

**Rada Fundacji:**

Danuta Przywara - Przewodnicząca  
Henryka Bochniarz  
Janusz Grzelak  
Ireneusz Cezary Kamiński  
Witolda Ewa Osiatyńska  
Andrzej Rzepliński  
Wojciech Sadurski  
Mirosław Wyrzykowski

**Zarząd Fundacji:**

Prezes: Maciej Nowicki  
Wiceprezes: Piotr Kładoczny  
Sekretarz: Małgorzata Szuleka  
Skarbnik: Lenur Kerymov  
Członkini: Aleksandra Iwanowska

**Warszawa, 24 stycznia 2022 r.**

**Szanowna Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu**

**Szanowna Pani Marszałek,**

Poniżej przesyłam opinię Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do prezydenckiego projektu ustawy o sądach pokoju oraz do projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o sądach pokoju (druki sejmowe nr 1760 oraz 1761).

**Streszczenie**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 182 nie pozwala na powierzenie sprawowania wymiaru sprawiedliwości wyłącznie obywatelom.
- Powołanie sądów pokoju nie rozwiąże nawet części problemów, z którymi boryka się polski wymiar sprawiedliwości.
- Powołanie sądów pokoju wiązać się będzie z istotnym wysiłkiem finansowym i organizacyjnym. Trud ten oraz zasoby przewidziane na funkcjonowanie sądów pokoju lepiej spożytkować na poprawę funkcjonowania sądów powszechnych.
- Mimo zapewnień projektodawców proponowane rozwiązania mają charakter umiarkowanie proobywatelski. Projekt przewiduje szereg możliwości wpływania przez organy państwa (prokuratura, KRS, Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów) na pulę osób kandydujących na stanowisko sędziego pokoju i wybranych na ten urząd.
- Proponowane rozwiązania nie gwarantują niezależności i bezstronności sędziów pokoju. Będą oni mogli rekrutować się z osób należących do partii politycznych i prowadzących działalność publiczną niedającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.
- Projekt sprzyja wpływaniu na wynik wyborów sędziów pokoju za pomocą tzw. *gerrymandering'u*.
- Projekt nie przewiduje trybu badania ważności wyboru sędziego pokoju.
- Przewidywana właściwość sądów pokoju ustalona jest zbyt szeroko. W szczególności niewłaściwym jest powierzenie sądom pokoju rozpoznawania spraw karnych dotyczących popełnienia przestępstwa.
- Przyjęte w projekcie reguły właściwości sprzyjać będą częstemu przekazywaniu spraw z sądu pokoju do sądu rejonowego i z powrotem. Wydłuży to czas oczekiwania jednostki na otrzymanie prawomocnego orzeczenia w jej sprawie.
- Model kontroli odwoławczej orzeczeń sądów pokoju, w połączeniu z ich umiejscowieniem w strukturze sądownictwa, nie zapewnia dewolutywności odwołania. Rozwiązanie to narusza prawo jednostki do dwuinstancyjnego postępowania sądowego.
- Przewidywany w projekcie model zawiadomienia o posiedzeniach sądu pokoju (za pośrednictwem strony internetowej sądu) rażąco narusza prawa stron postępowania.

## **Wstęp**

Idea wymiaru sprawiedliwości lokalnego, bliskiego obywatelom, czerpiącego legitymację do sądenia bezpośrednio z ich decyzji wyborczych, przedstawiana jest jako remedium na bolączki polskiego wymiaru sprawiedliwości. Jednym z elementów tej koncepcji jest zaczerpnięta z kultury anglosaskiej instytucja sędziów pokoju. Pomysł ten powraca w wypowiedziach polityków, ekspertów, a także niektórych organizacji społecznych.

Bez wątpienia pomysłu tego nie powinno się z góry odrzucać. Trudno jednak upatrywać w nim optymalnego środka, który rozwiąże wszystkie, większość, czy nawet część problemów, z którymi zderza się polski wymiar sprawiedliwości.

Niniejsza opinia skupi się przede wszystkim na ocenie projektu ustawy przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z perspektywy wymagań Konstytucji. Przeanalizuje proponowaną instytucję również pod kątem immanentnych cech, które wiązać się powinny z instytucją sędziów pokoju (w tym m.in. uproszczonego charakteru postępowania przed nim oraz społecznego charakteru). Podda omawiany projekt ocenie również z perspektywy racjonalności i efektywności działań nastawionych na wprowadzenie do polskiego systemu prawa instytucji sędziów pokoju.

## **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a sądy pokoju**

Jedną z bezpośrednich konsekwencji uchwalenia Konstytucji było zobowiązanie ustawodawcy do zlikwidowania kolegiów do spraw wykroczeń w terminie 4 lat od dnia wejścia w życie ustawy zasadniczej. Kolegia te działały przy sądach rejonowych<sup>1</sup>, a ich funkcjonowanie w podstawowych aspektach niewiele różniło się od klasycznej instytucji sądów pokoju. Osoby w nich orzekające wybierane były na 4-letnie kadencje przez poszczególne rady gmin spośród osób zamieszkałych lub zatrudnionych na ich terenie. Kandydatów na członków kolegiów zgłaszać mogli m.in. prezesi sądów wojewódzkich, prokuratorzy wojewódzcy, okręgowi inspektorzy pracy, stowarzyszenia oraz grupy 25 obywateli. Jedynie przewodniczący i zastępcy przewodniczącego kolegium musieli przy tym rekrutować się spośród osób posiadających wyższe wykształcenie prawnicze lub administracyjne.

Co istotne, uzasadnieniem dla wprowadzenia art. 237 Konstytucji był wyraźny zamiar likwidacji wyjątków od zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości oraz zagwarantowanie, że takie quasi-sądowe organy nie będą rozstrzygały spraw dotyczących pozbawienia wolności.

Po drugie, dla oceny konstytucyjności instytucji sądów pokoju kluczowe znaczenie ma relacja art. 175 i 182 Konstytucji. Pierwszy z tych przepisów ustanawia zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości, wskazując, że wymiar ten w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Drugi gwarantuje zasadę udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, pozostawiając jednak zakres, w jakim się to odbywa, do wyłącznej regulacji ustawodawcy.

Pełne określenie relacji tych dwóch regulacji wymaga szczegółowego rozważenia pojęć, którymi się posługują; zrozumienia tego, czym jest wymierzanie sprawiedliwości, jak również tego jak rozumieć pojęcie „udział”. W szczególności, czy pozwala ono na to, by sprawy jednostek rozpoznawane były wyłącznie i samodzielnie przez obywateli, którym powierzono sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

W tym kontekście w doktrynie i judykaturze zaobserwować można dwa przeciwstawne głosy. Pierwszy, należy do prof. M. Wiącka, który jasno opowiada się za takim rozumieniem relacji art. 175 i 182, który

---

<sup>1</sup> Zob. ustawa z dnia 20 maja 1971 r. o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 118 z późn. zm.).

dopuszcza pełny i samodzielny udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, nie tylko w charakterze ławnika, lecz również w charakterze sędziego przysięgłego oraz sędziego pokoju. Autor ten odwołuje się do wykładni historycznej, wskazując, że Konstytucja z 1952 r. wprost wskazywała na to, że rozpoznawanie i rozstrzyganie spraw w sądach odbywa się z udziałem ławników ludowych. Rezygnacja z posłużenia się termin „ławnik” w art. 182 konstytucji uzasadniać powinna dopuszczenie przez ustrojodawcę szerszego modelu udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Swobodę w wyborze formy takiego udziału ma ustawodawca<sup>2</sup>.

Z punktu widzenia przedmiotowego projektu za ambiwalentny nie może być również uznany głos Trybunału Konstytucyjnego dotyczący instytucji asesorów sądowych<sup>3</sup>. W sprawie tej Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że konstytucyjną zasadą jest to, że wymiar sprawiedliwości sprawowany jest przez sędziów. Uznał, że „[n]iezawisły i niezależny sąd to z założenia sąd składający się z sędziów”. Jednocześnie TK podkreślił jednak, że wyjątkiem od tej zasady jest udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, a Konstytucja nie wyklucza całkowicie wprowadzania dalszych wyjątków od wymienionej zasady. Wyjątki te mogłyby polegać na powierzeniu sprawowania wymiaru sprawiedliwości „osobom, których status prawny nawiązuje tylko do konstytucyjnej pozycji sędziego”. W takim wypadku muszą być jednak łącznie spełnione dwa warunki. Po pierwsze wyjątek taki musi być nastawiony na lepszą realizację prawa do sądu. Po drugie ustanowienie takiego wyjątku powinno się wiązać z wdrożeniem materialnych warunków gwarantujących bezstronność, niezawisłość i niezależność sądu. Powstaje przy tym pytanie, czy tak wypracowane kryteria winny mieć zastosowanie również do udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Biorąc pod uwagę konstytucyjne prawo jednostki do sądu niezależnego i bezstronnego, należałoby uznać, że wskazane powyżej wymogi należałoby również rozciągnąć na te przypadki. Z drugiej strony, na niekorzyść dopuszczalności wprowadzenia sędziów pokoju wskazują poglądy przedstawione przez prof. P. Wilińskiego i prof. P. Karlika, którzy zwracają uwagę na wąskie rozumienie terminu „udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości”. W ich opinii regulacje przyznające obywatelom samodzielną kompetencję do sprawowania wymiaru sprawiedliwości powinny spotkać się z zarzutem przekroczenia granic udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości dopuszczonych przez Konstytucję RP<sup>4</sup>.

