlicki, artykuł 178, w Garlicki, Konstytucja, t. 4, s. 19.

Wybór lub powołanie sędziego pokoju do władz spółki, spółdzielni lub fundacji, w okresie pełnienia przez sędziego pokoju obowiązków sędziego, będą z mocy prawa nieważne i nie będą podlegały wpisowi do właściwego rejestru.

Aby zapewnić transparentność niezbędną dla zajmowanego urzędu, przewidziano obowiązek złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, określając związane z tym szczegółowe wymogi. Są to wymogi analogiczne jak przewidziane w art. 87 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, który będzie tu stosowany odpowiednio.

W wyroku w sprawie o sygn. akt SK 7/09 Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na brak w obowiązujących wówczas przepisach odnoszących się do asesora odpowiadającego sędziom zakazu prowadzenia działalności politycznej, wynikającego wprost z Konstytucji (art. 178 ust. 3). Kierując się wytyczną Trybunału, w art. 37 projektu uwzględniono zakaz przynależności sędziego pokoju do partii politycznej, związku zawodowego oraz prowadzenia działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów lub niezawisłości sędziów pokoju.

W projekcie zawarto również przepisy dotyczące poddania się sędziemu pokoju badaniom lekarskim. Ukończenie przez osobę 70 roku życia powoduje utratę możliwości powołania na stanowisko sędziego pokoju. Z kolei jeżeli sędzia pokoju ukończył 70 rok życia w trakcie pełnienia obowiązków sędziego, będzie musiał poddać się cyklicznym badaniom lekarskim prowadzonym przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Sędzia pokoju został również obowiązany do poddania się badaniu lekarskiemu przeprowadzonemu przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jeżeli z takim żądaniem wystąpił prezes właściwego sądu rejonowego lub prezes właściwego sądu okręgowego. Żądanie powinno wskazywać okoliczności faktyczne uzasadniające potrzebę przeprowadzenia badania. Od orzeczenia lekarza orzecznika, w ww. przypadkach sędziemu pokoju i podmiotowi, który wystąpił z żądaniem przysługuje sprzeciw do komisji lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego orzeczenia. Z kolei nieuzasadniona odmowa poddania się badaniom lekarskim stanowi przesłankę odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego pokoju (art. 49 § 1 pkt 8 projektu).

Przepisy dotyczące wykazów służbowych (art. 40 projektu), urlopu bezpłatnego na czas kampanii wyborczej (art. 44 projektu), zamieszkiwania w miejscowości będącej siedzibą sądu pokoju (art. 37 § 2 projektu), stroju urzędowego (art. 43 projektu), obowiązku zachowania tajemnicy okoliczności sprawy (art. 44 projektu), obowiązku zawiadomienia o toczącej się sprawie sądowej (art. 45 projektu), a także uchylenia się od wykonania poleceń w zakresie

czynności administracyjnych (art. 47 projektu) wzorowane są na analogicznych regulacjach dotyczących sędziów ujętych w odpowiednie przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Przewidziane w projekcie regulacje dotyczące urlopu bezpłatnego na czas kampanii wyborczej (art. 37 § 2 projektu) związane są z zakazami jednoczesnego pełnienia mandatu m.in. posła, senatora czy radnego. Zgodnie z art. 37 § 3, jeżeli sędzia pokoju został mianowany, powołany lub wybrany do pełnienia funkcji w organach państwowych, samorządu terytorialnego, w służbie dyplomatycznej, konsularnej lub w organach organizacji międzynarodowych oraz ponadnarodowych działających na podstawie umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską, lub powołany do służby wojskowej, jest obowiązany zrzec się niezwłocznie swojego urzędu. Wymaganie to jest zgodne z wymogami niezawisłości w zakresie zasad podziału władzy, odrębności i niezależności sądów i trybunałów oraz potrzebą zachowania równowagi pomiędzy nimi. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2004 r. sygn. akt K 12/03 podkreślił, że wyrazem niezależności i odrębności, o czym mowa w art. 173 ust. 2 Konstytucji, jest m.in. ustawowa niepołączalność stanowisk sędziowskich z mandatem członka parlamentu czy rządu.

