



SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Do druku nr 1763

Warszawa, dnia **23** grudnia 2021 r.

BSA II.021.26.2021

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. **DS.175.885.21**

Data wpływu **28.12.2021r.**

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. **SPS-WP.020.351.12.2021**

Data wpływu **28.12.2021**

Szanowny Panie Ministrze,

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na pismo z dnia 12 listopada 2021 r., SPS-WP.020.351.7.2021, działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021r. poz. 1904) w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *poselskiego projektu ustawy o sądach pokoju*.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/pismo podpisane podpisem elektronicznym/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej





**Uwagi Sądu Najwyższego
do poselskiego projektu ustawy o sądach pokoju
(druk Sejmu IX kadencji nr 1763 z autopoprawką w druku 1763A)**

Uwagi ogólne

Poselski projekt ustawy – o sądach pokoju (dalej jako: „projekt” lub „projekt ustawy o sądach pokoju”), zakłada utworzenie dwóch nowych, nieznanych współczesnemu prawu polskiemu instytucji prawnych, tj. urzędu sędziego pokoju oraz jednostki organizacyjnej zwanej sądem pokoju.

W zamierzeniu Projektodawców projekt ma na celu „przekazanie rozstrzygania części prostszych spraw cywilnych i karnych sędziom pokoju.” Sędziowie pokoju orzekaliby w ramach sądów pokoju, które miałyby charakter wewnętrznych jednostek organizacyjnych sądów rejonowych, funkcjonujących w każdym sądzie rejonowym. Rozwiązania przyjęte w projekcie ustawy miałyby służyć dwóm zasadniczym celom: po pierwsze, miałyby służyć przyspieszeniu postępowań sądowych; po drugie, wzmocnieniu demokratycznej legitymacji wymiaru sprawiedliwości.

W zakresie pierwszego z powyższych celów, Projektodawcy wskazują, że projekt wychodzi z założenia, że powierzenie sędziom pokoju części spraw pozostających dotychczas w wyłącznej właściwości sądów rejonowych umożliwiłoby odciążenie sądów oraz orzekających w nich sędziów od spraw bagatelnych. Miałoby to doprowadzić do skrócenia czasu oczekiwania na rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu sądowym. Co do drugiego z powyższych celów z kolei, wskazuje się, że ustawa zakłada poszerzenie udziału społeczeństwa w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Część spraw bowiem zostałaby powierzona do rozstrzygania po raz pierwszy osobom niebędącym sędziami, które wyłanianie są z udziałem społeczności lokalnych. Powyższe miałyby sprzyjać zwiększeniu społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości, wzmocnieniu jego autorytetu oraz akceptacji dla wydawanych orzeczeń (s. 11 projektu ustawy).

W projekcie zauważa się, że osoby, które miałyby pełnić urząd sędziego pokoju, „nie będąc sędziami w konstytucyjnym rozumieniu” byłyby uprawnione do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w postępowaniu sądowym (s. 11 projektu ustawy). Odwołując się do doświadczeń historycznych oraz zagranicznych, Projektodawcy wskazują, że instytucja sędziego pokoju (sądów pokoju) nie powinna być postrzegana jako absolutne novum w

kontekście zarówno krajowym, jak i zagranicznym. W ocenie Projektodawców „[r]ozwiązania przewidziane w projektowanej ustawie nawiązują do najlepszych doświadczeń krajowych i zagranicznych dotyczących sądów pokoju, sędziów pokoju i trybu wprowadzania tej instytucji” (s. 12 projektu).

Odnosząc się do konstytucyjnych podstaw funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce, autorzy projektu wskazują na zgodność projektowanych unormowań z art. 45 Konstytucji RP (s. 12 projektu ustawy) oraz art. 175 Konstytucji RP (s. 15 i n. projektu). Twierdzenie to nie zostało jednak poparte szerszym uzasadnieniem, co czyni koniecznym przybliżenie w pierwszej kolejności konstytucyjnych ram wyznaczających swobodę ustawodawcy w zakresie kształtowania oraz modyfikowania wymiaru sprawiedliwości, następnie zaś – ocenę projektowanych uregulowań z punktu widzenia standardów konstytucyjnych.

Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości ustrojodawca powierzył Sądowi Najwyższemu, sądom powszechnym, sądom administracyjnym oraz sądom wojskowym, pozostawiając jednocześnie uregulowanie ustroju i właściwości sądów oraz postępowanie przed nimi ustawodawcy zwykłemu (art. 175 ust. 1 w zw. z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP). Z wyjątkiem spraw przekazanych w ustawie innym sądom, wymiar sprawiedliwości we wszystkich innych sprawach sprawują sądy powszechne (art. 177 Konstytucji RP). W sprawowaniu swojego urzędu sędziowie są niezawisli i podlegają jedynie Konstytucji i ustawom. Nie mogą należeć do partii politycznych, związków zawodowych ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ponadto sędziom należy zapewnić warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków (art. 178 Konstytucji RP).

Jednym z zasadniczych elementów gwarantujących niezawisłość sędziów jest ich nieusuwalność. Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie w wąsko zakreślonych w prawie przypadkach i tylko na podstawie orzeczenia sądu (art. 180 Konstytucji RP). Obok zasady nieusuwalności, Konstytucja RP gwarantuje sędziom immunitet chroniący ich przed możliwością pociągnięcia do odpowiedzialności karnej lub pozbawieniem wolności, bez uprzedniej zgody sądu. Sędzia nie może być zatrzymany lub aresztowany, poza przypadkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa, o ile zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania (art. 181 Konstytucji RP).

Obecnie obowiązująca Konstytucja RP nie określa szczegółowo zakresu aktywności obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, w przeciwieństwie do Konstytucji z 1952 r., która wprost odwoływała się do instytucji „ławników ludowych” (K. Girdwoyń, *Udział sędziów niezawodowych w rozstrzyganiu spraw karnych. Perspektywa prawnoporównawcza*, Warszawa 2021, s. 442-443). W art. 182 Konstytucji RP ustrojodawca dość lakonicznie odniósł się do tej problematyki, wskazując jedynie, że „udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa” (S. Waltoś, *Ławnik – czy piąte koło u wozu?* [w:] T. Grzegorzczak [red.], *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Tyłmana*, Warszawa 2011, s. 523 i n.). Zgodzić się należy, że obecny kształt uregulowań konstytucyjnych,

ograniczających się w gruncie rzeczy do odesłania do ustawodawstwa zwykłego, pozwala na wprowadzenie zarówno wąskiego, czy wręcz pozornego, jak i bardzo szerokiego udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

W świetle uzasadnienia do projektu ustawy, jako konstytucyjna podstawa wprowadzenia instytucji sądu pokoju jawi się w pierwszej kolejności art. 182 Konstytucji RP, zgodnie z którym „udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa”. W tym kontekście rozważenia wymaga przede wszystkim dopuszczalność sprawowania wymiaru sprawiedliwości w określonych sprawach wyłącznie przez osoby niebędące sędziami, tj. bez udziału sędziów w znaczeniu konstytucyjnym. Chodzi bowiem o odpowiedź na pytanie, czy słowo „udział” na gruncie art. 182 Konstytucji RP powinno być rozumiane wąsko, tj. jako li tylko „współudział” czy też powinno być odczytywane szerzej, tj. jako dopuszczające możliwość samodzielnego sprawowania wymiaru sprawiedliwości (bez udziału sędziów zawodowych). Przyjąć należy, że poszukiwanie legitymacji dla wprowadzenia instytucji sędziego (sądu) pokoju w treści art. 182 Konstytucji RP jest bezprzedmiotowe. Przepis ten przewiduje bowiem możliwość partycypacji rozumianej jako współudział czynnika społecznego z „sędzią konstytucyjnym”, nie zaś samodzielnego sądzenia bez udziału sędziego zawodowego. Nie zmienia tego także projektowana możliwość wniesienia sprzeciwu od orzeczenia sądu pokoju, co miałoby powodować konieczność rozpoznania sprawy w pierwszej instancji przez sędziego zawodowego. Wprawdzie Projektodawcy wskazują, że „[t]akie rozwiązanie stanowi rezultat wymogów płynących z art. 182 Konstytucji. Przepis ten określa zakres sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez osoby niebędące sędziami. Wskazuje on, że mają one udział w wykonywaniu tej kompetencji, czyli współuczestniczą w nim obok innych podmiotów (sędziów). Oznacza to, że nie jest dopuszczalne powierzenie sprawowania wymiaru sprawiedliwości osobom niebędącym sędziami w całości: ani w aspekcie horyzontalnym (określone sprawy są rozstrzygane wyłącznie przez te osoby), ani w aspekcie wertykalnym (w danej instancji określone sprawy rozstrzygają tylko osoby niebędące sędziami). Z tego powodu niezbędne jest zapewnienie możliwości skierowania sprawy rozstrzygniętej przez osobę niebędącą sędzią w konstytucyjnym rozumieniu na drogę dwuinstancyjnego postępowania sądowego.”

