

Warszawa, 19.07.2021 r.

Komentarz Zarządu Krajowego Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa ELSA Poland dotyczący projektu Ustawy o sądach pokoju oraz zmianie niektórych innych ustaw

W marcu 2021 roku na oficjalnym serwisie Rzeczypospolitej Polskiej pojawiła się informacja dotycząca planów wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji sądów pokoju i sędziów pokoju. Po zapoznaniu się z doniesieniami, Europejskie Stowarzyszenie Studentów Prawa ELSA Poland opublikowało opinię dotyczącą proponowanej regulacji. Z kolei w ostatnim czasie, do Sejmu wpłynął projekt ustawy posłów Koalicji Polskiej dotyczący sądów pokoju i sędziów pokoju.

Projekt jest zgodny z wcześniejszymi założeniami dotyczącymi zakresu spraw, w których sędziowie pokoju mieliby rozstrzygać. Zgodnie z proponowanym art. 4 Ustawy o sądach pokoju oraz zmianie niektórych innych ustaw (dalej "Ustawa") do zakresu spraw cywilnych rozpoznawanych przez sądy pokoju miałyby należeć m.in. sprawy majątkowe o wartości przedmiotu sporu do 10 tys. złotych oraz sprawy o roszczenia z rękojmi lub gwarancji w przypadku, gdy wartość przedmiotu umowy nie przekracza 2 tys. złotych. Takie ukształtowanie właściwości rzeczowej sądów pokoju w sprawach cywilnych budzi spore wątpliwości, bowiem często zdarza się, że nawet sprawy o wartości przedmiotu sporu do 10 tys. złotych bywają niezwykle skomplikowane. Z tego też powodu łączenie przez pomysłodawców "niższy ciężar gatunkowy" bądź też, jak pada w wielu wypowiedziach, z wartością przedmiotu sporu jest daleko idącym absurdem. Z kolei do zakresu spraw karnych rozpoznawanych przez sądy pokoju miałyby należeć sprawy zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do roku. Tutaj także należy wskazać, że takie sprawy mogą odznaczać się dużym skomplikowaniem, przykładowo w samym postępowaniu dowodowym. Co prawda w art. 6 Ustawy przewidziano, że "*Sąd pokoju może przekazać rozpoznawaną sprawę z uwagi na jej skomplikowany charakter do rozpoznania sądowi rejonowemu jako sądowi pierwszej instancji.*", jednak w naszej opinii pojawia się tutaj zagrożenie, że sądy pokoju będą aż nadto korzystać z tego uprawnienia i cele przed nimi postawione nie zostaną osiągnięte. Warto wskazać, że brak w Ustawie przepisu analogicznego do art. 18 § 2 Kodeksu Postępowania Cywilnego, co oznacza, że sąd rejonowy nie będzie mógł odmówić przyjęcia tak przekazanej sprawy.

Jednocześnie projekt w art. 1 § 2 zd. 2 przewiduje, że jeden sędzia pokoju przypadłby na 40 tys. mieszkańców każdego powiatu. Oznacza to, że liczba sędziów w sądach pokoju byłaby uzależniona od liczby mieszkańców danego powiatu. W praktyce, przewiduje się powołanie około 400 sądów pokoju. Wysokość wynagrodzenia sędziów orzekających w sądach pokoju zgodnie z art. 2 § 1 miałyby odpowiadać wynagrodzeniu sędziego sądu rejonowego, mimo że ustawowe wymagania stawiane przed kandydatami na sędziów pokoju są większe niż na sędziów sądów rejonowych.

Pierwotne doniesienia prasowe wskazywały, że głównym celem instytucji ma być zwiększenie dostępu do sądu, odformalizowanie i przyspieszenie postępowań. Tymczasem z art. 10 projektu Ustawy wprost wynika, że kandydat na

stanowisko sędziego pokoju, poza posiadaniem obywatelstwa wyłącznie polskiego, korzystania z pełni praw cywilnych i publicznych, niekaralności oraz nieskazitelnego charakteru, będzie musiał posiadać wyższe wykształcenie prawnicze oraz złożony egzamin sędziowski lub prokuratorski. Kandydat będzie musiał mieć ukończone 35 lat, a w przypadku, gdy zajmował stanowisko asesora będzie musiał ponadto posiadać 3-letnie doświadczenie w pełnieniu obowiązków sędziego. Wymagania te nie mają dotyczyć grupy enumeratywnie wymienionych osób, w tym m.in. wykonujących zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza co najmniej przez pięć lat. Tymczasem, zgodnie z art. 61 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2020 poz. 365), kandydat na sędziego sądu rejonowego powinien mieć ukończone 29 lat, a w przypadku gdy wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego czy notariusza winien mieć trzyletnie, a nie pięcioletnie doświadczenie.

