

Paweł Kuczma

Uniwersytet Zielonogórski

Sądy pokoju czy sądy niepokoju?

Postulaty wyborcze związane z utworzeniem sądów pokoju doczekały się prawnej materializacji poprzez wniesienie do łaski marszałkowskiej Sejmu IX kadencji kilku projektów ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o sądach pokoju: prezydenckiego (druk nr 1761 z 4 listopada 2021 r.), poselskiego (druk nr 1762 z 2 lipca 2021 r.) złożonego przez Polskie Stronnictwo Ludowe oraz poselskiego (druk nr 1763 z 4 listopada 2021 r.) złożonego przez posłów Lewicy. Wszystkie projekty charakteryzuje odmienne spojrzenie na problematykę sądów pokoju. Sejm zadecydował o pracy nad tymi projektami i skierowaniu ich do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka¹. Przedmiotem niniejszego artykułu będzie analiza wybranych kwestii odnoszących się do sądów pokoju i propozycji zawartych w projektach.

Z uzasadnienia projektu prezydenckiego można wyczytać, że instytucję sądów pokoju próbuje się zakotwiczyć w historii polskiego wymiaru sprawiedliwości, głównie z okresu międzywojnia. Projektodawcy próbują zatem wykazać, że sądy te wpisują się niejako w historię polskiego wymiaru sprawiedliwości i że stanowią instytucję genetycznie znajomą. W istocie Konstytucja marcowa z 1921 r.² w art. 76 wspominała o sędziach pokoju³ i sądy te funkcjonowały pod rządami tej ustawy zasadniczej. Należy jednak zauważyć, że instytucję sądów pokoju zniesiono w 1938 r., kiedy to zaistniała możliwość oparcia sądownictwa wyłącznie na sędziach zawodowych, działalność tego szczebla sądownictwa powszechnego była

¹ Podczas 43. posiedzenia Sejmu, które odbyło się 2.12.2021 r.

² Ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267).

³ „Sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia, jednakże sędziowie pokoju wybierani są przez ludność [...]”.

więc dość krótka. Funkcjonowania sądów pokoju nie przerwały działania wojenne, lecz refleksje i doświadczenia ówczesnych związane z praktyką działania tego składnika wymiaru sprawiedliwości. To brak wykwalifikowanego korpusu sędziów po odzyskaniu niepodległości wymusił konieczność wsparcia systemu sprawiedliwości sędziami niezawodowymi, który to zabieg stracił rację bytu po wykształceniu wykwalifikowanej kadry sędziowskiej.

Sądy pokoju są instytucją właściwą tradycji anglosaskiej. Ten system prawa ma jednak inny rodowód niż prawo kontynentalne i opiera się głównie na prawie precedensowym oraz sądach, które w swoich orzeczeniach formułują ogólne i abstrakcyjne reguły postępowania stanowiące podstawę dla innych orzeczeń (*ratio decidendi*)⁴. Tymczasem model prawa kontynentalnego, pomimo przyznawania w praktyce orzeczeniom sądów najwyższych instancji nieformalnie prawotwórczego charakteru, pozostaje wciąż systemem genetycznie odmiennym, a próba zaszczepienia obcych instytucji (właściwych *common law*), zwłaszcza w prawie publicznym, musi być poddana wnikliwej analizie naukowej i – ze względu na odmienności systemów prawa – jest dość ryzykowna. Przykładem takiej niedanej próby zaadaptowania regulacji amerykańskiej jest Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa⁵.

420

W uzasadnieniu prezydenckiego projektu ustawy⁶ podaje się również przykłady Belgii i Szwajcarii, w których to państwach instytucja sądów pokoju występuje. Należy jednak zauważyć istotne różnice pomiędzy rozwiązaniami wprowadzonymi w tych państwach a propozycjami obecnymi w projekcie prezydenckim. W Belgii bowiem stawia się wysokie wymagania merytoryczne i praktyczne kandydatom na sędziów pokoju, a sędziów mianuje król na wniosek ministra sprawiedliwości. Z kolei w Szwajcarii sądy pokoju pełnią funkcje sądów pojednawczych, a więc ich działalność zbliżona jest bardziej do mediacji niż do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w klasycznym rozumieniu.