Punkt wyjścia dla oceny projektowanych uregulowań z perspektywy ustawy zasadniczej stanowi zasada sądowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 175 Konstytucji RP) oraz konstytucyjny standard prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) w zakresie wymogów stawianych osobom sprawującym wymiar sprawiedliwości. Obszerne przytaczanie dorobku nauki oraz judykatury sądu konstytucyjnego powstałego na gruncie powyższych postanowień Konstytucji RP nie jest ani możliwe, ani konieczne. Przypomnieć jedynie należy, iż w świetle art. 175 Konstytucji RP wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Zasada ta posiada dwa szczególnie istotne wymiary, z punktu widzenia dokonania właściwej oceny projektowanych uregulowań, tj. wymiar formalny oraz materialny. Zasada sądowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości wymaga bowiem, aby wymiar sprawiedliwości sprawowany był z jednej strony przez jeden z sądów wskazanych w tym

przepisie (wymiar instytucjonalno-organizacyjny), z drugiej zaś, by ów sąd obsadzony był przez osoby bezstronne, niezależne i niezawisłe. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje rozumienie wymiaru sprawiedliwości jako działalności polegającej na sądzeniu, czyli „wiążącym rozstrzyganiu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny” (wyrok TK z 1 grudnia 2008 r., P 54/07). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że sądowy wymiar sprawiedliwości nie oznacza, że wszystkie sprawy i spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki muszą być rozstrzygane wyłącznie przez sądy (...) Wystarczy, by sądom została zagwarantowana kompetencja do ostatecznej weryfikacji rozstrzygnięcia organu niesądowego” (wyrok TK z 1 grudnia 2008 r., P 54/07).

Spełnienie pierwszego z tak zakreślonych wymogów nie budzi wątpliwości na gruncie projektu ustawy. Sądy pokoju mają stanowić wewnętrzną jednostkę organizacyjną, funkcjonującą w ramach sądów powszechnych, ściślej rzecz biorąc – sądów rejonowych (projektowany 12a oraz art. 2 § 1b u.s.p.).

Pogłębionej oceny wymaga zgodność projektowanych uregulowań z drugim ze wskazanych standardów. Projekt zakłada w gruncie rzeczy obsadzenie sądu powszechnego wyłącznie składem niezawodowym (tzw. sędzią pokoju). Poza dyskusją jest bowiem to, że obraz sędziego pokoju rysujący się w świetle opiniowanego projektu nie pokrywa się z konstytucyjną wizją sędziego.

W świetle powyższego powstaje fundamentalne dla oceny projektowanej instytucji pytanie, a mianowicie, czy konstytucyjnie dopuszczalne jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez osobę niebędącą sędzią w znaczeniu konstytucyjnym, jeśli sprawa miałaby zostać osądzona (choćby jedynie w ramach danej instancji) wyłącznie przez sędziego niezawodowego?

