

Ewelina Gierach

Zgodność z Konstytucją poselskiego projektu ustawy o sądach pokoju oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹

Assessment of compliance with the Constitution of the Deputies' Bill on Magistrates' Courts and Amending Certain Other Acts

The author analyses the Deputies' bill of the Act on Magistrates' Courts and Amending Certain Other Acts. The author acknowledges the necessity for a comprehensive regulation of the problem of excessive length of court proceedings. However she remains critical towards the bill in question. In the opinion of the author certain provisions of the proposed bill raise constitutional doubts or may cause constitutional reservations, inter alia, in the light of Article 179 of the Constitution. The author of the opinion points out that the bill also contains numerous legislative weaknesses.

Keywords: bill, judges, Constitution

W opinii poddano analizie projekt ustawy o sądach pokoju i o zmianie niektórych innych ustaw. Opiniowany projekt przewiduje utworzenie w systemie sądownictwa powszechnego nowego szczebla w postaci sądów pokoju. Autorka uznaje konieczność rozwiązania problemu przewlekłości postępowań sądowych. Pozostaje jednak krytyczna wobec rozwiązań proponowanego projektu ustawy. Jako niezgodne z Konstytucją ocenia m.in. rozwiązania ustawowe dotyczące związania Krajowej Rady Sądownictwa wynikami wyborów kandydatów na sędziów pokoju. Wykazuje ponadto występujące w projekcie liczne mankamenty legislacyjne.

Słowa kluczowe: projekt ustawy, sędziowie, Konstytucja

Doktor nauk prawnych, adiunkt ■
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji,
Katedra Prawa Konstytucyjnego, WARSZAWA, POLSKA ■
e.gierach@uksw.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-2689-786X>

Przedmiot opinii

Opinia dotyczy zgodności z Konstytucją RP poselskiego projektu ustawy o sądach pokoju oraz o zmianie niektórych innych ustaw (dalej: projekt). Projekt wpłynął do Sejmu 2 lipca 2021 r. Do dnia sporządzenia niniejszej opinii nie został mu nadany numer druku sejmowego. W opinii został uwzględniony stan prawny na dzień jej sporządzenia.

¹ *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją poselskiego projektu ustawy o sądach pokoju oraz o zmianie niektórych innych ustaw* sporządzona 18 sierpnia 2021 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAP-1779/21.

Zakres proponowanych zmian

Projekt przewiduje utworzenie w systemie sądownictwa powszechnego nowego szerebu w postaci sądów pokoju. Projektowana regulacja została ujęta w cztery rozdziały merytoryczne. W myśl przepisów rozdziału I zatytułowanego „Organizacja sądów pokoju” sądy pokoju byłyby tworzone dla obszaru jednego powiatu, miasta na prawach powiatu i dzielnicy m.st. Warszawy (art. 1 § 1 projektu). Liczba sędziów uzależniona ma być od liczby mieszkańców danego obszaru – jeden sędzia ma przypadać na 40 tysięcy mieszkańców (art. 1 § 2 projektu). Siedzibą sądu będzie sąd rejonowy, a w przypadku gdy w danej miejscowości nie ma sądu rejonowego siedziba sądu ma zostać urządzona w siedzibie starostwa powiatowego (art. 1 § 3 projektu). Natomiast w gminie Warszawa siedzibą sądów pokoju mają być sądy rejonowe właściwe dla danej dzielnicy, a w razie ich braku – siedziba urzędu dzielnicy (art. 1 § 4 projektu). Zgodnie z art. 1 § 5 projektu odpowiednie warunki techniczno-organizacyjne oraz majątkowe potrzebne dla funkcjonowania sądów pokoju mają zapewnić prezesi sądów rejonowych. Projekt przewiduje ponadto, że finansowanie sądów pokoju pokrywane będzie z budżetu państwa w części przeznaczanej na utrzymanie sądownictwa powszechnego (art. 1 § 6), zaś szczegóły dotyczące ustanawiania oddziałów sądów pokoju w siedzibie starostwa powiatowego i urzędzie dzielnicy m.st. Warszawy określi Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia (art. 1 § 7).

Wysokość wynagrodzenia sędziów orzekających w sądach pokoju ma odpowiadać wynagrodzeniu sędziego sądu rejonowego (art. 2 § 1 projektu). W sądach pokoju będą zatrudniani asystenci sędziego w liczbie dwóch przypadających na jednego sędziego pokoju (art. 3 § 1 projektu).

W rozdziale II projektu zatytułowanym „Właściwość sądów pokoju” zastrzeżono, że do właściwości sądów pokoju mają należeć sprawy z zakresu prawa cywilnego, sprawy z zakresu prawa karnego oraz wykroczenia (art. 4 § 1 projektu). Zgodnie z projektowanym art. 4 § 2 do zakresu spraw cywilnych rozpoznawanych przez sądy pokoju należeć mają:

- 1) sprawy o prawa majątkowe, świadczenie, jeżeli wartość przedmiotu sporu nie przekracza 10 000 zł,
- 2) sprawy, o których mowa w dziale II tytułu II Kodeksu cywilnego (tj. o roszczenia z rękojmi lub gwarancji) – jeżeli wartość przedmiotu umowy nie przekracza kwoty 2000 zł,
- 3) spory z powództwa najemcy lokalu mieszkalnego przeciwko wynajmującemu,
- 4) sprawy określone w art. 144 Kodeksu cywilnego (tj. spory sąsiedzkie o tzw. immisje),
- 5) spory z czynów niedozwolonych, jeśli wartość przedmiotu sporu nie przekracza 10 000 zł, a dochodzone przez powoda roszczenie nie jest związane z prowadzeniem działalności gospodarczej,

- 6) spory o naruszenie posiadania, jeśli wartość przedmiotu sporu nie przekracza 10 000 zł,
- 7) spory o wydanie własności i o ochronę własności, jeśli wartość przedmiotu sporu nie przekracza 10 000 zł.