⁴ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009, s. 96.

⁵ T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 248; zob. też P. Kuczma, *Lobbowanie za lobbieniem*, „Rzeczpospolita”, 27.12.2013, <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art5236901-kuczma-lobbowanie-za-lobbieniem> (dostęp: 28.12.2021).

⁶ „Kandydat do mianowania na sędziego pokoju musi mieć ukończone 35 lat, mieć doktorat lub magisterium z prawa, zaliczyć przewidziany przez kodeks sądowy egzamin z umiejętności zawodowych lub odbyć określony w kodeksie staż sądowy (CJ, art. 187, § 1). Ponadto, kandydat musi zasadniczo spełniać jeden z następujących warunków: przez przynajmniej 12 lat należeć do izby adwokackiej, wykonywać funkcję oskarżyciela publicznego lub sędziego, lub zawód notariusza, lub wykonywać przez 12 lat funkcje prawnicze, w tym przynajmniej przez 3 lata funkcje sądowe (CJ, art. 187, § 2, 1o), lub też przez przynajmniej 5 lat sprawować określone funkcje sędziowskie (CJ, art. 187, § 2, 2o)” – zob. uzasadnienie do prezydenckiego projektu ustawy o sądach pokoju, s. 6–7.

Jeśli już w ogóle chce się pokusić o wybór modelu sądów pokoju, który byłby interesujący z perspektywy polskiej, najbardziej ciekawie jawi się model szwajcarski. Jego recepcja, oczywiście z pewnymi odmiennościami dopasowanymi do polskiego modelu ustrojowego sądownictwa, stanowiłaby z pewnością nowe, w pewien sposób nowatorskie rozwiązanie, przy założeniu, że postępowanie przed tymi sądami zostałoby mocno odformalizowane, a procedura przypominałaby mediację. Sędzia pokoju w ramach swojej dyskrecyjnej władzy nakłaniałby strony do zawarcia porozumienia, a przed wydaniem ostatecznego rozstrzygnięcia wskazywałby stronom prognozowane rozstrzygnięcie, opierając się na dotychczasowym orzecznictwie i stanie prawnym. Koncepcja ta nawiązywałaby w pewien sposób do znanej prawu międzynarodowemu procedurze koncyliacji, w ramach której organ stosujący prawo zmierza do bezstronnego załatwienia sporu i podejmuje próbę ustalenia warunków rozwiązania, które mogłoby być przyjęte przez strony⁷. Tyle że w przypadku sądu pokoju organ sądowy musiałby wydać rozstrzygnięcie, gdyż w przeciwnym razie jego istota sprowadzałaby się w zasadzie do tzw. przedsądu, co nakładałoby na sądy rejonowe konieczność ponownego zbadania sprawy i wydania wyroku, a wówczas korzyści finansowe i związane z ekonomią procesową płynące z takiego rozwiązania mogłyby się okazać żadne.

Obecnie „rolą sądu stało się upowszechnienie wiedzy i kształtowanie kultury prawnej, «w szczególności» nakierowanej na wykorzystanie mediacji. Ponadto środki, jakimi dysponuje przewodniczący od 7 listopada 2019 r. w ramach postępowania przygotowawczego, zwłaszcza wynikające z art. 205(6) k.p.c., które stawiają go w roli mediatora, oznaczają, iż poziom legislacyjny w zakresie roli sądu względem mediacji osiągnął apogeum, a kolejnym krokiem może być już tylko wprowadzenie mediacji obligatoryjnej”⁸. Tę rolę mogłyby spełniać sądy pokoju przy przyjęciu modelu szwajcarskiego. Tyle że model ten nie ma, póki co, zwolenników wśród projektodawców.

