

Jan Kil

Wyższa Szkoła Humanitas
ORCID 0000-0001-7026-1669
kil.jan1991@gmail.com

Model polskiego sądownictwa sędziów pokoju w sprawach karnych – głos w dyskusji

Słowa kluczowe: sędziowie pokoju, proces karny

Streszczenie: Opracowanie stanowi głos w dyskusji nad celowością wprowadzenia do polskiego porządku prawnego sądownictwa sędziów pokoju. Autor, aprobując to rozwiązanie także na gruncie sądownictwa w sprawach karnych, wskazuje na zalety sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sędziów pokoju i zachęca do podjęcia intensywnych prac legislacyjnych w tym obszarze.

The Polish judicial model of justices of the peace in criminal matters – a voice in the discussion

Keywords: judiciary of magistrates, judges in peace, criminal trial

Summary: The study is a voice in the discussion on the advisability of introducing the judiciary of magistrates into the Polish legal system. The author approving this solution also on the ground of judicature in criminal cases points out the advantages of administration of justice by judges of peace and encourages to undertake intensive legislative work in this area.

1. Wprowadzenie

Sądownictwo sędziów pokoju ma głębokie zakorzenienie zarówno w kontynentalnej, jak i anglosaskiej kulturze prawnej. W przypadku wielu państw tradycja sądownictwa sędziów pokoju sięga kilkuset lat. W dobie współczesnej instytucja sędziów pokoju występuje m.in. w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Belgii, Portugalii, Hiszpanii, Luksemburgu, Szwajcarii czy też Rosji. Należy podkreślić, że instytucja sędziów pokoju była znana także polskiemu ustawodawstwu. Sądownictwo pokoju w zakresie drobnych spraw cywilnych i karnych występowało w Księstwie Warszawskim, jak również Królestwie Polskim. Udział sędziów pokoju w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przewidywało także ustawodawstwo

międzywojnia. Mowa tu o regulacji przewidzianej m.in. w Konstytucji marcowej z 1921 r.¹ czy Prawie o ustroju sądów powszechnych z 1928 r.²

Pomimo szeregu różnic zachodzących pomiędzy regulacjami dotyczącymi sądownictwa pokoju w porządkach prawnych poszczególnych państw można zidentyfikować podstawowe założenia modelowe przyświecające omawianej instytucji wymiaru sprawiedliwości. Po pierwsze, sądownictwo sędziów pokoju stanowi za zwyczaj pierwszy, podstawowy szczebel w strukturze sądownictwa. Ze względu na to kognicji sędziów pokoju powierzane są co do zasady jedynie drobne sprawy cywilne oraz karne. Po drugie, postępowanie przed sędziami pokoju cechuje istotne odformalizowanie, co z kolei przekłada się na szybkość i sprawność rozstrzygania spraw zawisłych przed sędziami pokoju. Po trzecie, na gruncie sądownictwa sędziów pokoju silnie akcentuje się powiązanie sędziów pokoju z lokalną społecznością, nad którą sprawują oni swą jurysdykcję. W najsilniejszym wariantcie związek ten przejawia się w wyborach powszechnych sędziów pokoju, które to rozwiązanie występuje m.in. w Stanach Zjednoczonych czy też Szwajcarii. W innych ustawodawstwach więz sędziów pokoju z lokalną społecznością realizowana jest poprzez wprowadzenie odpowiedniego wymogu domicylu dla kandydatów na urząd sędziego pokoju.

Prowadzona na przestrzeni ostatnich lat debata dotycząca proponowanych kierunków reform polskiego wymiaru sprawiedliwości jasno wskazuje, że jedną z kluczowych kwestii, wymagającą pilnej interwencji ustawodawcy, jest szybkość i sprawność postępowań sądowych. Pogląd ten zdaje się mieć charakter *opinio communis* zarówno w środowiskach akademickich, jak i wśród praktyków prawa – sędziów, prokuratorów, adwokatów czy radców prawnych. W celu rozwiązania problemu przewlekłości w dyskursie prawniczym formułowane są różnorodne propozycje zmian legislacyjnych, dotyczących w głównej mierze reformy ustaw procesowych, tj. Kodeksu postępowania karnego i Kodeksu postępowania cywilnego. Nie deprecjonując w żaden sposób zarysowanych inicjatyw reformatorskich, należy w tym miejscu wyrazić pogląd, że jak się wydaje, istotne zwiększenie szybkości i sprawności prowadzonych postępowań sądowych, zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych, nie nastąpi bez radykalnej i kompleksowej reformy ustrojowej polskiego wymiaru sprawiedliwości. Jednym z kluczowych filarów wskazanej reformy mogłoby być wprowadzenie do polskiego wymiaru sprawiedliwości instytucji sędziów pokoju.