Co więcej, pogląd ten wspiera również orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące składów ławniczych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku P 16/04 stanął na stanowisku, że treść art. 182 Konstytucji wyłącza „możliwość takiej regulacji, by w sprawach danej kategorii wymiar sprawiedliwości należał wyłącznie do czynnika społecznego”<sup>5</sup>. Tezę tę należy interpretować, jako wyłączającą powierzenie wyłącznie obywatelom rozpoznawania sprawy, bez zagwarantowania jednostce możliwości przeniesienia sprawy w całości przed sąd powszechny.

Na pierwszy rzut oka regulacja konstytucyjna nie daje jednoznacznych odpowiedzi na pytania dotyczące dopuszczalności powoływania sądów pokoju, a ściślej możliwości powierzenia samodzielnego sprawowania wymiaru sprawiedliwości obywatelom. W ocenie HFPC, więcej argumentów przemawia jednak za wąską interpretacją art. 175 i 182 Konstytucji i uznaniu, że nie pozwala ona na powierzanie obywatelom sprawowania wymiaru sprawiedliwości w charakterze sędziego pokoju.

---

<sup>2</sup> Wystąpienie M. Wiącka w trakcie konferencji „Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości”, dostęp: <https://youtu.be/N2W1IXNE5Tc> (21.01.2022).

<sup>3</sup> Wyrok TK z 24.10.2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 108.

<sup>4</sup> P. Wiliński, P. Karlik, Art. 182 Konstytucji [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.) Konstytucja RP, Tom II, Komentarz Art. 87-243, Warszawa 2016.

<sup>5</sup> Wyrok TK z 29.11.2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119.

W efekcie powołanie sądów pokoju w obecnych realiach ustrojowych możliwe byłoby jedynie jako ustanowienie elementu quasi-sądowego, poprzedzającego postępowanie sądowe na zasadach zbliżonych do postępowania mandatowego. W postępowaniu tym o winie jednostki rozstrzyga organ niesądowy, z którego orzeczeniem może się ona nie zgodzić wnosząc sprzeciw. W takim ujęciu niezadowolenie jednostki z „orzeczenia” sądu pokoju powinno przybierać kasatoryjny skutek i prowadzić do całościowego przeniesienia sprawy przed sąd rejonowy, z prawem odwołania do sądu okręgowego<sup>6</sup>.

### **Racjonalność i efektywność powołania sądów pokoju**

Aspekt konstytucyjny nie jest jedynym, który budzi wątpliwości przy analizie proponowanego projektu. Oceniając go nie sposób uciec od pytań dotyczących ekonomicznego sensu wprowadzania instytucji sądów pokoju w proponowanym kształcie.

Uzasadnienie projektu przewiduje utworzenie blisko 4 000 etatów sędziów pokoju, ponad 1 300 etatów asystentów sędziów pracujących w sądach pokoju oraz niemal 8 000 etatów dla kadry administracyjnej sądów pokoju. Łącznie, w ciągu 10 lat funkcjonowania instytucji sędziów pokoju, wydatki na ten cel mają sięgnąć ponad 8 mld złotych. Kwota ta nie obejmuje przy tym wszystkich kosztów utworzenia nowego rodzaju sądów. Projektodawca nie był m.in. w stanie oszacować, ile Skarb Państwa wyda na realizację przez gminy zadania zleconego w postaci zapewnienia sądom pokoju lokali. Dla porównania warto wskazać, że w ustawie budżetowej na 2022 na funkcjonowanie sądów powszechnych przewidziano około 10,5 mld zł<sup>7</sup>. Kadra sądownictwa powszechnego liczy zaś ok 9200 sędziów wspieranych przez 3600 asystentów sędziów i blisko 29 tysięcy pracowników sądów<sup>8</sup>.

Opisując koszty funkcjonowania nowej instytucji autorzy projektu posługują się założeniem, że „w rzeczywistości około 2/3 ze wskazanej kwoty będzie stanowiła kwota zaoszczędzona w następstwie zmniejszenia kosztów zadań”. Teza ta nie znajduje jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia. Samo przeniesienie określonych kategorii spraw z sądów powszechnych do sądów pokoju nie spowoduje zaniku wydatków koniecznych do ich rozstrzygnięcia. To samo dotyczy tych kosztów, które w dalszym ciągu pozwolą na funkcjonowanie sądom rejonowym i rozstrzyganie innych spraw. Inne założenie, *de facto* oznaczałoby, że nowe sądy powstaną kosztem już istniejących, pogłębiając trudności organizacyjne, z którymi borykają się te ostatnie. Na ryzyko takie wskazuje lektura przepisów przejściowych projektu.

W ich świetle dyrektorzy sądów rejonowych w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy będą podejmować decyzje kadrowe dotyczące pracowników sądów rejonowych. W tym będą mogli przedstawić pracownikom tym objęcie stanowiska w sądzie pokoju. Trudno założyć, że zmiana taka skutkować będzie poprawą warunków pracy sądów rejonowych. Korzyści związane z częściowym ubytkiem spraw, przekazanych do kognicji sądów pokoju, nie posłużą do nadganiania zaległości i szybszego rozpoznawania spraw pozostawionych we właściwości sądów rejonowych.

Po drugie, należy zastanowić się, czy zasoby kadrowe i finansowe przewidziane na funkcjonowanie sądów pokoju, a więc korpus blisko 13 tys. osób, nie stanowiłyby istotnej zmiany w funkcjonowaniu sądów powszechnych. Zwłaszcza gdyby wzmocnienie to rozpatrywać w kontekście już utworzonych struktur administracyjnych sądów rejonowych, dysponujących doświadczeniem, pamięcią instytucjonalną i sprawnością organizacyjną, a nie zupełnie nowych, budowanych od podstaw

<sup>6</sup> Model ten efektywnie mógłby zadziałać jednak tylko w odniesieniu do spraw karnych.

<sup>7</sup> Ustawa budżetowa na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r., w brzmieniu przekazanym Senatowi. Sejm IX Kadencji, druk nr 1624 i 1933..

<sup>8</sup> Główny Urząd Statystyczny, 2020. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2020.

jednostek organizacyjnych. Dlatego też projektodawca powinien zastanowić się, czy zakładanego przez niego skutku (odciążenia wymiaru sprawiedliwości, przyspieszenia postępowania) nie dałoby się osiągnąć łatwiej i efektywniej przeznaczając projektowane zasoby na wzmocnienie kadr sądownictwa powszechnego.

Dzisiaj sądownictwo to spotyka się z takimi problemami jak niskie wynagrodzenia kadr administracyjnych, niska atrakcyjność na rynku pracy, braki lokalowe. Skutkuje to wysoką fluktuacją pracowników, koniecznością nieustannego wdrażania nowych osób do pracy, niedostateczną liczbą asystentów sędziów, czy brakiem możliwości wyznaczania odpowiednio często wokand. Bezpośrednio rzutuje to na sposób i jakość pracy wymiaru sprawiedliwości, w największej mierze przekładając się na tempo rozpoznawania spraw przez sądy.

Retorycznym wydaje się przy tym pytanie, czy zwiększenie liczby sędziów zawodowych o 40% przełożyłoby się na przyspieszenie postępowań. Dodatkowo taki kierunek reformy eliminowałby potencjalne wady funkcjonowania sądów pokoju: brak przygotowania merytorycznego sędziów pokoju, przypadkowość niektórych decyzji wyborczych dotyczących sędziów pokoju (zwłaszcza przy niskiej frekwencji), ryzyko upolitycznienia tej instytucji. Doświadczenia Wielkiej Brytanii, wskazują, że instytucja sędziów pokoju nie jest wolna od wad<sup>9</sup>. Już na etapie jej projektowania projektodawca powinien podjąć wysiłek identyfikacji potencjalnych zagrożeń i takiej modyfikacji przedmiotowego projektu, aby zminimalizować ryzyko ich wystąpienia.

Oczywiście wzmocnienie kadrowe i finansowe sądownictwa powszechnego nie gwarantowałyby zbliżenia wymiaru sprawiedliwości do obywatela. Z tego powodu HFPC sugerowałaby gruntowne przyjrzenie się temu, jak funkcjonuje instytucja ławników. Zmiany wprowadzone w 2007 r. w istocie pozbawiły instytucję tę szerszego znaczenia, sprowadzając ławników do obligatoryjnego elementu składu sędziowskich w nielicznej grupie postępowań. Sytuację w tym aspekcie pogorszyły jeszcze bardziej uregulowania okołoepidemiczne, zawieszając w znacznym zakresie zasadę kolegialności składów sędziowskich.

W kontrze do tych zjawisk projektodawca winien zwrócić mocniej uwagę na poprawienie funkcjonowania instytucji ławników. Obecnie instytucja ta ma znikome znaczenie praktyczne oraz społeczne. Niskie wynagrodzenie ławników oraz model ich powoływania sprawiają, że pełnienie tej funkcji nie wiąże się z prestiżem i nie sprzyja szerokiej liczbie osób aplikujących o tę posadę. Brak obligatoryjnych szkoleń przygotowujących ich do pełnienia tej funkcji powoduje zaś ograniczoną aktywność ławników w trakcie procesu. Dlatego też, zdaniem HFPC, uspołecznienie wymiaru sprawiedliwości winno raczej bardziej być skupione na lepszym wykorzystaniu instytucji ławników. Zwłaszcza, że instytucja ta jest mocniej zakorzeniona w polskiej tradycji prawnej. Po drugie, jakiegokolwiek uwrażliwienie wymiaru sprawiedliwości, otwarcie go na czynnik społeczny musi wiązać się z zagwarantowaniem istotnej roli organizacji społecznych. Zarówno na etapie powoływania sędziów zawodowych, jak również samych postępowań sądowych (np. przez zagwarantowanie możliwości przyłączenia się do postępowania czy złożenia opinii *amicus curiae*).