W rozdziale 5 uregulowano odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów pokoju. Zbliżony do sędziów jest materialny zakres odpowiedzialności, gdyż projekt odpowiednio konsumuje przesłanki określone w art. 107 § 1 pkt 1-5 ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, oraz uwzględnia dodatkowe przesłanki wynikające ze specyfiki urzędu sędziego pokoju. W zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów pokoju uwzględniono uporczywe niewykonywanie obowiązków lub rażąco niedbałe wykonywanie obowiązków sędziego pokoju, uchylanie się od obowiązku odbywania szkoleń lub innych form doskonalenia zawodowego oraz nieuzasadnioną odmowę poddania się badaniom lekarskim.

Podobne są kary dyscyplinarne, którymi w wypadku sędziów pokoju będą upomnienie, nagana, obniżenie wysokości wynagrodzenia o 5%-50% na okres od trzech miesięcy do dwóch lat, kara pieniężna oraz złożenie z urzędu. Nie przewidziano natomiast kary usunięcia z zajmowanej funkcji, gdyż z racji uproszczonej struktury sądów pokoju, sędziom pokoju nie będą powierzane funkcje w sądzie pokoju – np. przewodniczącego wydziału, jak w innych sądach powszechnych (sądy pokoju będą działały w strukturze bezwydziałowej). Z przyczyn wspomnianych powyżej, nie przewidziano również kary przeniesienia sędziego pokoju na inne miejsce służbowe.

W sprawach dyscyplinarnych sędziów pokoju będą orzekać – w zależności od rodzaju przewinienia - w pierwszej instancji sądy dyscyplinarne przy sądach apelacyjnych w składzie trzech sędziów, albo Sąd Najwyższy, a w drugiej instancji – Sąd Najwyższy. Będą to te same sądy, co w przypadku rozstrzygnięcia o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Rzecznikami dyscyplinarnymi w sprawach sędziów pokoju będą zastępcy rzecznika dyscyplinarnego działający przy sądach okręgowych.

W razie takiej konieczności, jeżeli sędziego pokoju zatrzymano z powodu schwytania na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa umyślnego albo jeżeli ze względu na rodzaj czynu popełnionego przez sędziego powaga sądu lub istotne interesy służby wymagają natychmiastowego odsunięcia go od wykonywania obowiązków służbowych, prezes sądu pokoju albo Minister Sprawiedliwości będzie mógł zarządzić natychmiastową przerwę w czynnościach służbowych sędziego pokoju aż do czasu wydania uchwały przez sąd dyscyplinarny, nie dłużej niż na miesiąc.

W rozdziale 6 projektu przewidziano w sądach pokoju możliwość zatrudnienia asystentów sędziów i starszych asystentów sędziów, do których odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy art. 147 § 4 zdanie drugie, art. 148 § 2-3 oraz art. 155-155e ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Asystenci sędziego odciążą sędziów pokoju, którzy będą mogli skupić swoją działalność na orzekaniu. Pomoc asystenta sędziego polega na wykonywaniu czynności zmierzających do przygotowania spraw sądowych do rozpoznania oraz czynności z zakresu działalności administracyjnej sądów. Dzięki temu instytucja asystentów sędziego służy również urzeczywistnieniu konstytucyjnego wymogu zapewnienia warunków pracy sędziego pokoju odpowiadających godności urzędu. Inne osoby zatrudniane w sądach pokoju to urzędnicy i inni pracownicy sądowi, przy czym zasady zatrudniania urzędników i innych pracowników sądowych w sądzie pokoju oraz ich obowiązki i prawa określają odrębne od projektowanej regulacji przepisy. W praktyce zastosowanie znajdują przepisy ustawy z 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 2018 r. poz. 577) oraz ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, z późn. zm.). Osoby te będą wykonywały czynności zmierzające do przygotowania spraw do rozpoznania przez sąd pokoju oraz czynności o charakterze administracyjnym, niezbędne do prawidłowego funkcjonowania sądu pokoju. Ze względu na kadencyjność sądów pokoju, w celu wyeliminowania wątpliwości dotyczących możliwości zatrudniania pracowników sądów pokoju na okres dłuższy niż okres kadencji sądu pokoju, w art. 55 doprecyzowano, że do celów