Zgodnie z węzłowymi rozwiązaniami modelowymi nowo projektowanej instytucji polskiego wymiaru sprawiedliwości, proponowanymi w niniejszym opraco-

¹ Ustawa z dnia 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267).

² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6.02.1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1928 nr 12 poz. 93).

waniu, sędziowie pokoju pochodziliby z wyborów powszechnych, zaś mianowani byłiby przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Kadencja i wybory sędziów pokoju powiązane zostałyby z kadencją oraz wyborami organów samorządu terytorialnego. Sędziowie pokoju byłiby w zakresie sprawowanej działalności orzeczniczej niezwiśli, podlegając wyłącznie Konstytucji oraz ustawom. Status ustrojowy sędziów pokoju w możliwie szerokim zakresie nawiązywałby do statusu ustrojowego sędziów zawodowych. To przejawiałoby się m.in. w: objęciu sędziów pokoju immunitetem na wzór immunitetu przysługującego sędziom sądów powszechnych; ograniczeniu możliwości odwołania sędziego pokoju ze sprawowanej funkcji do enumeratywnie zdefiniowanych okoliczności ustawowych; zakazie prowadzenia przez sędziego pokoju innej działalności lub wykonywania innego zawodu (z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku nauczyciela akademickiego); wprowadzeniu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów pokoju; wprowadzeniu instytucji samorządu sędziów pokoju zarówno na szczeblu lokalnym, jak i ogólnokrajowym; ustaleniu wynagrodzenia sędziego pokoju na odpowiednio wysokim poziomie. Sędziowie pokoju orzekaliby w składach jednoosobowych, zaś odwołanie od wydanych przez nich orzeczeń przysługiwałoby do sądów powszechnych (sądów rejonowych).

2. Dopuszczalność wprowadzenia sądownictwa sędziów pokoju w świetle Konstytucji RP

Kwestia zgodności sądownictwa sędziów pokoju z normami Konstytucji RP należy z pewnością do zagadnień budzących największe kontrowersje w dyskursie prowadzonym na tle możliwości wprowadzenia tej odmiany sądownictwa do polskiego porządku prawnego. W tym zakresie szczególne wątpliwości może budzić zgodność nowo projektowanej regulacji z art. 175 ust. 1, art. 179 oraz art. 180 ust. 1 Konstytucji RP. Pierwszy ze wskazanych przepisów kreuje bowiem enumeratywną konstytucyjną klasyfikację wszystkich kategorii sądów funkcjonujących w Rzeczypospolitej. Pozostałe dwa przepisy odnoszą się natomiast do konstytucyjnych zasad nieusuwalności sędziów i nieoznaczoności czasu powołania, które już *prima facie* pozostają w sprzeczności z proponowanym systemem wyborów powszechnych sędziów pokoju, jak również wynikającą z nich kadencyjnością sprawowanego urzędu.

Mając powyższe na względzie, nie powinno budzić wątpliwości, że rozwiązaniem optymalnym z punktu widzenia zachowania „czystości” legislacyjnej nowo projektowanej instytucji wymiaru sprawiedliwości byłaby odpowiednia zmiana Konstytucji RP, obejmująca w szczególności uzupełnienie art. 175 ust. 1 o sądy pokoju; jak również literalnego wskazania, że sędziowie pokoju pochodzą z wyborów powszechnych i sprawują swój urząd kadencyjnie. Wprowadzenie przedmio-

towych zmian eliminowałoby wszelkie wątpliwości konstytucyjne mogące pojawić się w stosunku do sądownictwa sędziów pokoju w polskim porządku prawnym, a ponadto dawałoby nowo wprowadzonej instytucji silną legitymację ustrojową.