---

<sup>9</sup> K. Kozłowska, Wizerunek brytyjskiej instytucji sądów pokoju – rys historyczny, krytyka, współczesne wyzwania [w:] Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, red. R. Piotrowski, Warszawa 2021.

## Tryb powołania sędziów pokoju

Przedstawiony w projekcie sposób powołania do urzędu sędziego pokoju ma charakter wieloetapowy i skomplikowany. Wybory rozpoczną się od wydania przez Prezydenta RP postanowienia o zarządzeniu wyborów. Postanowienie to upoważnia Ministra Sprawiedliwości do obwieszczenia o rozpoczęciu procedury zgłaszania kandydatów na sędziów pokoju.

Kandydaci ci zgłaszać się będą do Krajowej Rady Sądownictwa prowadzącej Listę Kandydatów na Sędziów Pokoju. O wpisie na listę decydować będą trzyosobowe zespoły złożone z członków KRS. Ich zadaniem będzie sprawdzenie spełnienia przez kandydata przesłanek pozwalających na pełnienie urzędu sędziego pokoju, w tym m.in.:

- ukończenia wyższych studiów prawniczych;
- posiadanie wymogu niekaralności;
- wykonywania przez co najmniej trzy lata czynności wymagających wiedzy prawniczej bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej, stosowaniem lub tworzeniem prawa.

W uzasadnionych wypadkach, gdy doświadczenie zawodowe osoby zgłaszającej nie potwierdzi znajomości techniki pracy sędziego, KRS będzie mogła uzależnić wpis na listę kandydatów od odbycia przez taką osobę szkolenia prowadzonego przez KSSiP. W takich wypadkach wpis na listę kandydatów uzależniony będzie od otrzymania pozytywnej oceny z kursu doszkalającego.

Następnie KRS zadecyduje o wpisie kandydata na Listę Kandydatów na Sędziów Pokoju. Wpis na listę stanowić będzie potwierdzenie prawa wybieralności kandydata. Zgodnie z projektem ostateczną decyzję o wpisie KRS powinna podjąć na co najmniej 20 dni przed wyznaczoną datą wyborów sędziów pokoju.

Na marginesie należy zauważyć, że projekt przewiduje, że uchwałę Krajowej Rady Sądownictwa o wpisie na listę podjąć będzie mogło zaledwie trzech członków Rady. Takie rozwiązanie należy uznać za wysoce wątpliwe. Tak podjęta uchwała w istocie nie będzie pochodziła od organu kolegialnego, jakim jest Rada.

Wracając jednak do trybu nominowania kandydatów na sędziów pokoju należy zauważyć, że kandydat legitymujący się wpisem na Listę Kandydatów na Sędziego Pokoju będzie zobligowany dopełnić formalności wymaganych projektowanymi przepisami Kodeksu Wyborczego. Jego kandydaturę formalnie zgłosić będzie mógł pełnomocnik wyborczy, powołany przez komitet wyborców, a sama kandydatura będzie musiała być poparta przez 100 obywateli mających prawo wybierania.

Tak zarejestrowani kandydaci startować będą w wyborach sędziów pokoju. Prowadzona przez nich kampania wyborcza będzie miała charakter ograniczony do prezentacji sylwetki kandydata (wykształcenia, doświadczenia zawodowego, działalności społecznej) w trakcie maksymalnie 3-4 zebrań. Zakazana będzie agitacja wyborcza.

Po ustaleniu wyników wyborów lista wybranych sędziów pokoju zostanie przesłana przez Państwową Komisję Wyborczą do Krajowej Rady Sądownictwa. W następnym kroku Rada podejmować będzie uchwałę w przedmiocie złożenia wniosku o powołanie osoby wybranej w wyborach sędziów pokoju, do pełnienia urzędu na tym stanowisku.

## Ocena modelu powołania

Tak zbudowany model powołania sędziów pokoju budzi uzasadnione wątpliwości pod kątem jego efektywności. Już na pierwszy rzut oka rodzi także pytania o obywatelski charakter projektowanej instytucji. Lektura projektu wskazuje, że daleko odbiega on anglosaskiego pierwowzoru, w istocie niweczając charakter całego założenia.

W literaturze przedmiotu spotkać się można z poglądem, że [i]Istota sądownictwa sędziów pokoju wyraża się w powierzeniu rozstrzygania spraw karnych i cywilnych o niskim ciężarze gatunkowym obywatelom, którzy nie są sędziami zawodowymi”<sup>10</sup>.

Czytając przedmiotowy projekt można mieć wątpliwości, czy rzeczywiście gwarantuje on obywatelom udział w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Po pierwsze, stawia on obywatelom dosyć istotne wymagania merytoryczne, aby w ogóle mogli oni ubiegać się o pozycję sędziego pokoju. Projekt ogranicza pulę ewentualnych kandydatów nie tylko do osób posiadających wykształcenie prawnicze lecz również posiadających doświadczenie w wykonywaniu czynności wymagających wiedzy prawniczej bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej, stosowaniem lub tworzeniem prawa. W istocie więc projekt nie buduje dostępu do wymiaru sprawiedliwości obywatelom, ale wąskiej ich grupie posiadającej określone wykształcenie i doświadczenie zawodowe. O ile sam fakt rekrutowania się z grupy zawodowej prawników nie jest oczywiście powodem do pejoratywnej oceny kandydata, to trudno jednak uznać, że w dalszym ciągu wybór z grona prawników będzie miał w sobie nimb obywatelskości, a same wybory prowadzić będą do uspołecznienia wymiaru sprawiedliwości. W ścieżce dostępu do instytucji sędziego pokoju widać raczej drogę do budowania kariery politycznej, względnie alternatywną drogę do wykonywania innych zawodów prawniczych.

Po drugie, wskazać należy, że projekt zawiera szereg rozwiązań, które służą lub służyć mogą eliminacji określonych kandydatów na sędziów pokoju z puli osób dopuszczonych do kandydowania lub nawet wybranych na stanowisko sędziów pokoju. Do nich zaliczyć można rozwiązanie takie jak wymóg nieprowadzenia postępowania karnego przeciwko kandydatowi na stanowisko sędziego pokoju. W efekcie, mimo działającej zasady domniemania niewinności, możliwe będzie eliminowanie z grona kandydatów wszystkich tych kandydatów, wobec których prokuratura wyda, niepodlegające kontroli sądowej, postanowienie o przedstawieniu zarzutów. Niestety nie sposób uznać, że ryzyko to ma wymiar wyłącznie teoretyczny.

Co więcej, kolejną potencjalną metodą do ograniczania kręgu kandydatów będzie mechanizm wpisu na Listę Kandydatów na Sędziów Pokoju dokonany przez Krajową Radę Sądownictwa. KRS dysponować będzie, w myśl projektu, kompetencją do oceny, czy dany kandydat faktycznie spełnia przesłankę posiadania wymaganego doświadczenia związanego ze świadczeniem pomocy prawnej, stosowaniem lub tworzeniem prawa. Ewentualne wątpliwości KRS dotyczące kwalifikacji kandydata pozwoli KRS uzależnić jego wpis na listę kandydatów od ukończenia specjalnego kursu organizowanego przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury. Skierowanie na taki kurs faktycznie zablokuje możliwość ubiegania się o mandat sędziego pokoju danej kadencji. Na etapie wpisu na listę kandydatów KRS władna będzie również podjąć decyzję o odmowie wpisu na listę.

Należy przy tym zaznaczyć, że projektodawca przewidział, że tego rodzaju rozstrzygnięcia zapadać będą w trzyosobowych zespołach złożonych z członków Rady. Trudno uznać więc, aby faktycznie decyzje te podejmowała Rada jako organ kolegialny. Rozwiązanie to z jednej strony przyspieszy proces kwalifikacji

---

<sup>10</sup> P. Kruszyński, J. Kil, J. Placek, *2. Istota instytucji sądownictwa sędziów pokoju [w:] Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2021.

kandydatów, z drugiej jednak osłabi znaczenie KRS jako ciała łączącego w sobie osoby o różnych perspektywach i różnej legitymacji. Sprzyjać przy tym będzie uznaniowości decyzji podejmowanych przez poszczególne zespoły.

Wątpliwości HFPC budzi również efektywność tak przyjętego mechanizmu weryfikacji kandydatów. Zgłoszenie kandydatów na sędziów pokoju możliwe będzie dopiero po ogłoszeniu daty wyborów przez Prezydenta RP, a więc nie później niż 4 miesiące przed upływem kadencji sędziów pokoju. Ostateczne decyzje co do wpisu na listę kandydatów KRS będzie musiała podjąć zaś na 20 dni przed datą wyborów. Zakładając, że na każde stanowisko sędziego pokoju zgłosi się po 3 kandydatów, KRS na merytoryczną weryfikację blisko dwunastu tysięcy kandydatów będzie miała około 100 dni.