Odnosząc się jednak do pomysłów zawartych w projektach, wydaje się, że celem projektodawców jest wyodrębnienie w ramach obecnego wymiaru sprawiedliwości kolejnej struktury sądownictwa w postaci sądów pokoju, a zatem powrót do znanej już koncepcji sądów grodzkich (działających ostatnio w latach 2001–2010) czy działających wcześniej – kolegiów do spraw wykroczeń, z tą różnicą, że sędziowie mają być tym razem wybierani i kadencyjni. Można się więc zastanawiać, czy krok

⁷ R. Bierzane, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 348.

⁸ M. Dąbrowski, *Ocena sporu pod kątem zasadności skierowania stron do mediacji przez sąd w perspektywie doświadczeń europejskich*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2020, t. 30, nr 2, s. 30–31.

wstecz ma uzasadnienie i czy wprowadzenie nowych „sądów grodzkich”, obsadzanych tym razem przez sędziów z wyboru, ma sens. Innymi słowy, czy sama okoliczność, że sędzia będzie pochodził z wyboru, pozwoli na uzdrowienie polskiego systemu sądownictwa i wpłynie na realizację zasady szybkości⁹.

Kwestia wybieralności została odmiennie ujęta w projektach. W projekcie prezydenckim czynne prawo wyborcze ma przysługiwać obywatelowi polskiemu, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze gminy objętej, na podstawie przepisów odrębnych, właściwością danego sądu pokoju. Wybory mają mieć charakter powszechny. Z kolei projekt posłów PSL zakłada, że „sędziowie pokoju są wybierani w wyborach równych, powszechnych, bezpośrednich, proporcjonalnych, w głosowaniu tajnym. Prawo do głosowania przysługuje osobom, które najpóźniej w dniu wyborów ukończyły 18. rok życia oraz posiadają pełnię praw wyborczych do Sejmu”. Wybory na sędziego pokoju przeprowadza się wraz z wyborami do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz organów w jednostkach pomocniczych gminy Warszawa. Tymczasem w projekcie posłów Lewicy „Sędzią pokoju jest osoba wybrana na to stanowisko przez zgromadzenie ogólne sędziów sądu rejonowego spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez właściwą radę gminy”. Przy czym „przed wyborem sędziego pokoju zgromadzenie ogólne sędziów sądu rejonowego przeprowadza publiczne wysłuchanie kandydatów”. W projektach zaproponowano zatem dwa modele wyboru sędziów pokoju. W modelu bezpośrednim (obywatelskim) wyboru dokonują mieszkańcy gminy posiadający prawo wybierania, natomiast w modelu pośrednim (sędziowskim) wyboru dokonuje rada gminy, a ostateczna decyzja w sprawie wyboru sędziego pokoju spoczywa w rękach zgromadzenia ogólnego sędziów sądu rejonowego.

Jak wynika z uzasadnienia projektu prezydenckiego, wprowadzenie sędziów wybieranych przez obywateli ma stanowić przejaw udziału tych drugich w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i realizacji normy konstytucyjnej (art. 182 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰)¹¹. Stanowisko to opiera się na cytowanym w uzasadnieniu projektu prezydenckiego po-

⁹ Więcej na temat tej zasady zob. S. Rożek, *Sprawność sądowego postępowania cywilnego na tle rozstrzygania spraw spadkowych* (praca doktorska obroniona w 2021 r. w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, niepublikowana).