Mając jednak na względzie, że zmiana Konstytucji w polskim porządku prawnym jest przedsięwzięciem trudnym, w szczególności ze względu na konieczność osiągnięcia szerokiego konsensusu politycznego, należy w tym miejscu odpowiedzieć na pytanie, czy wprowadzenie sądownictwa sędziów pokoju musiałoby się wiązać ze zmianą ustawy zasadniczej, czy też mogłoby ono zostać implementowane do polskiego porządku prawnego w ramach obowiązującej aktualnie regulacji ustrojowej. W tym miejscu należy wyrazić pogląd, że obecnie obowiązujące uregulowania konstytucyjne nie stanowią przeszkody dla ustanowienia instytucji sędziów pokoju w polskim porządku prawnym.

Dla zapewnienia zgodności sądownictwa sędziów pokoju z Konstytucją RP konieczne byłoby uczynienie z nowo wprowadzonej instytucji składowej sądownictwa powszechnego. W takim ujęciu sądy pokoju stanowiłyby czwarty (obok sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych) element sądownictwa powszechnego. Należy stwierdzić, że proponowane rozwiązanie dawałoby silne podstawy ustrojowe dla sądownictwa sędziów pokoju w postaci zarówno art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, jak i art. 182 Konstytucji RP. Jednocześnie w sądach pokoju nie orzekaliby sędziowie w konstytucyjnym rozumieniu, bowiem proponowana procedura ich powoływania, zakładająca wybory oraz kadencyjność, jawiłaby się jako sprzeczna z dyspozycją art. 179 oraz 180 ust. 1 Konstytucji RP. Podsumowując, sądy pokoju stanowiłyby formalnie część struktury sądów powszechnych i wymierzałyby sprawiedliwość, ale jednocześnie orzekaliby w nich niesędziowie w konstytucyjnym rozumieniu.

Postulat uczynienia z sądownictwa sędziów pokoju składowej sądownictwa powszechnego może mieć także znaczenie dla rozstrzygnięcia innego dylematu, który pojawił się w toku dyskusji nad sądownictwem sędziów pokoju, a mianowicie, czy sądownictwo to powinno być organizacyjnie powiązane z sądownictwem powszechnym (w szczególności sądami rejonowymi), względnie organami samorządu terytorialnego, czy też maksymalnie odseparowane od dotychczasowej struktury władzy publicznej. Pomijając kwestie kosztów reformy, czy też ekonomiki jej wprowadzenia, argument konstytucyjny, o którym była mowa wcześniej, przekonuje o zasadności pierwszego ze wskazanych rozwiązań modelowych.

Za dopuszczalnością zaproponowanego powyżej rozwiązania ustrojowego zdaje się w pełni przemawiać stosowne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W tym zakresie należy zwrócić uwagę przede wszystkim na wyrok TK z dnia 24 października 2007 r.³, w którym jasno eksplikowano, że:

³ SK 7/06, LEX 322157.

[...] z Konstytucji wynika zasada, że wymiar sprawiedliwości jest sprawowany przez sędziów. Niezawisły i niezależny sąd to z założenia sąd składający się z sędziów. Jako wprost przewidziany wyjątek wskazany jest jedynie udział obywateli na zasadach określonych w ustawie. 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. Odstępstwa takie są jednak dopuszczalne, jeżeli zostaną spełnione łącznie dwa warunki. Po pierwsze wyjątki muszą być uzasadnione konstytucyjnie legitymowanym celem i mieścić się w granicach realizacji tego celu. Instytucja powierzenia pełnienia czynności sędziowskich osobom niebędącym sędziami służyć powinna przede wszystkim lepszej realizacji podmiotowego prawa określonego w art. 45 Konstytucji. Po drugie muszą być spełnione wszystkie istotne „materialnie” warunki, od których uzależniona jest bezstronność, niezawisłość i niezależność sądu. Inaczej mówiąc, niezależnie od nazwy stanowiska służbowego status osoby, której powierzono pełnienie czynności sędziowskich, musi odpowiadać wzorowi niezawisłości wynikającemu z konstytucyjnych przepisów dotyczących statusu sędziego.