Na marginesie należy zwrócić uwagę, że przedstawione powyżej terminy w ogóle nie korespondują z terminami proponowanymi w ramowym kalendarzu wyborów sędziów pokoju. Określa on, że pełnomocnik wyborczy kandydata na sędziego pokoju zawiadamia rejonową komisję wyborczą o utworzeniu komitetu wyborczego wyborców na 55 dni przed dniem wyborów. Na tym etapie kandydat na sędziego pokoju musi już przedłożyć oświadczenie, że posiada prawo wybieralności. Dowodem na to jest jednak uchwała KRS o wpisie na listę kandydatów. Tymczasem, jak już było wspomniane, uchwała ta musi być podjęta maksymalnie na 20 dni przed wyborami. Co więcej, projektowana regulacja Kodeksu wyborczego wskazuje, że maksymalny termin na zgłoszenie kandydata do rejonowej komisji wyborczej upływa na 35 dni przed wyborami. Jak widać sam fakt przeciągania w czasie decyzji KRS dotyczącej wpisu na listę kandydatów może być narzędziem do wyeliminowania niektórych z nich z wyścigu wyborczego i zwiększenia szans innych kandydatów.

Dojście do etapu wyborów, a nawet zwycięstwo w wyścigu wyborczym, nie zagwarantuje jednak kandydatowi otrzymania nominacji na sędziego pokoju. Autorzy projektu nie mogli się bowiem zdecydować co do tego, czy mają do czynienia z obywatelem, któremu powierzają sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, czy z *sui generis* sędzią, w rozumieniu przepisów Konstytucji.

Wybór pierwszego wariantu *de facto* zakłada swobodę ustawodawcy w określeniu formy udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Swoboda ta dotyczy również określenia zasad powoływania wybranych obywateli do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, o ile zasady te gwarantują w odpowiednim stopniu niezawisłość i bezstronność przy udziale w wymierzaniu sprawiedliwości<sup>11</sup>.

Oparcie się na drugim wariantcie, faktycznie powoduje pełne podążanie wolą ustrojodawcy, a więc zagwarantowanie wiodącej roli Prezydenta RP i Krajowej Rady Sądownictwa. Wybór tej ścieżki powinien łączyć się jednak jednocześnie z zagwarantowaniem sędziom pokoju pozycji analogicznej do tej przewidzianej dla sędziów zawodowych, w tym m.in. gwarancji nieusuwalności.

Nie mogąc się zdecydować na to, czym tak na prawdę będą sędziowie pokoju, autorzy projektu wybrali pójście drogą środka, łączącą wady obydwu systemów i właściwie nie gwarantując żadnej z ich zalet.

---

<sup>11</sup> Na marginesie należy zaznaczyć, że obecne uregulowania dotyczące ławników budzi pod tym kątem uzasadnione wątpliwości.



Taki sposób powoływania sędziów pokoju stworzy kolejne możliwości niepowołania danej osoby na stanowisko sędziego pokoju, nawet mimo uzyskania przez nią legitymacji wyborczej. Projekt nie wprowadza żadnego rozwiązania obligującego Krajową Radę Sądownictwa do przedłożenia Prezydentowi wniosku o powołanie na stanowisko sędziego pokoju osoby wybranej w wyborach. Przeciwnie, sformułowanie projektowanego art. 44c ustawy o KRS nie różni się od redakcji poprzedzających go przepisów dotyczących art. 44a i 44b regulujących powołanie sędziego i asesora. Wymaga od KRS przeprowadzenia postępowania w sprawie nominacji na sędziego pokoju i uzasadnienia decyzji podjętej przez Radę.

Dodatkowo, w praktyce funkcjonowania urzędu Prezydenta kilkakrotnie zdarzyły się już przypadki niepowoływania osób wskazanych na stanowisko sędziowskie przez KRS. Choć praktyki te budzą znaczne wątpliwości konstytucyjne, dotychczas sądy administracyjne odmawiały badania takich sytuacji. Można więc spodziewać się, że ryzyko arbitralnej odmowy Prezydenta RP powołania na stanowisko sędziowskie wystąpi również w wypadku osób starających się o mandat sędziego pokoju.

W tym kontekście należy zauważyć, że kompetencja Prezydenta RP wskazana w art. 144 Konstytucji dotyczy wyłącznie powoływania na wniosek KRS sędziów zawodowych. Nie odnosi się zaś do powoływania obywateli do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w ramach art. 182 Konstytucji. W efekcie tego rodzaju kompetencja Prezydenta nie będzie miała charakteru prerogatywy i dla swojej ważności wymagać będzie kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Będzie on więc kolejnym podmiotem władnym do zablokowania powołania na urząd sędziego pokoju wybranego w wyborach.

Jak widać, pomimo uzasadniania proponowanych zmian jako prodemokratycznych i obywatelskich, projektodawcy pozostawili w trybie powoływania sędziów pokoju znaczną liczbę furtek, które pozwolą organom władzy publicznej na posiadanie ostatniego słowa w przedmiocie tego, kto powinien zostać sędzią pokoju. Taki, ograniczony charakter wyborów sędziów, jest nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą suwerenności narodu.

Całokształt tych okoliczności musi budzić uzasadnione wątpliwości pod kątem zapewnienia jednostce prawa do sądu niezależnego i ustanowionego zgodnie z prawem. Nawet gdyby uznać, że instytucja sędziego pokoju mieści się w konstytucyjnej regulacji wymiaru sprawiedliwości (co jednak jest bardzo wątpliwe), to trudno uznać, że przedmiotowa regulacja spełniać będzie kryteria wskazane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie SK 7/06. Przypomnijmy, że w wyroku tym TK wskazał, że instytucja powierzenia pełnienia czynności sędziowskich osobom niebędącym sędziami służyć powinna przede wszystkim lepszej realizacji podmiotowego prawa określonego w art. 45 Konstytucji. Zaznaczył jednocześnie, że „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 sędziego”.

Projekt absolutnie nie gwarantuje utrzymania tego standardu. Na problemy systemowo związane z wyborem sędziego w wyborach powszechnych (które zostaną omówione poniżej) nakłada dodatkowe wady, wiążące się z dyskrejonalną możliwością zablokowania wybranych kandydatów, a nawet zwycięzców wyborów przez organy uczestniczące w powołaniu sędziów pokoju. Co więcej, nie w każdej z tych sytuacji gwarantuje zablokowanym kandydatom prawo do odwołania się od decyzji KRS oraz Prezydenta do sądu.

Oceniając tę kwestię nie można również uciec od systemowych problemów dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa. Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika wadliwość obecnej kompozycji KRS oraz brak jej niezależności. Wady te rzutują na każdy rodzaj decyzji podejmowanej przez KRS dotyczącej sędziów. Obciążą również sędziów pokoju, skutkując względem nich stawianiem zarzutów o powołanie w procedurze niezgodnej z prawem.

Krytycznie ocenić należy także rezygnację przez projektodawców z obligatoryjnego kierowania wszystkich sędziów pokoju wybranych na to stanowisko na kurs przygotowujący do wykonywania tej funkcji. Z punktu widzenia kognicji sądów pokoju, w tym potencjalnych negatywnych konsekwencji, które wiązać się mogą dla jednostki z wydaniem orzeczenia przez sąd pokoju (w tym m.in. pozbawieniem wolności), każdy sędzia pokoju powinien gwarantować odpowiedni poziom przygotowania merytorycznego. Proponowane brzmienie projektu nie daje tej gwarancji.

### **Bezstronność i niezależność sędziów pokoju**

Z punktu widzenia prawa jednostki do bezstronnego i niezależnego sądu za problematyczny należy uznać również kształt projektu, w zakresie, w jakim pozwala on kandydatom na sędziów pokoju należeć do partii politycznych, związków zawodowych czy prowadzić działalność publiczną niedającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów lub niezawisłości sędziów. W myśl projektu, kandydat wybrany na stanowisko sędziego pokoju, w terminie 14 dni od daty wyboru zobligowany będzie do przedłożenia Krajowej Radzie Sądownictwa oświadczenia o rezygnacji z przynależności do partii politycznych lub zaniechania działalności niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów lub niezawisłości sędziów. Tego rodzaju sposób powoływania sędziów pokoju stawia pod znakiem zapytania bezstronność wykonywanych przez nich funkcji, skoro aż do dnia wyboru swobodnie będą oni mogli wykonywać działalność o charakterze politycznym. Rozwiązanie takie zdecydowanie nie będzie sprzyjać budowaniu bezstronności i niezależności sądownictwa pokoju.

### **Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów pokoju**

Projekt powieli rozwiązania wprowadzone do systemu prawa przez tzw. ustawę kagańcową. Poddaje sędziów pokoju odpowiedzialności dyscyplinarnej za działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego lub sędziego pokoju. Dodatkowo wskazuje, że sprawy dyscyplinarne sędziów pokoju winny być rozpoznawane przez Izbę Dyscyplinarną SN. W ocenie HFPC, takie rozwiązanie jest sprzeczne z prawem UE, a w szczególności obowiązkiem poszanowania orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE, wynikającym z zasady lojalnej współpracy.

### **Wybory sędziów pokoju**

Jak już było wskazane, kandydaci na sędziów pokoju wybierani będą w wyborach powszechnych. Rozwiązanie to teoretycznie dodaje instytucji sędziego pokoju nimbu obywatelskości i bliskości względem społeczeństwa. W poprzedniej części przedmiotowej opinii wskazano, dlaczego założenie to jest fałszywe. W tej części analizie poddane zostaną szczegółowe rozwiązania dotyczące wyboru sędziów pokoju.