Z kolei do spraw karnych rozpoznawanych przez sądy pokoju należeć mają sprawy zagrożone karą grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do roku. Zgodnie z założeniami projektu od wyroku sądu pokoju każdej ze stron przysługiwać ma środek zaskarżenia do sądu drugiej instancji, którym będzie sąd rejonowy obejmujący swą właściwością miejscową funkcjonowanie sądu pokoju (art. 7). Termin na wniesienie środka odwoławczego, nazwanego w projekcie apelacją, ustalono na tydzień od doręczenia stronie skarżącej wyroku z uzasadnieniem.

Sąd pokoju mógłby przekazać rozpoznawaną sprawę z uwagi na jej skomplikowany charakter do rozpoznania sądowi rejonowemu jako sądowi pierwszej instancji (art. 6 projektu). Sądem drugiej instancji od wyroków sądów pokoju będą sądy rejonowe obejmujące swą właściwością miejscową funkcjonowanie sądu pokoju (art. 7 § 2 projektu).

W rozdziale III projektu reguluje się procedurę powołania sędziów sądów pokoju. W art. 10 projektu określono wymagania wobec osób, które mogą być powołane na stanowisko sędziego pokoju. Projektowany przepis kształtuje wymagania stawiane przed kandydatami na stanowisko sędziego pokoju w sposób tożsamy jak przepisy ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. 2020, poz. 2072) dotyczące wymagań na stanowisku sędziego sądu rejonowego. Jediną zmianą w tym zakresie jest wymóg wieku stawiany przed kandydatami na sędziego pokoju ustalony na 35 lat. Ponadto, analogicznie jak to ma miejsce w przypadku sędziów sądów rejonowych, wymagania złożenia egzaminu sędziowskiego lub prokuratorskiego oraz zajmowania stanowiska asesora sądowego przy pełnieniu obowiązków sędziego przez co najmniej trzy lata ma charakter względny, co oznacza, że kandydat może być zwolniony od ich spełnienia, jeżeli przed powołaniem pełnił określone w art. 10 § 2 projektu funkcje.

Zgodnie z art. 11 § 1 projektu ustawy Minister Sprawiedliwości po uzyskaniu opinii prezesów sądów okręgowych oraz prezesów sądów rejonowych będzie określał liczbę etatów sędziów pokoju. Jak stanowi art. 12 projektu ustawy, sędziowie pokoju będą wybierani w wyborach równych, powszechnych, bezpośrednich, proporcjonalnych, w głosowaniu tajnym (§ 1). Prawo do głosowania ma przysługiwać osobom, które najpóźniej w dniu wyborów ukończyły 18. rok życia oraz posiadają pełnię praw wyborczych do Sejmu (art. 12 § 2 projektu), Sędziów pokoju ma powoływać Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 12 § 4 projektu), zaś kadencja sędziego pokoju ma trwać 5 lat (art. 12 § 6 projektu). Wybory na sędziego pokoju mają być przeprowadzane wraz z wyborami do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz organów w jednostkach pomocniczych Gminy Warszawa

(art. 13 § 1 projektu). W 14 § 1 projektu ustawy wymieniono podmioty, które mogą zgłaszać kandydatów na sędziów pokoju. Oceny posiadania przez kandydatów kwalifikacji do zajmowania stanowiska sędziego pokoju ma dokonywać Krajowa Rada Sądownictwa (art. 15 § 1 projektu).

W rozdziale IV projektu ustawy zaproponowano przepisy regulujące sposób głosowania w wyborach na sędziów pokoju (art. 17 i art. 18 projektu) oraz określające przypadki wygaśnięcia mandatu sędziego pokoju (art. 19 projektu). Dalej rozdział IV projektu zawiera przepisy odnoszące się do głosowania na sędziego pokoju. Wyborca głosuje na określonych kandydatów, stawiając znak „x” w kratce z lewej strony obok nazwisk najwyżej tylu kandydatów, ilu sędziów pokoju jest wybieranych. Projekt przewiduje w art. 18 § 2 możliwość oddania głosu przeciwko wyborowi kandydata poprzez postawienie znaku „x” w kratce oznaczonej słowem „NIE” z lewej strony obok nazwiska kandydata. Ponadto, jeżeli zarejestrowana liczba kandydatów na sędziów pokoju jest mniejsza niż liczba sędziów wybieranych w danym okręgu wyborczym, brakujących kandydatów może wskazać minister właściwy ds. sprawiedliwości. Zgodnie z art. 19 projektu wygaśnięcie sprawowania funkcji sędziego pokoju następuje w razie śmierci lub pisemnego zrzeczenia się urzędu.