Koherentne stanowisko prezentowane jest także w piśmiennictwie, gdzie również podnosi się, że:

[...] w świetle zgodnego stanowiska judykatury i doktryny nie ma formalnych podstaw do rozciągnięcia zakresu zastosowania art. 178 ust. 1 na inne – niż sędziowie – osoby dopuszczane z woli ustawodawcy do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Odnosi się to zarówno do obywateli, których udział w wymierzaniu sprawiedliwości określa ustawa zwykła, „zapowiedziana” w treści art. 182, jak i asesorów sądowych, których partycypacja w tej sferze ma wyłącznie podstawy ustawowe. Konstatacja ta w żadnym razie nie oznacza jednak zakazu ustawowego ukształtowania statusu tych podmiotów na podobieństwo i według wzoru niezawisłości wynikającego z konstytucyjnych przepisów dotyczących sędziego (TK – SK 7/06). Takie uregulowanie ich sytuacji przez ustawodawcę jest wręcz niezbędne z punktu widzenia wymogów konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 Konstytucji)⁴.

W zakresie pierwszego z warunków, o którym mowa w przytoczonym orzeczeniu TK z dnia 24 października 2007 r., należy stwierdzić, że zasadniczym celem wprowadzenia sądownictwa sędziów pokoju jest odciążenie wymiaru sprawiedliwości od spraw tzw. małej wagi oraz przybliżenie wymiaru sprawiedliwości do społeczności lokalnych, a także odformalizowanie i przyspieszenie procedur sądowych w sprawach drobnych. Z tych też względów należy przyjąć, że sądownictwo sędziów pokoju koresponduje z zasadą prawa do sądu, której jedną z kluczowych składowych jest prawo do szybkiego uzyskania rozstrzygnięcia sprawy. Spełnienie drugiego warunku, na który wskazał TK, wiązałoby się z wprowadzeniem do ustawodawstwa poświęconego sądownictwu sędziów pokoju „materialnych” gwarancji, od których uzależniona jest zarówno bezstronność i niezawisłość sędziów, jak i niezależność sądu. Mowa tu m.in. o: 1) wprowadzeniu przepisu stanowiącego, że sędzia pokoju w sprawowaniu swojego urzędu jest niezawisły i podlega tylko

⁴ P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX.

Konstytucji oraz ustawom (na wzór art. 106j § 1 pusp dotyczącego się asesorów sądowych, czy też art. 169 § 1 pusp dotyczącego się ławników); 2) objęciu sędziego immunitetem na wzór immunitetu przysługującego sędziom sądów powszechnych; 3) ograniczeniu możliwości odwołania sędziego pokoju ze sprawowanej funkcji do enumeratywnie zdefiniowanych okoliczności ustawowych; 4) zakazie prowadzenia przez sędziego innej działalności lub wykonywania innego zawodu (z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku nauczyciela akademickiego); 5) ustaleniu wynagrodzenia sędziego pokoju na odpowiednio wysokim poziomie.

Dodatkowym warunkiem gwarantującym konstytucyjność sądownictwa sędziów pokoju byłoby zapewnienie udziału i pieczy Krajowej Rady Sądownictwa w procesie powoływania sędziów pokoju. Udział KRS mógłby być zapewniony na etapie weryfikacji spełnienia ustawowych wymogów przez kandydatów na sędziów pokoju, przedstawienia wybranych kandydatów do powołania Prezydentowi RP, czy też na etapie prowadzenia listy uprawnionych do pełnienia urzędu sędziego pokoju.

Koherentnym do przedstawionego rozwiązaniem modelowym, pozwalającym na osłabienie zarzutu niekonstytucyjności sądownictwa sędziów pokoju, byłoby także wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą po zakończeniu kadencji, w sytuacji nieubiegania się o ponowny wybór, sędziego pokoju, po złożeniu stosownego wniosku, zostawałby przeniesiony na stanowisko sędziego sądu rejonowego, przy którym orzekał jako sędziego pokoju. Omawiane rozwiązanie pozwoliłoby, jak się wydaje, na uniknięcie zarzutu niekonstytucyjności nowo projektowanej instytucji, wynikającej z potencjalnej sprzeczności wyborów powszechnych sędziów pokoju oraz kadencyjności sprawowanej funkcji z konstytucyjnymi zasadami nieusuwalności sędziów i powoływania ich na czas nieoznaczony.