Sama koncepcja wyboru osób sprawujących wymiar sprawiedliwości w wyborach powszechnych budzi uzasadnione wątpliwości. Wiąże się ona z głównie z ryzykiem osłabiania zasady bezstronności i niezależności sądu, przejawiającego się w uzależnieniu kandydata od świata polityki czy orzekania w myśl oczekiwań wyborców. Z tych względów HFPC generalnie krytycznie ocenia pomysł wprowadzenia wyborów sędziów w wyborach powszechnych. Jest to przejaw swego rodzaju populizmu

legislacyjnego, bez odpowiedniego wyważenia korzyści i wad wynikających z takiego systemu, a także przyjęcia założenia, że demokratyczny wybór automatycznie gwarantuje odpowiednie kompetencje i sposób wykonywania funkcji. Doświadczenie ostatnich lat, w szczególności zmiany w funkcjonowaniu Krajowej Rady Sądownictwa uzmysławiają, że skutek taki wcale nie jest gwarantowany.

Jednocześnie należy zauważyć, że sam proces wyboru sędziów pokoju zawiera wiele deficytów. Świadczy o tym szereg okoliczności.

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę, że projektodawca nie zdecydował się powiązać kadencji sędziów pokoju z kadencją innych organów wybieranych w wyborach, np. kadencją organów jednostek samorządu terytorialnego. Zdaniem HFPC sytuacja taka prowadzić będzie do znikomego zainteresowania wyborców udziałem w takich wyborach, zwłaszcza gdy zauważy się, że wybór sędziego pokoju nie będzie miał efektywnego wpływu na większość głosujących. Sytuacja ta prowadzić będzie do niskiej frekwencji, co generalnie sprzyjać będzie kandydatom o poglądach radykalnych, którzy zwykle lepiej mobilizują swój elektorat.

Projekt celowo rezygnuje przy wyborach sędziów pokoju z przyjęcia, że wybory sędziów pokoju będą równe. Konsekwencją tego założenia będzie terytorialne zróżnicowanie liczby głosów, którym dysponować będą wyborcy w poszczególnych okręgach. W gminach lub grupach gmin nieprzekraczających 10 000 mieszkańców tworzone będą jednomandatowe okręgi wyborcze. W okręgach tych sędzią pokoju zostanie kandydat otrzymujący największą liczbę głosów. W oczywisty sposób system ten premiował zatem będzie kandydatów startujących z poparciem największych partii.

Inaczej będzie w wyborach sędziów pokoju w gminach przekraczających 10 000 wyborców, w których tworzone będą okręgi wielomandatowe, dając szansę na uzyskanie mandatu sędziego osobom popieranym przez mniejsze ugrupowania polityczne.

Kwestia okręgów wyborczych, w których wybierać mielibyśmy sędziów pokoju budzi jeszcze jedną uzasadnioną wątpliwość. Otóż o ostatecznym kształcie wyborczej geografii, a więc liczbie poszczególnych okręgów, ich populacji etc. decydować będzie Minister Sprawiedliwości. Dokona on podziału na okręgi wyborcze oraz określi liczbę sędziów pokoju wybieranych w poszczególnych okręgach wielomandatowych. Dzieląc na okręgi wyborcze, będzie zobowiązany kierować się więziami społecznymi, gospodarczymi i kulturowymi oraz koniecznością zapewnienia sprawnego i rzetelnego głosowania. Jednocześnie, w uzasadnionych wypadkach, będzie mógł odstąpić od reguły gwarantującej, że na każdy sąd rejonowy przypadać będzie wyłącznie jeden okręg wyborczy dla wyborów sędziego pokoju.

Jak widać, Minister Sprawiedliwości, a więc organ o charakterze politycznym, pozbawiony doświadczenia w przeprowadzeniu procesu wyborczego, otrzyma dosyć kluczową funkcję z punktu widzenia rzetelności procesu wyborczego. Zapewni mu ona nieskrępowaną możliwość wpływania na geografie wyborczą. Autorzy projektu nie uzasadnili, dlaczego w tym zakresie zdecydowali się na odstąpienie od zasady stosowanej w Kodeksie wyborczym, że o kształcie okręgów decydują komisarze wyborczy.

Tymczasem taka kompetencja w rękach polityka pozwoli na zmaksymalizowanie liczby kandydatów na sędziów pokoju popieranych przez obóz danego Ministra. Nietrudno wyobrazić sobie utworzenie np. w dużych miastach kilkudziesięciu wielomandatowych okręgów we właściwości jednego sądu rejonowego, zamiast kilku wielomandatowych. Zmiana ta w prosty sposób skutkować będzie ograniczeniem szansy na uzyskanie mandatu sędziowskiego przez osoby popierane przez mniejsze ugrupowania, a także kandydatów realnie bezpartyjnych. Ryzyko podejmowania działań noszących znamiona gerrymandering'u jest przy tym niezwykle realne, jeśli weźmie się pod uwagę bardzo ogólne przesłanki działania Ministra Sprawiedliwości.

### **Zgłaszanie kandydata na sędziego pokoju**

Wątpliwości HFPC w kwestii procedury zgłaszania kandydata na sędziego pokoju zostały omówione w części dotyczącej procedury naboru. Raz jeszcze podkreślić należy, że przyjęte przez projektodawców terminy w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa nie korelują z tymi wynikającymi z Kodeksu wyborczego i nie gwarantują osobie zgłaszającej się do wyborów realnej szansy startu w tych wyborach. To szczególnie niepokojące, gdy zwróci się uwagę na to, jak ustalane będą wyniki wyborów, w okręgach, w których efektywnie zgłoszono tylko jednego kandydata lub zarejestrowano mniej kandydatów, niż było mandatów do obsadzenia. W takich wypadkach, zgodnie z projektowanym art. 493q oraz 493r Kodeksu wyborczego, odpowiednio głosowania nie będzie się przeprowadzało, a za wybranych uznani zostaną jedyni zgłoszeni kandydaci. Choć rozwiązanie zbliżone do projektowanego obowiązuje w Kodeksie wyborczym w zakresie rad gmin (por. art. 380 oraz 434 KW), to różni się ono od niego tym, że o realizacji biernego prawa wyborczego nie decyduje tam organ w dowolnej procedurze, tak jak ma to miejsce w przypadku KRS i sędziów pokoju. Jak widać, ewentualne opóźnienie przez KRS wpisu na Listę Kandydatów na Sędziów Pokoju będzie miało realne konsekwencje praktyczne.

Jak już było wspomniane, sędziowie pokoju wybierani będą na 6-letnią kadencję. Rozwiązanie takie nie budzi wątpliwości, jeśli uznamy instytucję sędziów pokoju za ucieleśnienie udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, o którym mowa w art. 182 Konstytucji. W tym kontekście wskazać należy, że obecnie wybierani ławnicy również powoływani są na określone kadencje.

Co więcej, barier w tym względzie nie wyznacza również Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Jej artykuł 6 nie wymaga, aby sędziowie powoływani byli na stałe. W przeszłości standard niezawisłości opisany przez EKPC pozytywnie spełniały nawet sądy, których sędziowie powoływani byli na zaledwie trzyletnią kadencję<sup>12</sup>.

Co do zasady mandat sędziego pokoju ma mieć charakter jednokadencyjny. Ponowny wybór na stanowisko sędziego będzie niedopuszczalny, z jednym, znaczącym, wyjątkiem. Nie będzie on dotyczył sędziów pokoju wybieranych w trakcie kadencji na miejsce zwolnione przez innego sędziego. Mimo pełnienia mandatu będą oni mogli się ubiegać o ponowne uzyskanie mandatu sędziego pokoju. W ocenie HFPC, rozwiązanie to należy ocenić krytycznie. Wiąże się ono ze znacznym ryzykiem orzekania przez sędziego pokoju w trakcie pierwszej kadencji w sposób stroniczy, dla zapewnienia sobie poparcia społecznego poparcia i uzyskania przychylności wyborców w przyszłych wyborach.

---

<sup>12</sup> Wyrok ETPC z 28 czerwca 1984 r. w sprawie *Campbell i Feel p. Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 7819/77 oraz 7878/77, § 77-82.

## Kampania wyborcza

W kontekście wyborów sędziów pokoju zasadnym krokiem wydaje się wprowadzenie szczególnych reguł prowadzenia kampanii wyborczej. Projektodawca poszedł w tę stronę znacznie ograniczając możliwość prowadzenia kampanii wyborczej i całkowicie zakazując agitacji za wybranym kandydatem. W myśl projektu kampania w tym względzie ograniczać się będzie do prezentacji sylwetki kandydata. Każdy kandydat będzie uprawniony do uczestniczenia w 3 lub 4 otwartych zebraniach dla publiczności organizowanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Dodatkowo będzie miał prawo zorganizować od 3 do 4 otwartych spotkań z wyborcami obejmujących prezentację kandydata, pytania wyborców i odpowiedzi kandydata w czasie rzeczywistym. Zapis obu typów tych spotkań będzie udostępniany na stronie internetowej gminy.