Projekt przewiduje ponadto zmianę przepisów czterech ustaw: ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz.U. 2021, poz. 269), ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz.U. 2020, poz. 755) oraz ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1319). Propozycje tych zmian są konsekwencją poszerzenia kategorii sądów powszechnych o sądy pokoju, zaś w przypadku Kodeksu wyborczego są związane z wyborami na sędziów pokoju.

Zgodnie z art. 22 projektu ustawa wejdzie w życie 1 stycznia 2022 r.

W uzasadnieniu projektu ustawy zaznaczono, że: „Zasadniczym celem projektowanych rozwiązań jest przybliżenie wymiaru sprawiedliwości społeczeństwu i uczynienie jego działań bardziej sprawnymi przy jednoczesnej trosce o zapewnienie większego społecznego zrozumienia jego funkcjonowania. Założeniem jest, aby sądy pokoju odciążyły funkcjonowanie sądownictwa powszechnego przez przejęcie znacznej części spraw należących do właściwości sądów rejonowych, zapewniając w ten sposób szybsze i bardziej sprawne prowadzenie postępowań sądowych”.

Ocena proponowanych rozwiązań

1. Zaproponowane w opiniowanym projekcie rozwiązania normatywne wpisują się w prowadzoną w ciągu ostatnich lat, zarówno przez przedstawicieli doktryny, jak również przez praktyków prawa, dyskusję dotyczącą reformy wymiaru spra-

wiedliwości, mającej na celu rozwiązanie problemu przewlekłości postępowań sądowych.

Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji: „Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe”. Przepis ten formułuje zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości, a także określa ogólnie strukturę sądownictwa, wskazując, jakie kategorie sądów istnieją w Rzeczypospolitej Polskiej². Zawarte w art. 175 ust. 1 Konstytucji wyliczenie z jednej strony zobowiązuje ustawodawcę do powołania i utrzymywania istnienia wszystkich rodzajów sądów wskazanych przez ten przepis, z drugiej zaś strony wyklucza tworzenie sądów, które pozostawałyby poza katalogiem w nim określonym. W tym świetle nie budzi wątpliwości fakt, że katalog kategorii sądów, wyznaczony w art. 175, ma charakter wyczerpujący i zamknięty. Powołanie organu sprawującego wymiar sprawiedliwości, a jednocześnie nienależącego do którejś ze wskazanych kategorii może skutkować niekonstytucyjnością regulacji³. Co istotne, przywołany przepis konstytucyjny wymienia kategorie sądów, nie precyzując przy tym jednak ich struktury wewnętrznej, zaś ustawodawca w drodze ustawy może tę strukturę tworzyć.

Opiniowany projekt przewiduje utworzenie w systemie sądownictwa powszechnego nowego szczebla w postaci sądów pokoju. Zgodnie z głównym założeniem projektu sądy pokoju mają zatem stanowić czwarty – obok sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych – element sądownictwa powszechnego, usytuowany najniżej w tej hierarchii. Takie ustawowe poszerzenie szczebli sądownictwa powszechnego o sądy pokoju samo w sobie nie budzi zastrzeżeń co do zgodności z Konstytucją.

2. W myśl art. 179 Konstytucji: „Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony”. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, mając na względzie potrzebę konieczności zapewnienia przewidzianego w przywołanym przepisie trybu powołania sędziów ze społecznymi oczekiwaniami stawiającymi postulat partycypacji społeczeństwa w procesie obsadzania stanowisk sędziów pokoju, art. 12 § 1 projektu przewiduje, że sędziowie pokoju będą wybierani w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, proporcjonalnych oraz w głosowaniu tajnym. Następnie, po przeprowadzonych wyborach, Krajowej Radzie Sądownictwa zostaną przedstawieni ci kandydaci, którzy uzyskali najwyższy wynik w głosowaniu, w liczbie odpowiadającej liczbie stanowisk sędziowskich w danym sądzie pokoju (art. 12 § 4 zdanie drugie projektu), po czym sędziów pokoju powoła

² Przepis ten odnosi się przy tym do normalnego czasu, zastrzegając w ust. 2, że „Sąd wyjątkowy lub tryb doraźny może być ustanowiony tylko na czas wojny”.

³ Zob. L. Garlicki, Komentarz do art. 175 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 9.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 12 § 4 zdanie pierwsze projektu).

W pierwszym rzędzie zwraca uwagę fakt, że wbrew brzmieniu art. 12 § 1 projektu, w przewidzianych tym przepisem wyborach nie są wybierani sędziowie pokoju, a kandydaci na sędziów pokoju, których ostatecznie powołuje Prezydent.

Oceniając dopuszczalność udziału obywateli w procesie powoływania sędziów pokoju, punktem wyjścia należy uczynić art. 182 Konstytucji, w którym czytamy: „Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa”. W zgodnej opinii doktryny prawa konstytucyjnego przepis ten, pozostawiając kwestie określenia zasad udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości ustawodawcy, nie przesądza ich kształtu. Przyjmuje się, że ustrojodawca pozostawił ustawodawcy zwykłą swobodę wyboru między formułą sądu ławniczego, a rozwiązaniami nawiązującymi do wzoru sądu przysięgłych⁴. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 16/04, stwierdził, że: „Prawo o ustroju sądów powszechnych utrzymuje tradycyjną w Polsce instytucję ławników, aczkolwiek nie ma przeszkód prawnych, by w przyszłości z woli ustawodawcy została ona zastąpiona np. instytucją sędziów przysięgłych” (pkt 2.2. uzasadnienia). Opiniowany projekt przewiduje odmienną formę udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości – udział w procedurze powoływania sędziów pokoju. Co jednak istotne, ustawowe zapewnienie udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości nie może godzić w inne przepisy konstytucyjne, w szczególności nie może uszczuplać konstytucyjnych kompetencji organów.