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

¹¹ Podobne zapatrywanie widoczne jest w projekcie posłów Lewicy: „§ 1. W sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości obywatele biorą udział przez uczestnictwo ławników w rozpoznawaniu spraw przed sądami w pierwszej instancji, chyba że ustawy stanowią inaczej, a także przez rozpoznawanie spraw przez sędziów pokoju” (art. 1 pkt 2 projektu).

gładzie, że „ustawodawca może jednak przewidzieć także samodzielność działania obywatelskiego przedstawiciela wymiaru sprawiedliwości, co zazwyczaj jest dopuszczalne w wielu systemach prawnych na najniższym szczeblu sądowego rozstrzygania, np. tzw. sędziowie pokoju”¹². Pogląd ten jest jednak błędny, gdyż opiera się na założeniu, że samo tylko dokonanie wyboru sędziego przez obywateli stanowi postać udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. „Art. 182 Konstytucji RP mówi jedynie o udziale obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, co prowadzi do wniosku, że również regulacje przyznające obywatelom samodzielną kompetencję do sprawowania tegoż wymiaru sprawiedliwości muszą spotkać się z zarzutem przekroczenia granic konstytucyjnie wyznaczonych”. Trybunał Konstytucyjny (TK) wskazał bowiem, że „z punktu widzenia zakresu udziału czynnika społecznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oznacza to, że udział ten może być ograniczony tylko do niektórych spraw; wyłącza to jednak możliwość takiej regulacji, by w sprawach danej kategorii wymiar sprawiedliwości należał wyłącznie do czynnika społecznego”¹³. Sędzia pokoju nie będzie przedstawicielem obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, nie będzie realizował funkcji płynącej z art. 182 Konstytucji RP, ale będzie pełnoprawnym sędzią, a więc członkiem szeroko rozumianego korpusu sędziowskiego i „trzeciej władzy”. Po wyborze nie nabędzie zatem przymiotu reprezentanta obywateli, ale uzyska status niezależnego członka władzy sądowniczej. Przyjęcie innego założenia polegającego na uznaniu sędziego pokoju za formę udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oznaczałoby, że rozwiązanie to jest niekonstytucyjne. Ustawa zasadnicza wyraźnie bowiem wskazuje, że działalność czynnika społecznego ma charakter akcesoryjny i odbywa się niejako w celu uzupełnienia głównych funkcji sądu. Przesądza o tym konstytucyjna formuła stanowiąca o „udziale” czynnika społecznego. Czynniki społeczny nie może więc samodzielnie podejmować rozstrzygnięć orzeczniczych, ale stanowi część szerszego systemu orzeczniczego i w ten tylko sposób ma swój „udział” w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

Na marginesie tych rozważań należy zauważyć, że obowiązujące ustawodawstwo znacząco ogranicza udział ławników w orzekaniu. Można też dostrzec rosnącą tendencję do pozbywania się czynnika społecznego z sądów i zastępowania go sędziami zawodowymi¹⁴.

¹² L. Bosek, *Komentarz do art. 178, [w:] Konstytucja RP, t. 2: Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

¹³ Wyrok TK z 29.11.2005 r., P 16/04, OTK-A ZU 2005, nr 10, poz. 119.

¹⁴ A.S. Bartnik, *Sędzia czy kibic? Rola ławnika w wymiarze sprawiedliwości III RP: analiza socjologiczno-prawna*, Warszawa 2009, s. 29.

Zdaniem P. Chmielnickiego obsada sędziów kreowana na podstawie wyborów „doprowadziłaby do szerokiego włączenia obywateli w proces desygnowania sędziów, służyłaby wzmacnianiu obywatelskiej odpowiedzialności, poszerzała integrację wspólnot lokalnych. W najnowszej historii naszego kraju stanowiłoby to istotne *novum*”¹⁵. Z pewnością zadań tych nie realizuje instytucja ławników, krytycznie oceniana zwłaszcza przez sędziów, którzy podważają celowość ich istnienia i znaczenie dla realizacji funkcji orzeczniczych sądu¹⁶.