Tak skonstruowana regulacja w oczywisty sposób musi budzić wątpliwości. Po pierwsze wcale nie gwarantuje odpolitycznienia wyborów. Dozwolona prezentacja sylwetki kandydata, dopuszczać będzie m.in. prezentację informacji o działalności społecznej kandydata. Furtka ta z łatwością posłuży kandydatom do pozycjonowania swojej kandydatury na tle sceny politycznej i sugerowania wyborcom partii politycznych, które ich popierają. Wystarczy, że kandydat wskaże, że w określonych latach był członkiem określonej partii lub zaangażowanego politycznie stowarzyszenia, radnym z ramienia danej partii, czy członkiem komitetu honorowego popierającego kandydata na Prezydenta.

Równie prawdopodobne będzie pozycjonowanie się kandydatów na tle aktualnej sceny politycznej. Umiejętne dobranie kolorystyki materiałów wyborczych, posłużenie się wizerunkiem orła lub koniczyny w prosty sposób pozwoli kandydatom na mrugnięcie okiem do wyborców i pokazanie z czym poparciem startują.

Jednocześnie można mieć wątpliwości, na ile wprowadzany zakaz agitacji będzie miał charakter realny. Projekt nie modyfikuje art. 494 Kodeksu wyborczego określającego sankcje za złamanie poszczególnych zakazów agitacji. W efekcie wprowadzony w nim zakaz agitacji będzie miał charakter *lex imperfecta*. W praktyce oznaczać będzie to swobodę partii politycznych w zachęcaniu do głosowania na określonych kandydatów. Zwłaszcza w dużych miastach, w których trudno będzie o sytuacje, w których wyborcy osobiście znają kandydatów, rekomendacje te będą miały konkretne przełożenie na wynik wyborów.

W drugiej kolejności, popierając generalnie kierunek ograniczanie kampanii wyborczej i zapobieżenia sytuacjom składania obietnic co do przyszłego orzecznictwa, można mieć wątpliwości, czy projektodawcy nie poszli jednak zbyt daleko. Przyjęty model reglamentacji liczby spotkań i tematów wyborczych zdecydowanie ogranicza możliwość zdobywania poparcia i budowaniu komunikacji pomiędzy kandydatem a wyborcami. Nie gwarantuje przy tym wyborcom realnej możliwości zapoznania się z osobą kandydata. W dużych wielomandatowych okręgach wyborczych nie pozwoli to wyborcom, zwłaszcza tym pozbawionym dostępu do Internetu, na realne zapoznanie się z kandydaturami. Jest to kolejny argument wskazujący na oderwanie koncepcji sędziego pokoju od jego obywatelskiego rodowodu.

W końcu bardzo krytycznie ocenić należy regulacje projektu dotyczącą protestów wyborczych i ważności wyborów. Choć projektodawcy pamiętali o zmianie art. 82 § 3 Kodeksu wyborczego i wpisaniu do niego protestów wyborczych, to zapomnieli jednak uszczegółowić zasady ich wnoszenia w tekście nowej regulacji. W efekcie Kodeks po proponowanych zmianach wspomni o możliwości wniesienia protestu względem wyboru sędziego pokoju. Nie odpowie jednak na pytania, w jakim terminie, w jaki sposób i do jakiego sądu protest taki wnieść. Nie dowiemy się również z niego, w jakim terminie powinno zapaść orzeczenie dotyczące ważności wyborów, ani jaki skutek postępowanie takie wywrze na dalsze kroki procedury nominacyjnej.

### **Umiejscowienie sądów pokoju w strukturze sądownictwa**

W myśl przedłożonego projektu sądy pokoju stanowiąc będą kolejny poziom organizacyjny sądownictwa. W tym kontekście, wskazać należy na kilka rozwiązań zaproponowanych przez projektodawcę, które budzą uzasadnione pytania.

Po pierwsze, zwrócić należy uwagę na sposób organizacji sądów pokoju. Projektowane przepisy przejściowe przewidują, że dyrektorzy sądów rejonowych w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, będą podejmować decyzje kadrowe dotyczące pracowników sądów rejonowych. W tym będą mogli przedstawić pracownikom objęcie stanowiska w nowoutworzonym sądzie pokoju. Jak widać, sądy pokoju z założenia tworzone mają być kosztem sądów rejonowych. Bezpośrednim efektem wejścia w życie proponowanej reformy będzie więc częściowe pogorszenie warunków organizacyjnych, w jakich funkcjonuje najbardziej obciążony szczebel polskiego sądownictwa.

Jednocześnie trudno jednoznacznie uznać, że ten ubytek kadrowy zostanie zrekomensowany w całości poprzez przekazanie do właściwości sądów pokoju części spraw rozpoznawanych przez sądy rejonowe.

Wydaje się, że założenie to jest nie do końca prawdziwe. Po pierwsze organizacyjne wyodrębnienie sądów pokoju pochłonie znacznie więcej zasobów kadrowych i finansowych niż te, które dotychczas wiązały się z rozpoznawaniem spraw przeniesionych do sądów pokoju. Doprowadzi to potencjalnie do znacznego spowolnienia albo wręcz paraliżu rozpoznawania spraw w wydziałach niektórych sądów. Nowe kadry sądów pokoju wymagać będą wdrożenia, co również spowoduje opóźnienia w rozpoznawaniu spraw. W efekcie określona populacja pracowników nie będzie przez pewien czas efektywnie pracować ani w sądach pokoju ani w sądach rejonowych.

Dyskusyjne jest przy tym to, na ile sądy pokoju efektywnie zaoszczędzą wysiłku sądom rejonowym w rozpoznawaniu spraw. Po pierwsze bardzo elastyczne reguły właściwości sądów pokoju sprzyjać mogą podejmowaniu decyzji o przekazaniu tych spraw do sądów rejonowych wskazując, że zachodzą okoliczności wyłączające kognicję sądu pokoju. Wielość wyjątków od ogólnych zasad właściwości sądu pokoju może przy tym powodować wielokrotne przekazywanie tej samej sprawy z powołaniem innych przyczyn to uzasadniających. Tej samej sytuacji sprzyjać będzie rozwiązanie pozwalające sądom pokoju przekazywać sądom rejonowym zagadnienie prawne do rozpoznania. Wreszcie, analizując efektywność nowej instytucji i jej wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, nie można lekceważyć, że część ze spraw przekazanych do kognicji sądów pokoju powróci do sądów rejonowych na etapie odwołania. Na tym etapie może się okazać, że sądy te będą musiały naprawiać błędy sądów pokoju, prowadząc faktycznie w części postępowanie dowodowe albo uchylając orzeczenie do ponownego rozpoznania. W obu wypadkach skończy się to dla jednostki opóźnieniem w uzyskaniu prawomocnego orzeczenia.

Na marginesie przedmiotowych rozważań, należy zauważyć, że pomysł utworzenia sądów pokoju jawnie kłóci się ze wskazywanym od kilkunastu miesięcy pomysłem spłaszczenia struktury sądownictwa i utworzenia jedynie dwóch sądów. Sprzeczność ta jest dowodem tego, że rządzący obóz parlamentarny, w skład którego zaliczyć należy również urzędującego Prezydenta, nie dokonał jakichkolwiek merytorycznych analiz i niemal w tej samej chwili proponuje dwa zupełnie wykluczające się rozwiązania. W dodatku oba uzasadnia tym, że przyczynią się one do poprawienia kondycji wymiaru sprawiedliwości, dając realne korzyści obywatelom. Jak już było wskazane, można mieć przy tym uzasadnione wątpliwości, czy tak wprowadzone zmiany faktycznie przyczynią się do poprawy funkcjonowania sądów rejonowych.

### **Właściwość sądów pokoju**

Krytycznie ocenić należy również katalog spraw przekazanych do kognicji sądom pokoju. Zgodnie z założeniami projektu, sądy pokoju rozpoznawać będą wybrane kategorie spraw. W zakresie spraw cywilnych do ich właściwości, co do zasady, należeć będą sprawy:

- 1) o zawiązanie do próby ugodowej,
- 2) o alimenty,
- 3) o naruszenie posiadania,
- 4) rozpoznawane w postępowaniu uproszczonym.

Przy czym w sprawach o alimenty oraz tych rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym decydujące znaczenie będzie miało miejsce zamieszkania (siedziba) stron procesowych. Jeśli obie będą miały miejsce zamieszkania (siedzibę) w okręgu tego samego sądu pokoju, będzie on wyłącznie właściwy do rozpoznania sprawy. *A contrario* gdy choć jedna z nich zamieszkiwać będzie w okręgu innego sądu pokoju, sprawę rozpozna sąd rejonowy.

Zakładany katalog spraw cywilnych przekazanych do kognicji sądów pokoju nie ma obszernego charakteru. Wydaje się jednak, że projektodawca dosyć powierzchownie zakłada, że sprawy te będą miały automatycznie niższy ciężar gatunkowy i będą łatwiejsze w rozpoznawaniu. Kognicją sądów pokoju objęte będą również niemal wszystkie sprawy o wykroczenia. Projektodawca przewiduje, że sprawa o wykroczenie nie będzie podlegała właściwości sądów pokoju m.in. w wypadku gdy w sprawie występuje dowód z opinii biegłego, dowód zawierający informacje objęte co najmniej klauzulą „poufne”, a także w wypadku gdy obwiniony jest pozbawiony wolności lub stale przebywa za granicą. W rezultacie można przyjąć, że sąd pokoju rozpozna zdecydowaną większość spraw dotyczących popełnienia wykroczenia.