Proponowane rozwiązanie rodzi w tym zakresie wątpliwość co do zgodności z art. 179 Konstytucji, który stanowi, że „[s]ędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony”. W piśmiennictwie wskazuje się, że rola Krajowej Rady Sądownictwa w procesie nominacyjnym sędziów, jako gwaranta niezależności sądów, wyklucza ustawowe związanie kolegialnej woli Rady z obowiązkiem wystąpienia z wnioskiem co do określonej osoby lub osób⁵. Krajowa Rada Sądownictwa ma bowiem pełną autonomię w zakresie podejmowania decyzji o przedstawieniu wniosku nominacyjnego Prezydentowi. Jak stwierdził TK, „jakkolwiek w praktyce wymogi stawiane kandydatowi na stanowisko sędziowskie są określone na poziomie usta-

⁴ Zob. L. Garlicki, Komentarz do art. 182 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 4; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 807, P. Wiliński, P. Karlik, Komentarz do art. 182 [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1074.

⁵ K. Weitz, Komentarz do art. 179 [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1044, L. Garlicki, Komentarz do art. 179 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 4.

wowym, to nie budzi wątpliwości, że ostateczna decyzja w zakresie przedstawienia wniosku Prezydentowi należy do KRS⁶. Zasady przedkładania kandydatur na sędziów przez Krajową Radę Sądownictwa regulują przepisy ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. Zgodnie z art. 35 tej ustawy, jeżeli na stanowisko sędziowskie albo asesorskie zgłosił się więcej niż jeden kandydat, zespół opracowuje listę rekomendowanych kandydatów. Przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście zespół kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia: 1) doświadczenie zawodowe, w tym doświadczenie w stosowaniu przepisów prawa, dorobek naukowy, opinie przełożonych, rekomendacje, publikacje i inne dokumenty dołączone do karty zgłoszenia; 2) opinię kolegium właściwego sądu oraz ocenę właściwego zgromadzenia ogólnego sędziów. Na gruncie przywołanego przepisu, przy ustalaniu kolejności kandydatów na liście zespół kieruje się przede wszystkim oceną kwalifikacji kandydatów, a ponadto uwzględnia pozostałe kryteria wyboru. Krajowa Rada Sądownictwa cieszy się znaczną swobodą oceny poszczególnych kandydatów. Żadne z ustawowo przewidzianych kryteriów oceny kwalifikacji kandydatów do pełnienia urzędu sędziego nie ma charakteru decydującego ani też nie jest koniecznie wymagane uszeregowanie kandydatów na podstawie każdego z nich. Decyduje ocena całościowa wynikająca z łącznego zastosowania tych kryteriów⁷.

Ustawowe związanie Krajowej Rady Sądownictwa wynikami wyborów na kandydatów na sędziów pokoju niewątpliwie wpływa na pozycję tego organu w procesie powoływania sędziów przewidzianym przez Konstytucję, ogranicza jej konstytucyjną kompetencję i budzi wątpliwości w zakresie zgodności przepisów projektu z art. 179 Konstytucji. Jakkolwiek ustawa zasadnicza nie zakazuje ustawowego uregulowania stadiów postępowania poprzedzających złożenie wniosku w sprawie powołania sędziego, regulacje takie muszą respektować autonomię decyzyjną Krajowej Rady Sądownictwa oraz konstytucyjną zasadę niezależności sądownictwa. Ostateczna decyzja o przedstawieniu wniosku Prezydentowi pozostawiona być musi uznaniu Krajowej Rady Sądownictwa⁸.

3. W dalszej kolejności uwagę zwraca art. 12 § 6 projektu, przewidujący pięcioletnią kadencję sędziów pokoju. Tymczasem, jak już wskazano, zgodnie z art. 179 Konstytucji, sędziowie są powoływani „na czas nieoznaczony”. W doktrynie wskazuje się, że brzmienie art. 179 przesądza, iż „kategorycznie wyłączone jest wprowadzenie na poziomie ustawowym jakichkolwiek rozwiązań przewidujących powoływanie sędziów na czas oznaczony, w szczególności na powtarzalne, z góry oznaczone kadencje, z określeniem ich trwania i liczby ich możliwych powtórzeń”⁹. Jest to istotny element zasady nieusuwalności sędziów, sformuło-

⁶ Wyrok TK z 8 maja 2012 r., sygn. akt K 7/10.

⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z 20 listopada 2019 r., sygn. akt I NO 19/19.

⁸ Zob. L. Garlicki, Komentarz do art. 179, *op. cit.*, s. 4–5.

⁹ Zob. *ibidem*, s. 6; K. Weitz, Komentarz do art. 179, *op. cit.*

wanej w art. 180 Konstytucji, stanowiącej jedną z podstawowych gwarancji niezawisłości.