Proponowane rozwiązanie należy ocenić negatywnie, bowiem pozostaje ono w całkowitym oderwaniu od dotychczasowych regulacji i stawia przed kandydatami na sędziów pokoju wyższe wymagania niż na sędziów sądów rejonowych. W uzasadnieniu projektu wskazano, że *kandydaci na sędziów pokoju mają spełniać wymogi analogiczne jak kandydaci na sędziów sądu rejonowego. W tym zakresie proponuje się jednak modyfikację polegającą na określeniu wyższej granicy wieku, tj. 35 lat. W ocenie projektodawcy jest to wiek zapewniający równowagę pomiędzy sprawnością działania a doświadczeniem życiowym warunkującym rzetelne sprawowanie urzędu.* Klóci się to jednak w naszej opinii z założeniem, że sędziowie pokoju mieliby zajmować się sprawami o mniejszym stopniu skomplikowania.

Poza sędziami pokoju, w sądach pokoju mieliby być zatrudniani asystenci sędziego w liczbie dwóch, przypadających na jednego sędziego pokoju (art. 3 projektu Ustawy). Jest to o tyle ciekawe, że dotychczas przepisy nie przewidywały liczby asystentów, przypadających na jednego sędziego. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie czynności asystentów sędziów (Dz.U. z 2012 r. poz. 1270) określa jedynie szczegółowy zakres i sposób wykonywania przez nich czynności. W praktyce, bardzo często jeden asystent współpracuje z kilkoma sędziami. Prowadzi to do sytuacji, w której część sędziów pozbawionych jest rzetelnej pomocy ze strony asystentów. Tym samym, należy uznać, że przydzielanie po dwóch asystentów na jednego sędziego pokoju może być w praktyce niewykonalne i oderwane od rzeczywistości. Co więcej, przydzielanie sędziom pokoju asystentów w liczbie większej, niż w przypadku sędziów sądów powszechnych, nie znajduje uzasadnienia. Warto przy tym też zaznaczyć, że przed kandydatami na tych asystentów stawia się wymóg ukończenia wyższych studiów prawniczych bądź administracyjnych i dwuletniego stażu pracy. Można mieć spore wątpliwości co do tego, czy uda się znaleźć w Polsce aż 2000 takich osób (przy założeniu, że będzie powołanych ok. 1000 sędziów pokoju).

Projekt Ustawy przewiduje również szczegółową procedurę powoływania sędziów pokoju, która opisana została w art. 12 - 18. W ślad za pierwotnymi doniesieniami, sędziowie mieliby być wybierani w wyborach równych, powszechnych, bezpośrednich, proporcjonalnych, w głosowaniu tajnym. Co istotne, sam wybór nie oznaczałby równoczesnego powołania. Sędziów pokoju powoływałby bowiem Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, działając na podstawie listy kandydatów, którzy uzyskali najwyższy wynik w głosowaniu, w liczbie odpowiadającej liczbie stanowisk sędziowskich w danym sądzie pokoju. Rozwiązanie to miałyby zapobiec zarzutom sprzeczności z art. 179 Konstytucji RP, który to stanowi m.in., że sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Jednocześnie ten sam przepis wskazuje, że sędziowie powoływani są na czas nieoznaczony, podczas gdy kadencja sędziego pokoju miałyby trwać 5 lat. Możliwe byłoby powołanie na kolejną kadencję, przy czym nie

jest jasne, czy wymagałoby to ponownego udziału w wyborach, czy jedynie ponownego powołania przez Prezydenta. Projekt ustawy przewiduje, że w przypadku niepowołania danego kandydata na stanowisko sędziego pokoju Krajowej Radzie Sądownictwa byłaby zobowiązana do przedstawienia kandydata, który kolejno uzyskał najwyższy wynik w głosowaniu. Zapis ten sugeruje, że Prezydent miałby możliwość odmowy powołania kandydata, mimo uzyskania przez niego poparcia wyborców. To z kolei stałoby w sprzeczności z ideą zwiększenia zaufania społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości poprzez wybór sędziów pokoju na poziomie powiatów. Po zakończeniu kadencji w sytuacji nieubiegania się o ponowny wybór sędziego pokoju byłby z urzędu przeniesiony na stanowisko sędziego sądu rejonowego przy którym orzekał jako sędzia pokoju. Konstrukcja ta tworzy swego rodzaju hierarchię, w myśl której sędzia początkowo orzekający w sprawach mniejszej wagi, po zakończonej kadencji zajmowałby się sprawami o większym ciężarze gatunkowym. Jednocześnie po raz kolejny należy podkreślić, że w żaden sposób nie odpowiada to wyznaczonej dla sędziów pokoju granicy wieku, która to jest wyższa niż w przypadku sędziów sądów rejonowych.