Jednocześnie sąd pokoju otrzyma właściwość do rozpoznawania wybranych spraw karnych. W tej grupie znajdują się sprawy dotyczące wybranych przestępstw przeciwko: bezpieczeństwie w komunikacji (np. prowadzenie pojazdu pod wpływem alkoholu), rodzinie (np. niealimentacja), porządkowi publicznemu (np. znieważenie grupy ludności), wiarygodności dokumentów (np. wypełnienie blankietu), mieniu (np. kradzież z włamaniem). W tym ostatnim wypadku wartość mienia będącego przedmiotem zaboru nie będzie mogła, co do zasady, wynieść więcej niż 10 000 zł.

Jednocześnie projektodawca określa katalog sytuacji, w których sprawa, mimo generalnej właściwości sądu pokoju, nie będzie podlegała przez niego rozpoznaniu. Wśród nich wymienia okoliczności, gdy zachowanie sprawcy wyczerpywać będzie znamiona opisane w co najmniej dwóch przepisach ustawy karnej, czyn zostanie popełniony w warunkach recydywy albo w sytuacji, gdy sprawca uczynił sobie z popełniania przestępstw stałe źródło dochodu. Równocześnie nie będzie możliwe

procedowanie sprawy przez sąd pokoju, gdy w sprawie zajdzie konieczność przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego, przesłuchanie małoletniego pokrzywdzonego, w postępowaniu występować będzie dowód ze świadka anonimowego albo dowody obejmujące informacje „poufne” albo tajemnice prawnie chronione. Sąd pokoju nie będzie również właściwy, gdy oskarżony zostanie pozbawiony wolności albo będzie stale przebywać za granicą, a także w sprawach, w których wniesiono subsydiarny akt oskarżenia. Skutkiem ujawnienia jednej z wymienionych okoliczności winna być odmowa przyjęcia przez sąd pokoju sprawy do rozpoznania lub przekazanie jej do sądu rejonowego.

O właściwości sądu będzie mógł również decydować prokurator. Jeśli uzna, że w sprawie istnieje ryzyko wymierzenia kary wyższej niż 3 miesiące pozbawienia wolności albo łącznie 10 000 zł grzywny i środków kompensacyjnych, to od razu będzie uprawniony do wniesienia sprawy do sądu rejonowego. Sam sąd pokoju będzie władny zaś przekazać temu sądowi taką sprawę, jeśli stwierdzi w toku postępowania m.in. możliwość wymierzenia kary wyższej niż 3 miesiące pozbawienia wolności, możliwość zmiany kwalifikacji czynu na tę ujętą poza dopuszczalnym katalogiem, konieczność przeprowadzenia więcej niż 3 terminów rozpraw, czy brak możliwości ustalenia miejsca pobytu oskarżonego.

Jak widać właściwość sądów pokoju w sprawach karnych będzie miała charakter bardzo skomplikowany i zależny od wielu czynników. Ziszczenie przynajmniej jednego z nich w toku postępowania skutkować będzie utratą zawisłości sprawy przed sądem pokoju i przeniesieniem jej do sądu rejonowego. Sąd rejonowy nie będzie jednak zobligowany do uwzględnienia przekazania sprawy i będzie mógł odmówić jej przyjęcia. Skutkiem tego rodzaju unormowań będzie przerwianie się daną sprawą pomiędzy sądami i opóźnienie terminu jej zakończenia.

Bardzo dyskusyjne jest jednocześnie to, czy właściwość sądu winna być zależna od arbitralnej decyzji prokuratora, zwłaszcza jeśli z właściwością tą łączy się całe tło normatywne związane z gwarancjami niezależności, niezawisłości i bezstronności. Wybierając sąd właściwy w danej sprawie faktycznie prokurator władny będzie zdecydować o poziomie zabezpieczeń proceduralnych chroniących jednostkę, a także przygotowaniu zawodowym sędziego rozpoznającego sprawę. Przykładowo decyzja prokuratora o skierowaniu danej sprawy do sędziego pokoju, a nie sądu rejonowego oznaczać będzie, że podejrzany w takim postępowaniu korzystać będzie mógł jedynie z pomocy jednego obrońcy. Co więcej, rozpoznanie sprawy w postępowaniu przed sądem pokoju, nawet w wypadku wymierzenia oskarżonemu bezwzględnej kary pozbawienia wolności, skutkować będzie brakiem możliwości wniesienia kasacji (za wyjątkiem Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich). Niejasna przy tym jest także relacja treści tego przepisu z regulacją postępowania przed sądami pokoju. Ta ostatnia wskazuje, że w toku postępowania przed sądami pokoju oskarżycielem publicznym będzie policja, a nie prokuratura.

W ocenie HFPC, reguły właściwości sądu winny być tak tworzone, aby zapewnić maksymalną transparentność podejmowania decyzji w tym względzie i nie pozostawiać przestrzeni na dyskrejonalną ocenę. W tym aspekcie uznać należy, że konstytucyjne prawo dostępu do sądu właściwego zawiera w sobie również takie uregulowanie reguł dotyczących właściwości sądu, które gwarantują jednostce pewną dozę przewidywalności w tym zakresie. Przedmiotowy projekt takiej gwarancji nie zawiera.



Jednocześnie trudno nie mieć wrażenia, że część z podstaw właściwości sądów pokoju wzajemnie się wyklucza. Zwłaszcza, gdy przeanalizuje się katalog przestępstw podlegających kognicji sądów pokoju w połączeniu z zakazem przeprowadzania dowodu z opinii biegłego. Wydaje się, że postępowań w przedmiocie opatrzenia blankietu podpisem, czy prowadzenia pojazdu pod wpływem alkoholu nie da się efektywnie przeprowadzić bez przeprowadzenia takiego dowodu.

Nie do końca jasne są przy tym konsekwencje rozpoznania przez sąd pokoju sprawy podlegającej kognicji sądów rejonowych. Projekt nie modyfikuje treści art. 439 k.p.k. *De lege lata* należałoby więc uznać, że naruszenie ram kognicji sądów pokoju, nie będzie powodował automatycznie uchylecia orzeczenia sądu pokoju. Autorzy projektu postępują w tym aspekcie daleko idącą niekonsekwencją. Zmieniają bowiem treść art. 104 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, wskazując, że rozpoznanie przez sąd pokoju sprawy o wykroczenie zarezerwowanej dla sądu rejonowego, winno skutkować zaistnieniem bezwzględnej przyczyny odwoławczej i uchYLENIEM orzeczenia. Podobne rozwiązanie przewidują również w kontekście Kodeksu postępowania cywilnego.

Oddzielnego i krytycznego omówienia wymaga koncepcja wiązania właściwości sądu z zagrożeniem karą. Przypomnijmy, że sądy pokoju władne będą wymierzyć karę tylko do określonej wysokości. W przypadku grzywnien – 50 stawek dziennych, po maksymalnie 200 zł; w przypadku kary ograniczenia wolności - maksymalnie 6 miesięcy, a w przypadku pozbawienia wolności, maksymalnie 3 miesięcy. Projektodawcy oddzielnie zdecydowali się również uregulować zasady wymierzania przez sądy pokoju środków karnych, środków kompensacyjnych czy kary łącznej.

Zasady te, w istocie sprowadzają się do zmodyfikowania, za pomocą regulacji o charakterze karnoprosesowym, treści Kodeksu karnego. Rozwiązanie to jest z jednej strony konsekwencją przyjętego modelu kognicji sądów pokoju. Z drugiej uwzględnia przy tym aktualny stan Kodeksu karnego, w którym w wielu wypadkach górne granice zagrożenia karą nie korespondują ze stopniem społecznej szkodliwości konkretnych przestępstw. Ma więc gwarantować, aby sędzia obywatelski nie przesadził ze stopniem reakcji karnej na popełniony czyn.

Z perspektywy konstytucyjnej rozwiązanie takie należy ocenić jednak jako niezgodne z zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości oraz zasadą trafnej reakcji karnej stanowiącej element prawa do rzetelnego rozpoznania sprawy. W niektórych konfiguracjach procesowych doprowadzi ono do sytuacji, w których sądy pokoju za popełniony czyn orzec będą mogły tylko karę w jednej wysokości. Dla przykładu, orzekając w przypadku przestępstwa kradzieży, zagrożonego karą od 3 miesięcy do 5 lat, sąd pokoju, który równocześnie nie nałoży środka karnego, środka kompensacyjnego lub przepadku, władny będzie orzec wyłącznie karę pozbawienia wolności na trzy miesiące.

Od strony praktycznej, rozwiązanie to służyć będzie sądom pokoju do pozbywania się spraw niewygodnych i przenoszenia ich do rozpoznania sądom rejonowym. Może się również okazać, że niektóre z nich, po to, aby nie utracić zawistości sprawy, decydować się będą na orzekanie kary maksymalnej dla sądów pokoju, która jednak nie odzwierciedli stopnia zawinienia sprawcy. Również w tym wypadku istnieje znaczne ryzyko naruszenia zasady trafnej reakcji karnej.

Z tych względów projektodawca raz jeszcze powinien rozważyć przeniesienie kognicji wybranych spraw karnych do sądów pokoju. Eksperymentalny charakter tej instytucji, jak i konstytucyjne wątpliwości wokół jej istoty powinny skłaniać projektodawcę do raczej ostrożnego określania jej właściwości. Z tej perspektywy za błędne należy uznać powierzenie sądom tym rozstrzyganie spraw, w których sformułowano zarzut popełnienia przestępstwa.