Odnosząc się na zakończenie do podnoszonych w dyskusji nad sądownictwem sędziów pokoju zarzutów związanych z zagrożeniem dla niezawisłości sędziego pokoju i niezależności sądu pokoju wynikających z faktu, że sędzia pokoju nie będzie pełnił swojego urzędu dożywotnio (lecz przez okres kadencji⁵), a także, że pełnienie przez niego urzędu będzie uzależnione od wyboru przez lokalną społeczność, należy wyrazić zapatrywanie, że niezawisłość osoby wykonującej władzę sędziowską jest przede wszystkim powiązana z zasadą trójpodziału władz, a zatem ogniskuje się przede wszystkim na niezależnieniu takiej osoby od wpływów czy nacisków ze strony władzy ustawodawczej, a przede wszystkim ze strony władzy wykonawczej, a nie zaś nieoznaczonością czasu powołania, czy też konkretnie przy-

⁵ Kadencyjność osób sprawujących funkcje sędziowskie, choć budzi pewne kontrowersje, nie jest uważana co do zasady za zagrożenie dla niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziego, pod warunkiem że ustawodawca zapewni rozwiązania balansujące ograniczenie czasu pełnienia urzędu sędziowskiego. Por. m.in. *Opinion on act CLXII of 2011 on the legal status and remuneration of judges and act CLXI of 2011 on the organization and administration of courts of Hungary*, adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012), str. 19.

jętym modelem powoływania sędziego⁶. Ponadto należy przyjąć, że osoba wybrana przez obywateli będzie siłą rzeczy o wiele bardziej niezależna od pozostałych władz (posiadając własny mandat wyborczy, a tym samym poparcie obywateli) niż osoba powoływana przez zamknięte gremia.

3. Wymogi dla kandydatów na sędziów pokoju

Analiza komparatystyczna regulacji dotyczących sądownictwa sędziów pokoju wskazuje, że zagadnieniem, w zakresie którego zachodzą istotne różnice pomiędzy ustawodawstwami poszczególnych państw, jest kwestia wymogów, jakie muszą spełniać kandydaci na urząd sędziego pokoju. W niektórych porządkach prawnych sędziowie pokoju są bowiem całkowitymi laikami, niemuszającymi legitymować się jakimkolwiek wykształceniem prawniczym (USA, Wielka Brytania, Hiszpania). W przypadku innych ustawodawstw wymogi dla kandydatów na sędziów pokoju są zbliżone do wymogów przewidzianych dla sędziów zawodowych, w tym obejmują w szczególności konieczność ukończenia studiów prawnych, jak również posiadania odpowiedniego doświadczenia zawodowego w zakresie stosowania prawa (Belgia, Włochy, Portugalia). Podejmując w tym miejscu próbę rozstrzygnięcia przedstawionego dylematu, nie powinno budzić wątpliwości, że sędziowie pokoju winni spełniać rudymen tarne wymogi przewidziane dla osób piastujących funkcje w sferze szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości (sędziów zawodowych, asesorów, referendarzy, adwokatów, radców prawnych), co wynika w szczególności z faktu, że sędziowie pokoju mają sprawować samodzielną działalność orzeczniczą. Mowa tu o takich wymogach jak: 1) posiadanie obywatelstwa polskiego oraz korzystanie z pełni praw cywilnych i publicznych; 2) niekaralność za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub za umyślne przestępstwo skarbowe; 3) nieskazitelność charakteru; 4) zdolność ze względu na stan zdrowia do pełnienia funkcji sędziego pokoju. W zakresie minimalnego wieku kandydatów na stanowisko sędziego pokoju, jak się wydaje, nie powinno budzić wątpliwości, że wiek ten nie powinien być niższy niż wiek przewidziany dla osób ubiegających się o urząd sędziego zawodowego, tj. 29 lat. Mając jednak na względzie, że sędziowie pokoju jako sędziowie społeczni (niezawodowi) mają kierować się przy rozstrzyganiu spraw przede wszystkim posiadaniem doświadczeniem życiowym, jak również wzbogacać działalność judykacyjną o takie wartości jak względy zdroworozsądkowe, zasady słuszności czy też szeroko rozumiane kryteria sprawiedliwościowe, jako warty rozważenia jawi się postulat określenia minimalnego pułapu wiekowego na poziomie wyższym, niż to jest w przypadku sędziów zawodowych – przykładowo na pozio-