Odpowiadając na tak postawione pytanie, zaznaczyć należy, że na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, inaczej niż w przypadku art. 175 Konstytucji RP, ustrojodawca zaakcentował nie formalny status sędziego, lecz materialnoprawne przymioty niezależności i niezawisłości sądu. Kwestia ta jest o tyle istotna, że miała ona szczególne znaczenie dla uznania przez Trybunał Konstytucyjny, iż dopuszczalne jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez osoby niebędące sędziami w znaczeniu konstytucyjnym. Trybunał odwołał się przy tym do materialnych warunków, które powinny zostać spełnione przez osobę niebędącą sędzią, aby uznać dopuszczalność sprawowania przez nią wymiaru sprawiedliwości. Chodzi przy tym „o stworzenie pewnych gwarancji istotnych z punktu widzenia człowieka i obywatela oraz innych podmiotów stosunków prawnych, które mogą korzystać z konstytucyjnych wolności i praw” (wyrok TK z 24 października 2007 r., SK 7/06). Odstępstwa od konstytucyjnej zasady sądowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości powinny być uzasadnione konstytucyjnie legitymowanym celem i mieścić się w granicach realizacji tego celu. Ponadto wykonywanie czynności sędziowskich przez osoby niebędące sędziami służyć powinno pełniejszej realizacji prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP). Osobom sprawującym wymiar sprawiedliwości należy zapewnić odpowiednie warunki determinujące bezstronność, niezawisłość i niezależność. 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 (zob. wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06; w tym kierunku także SN w postanowieniu z dnia 2 grudnia 2020 r., III KK 364/20). Tak rozumiana niezawisłość obejmuje bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, niezależność wobec innych organów władzy publicznej, samodzielność sędziego wobec władzy wykonawczej i ustawodawczej, a także wobec innych organów sądowych, niezależność od wpływów politycznych (zob. wyrok ETPCz w sprawie Zand v. Austria, nr skargi 7360/75). Ów standard, odnoszony do sędziów w rozumieniu konstytucyjnym, powinien zostać w pełni zachowany także w przypadku osób niebędących sędziami, którym miałyby zostać powierzone sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., K 3/98).

Zadośćuczynienie przez projektowane uregulowania pierwszemu z wymienionych standardów nie powinno budzić wątpliwości, co potwierdza treść uzasadnienia do projektu ustawy, w którym wskazuje się, że „[p]rojektowana ustawa służy dwóm podstawowym celom. Po pierwsze, przyspieszeniu postępowań sądowych. Wychodzi ona z założenia, że powierzenie sędziom pokoju części spraw pozostających dotychczas w wyłącznej właściwości sądów rejonowych umożliwi odciążenie sądów i orzekających w nich sędziów od spraw bagatelnych. W rezultacie skróci się czas oczekiwania na rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu sądowym. Po drugie, wzmocnieniu demokratycznej legitymacji wymiaru sprawiedliwości. Projektowana ustawa zakłada poszerzenie udziału społeczeństwa w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Część spraw powierza ona do rozstrzygania po raz pierwszy osobom niebędącym sędziami, które wyłaniane są z udziałem społeczności lokalnych (mieszkańców popierających kandydata na sędziego pokoju, rad gmin). Ma to sprzyjać zwiększeniu społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości, wzmocnieniu jego autorytetu i akceptacji dla wydawanych orzeczeń” (s. 11 uzasadnienia).

Dążenie do usprawnienia wymiaru sprawiedliwości może zostać uznane za konstytucyjnie legitymowany cel, na co zwraca uwagę Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że „[z]asada 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 Praw Człowieka, 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)" (zob. powołany powyżej wyrok TK w sprawie SK 7/06).