zatrudnienia przyjmuje się, że sądy pokoju funkcjonują w sposób ciągły, bez względu na zasadę określoną w art. 2 § 1 projektu ustawy.

W rozdziale 7 projektu uregulowano szczegółowe zasady przetwarzania danych osobowych w sądach pokoju. Wskazano administratora danych osobowych sędziów pokoju, asystentów sędziów i starszych asystentów sędziów pokoju, dyrektorów sądów pokoju, urzędników oraz innych pracowników sądów oraz kandydatów na ww. wymienione stanowiska, którymi będą prezes i dyrektor sądów pokoju oraz Minister Sprawiedliwości, w zakresie realizowanych zadań.

Administratorem danych osobowych przetwarzanych w systemach teleinformatycznych obsługujących postępowania sądowe, w systemach teleinformatycznych, w których są prowadzone rejestry sądowe, oraz w systemach teleinformatycznych, w których są prowadzone urządzenia ewidencyjne (sądowe systemy teleinformatyczne) będą sądy pokoju w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a prezesi sądów pokoju oraz Minister Sprawiedliwości w ramach realizowanych zadań. Sądy pokoju zostały wskazane jako administratorzy danych osobowych przetwarzanych w postępowaniach sądowych w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Nadzór nad przetwarzaniem danych osobowych, których administratorami są sądy pokoju, wykonywać będzie w zakresie działalności sądu pokoju prezes sądu okręgowego. Do nadzoru znajdą zastosowanie przepisy art. 175dd § 2-4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Finansowanie działalności sądów pokoju określa rozdział 8 projektu. W przepisach zawartych w tym rozdziale uwzględniono regulacje szczególne lub umożliwiające odpowiednie zastosowanie przepisów art. 178-179a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Ustawa wejdzie w życie w terminie określonym w ustawie - Przepisy wprowadzające ustawę o sądach pokoju.

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawiania właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projektowana ustawa nakłada dodatkowe obciążenia dla budżetu państwa.

W zakresie zwiększenia wydatków budżetu państwa będą one dotyczyły: części 83 – Rezerwy celowe oraz części 15 - Sądy powszechne i części 37 – Sprawiedliwość. Wydatki te

związane będą z przeprowadzeniem wyborów sędziów pokoju, organizacją i funkcjonowaniem sądów pokoju.

W obszarze wydatków budżetu państwa związanych z przeprowadzeniem wyborów sędziów pokoju, należy przyjąć, że szacunkowe koszty wyborów wyniosą około 220 mln zł. Koszty te będą obejmować wydatki administracyjne centrali Państwowej Komisji Wyborczej i jej delegatur związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów, wydruki kart głosowania oraz koszty pracy obwodowych komisji wyborczych i rejonowych komisji wyborczych, w tymi diet dla ich członków, przy założeniu pełnej obsady wskazanych komisji, itp. Szacowane wydatki dotyczące wyborów sędziów pokoju będą również uwzględniać zwiększone koszty związane z zachowaniem reżimu sanitarnego w związku z panującą pandemią COVID-19.

W zakresie wydatków jednostek samorządu terytorialnego, w tym przeprowadzenia wyborów sędziów pokoju, projektowana ustawa nie przewiduje ich zwiększenia i wejście ustawy w życie powinno być neutralne dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego, gdy wydatki związane z przeprowadzeniem wyborów sędziów pokoju będą kompensowane w drodze dotacji przekazanej przez Krajowe Biuro Wyborcze, a pochodzącej z części budżetowej 83.