⁶ Por. Rekomendacja CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy, przyjęta 17.11.2010 r., pkt 17-18.

mie 35 lat. Należy stwierdzić, że wymogi, o których była mowa w zdaniach poprzedzających, winny sprzyjać zarówno zachowaniu niezawisłości sędziów pokoju, jak i trafności wydawanych przez sędziów pokoju decyzji procesowych. Stanowczo krytycznie należy natomiast odnieść się do zgłaszanego niekiedy w ramach dyskusji dotyczącej wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji sędziów pokoju postulatu zakładającego konieczność złożenia przez kandydatów na sędziów pokoju egzaminu sędziowskiego lub prokuratorskiego oraz zajmowania stanowiska asesora sądowego przez okres co najmniej trzech lat. Proponowana regulacja stoi w wyraźnej sprzeczności z istotą sądownictwa sędziów pokoju, które w ujęciu modelowym stanowi przejaw społecznej partycypacji w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i jest sprawowane przez obywateli niebędących sędziami zawodowymi. Tymczasem komentowana propozycja całkowicie zaciera wskazaną różnicę. Mając powyższe na względzie, w celu zapewnienia należytego przygotowania sędziów pokoju do wykonywania działalności orzeczniczej należy postulować wprowadzenie jedynie obowiązkowych, kilkumiesięcznych kursów przygotowawczych, w których uczestniczyliby nowo wybrani sędziowie pokoju bezpośrednio przed objęciem stanowiska. Kandydaci na sędziów pokoju winni nadto legitymować się dyplomem ukończenia wyższych studiów prawniczych, jak również posiadać minimum 3-letnie doświadczenie zawodowe w organach administracji państwowej lub samorządowej albo minimum 3-letni staż pracy w kancelarii adwokackiej lub radcowskiej – w zakresie wykonywania zadań wymagających wiedzy prawniczej.

4. Proponowany zakres kognicji sędziów pokoju w sprawach karnych

Zgodnie z poglądami wyrażonymi w literaturze przedmiotu przez P. Kruszyńskiego i J. Kila, zważywszy, że wymogi stawiane kandydatom na sędziów pokoju z natury rzeczy pozostają istotnie zredukowane w stosunku do wymogów, które muszą spełniać sędziowie zawodowi, do zakresu spraw rozpatrywanych przez sędziów pokoju powinny należeć wyłącznie sprawy drobne⁷. Mając to na względzie, w kognicji sędziów pokoju powinny znajdować się sprawy o wykroczenia jako sprawy o mniejszym ciężarze gatunkowym aniżeli przestępstwa. Z kolei punktem wyjścia do projektowanego zakresu spraw karnych, w których mają orzekać sędziowie pokoju, powinien być art. 325b k.p.k., zawierający katalog spraw, dla których prowadzi się postępowanie przygotowawcze w formie dochodzenia⁸. Katalog czynów

⁷ Zob. P. Kruszyński, J. Kil, *Sądownictwo Sędziów Pokoju w drobnym sprawach karnych – perspektywa legislacyjna*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, t. 1, s. 149-151.

⁸ Art. 325b k.p.k. stanowi, że dochodzenie prowadzi się w sprawach o przestępstwa należące do właściwości sądu rejonowego: 1) zagrożone karą nieprzekraczającą 5 lat pozbawienia wolności, z tym że w wypadku przestępstw przeciwko mieniu tylko wówczas, gdy wartość przedmiotu przestępstwa

wskazanych w art. 325b k.p.k. winien jednak zostać poddany pewnym ograniczeniom. W pierwszej kolejności sędziowie pokoju winni orzekać w sprawach o występki wymienione w § 1 pkt 1 i 3 art. 325b k.p.k., jeżeli wartość przedmiotu przestępstwa albo szkoda wyrządzona lub grożąca nie przekracza 10 000 zł. Zapewni to możliwość sprawnego orzekania w sprawach drobnych przez sędziów pokoju przy jednoczesnym pozostawieniu sądom powszechnym spraw o wyższej wartości przedmiotu przestępstwa albo wyrządzonej lub grożącej szkody.