Rozwiązaniem, które może budzić pewne wątpliwości z punktu widzenia niezawisłości sędziów pokoju jest natomiast projektowana kadencyjność tego urzędu (kadencja miałaby trwać 4 lat, w świetle projektowanego art. 133d § 2 u.s.p.). Wydawać by się mogło, że powołanie na czas określony może zabezpieczać w mniejszym stopniu (niż powołanie na czas nieokreślony) realizację konstytucyjnego standardu niezależności. Powyższe nie musi, rzecz jasna, oznaczać, że powołanie sędziego pokoju na czas określony nie czyni zadość konstytucyjnemu standardowi niezależności. W szczególności zauważyć wypada, że powołanie sędziów na czas określony (szczególnie na początku drogi zawodowej) jest praktyką znaną innym ustawodawstwom, a niekiedy postrzegane jest wręcz jako gwarancja późniejszego należytego wykonywania urzędu. Przykładowo prawo niemieckie uzależnia możliwość dożywotniego powołania sędziego od przepracowania co najmniej trzech lat po uzyskaniu uprawnień sędziowskich (zob. § 10 (1) Deutsches Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (BGBl. I S. 713). Ponadto pamiętać należy, że kadencyjność urzędu sędziego została wprowadzona na poziomie konstytucyjnym w przypadku sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 1 Konstytucji RP).

Kwestią budzącą istotne wątpliwości pod kątem standardu niezawisłości sędziowskiej jest projektowana procedura wyboru kandydatów na sędziów pokoju przez zgromadzenie ogólne sądu rejonowego wśród osób przedstawionych przez radę gminy (projektowane art. 20b, 36a § 6 pkt 3 oraz 133b ust. 1 u.s.p.). Taka nominacja miałaby charakter polityczny w znaczeniu ustrojowym. Dodatkowo projekt na żadnym etapie procedury nominacyjnej nie przewiduje udziału Krajowej Rady Sądownictwa jako organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Także Prezydentowi – inaczej niż w przypadku sędziów zawodowych – nie powierzono żadnych kompetencji w procesie mianowania sędziów pokoju.

Zaznaczyć przy tym należy, że udział KRS w procedurze nominacyjnej był dotychczas szczególnie akcentowany przez Trybunał Konstytucyjny na gruncie problematyki konstytucyjności sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez asesorów właśnie jako jedna z gwarancji zabezpieczających ich niezawisłość (zob. wcześniej przytoczony wyrok z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06: „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”).

Na pytanie, czy projektowany sposób nawiązywania stosunku służbowego sędziego pokoju pozostaje w harmonii z obecnie obowiązującym względem sędziów zawodowych art. 65 u.s.p. należy zatem udzielić odpowiedzi negatywnej.

Tak ukształtowana procedura nominacyjna budzi daleko idące wątpliwości pod kątem konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziowskiej oraz niezależności sądu. Nie zmieniają tego także projektowane uregulowania w zakresie nieusuwalności i nieprzenoszalności sędziego pokoju oraz w zakresie zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz ograniczeń aktywności zawodowo-zarobkowej i uposażenia.

Zaproponowany w projekcie wybór sędziów pokoju przez zgromadzenia ogólne sędziów sądu rejonowego spośród kandydatów przedstawionych przez radę gminy nasuwa także wątpliwość co do realizacji drugiego z celów ustawy, tj. zwiększenia demokratycznej legitymacji wymiaru sprawiedliwości.

Podsumowując należy podkreślić, że w świetle opiniowanego projektu ustawy nie wyłania się obraz sędziego pokoju, którego można postrzegać w kategoriach obywatela sprawującego wymiar sprawiedliwości w myśl art. 182 Konstytucji RP. Nie wyłania się także obraz sędziego pokoju jako podmiotu o statusie na tyle zbliżonym do sędziego w rozumieniu konstytucyjnym, któremu można byłoby powierzyć sprawowanie wymiaru sprawiedliwości ze względu na towarzyszące temu urzędowi gwarancje materialne, zabezpieczające odpowiednio konstytucyjne prawo do sądu jednostki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Z tych względów zgodność projektowanych uregulowań z postanowieniami ustawy zasadniczej jawi się jako wysoce wątpliwa.