Wątpliwe co do zgodności z Konstytucją wydaje się ponadto rozwiązanie, które przewiduje art. 12 § 8 projektu, zgodnie z którym po zakończeniu kadencji w sytuacji nieubiegania się o ponowny wybór sędziego pokoju zostaje z urzędu przeniesiony na stanowisko sędziego sądu rejonowego, przy którym orzekał jako sędziego pokoju. Ponadto zgodnie z projektowanym art. 12 § 9 Minister Sprawiedliwości określi w drodze rozporządzenia tryb i zasady delegowania sędziego pokoju do sądu okręgowego w przypadku, gdy po zakończeniu kadencji nie ubiega się o ponowny wybór na to stanowisko. Przepisy te budzą wątpliwości co do zgodności z art. 179 Konstytucji, gdyż zakładają pominięcie aktu powołania sędziów sądów rejonowych i okręgowych, uprzednio pełniących funkcję sędziów sądów pokoju. Istotny jest fakt, iż na gruncie art. 179 Konstytucji prezydencki akt powołania sędziego ma charakter skonkretyzowany, co oznacza, że musi wskazywać rodzaj sądu, do którego sędzia zostaje powołany, zaś awans do wyższego sądu wymaga przeprowadzenia ponownej procedury powołania¹⁰. Także Trybunał Konstytucyjny wyraził stanowisko, że „powołanie danej osoby przez Prezydenta na stanowisko sędziego stanowi nie tylko mianowanie jej sędzią w ogóle, ale też powołanie na sędziego jedynie określonego sądu, a nie wszystkich sądów polskich. Przez akt powołania osoba ta staje się sędzią, czyli jest uprawniona do orzekania. Może jednak orzekać tylko w sądzie macierzystym”¹¹.

Na marginesie prowadzonych rozważań warto ponadto zwrócić uwagę na fakt, że projekt nie reguluje sytuacji prawnej tych sędziów, którzy po zakończeniu kadencji zdecydują się ubiegać ponownie o stanowisko sędziego pokoju, jednak otrzymają zbyt małą liczbę głosów i nie zostaną wybrani. Tacy sędziowie nie są objęci zakresem normowania art. 12 § 8 projektu, a zatem nie zostaną z urzędu przeniesieni na stanowisko sędziego właściwego sądu rejonowego.

W konsekwencji należy uznać, że proponowane uregulowania zawarte w art. 12 § 6, § 8 i § 9 projektu są sprzeczne z art. 179 Konstytucji.

4. Zgodnie z projektowanym art. 12 § 1 sędziowie pokoju będą wybierani w wyborach równych, powszechnych, bezpośrednich, proporcjonalnych, w głosowaniu tajnym, zaś prawo do głosowania w tych wyborach będzie przysługiwało wszystkim osobom, które najpóźniej w dniu wyborów ukończyły 18. rok życia oraz posiadają pełnię praw wyborczych do Sejmu (art. 12 § 2 projektu). W zakresie projektowanej regulacji odnoszącej się do wyborów sędziów pokoju art. 12 § 3 przesądza ponadto, że każdej uprawnionej do głosowania osobie przysługuje liczba głosów odpowiadająca liczbie sędziów pokoju wybieranych w danym powiecie lub dzielnicy. Dodatkowo art. 20 projektu przewiduje, że w zakresie

¹⁰ Zob. L. Garlicki, Komentarz do art. 179, *op. cit.*, s. 6.

¹¹ Wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07.

nieuregulowanym projektowaną ustawą w wyborach sędziów pokoju stosuje się przepisy działu VII rozdziału 10 Kodeksu wyborczego.

Analiza projektowanych rozwiązań prowadzi do wniosku, że przewidziane przez projekt uregulowania w zakresie wyborów kandydatów na sędziów pokoju wykluczają ich proporcjonalność. W istocie, rozwiązania zawarte w projekcie wskazują na przyjęcie większościowego sposobu głosowania, gdyż z projektowanych przepisów wynika, iż w wyborach tych listy kandydatów nie są tworzone, a głosujący oddają swój głos nie na listę, lecz na konkretnego, określonego kandydata.

Tymczasem, proporcjonalność jako zasadę prawa wyborczego rozumieć należy w ten sposób, że mandaty rozdzielane są w wielomandatowych okręgach wyborczych pomiędzy konkurujące ze sobą listy wyborcze w proporcji do liczby głosów oddanych na te listy¹². Ponadto „zasada proporcjonalności odnosi się w pierwszej kolejności do etapu ustalania wyników wyborów, ale oddziałuje również na wcześniejsze fazy procesu wyborczego (głównie sposób zgłaszania kandydatów, konieczność rozdziału mandatów między okręgi wyborcze). Założeńiami wstępnymi koniecznymi do przeprowadzenia wyborów proporcjonalnych są wielomandatowe okręgi wyborcze oraz zgłaszanie list kandydatów (a nie tylko poszczególnych osób)”¹³.

Co istotne, wynikający z projektowanego art. 20 nakaz odpowiedniego stosowania przepisów działu VII rozdziału 10 Kodeksu wyborczego nie przesądza o proporcjonalnym charakterze wyborów kandydatów na sędziów. Przepisy tego rozdziału dotyczą bowiem zarówno wyborów proporcjonalnych przeprowadzanych do rad gmin w gminach liczących powyżej 20 000 mieszkańców (art. 416 Kodeksu wyborczego), jak również wyborów większościowych przeprowadzanych do rad gmin w gminach liczących do 20 000 mieszkańców (art. 415 Kodeksu wyborczego).