### **Ugodowe załatwianie spraw**

W kontekście przepisów proceduralnych pozytywnie ocenić należy założenie ugodowego rozstrzygnięcia spraw prowadzonych przez sąd pokoju i zogniskowanie jego uwagi na sprawiedliwości naprawczej. Rozwiązaniu temu służyć ma propozycja wydania wyroku ugodowego obligującego sprawcę do naprawienia wyrządzonej szkody i krzywdy w określonym terminie, pod warunkiem niezatwierdzenia wstępnie uzgodnionego orzeczenia dotyczącego kary. Rozwiązanie to, zdaniem HFPC, może efektywnie wpłynąć na egzekwowanie orzeczonych środków kompensacyjnych. Wątpliwe jest jednak punktowe wprowadzanie takich rozwiązań i umożliwianie ich stosowania jedynie sądom pokoju. W efekcie z tego rodzaju dobrodziejstwa nie będą mogły skorzystać osoby, których sprawy (mieszczące się co do zasady w kognicji sądów pokoju) będą rozpoznawane przez sąd rejonowy (np. z uwagi na konieczność przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego).

### **Środki zapobiegawcze**

Jednocześnie dyskusyjna wydaje się regulacja projektu dotycząca stosowania przez sąd pokoju środków zapobiegawczych w toku trwania postępowania karnego. Po pierwsze, jak już było wskazane, sądy pokoju nie powinny rozstrzygać spraw rozpoznawanych na gruncie Kodeksu postępowania karnego, a tym bardziej takich spraw, w których zachodzi konieczność stosowania środków zapobiegawczych.

Przy zachowaniu krytycznego podejścia do stosowania środków zapobiegawczych przez sądy pokoju, należy zwrócić uwagę, że z niewyjaśnionych względów projekt ogranicza możliwość ich stosowania jedynie do poręczenia majątkowego. O ile brak w tym względzie tymczasowego aresztowania jest absolutnie uzasadniony, zdziwienie musi budzić brak innych wolnościowych środków zapobiegawczych. Taki stan rzeczy nie pozwoli sądom pokoju na zachowanie proporcjonalności pomiędzy nakładanym środkiem zapobiegawczym, a istniejącym zagrożeniem dla przebiegu postępowania sądowego.

### **Pozorne przyspieszenie postępowań w sprawach o wykroczenie**

Projekt przewiduje uzupełnienie art. 65 k.p.s.w. o dwie nowe regulacje, które służyć mają usprawnieniu postępowania. Zgodnie z pierwszym z nich „Termin rozprawy powinien być wyznaczony w ciągu 21 dni od daty wpływu wniosku, o którym mowa w art. 57”. Literalne odczytanie tego przepisu oznacza jedynie, że decyzja o wyznaczeniu rozprawy powinna zapaść w ciągu omawianego okresu, a wcale nie to, że pierwsza rozprawa powinna się odbyć w omawianym okresie. Trudno w regulacji tego rodzaju upatrywać szansy na szybsze rozpoznanie postępowania.

Drugi z przepisów niesie natomiast uzasadnione ryzyko naruszenia kluczowego prawa podejrzanego do spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia. Pozwala bowiem zaniechać wezwania na rozprawę m.in. świadków, którzy zostali już przesłuchani. Rozwiązanie to faktycznie eliminuje zasadę bezpośredniości postępowania w sprawach o wykroczenia i znacznie ogranicza ustny charakter postępowania, przy okazji uderzając w rzetelność ustaleń sądów pokoju. Budzi to uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia zgodności z gwarancjami wynikającymi z art. 6 ust. 3 lit d Konwencji<sup>13</sup>, gwarantującego prawo przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia oraz żądania obecności i przesłuchania świadków obrony na takich samych warunkach jak świadków oskarżenia.

Na marginesie zaznaczyć należy, że projekt nie modyfikuje przepisów ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Ustawa ta wiąże możliwość wniesienia skargi z konkretnymi postępowaniami, niezależnie od tego, przed jakim sądem się toczą. Niemniej, w procesie jej stosowania może okazać się niejasne, do jakiego organu skarga powinna być wniesiona, gdy zarzut przewlekłości postępowania dotyczy zarówno postępowania przed sądem pokoju jak i sądem rejonowym. Brak w tym względzie jasnych reguł.

#### **Zawiadomienie za pośrednictwem strony internetowej sądu**

Istotnym *novum* wprowadzanym przez projekt jest zawiadomienie o terminie odroczonej rozprawy stron za pomocą publicznego ogłoszenia na stronie internetowej sądu pokoju na co najmniej 7 dni przed wyznaczonym terminem rozprawy. Projektodawca przewiduje, że w takich wypadkach zawiadomienie o terminie konieczne będzie jedynie, gdy zajdzie „uzasadnione przypuszczenie, że strona nie uzyska tej informacji z Internetu”. Jednym słowem przewiduje się, że strony postępowania i ich pełnomocnicy regularnie sprawdzać będą stronę internetową sądu w poszukiwaniu informacji o wyznaczonym terminie rozprawy. Na oddzielną uwagę zasługuje fakt, że tak ogłaszana rozprawa odbyć się ma zaledwie w ciągu 7 dni od „zawiadomienia”. Strona, która ma na ten sam termin wyznaczone inne obowiązki będzie mogła wystąpić o zmianę terminu rozprawy. Sąd pokoju będzie mógł uwzględnić taki wniosek (a więc również odmówić jego uwzględnieniu), jeśli ma w tym samym terminie inną sprawę urzędową, ważną sprawę osobistą, zabieg lekarski lub uprzednio zaplanowany wyjazd. Co istotne, drugi wniosek o zmianę terminu pochodzący od tej samej strony automatycznie nie będzie podlegał uwzględnieniu, niezależnie od jego przyczyny. Jeśli więc w pierwszym terminie strona poprosi o przełożenie rozprawy z uwagi np. na zabieg lekarski w tym samym terminie rozprawy (o którym dowiedziała się zaledwie 7 dni przed rozprawą), to z tej możliwości nie będzie mogła już później korzystać, nawet w innym uzasadnionym wypadku, np. opłaconych zagranicznych wakacji.

#### **Odwołanie od orzeczeń sądów pokoju**

W przyjętym przez projektodawców modelu kontroli odwoławczej jedynie teoretycznie spełniony jest wymóg dwuinstancyjności. Choć jednostka niezadowolona z rozstrzygnięcia sądu pokoju będzie miała prawo wniesienia środka zaskarżenia do sądu rejonowego, to trudno uznać, że postępowanie takie będzie w istocie dwuinstancyjne. Należy podkreślić, że immanentnym elementem prawa do dwuinstancyjnego postępowania jest dewolutywność odwołania, a więc powiązanie faktu wniesienia odwołania z koniecznością przeniesienia sprawy do wyższej instancji. Projekt założenia tego nie spełnia.

---

<sup>13</sup> Konwencja O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

Trudno bowiem uznać sądy pokoju za sądy instytucjonalnie odrębne od sądów rejonowych. Przemawia za tym szereg okoliczności. Po pierwsze, sądy te działać mają przy sądach rejonowych. Ich siedzibą będzie siedziba sądu rejonowego, a obszar właściwości sądu pokoju pokrywał się będzie z obszarem właściwości sądu rejonowego. Co więcej, oba sądy połączone będą unią personalną. Dyrektorem oraz prezesem sądu pokoju z mocy prawa zostaną dyrektor i prezes sądu rejonowego. Wreszcie sąd pokoju uprawniony będzie do działania w budynku sądu rejonowego. Wszystko to sprawia, że jedyną odrębnością organizacyjną pomiędzy sądami pokoju a sądami rejonowymi, będą odrębne zgromadzenia sędziowskie funkcjonujące w obu sądach. Trudno uznać to jednak za argument przemawiający za instytucjonalną odrębnością obu z nich.

Oprócz tego, w dalszym ciągu aktualne pozostają uwagi dotyczące wątpliwych konstytucyjnych podstaw do uczynienia z sądów pokoju pełnoprawnych podmiotów sprawujących wymiar sprawiedliwości. Wymusza to przyjęcie określonego modelu kontroli ich „orzeczeń”, w tym zagwarantowanie jednostkom możliwości przeniesienia całości spraw przed sąd powszechny.

### **Podsumowanie**

Reasumując, projektowana instytucja budzi uzasadnione wątpliwości konstytucyjne. HFPC stoi na stanowisku, że Konstytucja nie pozwala na powierzenie obywatelom samodzielnego sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Dodatkowo, sędziowie pokoju, tylko w deklaracjach twórców ustawy, będą mieli charakter obywatelski. Ograniczenie puli kandydatów na sędziów pokoju do osób legitymujących się wykształceniem prawniczym oraz doświadczeniem w pracy prawnika oraz uzależnienie ich mandatu od afirmacji KRS, Prezydenta oraz Prezesa Rady Ministrów pozbawi ich nimbu obywatelskości. Uczyni z nich *quasi*-sędziów zawodowych, bez jednoczesnego zapewnienia gwarancji niezależności i bezstronności charakterystycznych dla sędziów. To, w połączeniu z generalnym brakiem wymogu szczególnego przygotowania merytorycznego kandydatów na sędziów pokoju, zagrozi rzetelności rozpoznania spraw poddanych ich kognicji.

Z wyrazami szacunku

Piotr Kładoczny  
Wiceprezes Zarządu HFPC  
[podpisano elektronicznie]



*Uwagi zostały opracowane ramach projektu  
„Monitoring systemu ochrony praw człowieka w Polsce”  
finansowanego ze środków EOG w ramach Funduszu Aktywni Obywatele.*