Z katalogu przestępstw wymienionych w art. 325b § 1 pkt 2 i 3 k.p.k., w sprawach, w których mieliby orzekać sędziowie pokoju, z uwagi na charakter i wagę czynu należy postulować usunięcie występków z art. 159 k.k. (użycie broni palnej, noża lub innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu w taktce udziału w bójce lub pobiciu człowieka) oraz z art. 289 § 2 k.k. (kwalifikowany zabór pojazdu w celu krótkotrwałego użycia – po uprzednim przełamaniu zabezpieczeń bądź gdy pojazd stanowi mienie znacznej wartości albo pozostawienie przez sprawcę pojazdu w stanie uszkodzonym lub w takich okolicznościach, że zachodzi niebezpieczeństwo utraty lub uszkodzenia pojazdu). Są to bowiem przestępstwa zagrożone karą surowszą niż 5 lat pozbawienia wolności (do 8 lat pozbawienia wolności), a nadto dotyczą albo ochrony tak istotnego dobra prawnego, jak życie i zdrowie ludzkie (art. 159 k.k.), albo mienia zazwyczaj w rozmiarach większych aniżeli 10 000 zł (art. 289 § 2 k.k.). Ponadto należy postulować wyłączenie możliwości rozpoznawania przez sędziów pokoju spraw o przestępstwa z art. 297 k.k. (tzw. oszustwo kredytowe) oraz art. 300 k.k. (udaremnienie egzekucji), albowiem są to sprawy gospodarcze, o bardziej złożonej strukturze i winny one być rozpoznawane w dalszym ciągu przez sądy powszechne.

Przytoczonych założeń nie niweczy pozostawienie możliwości orzekania przez sędziów pokoju w sprawach o występki z art. 279 § 1 k.k. (kradzież z włamaniem) i art. 286 § 1 i 2 k.k. (oszustwo), z tym jednak zastrzeżeniem, że wartość wyrządzonej lub grożącej szkody nie może przekraczać 10 000 zł. Jakkolwiek bowiem ustawodawca przewidział wyższe zagrożenie karą za te występki (odpowiednio do 10 i 8 lat pozbawienia wolności), to jednak drobne kradzieże z włamaniem oraz drobne oszustwa powinny pozostać w kognicji sędziów pokoju. Znajduje to uzasadnienie również dlatego, że Kodeks wykroczeń nie zna wykroczenia kradzieży

albo szkoda wyrządzona lub grożąca nie przekracza 200.000 zł; 2) przewidziane w art. 159, art. 254a i art. 262 § 2 Kodeksu karnego; 3) przewidziane w art. 279 § 1, art. 286 § 1 i 2 oraz w art. 289 § 2 Kodeksu karnego, jeżeli wartość przedmiotu przestępstwa albo szkoda wyrządzona lub grożąca nie przekracza 200.000 zł (§ 1). Spośród spraw o przestępstwa wymienione w § 1 pkt 1 nie prowadzi się dochodzenia w sprawach o przestępstwa określone w art. 155, art. 156 § 2, art. 157a § 1, art. 165 § 2, art. 168, art. 174 § 2, art. 175, art. 181-184, art. 186, art. 201, art. 231 § 1 i 3, art. 240 § 1, art. 250a § 1-3, art. 265 § 3 oraz w rozdziale XXXVI, z wyjątkiem art. 297 i art. 300, i rozdziale XXXVII Kodeksu karnego (§ 2).

z włamaniem (por. art. 130 § 2 k.w.) albo wykroczenia oszustwa, tak jak to jest w przypadku kradzieży (art. 119 § 1 k.w.), co powoduje, że nawet w przypadku kradzieży rzeczy o wartości np. 10 zł, po uprzednim włamaniu, mamy do czynienia z przestępstwem z art. 279 § 1 k.k., podobnie jak w przypadku drobnego oszustwa. Z uwagi zaś na pospolitość oraz podobieństwo rodzajowe do przestępstwa kradzieży i zniszczenia mienia, mimo wyższego zagrożenia ustawowego karą (do 8 lat pozbawienia wolności), w zakresie orzekania sędziów pokoju winny się również znaleźć występki z art. 254a k.k. (zabór, niszczenie, uszkodzenie lub czynienie niezdatnym do użytku elementów sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, ciepłowniczej, elektroenergetycznej, gazowej, telekomunikacyjnej albo linii kolejowej lub tramwajowej, trolejbusowej lub linii metra) i 262 § 2 k.k. (ograbienie zwłok, grobu lub innego miejsca spoczynku zmarłego).