5. Projekt przewiduje w art. 18 § 2 możliwość oddania głosu przeciwko wyborowi danego kandydata przez postawienie znaku „x” w kratce oznaczonej słowem „NIE” z lewej strony obok nazwiska kandydata. Instytucja ta jest znana polskiemu prawu wyborczemu, lecz dotyczy jedynie sytuacji, w której został zarejestrowany tylko jeden kandydat (art. 268 i art. 487 Kodeksu wyborczego). Projektodawca przeniósł ją jednak na grunt wyborów do sądów pokoju bez zastrzeżenia, że głos przeciwko wyborowi kandydata można oddać jedynie w sytuacji, gdy kandydatura ta jest jedyną w danym okręgu. Jednocześnie projektodawca nie zawarł przepisów, które regulowałyby zasady postępowania w przypadku oddania głosów oznaczonych słowem „NIE” oraz skutków sytuacji, w których

¹² Zob. L. Garlicki, Komentarz do art. 96 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 18.

¹³ Zob. P. Czarny, Komentarz do art. 96 [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 33.

liczba takich głosów przewyższa nad głosami w kratce oznaczonej słowem „TAK” lub jest jej równa.

6. Należy ponadto zwrócić uwagę na fakt, że projekt nie przewidział odpowiednich zmian przepisów obowiązujących ustaw. Zaproponowane w przepisach rozdziału V zmiany czterech ustaw z pewnością nie są wystarczające, aby praktyka stosowania nowych przepisów nie budziła wątpliwości interpretacyjnych.

W tym zakresie w pierwszym rzędzie zauważalny jest brak odpowiedniej nowelizacji przepisów aktów normatywnych regulujących postępowania w sprawach cywilnych, karnych oraz w sprawach o wykroczenia. Zgodnie z art. 16 § 1 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1575, ze zm.; dalej: k.p.c.) sądy rejonowe rozpoznają wszystkie sprawy z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość sądów okręgowych, a na podstawie art. 9 ustawy z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz.U. 2021, poz. 457, ze zm.; dalej: k.p.w.) w sprawach o wykroczenia w pierwszej instancji orzeka sąd rejonowy, z zastrzeżeniem spraw określonych w art. 10. k.p.w. Ze względu na zagwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do rozpatrzenia sprawy przez właściwy sąd oraz doniosłość proponowanych regulacji, projektodawca powinien zadbać o spójność systemu prawnego w zakresie właściwości rzeczowej sądów powszechnych.

W zakresie, w jakim projekt przewiduje, że wybory na sędziego pokoju przeprowadza się wraz z wyborami do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz organów w jednostkach pomocniczych Gminy Warszawa, zaproponowane zmiany w Kodeksie wyborczym nie są wystarczające do utworzenia odpowiednich podstaw do przeprowadzenia wyborów na sędziów pokoju w sposób przewidziany w projekcie. Projektodawca zdecydował się jedynie na nowelizację art. 40, 41, 76 oraz 115 Kodeksu wyborczego, pomijając całkowicie inne podstawowe unormowania tej ustawy, takie jak w szczególności wskazanie zakresu regulacji Kodeksu wyborczego (art. 1), dostosowanie definicji legalnych (art. 5) czy określenie czynnego i biernego prawa wyborczego (art. 10 i art. 11).

7. Aktualne pozostają liczne wady legislacyjne projektu wskazane w ocenie skutków prawnych regulacji zawartej w projekcie ustawy o sędziach pokoju oraz o zmianie niektórych innych ustaw z 30 lipca 2021 r., w której jako wady legislacyjne projektu wykazano:

- „sprzeczną z § 62 ZTP [załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz.U. 2016, poz. 283 – przyp. E.G.] numerację rozdziałów. Zgodnie z tym przepisem rozdziały (oddziały) numeruje się cyframi arabskimi, a w przypadku projektu rozdziały zostały numerowane cyframi rzymskim,
- nieprawidłowy i niejednorodny dobór jednostki redakcyjnej podziału artykułów w projekcie. Zgodnie z § 55 ZTP każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębnym artykule. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, dokonuje się podziału

artykułu na ustępy. W ustawie określonej jako «kodeks» ustępy oznaczają się paragrafami (§). Ponieważ projektowana ustawa nie jest określona jako «kodeks», jednostką redakcyjną przepisu powinny być ustępy, a nie zastosowane w projekcie paragrafy. Ponadto projektodawca wielokrotnie zawarł w obrębie jednego artykułu wiele przepisów, które są ze sobą treściowo i zakresowo niepowiązane, więc zgodnie z ZTP powinny zostać umieszczone w odrębnych artykułach. Odpowiednie umiejscowienie przepisu w strukturze aktu normatywnego ma znaczenie w procesie stosowania prawa. Jedną z dyrektyw wykładni (argument *a rubrica*) przewiduje bowiem interpretację przepisu prawnego z uwzględnieniem jego miejsca w systematyce aktu normatywnego, w którym jest on zawarty¹⁴. Co więcej, w rozdziale V projektu następuje całkowita zmiana stosowanej jednostki redakcyjnej. Projektodawca w art. 21 nie stosuje już paragrafów, ale dokonuje podziału artykułu przy użyciu punktów, stosowanych w świetle § 56 ZTP do wyliczeń (cyfra arabska z nawiasem z prawej strony), a do wyliczenia stosuje ustępy (cyfra arabska z kropką bez nawiasu),