Wzrost wydatków budżetu państwa w części 15 – Sądu powszechnego oraz w części 37 Sprawiedliwość związane będzie z utworzeniem sądów pokoju, w tym przede wszystkim wynagrodzeniami dla sędziów pokoju, asystentów pokoju oraz innych pracowników sądów pokoju. Łączne wydatki dla budżetu państwa związane z obowiązywaniem ustawy w zakresie kosztów organizacji i funkcjonowania sądów pokoju można szacunkowo określać na kwotę 196 mln. Kwota ta została obliczona według następujących założeń. Przyjmując, że na każdą gminę będzie przypadał co najmniej jeden sędzia pokoju oraz, że jeden sędzia pokoju będzie przypadał na około 10 000 mieszkańców, dla wykonania projektu ustawy konieczne będzie utworzenie 3933 etatów sędziów pokoju. Na 3 sędziów pokoju powinien przypadać 1 etat asystencki, co uzasadnia konieczność utworzenia 1311 etatów asystentów sędziów pokoju. Na 1 etat sędziego powinno przypadać 2 etaty pracowników administracyjnych, co uzasadnia tym samym utworzenie 7866 etatów pracowników sądów pokoju. Przyjmując poziom średniego wynagrodzenia w 2021 r. w wymiarze sprawiedliwości dla sędziego sądu rejonowego, asystenta sędziego sądu powszechnego i urzędnika sądowego, odpowiednio na poziomie 15 417 zł brutto miesięcznie (dla sędziego), 5748 zł brutto miesięcznie (dla asystenta sędziego) i 5998 zł brutto miesięcznie (dla urzędnika sądowego), łączne wydatki dla budżetu państwa na

wynagrodzenia będą wynosiły szacunkowo 560 mln zł. Sumując wydatki na organizację i funkcjonowanie sądów pokojów w okresie dziesięcioletnim, szacunkowe wydatki w okresie 10 lat dla budżetu państwa będą wynosić 8 678 377 mln zł. W analogicznym okresie dochody budżetu państwa z tytułu podatków i składek z zabezpieczenia społecznego powinny wynieść 3 207 760 mln zł. Podkreślić przy tym należy, że w rzeczywistości około 2/3 ze wskazanej kwoty będzie stanowiła kwota zaoszczędzona w następstwie zmniejszenia kosztów zadań wymiaru sprawiedliwości – działalności orzeczniczej i administracyjnej sądów powszechnych w następstwie przeniesienia zadań do sądów pokoju.

Dodatkowe koszty będą wiązały się z udzieleniem dotacji na finansowanie zadania polegającego na zapewnianiu budynków lub lokali, w których sądy pokoju rozpoznają sprawy lub pełnią inne czynności, wraz z wyposażeniem technicznym, które stanowi zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej realizowane przez gminę, a finansowane z budżetu państwa przez udzielanie dotacji celowej, o której mowa w art. 14 § 5 projektu. W chwili obecnej nie jest możliwe wskazanie dokładnych kosztów realizacji ww. zadania.

Projekt ustawy spowoduje pozytywne skutki gospodarcze m.in. poprzez przyspieszenie rozpoznawania sporów drobnych, a przez to będzie miał również pozytywny wpływ na sytuację mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt rodzi pozytywne skutki społeczne m.in. poprzez przyspieszenie rozpoznawania spraw i zwiększenie zaufania do wymiaru sprawiedliwości poprzez dokonywanie wyborów sędziów pokoju przez lokalną społeczność.

Pozytywnym skutkiem społecznym i gospodarczym będzie również oszczędność czasu związana z rozpoznawaniem spraw bliżej miejsca zamieszkania większości uczestników postępowań sądowych.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz.U. poz. 2039 oraz 2004 r. poz. 597) i w związku z tym nie podlega notyfikacji.