Wybór sędziów pokoju, który będzie się odbywał w cyklu wyborczym powiązany z wyborami samorządowymi, stanie się procesem mocno upolitycznionym. Sędziowie, którzy powinni być apolityczni, aby zostać wybrani, będą korzystać zapewne z zaplecza poszczególnych komitetów wyborczych, bo wykorzystanie tej platformy będzie istotnie wpływać na zwiększenie szans na odniesienie sukcesu wyborczego. Należy też zwrócić uwagę, że według projektodawców kandydat na sędziego pokoju nie ma zakazu przynależności do partii politycznej lub związku zawodowego, a legitymację partyjną powinien złożyć dopiero przed zaprzysiężeniem. Z tego względu kandydaci będą mogli korzystać nawet z symboliki partyjnej, co także może mieć wpływ na ostateczny rezultat wyborczy. Może się w związku z tym okazać, że w wyborach wezmą udział dotychczasowi aktywni działacze partyjni, znani lokalnym wyborcom, liczący na benefity płynące z zajmowania funkcji sędziowskiej.

Problem stanowi również to, czy zwykli mieszkańcy będą w stanie dokonać właściwej oceny przymiotów kandydata na sędziego i dokonać wyboru osoby posiadającej największe kompetencje do wykonywania funkcji sędziowskiej. A jeśli nie, to w takim razie dokonają wyboru sędziego popularnego, przystojnego, sympatycznego, koleżeńskiego, „pomocnego” lub dyspozycyjnego. Oczywiście odpowiedzialność za wynik wyborczy można zawsze zrzucić na uroki demokratycznego systemu sprawowania władzy, w której większość decyduje i ma zawsze rację. Władza sądowa charakteryzuje się jednak znaczącą odmiennością od pozostałych władz, a wprowadzenie swoistego „plebiscytu” na stanowisko sędziego pokoju nie koresponduje z godnością zawodu sędziego i może podważać autorytet sędziowski.

Kwestia kwalifikacji do zajmowania stanowiska sędziego pokoju została odmiennie ujęta w propozycjach wniesionych do Sejmu. Od kandydatów wymaga się, poza legitymowaniem się obywatelstwem polskim i nieskazitelnym charakterem:

¹⁵ P. Chmielnicki, *Niepokój o sądy pokoju*, <https://najwazniejsze24.pl/opinia-prof-pawel-chmielnicki-niepokoj-o-sady-pokoju/> (dostęp: 28.12.2021).

¹⁶ A. Siemaszko, *Ławnicy: rezultaty badań empirycznych*, Warszawa 1994.

- ukończenia wyższych studiów prawnych w RP i uzyskania tytułu zawodowego magistra lub zagranicznych studiów prawnych uznanych w Polsce oraz wykonywania przez co najmniej 3 lata czynności wymagających wiedzy prawniczej bezpośrednio związanej ze świadczeniem pomocy prawnej, stosowaniem lub tworzeniem prawa (projekt prezydencki);
- złożenia egzaminu sędziowskiego lub prokuratorskiego, zajmowania stanowiska asesora sędziowskiego przez 3 lata (na stanowisku tym mogą pozostawać adwokaci, radcowie prawni lub notariusze mający 5-letnią praktykę) (projekt posłów PSL);
- posiadania co najmniej rocznego doświadczenia w stosowaniu prawa w organie władzy publicznej, w tym zwłaszcza na stanowisku asystenta sędziego lub referendarza sądowego, albo wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego, notariusza lub zatrudnienia na stanowisku zastępcy notarialnego (projekt posłów Lewicy).