Przechodząc do modelu funkcjonowania sędziów pokoju należy zauważyć, że mieliby oni orzekać w strukturze sądów rejonowych w I instancji, sprzeciw strony wobec orzeczenia miałby powodować powrót właściwości rzeczowej do sądu rejonowego. Taka konstrukcja orzekania niewątpliwie ma na celu spełnienie konstytucyjnych wymogów sprawowania wymiaru sprawiedliwości, powstaje wszakże wątpliwość czy prowadzi ona do przyspieszenia postępowania, skoro w sprawie konsekwentnie właściwość rzeczową mogą mieć dwa sądy. Prowadzi to do *sui generis* postępowania trójinstancyjnego, a tym samym jego wydłużenia.

Pozytywnie należy ocenić ograniczenie jurysdykcji sędziów pokoju do spraw o wykroczenia oraz cywilnych mniejszej wagi. Pozwoliłoby to poddać próbie funkcjonowanie tej instytucji przed ewentualnym rozważaniem, czy jurysdykcja sądów pokoju powinna objąć także niektóre sprawy karne.

Sceptycznie należy odnieść się do wymogu rocznego doświadczenia kandydata na sędziego pokoju. Jest to okres niewystarczający z punktu widzenia nabycia praktyki prawniczej do orzekania o odpowiedzialności karnej oraz prawach i obowiązkach obywateli.

Propozycja wcześniejszego pilotażowego wdrożenia instytucji w wybranych województwach jest warta rozważenia. Projektodawca nie uzasadnił jednak wyboru województw kujawsko – pomorskiego i opolskiego do takiego pilotażu.

Uwagi szczegółowe do art. 2 (zmiany w kodeksie postępowania cywilnego)

Projekt, w części dotyczącej zmian w kodeksie postępowania cywilnego, nie spełnia wymagań niezbędnych do wprowadzenia do postępowania cywilnego instytucji sądów pokoju. Projektowane regulacje mają charakter wybiórczy i nie pozwolą na prawidłowe funkcjonowanie sądów pokoju.

W pierwszej kolejności należy dostrzec, że wewnętrznie sprzeczny jest projektowany art. 16 § 3 k.p.c., z którego ma wynikać, że: „Sądy pokoju orzekają po raz pierwszy w sprawach o roszczenia pieniężne, jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przekracza 20 tysięcy złotych. Sądy pokoju nie orzekają w sprawach, które są rozpoznawane w postępowaniach odrębnych”. Wewnętrzna sprzeczność tego przepisu wynika z tego, że sprawy o „świadczenie, jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przekracza dwudziestu tysięcy złotych” co do zasady rozpoznawane są właśnie w postępowaniu odrębnym (postępowaniu uproszczonym – por. art. 505¹ k.p.c.). W razie przyjęcia projektu w zaproponowanym kształcie, w zasadzie nie byłoby takich spraw cywilnych, do rozpoznawania których – zgodnie z zamysłem Projektodawców – właściwe byłyby sądy pokoju. Co prawda, przy literalnej wykładni zaproponowanego art. 16 § 3 k.p.c. w grę wchodziłoby rozpoznawanie przez sądy pokoju niektórych spraw o ustalenie albo ukształtowanie, nie są one bowiem rozpoznawane w postępowaniu uproszczonym, nawet jeżeli wartość sporu nie przekracza dwudziestu tysięcy złotych. Sprawy o ustalenie oraz o ukształtowanie są jednak zbyt skomplikowane pod względem prawnym, by ich rozpoznawanie powierzyć sądom pokoju, o czym świadczy to, że nie zostały przekazane do postępowania uproszczonego. Z tych wszystkich względów zaproponowany w art. 16 § 3 k.p.c. sposób określenia właściwości sądów pokoju należy uznać za błędny, a przez to niemożliwy do zastosowania w praktyce.

Na tle projektowanej regulacji powstaje ponadto wątpliwość, czy sądy pokoju mają orzekać w sprawach, w których właściwy jest sąd okręgowy bez względu na wartość przedmiotu sporu (por. art. 17 k.p.c. z wyłączeniem pkt 4, art. 479⁹⁰ §1 k.p.c.). Z projektowanego przepisu wynika bowiem, że sądy pokoju rozpoznają wszystkie sprawy o roszczenia pieniężne, jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przekracza 20.000 złotych, a więc także takie sprawy, które obecnie należą do właściwości sądów okręgowych, jak np. o odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, o ile tylko wartość przedmiotu sporu jest niższa niż 20.000 złotych.