- nieprawidłowy i niejednolity dobór jednostki redakcyjnej, którą projektodawca posługuje się przy wyliczeniach. Jak stanowi § 56 ZTP, w obrębie artykułu (ustępu) zawierającego wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Punktem jest, zgodnie z § 57 ZTP, cyfra arabska z nawiasem z prawej strony. Jednakże w art. 4 § 2 oraz art. 21 projektodawca do wyliczenia zastosował jednostkę redakcyjną, jaką jest ustęp,
- nieprawidłowe odwołanie się do przepisu zawartego w projekcie. Artykuł 10 § 2 zawiera odwołanie do § 1 ust. 6 i ust. 7 tego przepisu. Jednakże wyliczenie w § 1 zawiera jednostkę redakcyjną, jaką jest punkt, wobec czego odwołanie to powinno odnosić się do § 2 pkt 6 i 7 przedmiotowego przepisu,
- niejednolite określenie organu. W art. 1 § 7 oraz w art. 12 § 9 projektodawca używa określenia «Minister Sprawiedliwości», a w pozostałych przepisach określenia «minister właściwy ds. sprawiedliwości» lub «minister właściwy do spraw sprawiedliwości»,
- sprzeczny z § 158 ZTP sposób odsyłania do innych aktów normatywnych. Jeżeli zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótowości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych, w akcie normatywnym można posłużyć się odesłaniami (§ 156 ZTP). Jeżeli w akcie normatywnym odsyła się do innego aktu normatywnego, przy odesłaniu przytacza się w całości aktualny tytuł tego aktu oraz oznaczenie pozycji oraz rocznika dziennika urzędowego (z rozróżnieniem sytuacji, w której akt normatywny nie był nowelizowany, w której był nowelizowany, a nie ogłoszono jeszcze jego tekstu jednolitego, w której jest tekst jednolity oraz w której ogłoszono tekst jednolity, a akt był następnie nowelizo-

¹⁴ G. Wierczyński, *Komentarz do § 55 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, red. G. Wierczyński, 2018, LEX.

wany). W art. 3 § 3 projekt odsyła do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 24 kwietnia 2019 r. w sprawie wynagrodzenia zasadniczego asystentów sędziów z pominięciem oznaczenia miejsca publikacji aktu, a w art. 4 § 2 i w art. 20 projektodawca nie przytoczył pełnej nazwy aktu normatywnego. Ponadto odesłanie do ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zawarte w art. 2 § 3 projektu zawiera nieaktualne wskazanie pozycji oraz rocznika dziennika urzędowego,

- odesłanie do uchylonych aktów normatywnych. Jak wskazano wyżej, art. 3 § 3 projektu odsyła do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 24 kwietnia 2019 r. w sprawie wynagrodzenia zasadniczego asystentów sędziów. Rozporządzenie to zostało jednakże uchylone na mocy § 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 9 czerwca 2020 r. w sprawie wynagrodzenia zasadniczego asystentów sędziów (Dz.U. poz. 1044),
- brak wskazanego w przepisach projektu załącznika do ustawy. Zgodnie z art. 2 § 5 projektu stawki wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach sędziowskich oraz mnożniki, służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego sędziów w poszczególnych stawkach, określa załącznik do ustawy. Projekt nie zawiera jednakże takiego załącznika”.

8. Analiza projektowanych uregulowań prowadzi ponadto do wniosku, że stosunkowo często są one niespójne, co może wywoływać trudności interpretacyjne w procesie ich stosowania.

Tytułem przykładu warto wskazać, że art. 1 § 1 projektu odnosi się do właściwości miejscowej sądów pokoju i wskazuje jako jej podstawę powiat, miasto na prawach powiatu i dzielnice m.st. Warszawy. W dalszych przepisach projektu w niektórych wypadkach wskazuje się jednak wyłącznie powiaty (np. art. 13 § 2: „Wybory przygotowują powiaty jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej”), ewentualnie przypisuje kompetencje wyłącznie do powiatów lub organów powiatów (np. art. 19 § 2: „Rada powiatu po uzyskaniu opinii Krajowej Rady Sądownictwa zarządza wybory uzupełniające”), z pominięciem miast na prawach powiatu.

Artykuł 1 § 2 projektu określa liczbę sędziów pokoju, stanowiąc, że: „Liczba sędziów pokoju w sądach pokoju uzależniona jest od liczby mieszkańców danego powiatu, miasta na prawach powiatu i dzielnicy m.st. Warszawy. Jeden sędzia pokoju przypada na 40 000 mieszkańców”. Z kolei według art. 11 § 2: „Ilość etatów sędziów pokoju uzależniona jest od ilości mieszkańców danego powiatu (miasta na prawach powiatu). Jeden sędzia pokoju przypada na 40 000 mieszkańców powiatu”. Przepis art. 11 § 2 zdanie drugie stanowi nie tylko powielenie rozwiązania ustanowionego przepisem art. 1 § 2 zdanie drugie, ale generuje wątpliwości odnośnie do rozumienia relacji między tymi dwoma przepisami, których treść nie jest tożsama. Jakkolwiek celem projektu jest, aby w każdym powiecie działał przynajmniej jeden sędzia pokoju, istnieją powiaty, w których liczba mieszkańców jest mniejsza niż 40 000. Obecnie przepis może być rozumiany w ten sposób, że liczba

40 000 mieszkańców jest liczbą minimalną, pozwalającą utworzyć sąd pokoju, co koliduje z dyspozycją art. 1 § 1 projektu i generuje wątpliwości interpretacyjne.