Według większości propozycji zawartych w projektach od kandydatów na sędziów pokoju wymaga się mniejszych kwalifikacji niż do zajmowania stanowiska sędziego. Kwestia ta jest zasadnicza z punktu widzenia postrzegania sędziego pokoju. Jeśli bowiem zostaną wprowadzone stosunkowo niskie wymagania, sądy pokoju mogą wydawać rozstrzygnięcia błędne, podlegające częstym korektom podczas kontroli instancyjnej ze względu na brak należytej fachowości sędziego. Sądy będą mieć półprofesjonalny charakter. Z kolei postawienie wyższych wymagań niż kandydatom na „zwykłych” sędziów jest nieuzasadnione choćby dlatego, że sądy pokoju mają stanowić najniższą instancję w sądach powszechnych (tym samym również najslabiej opłacaną wśród korpusu sędziów). Wydaje się, że kandydaci na sędziów pokoju powinni posiadać co najmniej kwalifikacje do wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego, komornika lub notariusza. Wobec stosunkowo dużej liczby adwokatów i radców prawnych w Polsce¹⁷ wielu z nich byłoby zainteresowanych sprawowaniem urzędu sędziego pokoju, a ich wysoki poziom merytoryczny dawałby rękojmię należytego wykonywania zawodu. Wybory odbywałyby się zatem spośród profesjonalnie przygotowanych kandydatów. Tylko należycie przygotowani merytorycznie sędziowie będą w stanie zapewnić właściwą skuteczność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Kwestią wymagającą komentarza jest zagadnienie kadencyjności sądów pokoju. Według propozycji zawartych w projektach kadencja ma wynosić 4 lata (projekt Lewicy), 5 lat (projekt posłów PSL) lub 6 lat (projekt

¹⁷ Według danych Naczelnej Rady Adwokackiej, na koniec 2019 r. było dokładnie 19 142 adwokatów wykonujących zawód. Z kolei radców prawnych na dzień 30.06.2019 r. było 46 838, <https://biznes.interia.pl/finanse/news-na-rynku-jest-coraz-wiecej-adwokatow-radcow-prawnych-i-dorad,nId,4339679> (dostęp: 30.12.2021).

prezydencki). Do sędziów pokoju nie będzie się więc odnosić podstawowa gwarancja niezawisłości sędziowskiej w postaci stabilizacji urzędu sędziego. Nie trzeba w związku z tym wspominać, że taka konstrukcja naraża sędziego na pokusy materialne w trakcie wykonywania urzędu i podważa koncepcję niezawisłości. Interesującą propozycją, która niwelowałaby w pewien sposób mankamenty płynące z kadencyjności, jest pomysł, aby sędzia pokoju po zakończeniu kadencji, w sytuacji nieubiegania się o ponowny wybór, został przeniesiony na stanowisko sędziego sądu rejonowego, przy którym orzekał. Takie rozwiązanie stanowiłoby atrakcyjną alternatywę dla dotychczasowej, trudnej drogi sędziowskiego awansu zawodowego¹⁸. W mojej ocenie dyskusyjne jest, czy takie przeniesienie miałyby następować z urzędu. Powinna zostać bowiem wprowadzona jakaś forma weryfikacji działalności orzeczniczej sędziego pokoju ze strony organów sądu rejonowego przed przeniesieniem, czyli formalnym awansem.

426 Podsumowując, prace nad projektami ustaw o sądach pokoju są na bardzo wczesnym etapie procesu legislacyjnego, a poszczególne rozwiązania mogą podlegać jeszcze daleko idącym zmianom. Chociaż prace nad projektami zostały połączone, to projekty są dopiero po pierwszym czytaniu (28 marca 2023 r. Komisja Nadzwyczajna wniosła o przyjęcie projektu ustawy). Wydaje się jednak, że koncepcja sądów pokoju nie została do końca przemyślana i nie spowoduje – wbrew pokładanym przez projektodawców nadziejom – żadnej poprawy w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. System orzeczniczy wymaga korekt bardziej w aspekcie proceduralnym niż strukturalnym. Natomiast instytucja sądów pokoju może nieść za sobą pewne zagrożenia dla niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Do sądownictwa mogą zostać wprowadzone kuchennymi drzwiami osoby, które mają silne poparcie polityczne, co spowoduje upolitycznienie najniższego szczebla sądownictwa. Z kolei pomysł „przeniesienia z urzędu” sędziego pokoju po zakończeniu kadencji na sędziego sądu rejonowego może utrwalić ten stan rzeczy.

¹⁸ P. Chmielnicki, *Niepokój o sądy...*