Krytycznie należy ponadto ocenić użycie w art. 398³ k.p.c. pojęcia „zarządzenie kończące postępowanie w sprawie”. W ten sposób określane są obecnie wyłącznie postanowienia, stanowiące orzeczenia sądu. W § 2 tego przepisu w sposób niedostatecznie szczegółowy określono ponadto wymagania sprzeciwu. W związku z tym nie wiadomo, czy sprzeciw będzie można wnieść od części orzeczenia sędziego pokoju.

Brak w projekcie przepisów przejściowych stanowi zasadniczą wadę projektowanej regulacji. Nie jest bowiem jasne, w jaki sposób rozstrzygane mają być sprawy wszczęte przed wejściem w życie projektu. Stosowaniem norm prawa procesowego cywilnego w czasie rządzą dwie zasady: zasada jedności (ciągłości) postępowania oraz zasada bezzwłocznego (natychmiastowego) stosowania przepisu procesowego. Pierwsza oznacza, że w sprawie, aż do jej zakończenia, stosuje się przepisy ustawy procesowej obowiązującej w chwili wszczęcia postępowania, natomiast w myśl zasady drugiej, nazywanej także zasadą aktualności, przepisy procesowe wchodzi w życie bezzwłocznie i znajdują zastosowanie we wszystkich sprawach, bez względu na chwilę wszczęcia postępowania, przy czym czynności procesowe dokonane wcześniej pozostają w mocy (por. uzasadnienie uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z

dnia 17 stycznia 2001 r., III CZP 49/00, OSNC 2001, nr 4, poz. 53). Uchwalając Kodeks postępowania cywilnego z 1964 r., ustawodawca definitywnie zrezygnował z zasady jedności postępowania, ustanawiając w jej miejsce zasadę bezzwłocznego działania normy procesowej wyrażoną w art. X § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Przepisy wprowadzające kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 297 ze zm.). Zarazem zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie przyjęto, że ze względu na brak w polskim ustawodawstwie "kodeksu prawa międzyczasowego", w przepisach międzyczasowych dotyczących kodeksu postępowania cywilnego należy dopatrywać się ogólnych reguł prawa intertemporalnego w dziedzinie prawa procesowego, zwłaszcza wówczas, gdy wprowadzając konkretne zmiany ustawodawca nie dostarcza dyrektyw w tym zakresie (por. np. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 1986 r., III CZP 13/86, OSNCP 1987, nr 2-3, poz. 31). Jeżeli zatem Projektodawcy chcieliby utrzymać w mocy ciągłość postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, to powinno się kwestię tę wyraźnie uregulować. W przeciwnym razie sądy pokoju musiałyby przejąć w jednym momencie (w dniu wejścia w życie proponowanej nowelizacji) wszystkie wszczęte wcześniej sprawy określone w projektowanym art. 16 § 3 k.p.c., co trudno uznać za rozwiązanie prawidłowe.

Uwagi szczegółowe do art. 3 projektu (Zmiany w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia)

W art. 3 Projektodawcy proponują wprowadzenie zmian do kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Należy zauważyć, że są to zmiany niewielkie, polegające na modyfikacji kilku przepisów. Nie proponuje się żadnej uproszczonej procedury postępowania przed sądem pokoju, a jedynie odpowiednie stosowanie do niego przepisów o postępowaniu przed sądem I instancji. Takie podejście należy ocenić krytycznie. Instytucja sądów pokoju ma bowiem w założeniu Projektodawców przyspieszyć postępowanie. Jeśli jednak sąd pokoju będzie miał prowadzić postępowanie identycznie jak sąd rejonowy, trudno oczekiwać takiego przyspieszenia. Wręcz przeciwnie, poprzez wprowadzenie sprzeciwu od orzeczeń sądów pokoju, obwiniony niezadowolony z orzeczenia będzie miał możliwość przedłużania postępowania, powodując skierowanie postępowania do rozpoznania w sądzie rejonowym jako sądzie I instancji.