9. Wątpliwości budzi ponadto określenie dnia wejścia w życie wskazanych powyżej przepisów konkretną stosunkowo bliską datą 1 stycznia 2022 r. Uchwalenie projektowanej ustawy przed upływem tego terminu nie jest pewne. Biorąc pod uwagę obszerność projektu, jego liczne wady legislacyjne oraz potrzebę kompleksowej nowelizacji przepisów obowiązujących ustaw, tempo prac parlamentarnych może okazać się zbyt wolne, aby ustawa mogła wejść w życie w tym terminie. Ponadto nawet zakończenie postępowania ustawodawczego przed końcem 2021 r. nie zagwarantuje konstytucyjnego nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, która w tym przypadku powinna być traktowana restryktywnie. Nawet zatem uchwalenie ustawy przed upływem wskazanej w projektowanym przepisie daty może budzić zastrzeżenia.

10. Uwagę zwraca brak przepisów przejściowych. W szczególności należy wskazać fakt, że zgodnie z projektowaną regulacją jej przepisy wejdą w życie 1 stycznia 2022 r., podczas gdy najbliższe wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz organów w jednostkach pomocniczych Gminy Warszawa wraz z którymi mają być przeprowadzane wybory kandydatów na sędziów pokoju odbędą się w roku 2023.

Podsumowanie

- Projekt przewiduje utworzenie w systemie sądownictwa powszechnego nowego szczebla w postaci sądów pokoju. Zaproponowane w opiniowanym projekcie rozwiązania normatywne wpisują się w prowadzoną w ostatnich latach dyskusję dotyczącą reformy wymiaru sprawiedliwości, mającej na celu rozwiązanie problemu przewlekłości postępowań sądowych.
- Ustawowe związanie Krajowej Rady Sądownictwa wynikami wyborów na kandydatów na sędziów pokoju ogranicza konstytucyjną kompetencję tego organu i budzi wątpliwości w zakresie zgodności przepisów projektu z art. 179 Konstytucji.
- Proponowane uregulowania zawarte w art. 12 § 6, § 8 i § 9 projektu są sprzeczne z art. 179 Konstytucji. Na gruncie wskazanego przepisu Konstytucji sędziowie są bowiem powoływani „na czas nieoznaczony”, a akt powołania sędziego ma charakter skonkretyzowany.
- Analiza projektowanych rozwiązań prowadzi do wniosku, że przewidziane przez projekt uregulowania w zakresie wyborów kandydatów na sędziów pokoju wykluczają ich proporcjonalność. W istocie rozwiązania zawarte w projekcie wskazują na przyjęcie większościowego sposobu głosowania.
- Projekt nie przewiduje odpowiednich zmian przepisów obowiązujących ustaw. Przewidziane w przepisach rozdziału V zmiany czterech ustaw nie są wystarczają-

jące, aby praktyka stosowania nowych przepisów nie budziła wątpliwości interpretacyjnych.

- Wątpliwości budzi określenie terminu wejścia w życie projektowanych przepisów konkretną, stosunkowo bliską, datą. Uchwalenie projektowanej ustawy przed 1 stycznia 2022 r. nie jest pewne, a w sytuacji uchwalenia ustawy przed tym terminem brak jest gwarancji zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.
- Projektowana regulacja nie zawiera przepisów przejściowych.
- W projekcie występują liczne – możliwe do usunięcia na dalszych etapach postępowania ustawodawczego – mankamenty legislacyjne.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1575, ze zm.
- Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 291, ze zm.
- Ustawa z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz.U. 2020, poz. 2072.
- Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, t.j. Dz.U. 2021, poz. 457, ze zm.
- Ustawa z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, t.j. Dz.U. 2020, poz. 755.
- Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1319.
- Ustawa z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, t.j. Dz.U. 2021, poz. 269.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz.U. 2016, poz. 283.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 24 kwietnia 2019 r. w sprawie wynagrodzenia zasadniczego asystentów sędziów (uchylone na mocy § 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 9 czerwca 2020 r. w sprawie wynagrodzenia zasadniczego asystentów sędziów).

Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 16/04.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 20 listopada 2019 r., sygn. akt I NO 19/19.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Czarny P., Komentarz do art. 96 [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

- Garlicki L., Komentarz do art. 96 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Garlicki L., Komentarz do art. 175, art. 179, art. 182 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Weitz K., Komentarz do art. 179 [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Wierczyński G., *Komentarz do § 55 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, red. G. Wierczyński, 2018, LEX.
- Wiliński P., Karlik P., Komentarz do art. 182 [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Inne

- Poselski projekt ustawy o sądach pokoju oraz o zmianie niektórych innych ustaw, sygn. EW-020-577/21.