Proponowana Ustawa miałaby wejść w życie z dniem 1 stycznia 2022 roku. Zgodnie z projektem, miałaby ona nie tylko wprowadzać zupełnie nowe rozwiązania, ale też nowelizować istniejące już przepisy, w tym przede wszystkim ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2020 poz. 365). Przede wszystkim art. 1 §1 tej ustawy miałby stanowić, że sądami powszechnymi są sądy pokoju, sądy rejonowe, sądy okręgowe oraz sądy apelacyjne. W przypadku braku zmiany Konstytucji, rozwiązanie to mogłoby budzić kontrowersje, bowiem zgodnie z art. 175, wymiar sprawiedliwości sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Tymczasem *konstytucyjne wyliczenie katalogu sądów ma charakter enumeratywny i wyłącza kreowanie w drodze ustawowej nowych rodzajów sądów (w rozumieniu ustawy zasadniczej), niemieszczących się w jednej z kategorii wyliczonych w omawianym przepisie.*

W tym kontekście warto wskazać, że zwolennicy wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji sądów pokoju i sędziów pokoju, przy jednoczesnym braku zmiany Konstytucji i pozostawieniu jej w obecnie obowiązującym brzmieniu powołują się na Wyrok z dnia 24 października 2007 roku, sygn. SK 7/06, w którym to Trybunał Konstytucyjny dopuścił możliwość orzekania przez asesorów sądowych. Na kanwie zastosowania aresztu tymczasowego przez asesora sądowego, Trybunał stwierdził, że co do zasady z Konstytucji wynika, iż wymiar sprawiedliwości sprawowany jest przez sędziów. Wyjątkiem przewidzianym wprost jest jedynie udział obywateli na zasadach określonych w ustawie. Jednocześnie Trybunał uznał, że Konstytucja nie wyklucza całkowicie wprowadzania dalszych wyjątków od wymienionej zasady, polegających na powierzeniu sprawowania wymiaru sprawiedliwości osobom, których status prawny nawiązuje tylko do konstytucyjnej pozycji sędziego. Powierzenie wykonywania władzy sądowej osobom o statusie zbliżonym do sędziów, z zapewnieniem im formalnie cechy niezawisłości w orzekaniu, nie stanowi wprost naruszenia konstytucyjnego statusu sędziego ani zasady niezawisłości w jej materialnym rozumieniu. Trybunał wskazał również, że jeśli chodzi o status sędziów i wymaganie niezawisłości - Konstytucja jednolicie traktuje wszystkich sędziów i wszystkie sądy. Ustawa zasadnicza nie daje podstaw do stwierdzenia, że z uwagi na to, iż określone sądy rozpatrują sprawy o "mniejszym znaczeniu" niż sądy wyższego szczebla, można obniżyć w nich standardy wskazane w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to, że sprawy o stosunkowo niskiej wartości przedmiotu sporu nie mogą być traktowane marginalnie w stosunku do spraw o większej wartości majątkowej. Tym samym, zmiana Konstytucji, ustanowienie sądów pokoju organami wymiaru sprawiedliwości i faktycznie zapewnienie niezawisłości sędziom pokoju, mogą jednak okazać się konieczne. Zasada niezawisłości bowiem stanowi, że sędzia podlega wyłącznie Konstytucji i ustawom i nie podlega żadnym naciskom. W przypadku realizacji planów dotyczących wyboru

sędziów pokoju przez mieszkańców społeczności lokalnej, byłoby to szczególnie trudne, bowiem w takim przypadku, uniknięcie zależności z zewnątrz mogłoby okazać się niemożliwe.

Na marginesie należy wskazać, że sam projekt sprzeczny jest z § 55. ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), bowiem projekt nie określa Ustawy jako kodeksu, więc nieuprawnione jest stosowanie paragrafów w obrębie artykułu.

Podsumowując, sam projekt należy ocenić negatywnie, jako projekt, który zasadniczo nie spełnia swoich założeń, wprowadza zbytnią formalizację sądów pokoju i jednocześnie jest oderwany od obecnych regulacji. Ponadto duże wątpliwości wzbudza jego zgodność z Konstytucją RP.

Komentarz przygotowany został przez Komitet Prawny ELSA Poland.

Zarząd Krajowy
Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa
ELSA Poland