Niektóre inne propozycje również nasuwają istotne zastrzeżenia.

Projektowany art. 94¹ k.p.s.w. projektu przewiduje, że w postępowaniu przed sądem pokoju nie prowadzi się postępowania nakazowego. Rozwiązanie to jest niezasadne. Mając na względzie, że duża część spraw o wykroczenia jest rozstrzygana w szybki sposób w postępowaniu nakazowym, wyłączenie tego postępowania będzie powodowało zwiększenie liczby prowadzonych postępowań dowodowych, a tym samym zwiększenie czasu prowadzenia postępowania.

Projektodawcy przyjmują zaskarżanie wyroków oraz postanowień i zarządzeń zamykających drogę do wydania wyroku, wydanych przez sąd pokoju, sprzeciwem, z wyłączeniem apelacji. Terminologia użyta dla skutków wniesienia sprzeciwu wymaga

ujednoczenia z dotychczas przyjętą w postępowaniu karnym i wykroczeniowym. Przyjmuje się tam utratę mocy orzeczenia przez wyrok nakazowy, a nie zniesienie postępowania.

Nie do zaakceptowania jest wyłączenie zaskarżalności zażaleniem wszystkich zarządzeń i postanowień wydanych przez sąd pokoju (projektowany art. 109³ k.p.s.w.), w tym zarządzeń i postanowień dotyczących środków przymusu. W przypadku np. zatrzymania i doprowadzenia oznaczałoby to uchybienie gwarancjom konstytucyjnym i konwencyjnym (w szczególności art. 5 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka deklarującemu prawo do wolności osobistej).

W projekcie nie uregulowano także szeregu istotnych z praktycznego punktu widzenia kwestii, jak chociażby rozstrzygania sporów o właściwość pomiędzy sądami pokoju.

Podobnie jak w przypadku zmian w procedurze cywilnej, projekt nie przewiduje przepisów intertemporalnych w odniesieniu do spraw wykroczeniowych, co może w praktyce wywołać istotne komplikacje.

Konkluzja

Projekt przewiduje powołanie sędziów pokoju jako sprawujących wymiar sprawiedliwości osób niebędących sędziami. Według projektu sędziowie pokoju nie mieliby mieć statusu sędziów, lecz stanowić formę udziału czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości, podobnie jak ławnicy, różniąc się wszakże od tych ostatnich samodzielnym orzekaniem. Taka konstrukcja ma usuwać wątpliwości konstytucyjne co do powołania odrębnej kategorii sędziów na czas określony, budzi wszakże poważne zastrzeżenia, czy w istocie nie mamy tu jednak do czynienia z powołaniem sędziów, co wymaga udziału KRS i Prezydenta, a tym samym zaproponowany sposób powołania sędziów pokoju jest niezgodny z Konstytucją RP. O tym, czy dana osoba jest sędzią w rozumieniu Konstytucji RP nie może bowiem przesądzać wyłącznie określenie użyte przez ustawodawcę, lecz istota danego organu, to, czy sprawuje on wymiar sprawiedliwości. Skoro sędziowie pokoju mieliby samodzielnie podejmować czynności identyczne jak sędziowie sądów rejonowych i asesory sądowi, trudno ich traktować jako istotnie odmienne instytucje. Więcej różnic sędziowie pokoju wykazują w zestawieniu z ławnikami.

Należy też odnotować, że projekt ustawy nie prezentuje kompleksowego i spójnego uregulowania instytucji sądów pokoju i postępowania przed tymi sądami. Projektowane zmiany w k.p.c. oraz k.p.s.w. są szczałkowe, niespójne z obecnie obowiązującymi regulacjami i zamiast przyspieszenia postępowań mogą w istocie prowadzić do ich wydłużenia. Niektóre z nich są również sprzeczne z przepisami Konstytucji RP i międzynarodowymi konwencjami o ochronie praw człowieka (np. niezaskarżalność pozbawienia wolności w drodze zatrzymania). W obecnym kształcie opiniowany projekt należy zatem ocenić negatywnie.