Ponadto należy postulować możliwość orzekania przez sędziów pokoju w sprawach z oskarżenia prywatnego, tj. o zniesławienie (art. 212 k.k.), znieważenie (art. 216 k.k.), naruszenie nietykalności cielesnej (art. 217 k.k.) oraz naruszenie czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia na czas poniżej siedmiu dni (art. 157 § 2 i 3 k.k.). Odnosząc się w tym miejscu do ewentualnych głosów polemicznych, wskazujących, że sprawy o zniesławienie częstokroć charakteryzują się wysokim poziomem skomplikowania pod względem faktycznym i prawnym, należy podnieść, że rozwiązaniem przedmiotowej kwestii mogłoby być wprowadzenie regulacji pozwalającej na przekazanie sprawy przez sędziów pokoju sądom rejonowym ze względu na szczególną wagę lub zawilość sprawy. Podobnie sędziowie pokoju winni być zobligowani do przekazania sprawy sądom rejonowym w przypadku przekroczenia dopuszczalnego czasu rozpoznania danej sprawy.

Również wymiar kar, możliwych do orzeczenia przez sędziów pokoju, winien zostać zmodyfikowany w stosunku do zasad ogólnych dla wykroczeń i przestępstw.

W odniesieniu do wykroczeń sędziego pokoju mógłby orzekać (w granicach ustawowego zagrożenia) wszystkie kary skatalogowane w art. 18 k.w. (tj. karę aresztu, karę ograniczenia wolności, grzywnę, naganę). Znaczniejsze modyfikacje należałoby natomiast poczynić w zakresie wymiaru kary za przestępstwa. W tym obszarze należy postulować, aby maksymalny wymiar grzywny wymierzany w stawkach dziennych wynosił 10 000 zł, a kary ograniczenia wolności – 6 miesięcy. Odnośnie do wymiaru kary pozbawienia wolności mógłby on, jak się wydaje, mieścić się, podobnie jak kara aresztu w sprawach o wykroczenia, w przedziale od 5 do 30 dni (*vide*: art. 19 k.w.). Wymagałoby to jednak zmiany legislacyjnej art. 37 k.k. w zakresie, w jakim aktualnie dopuszcza on wymierzanie kary pozbawienia wolności wyłącznie w miesiącach i latach.

5. Postępowanie karne przed sędziami pokoju – propozycje rozwiązań

W ujęciu modelowym najistotniejszą cechą wyróżniającą sądownictwo sędziów pokoju jest znaczące odformalizowanie postępowania przez nich prowadzonego oraz wynikająca z tego szybkość rozstrzygnięcia spraw⁹. Z tych też względów, a także mając na uwadze fakt, że wprowadzenie rzeczony instytucji do polskiego ustawodawstwa ma stanowić skuteczne remedium na rażącą przewlekłość postępowań, zarówno karnych, jak i cywilnych, konieczne staje się odpowiednie, podporządkowane tymże celom, ukształtowanie sposobu procedowania przed sędziami pokoju.

Zgodnie z poglądami wyrażonymi w literaturze przedmiotu przez P. Kruszyńskiego i J. Kila, dążąc do zintegrowania proponowanych rozwiązań z obecnie obowiązującym modelem polskiego postępowania karnego, celowe wydaje się uczynienie z postępowania przed sędziami pokoju w sprawach karnych nowego postępowania szczególnego. Na gruncie obowiązującego stanu prawnego postępowaniami szczególnymi o wskazanym w zdaniu poprzedzającym charakterze są: postępowanie w sprawach z oskarżenia prywatnego (art. 485 i n. k.p.k.), postępowanie nakazowe (art. 500 i n. k.p.k.) oraz postępowanie przyspieszone (art. 517a i n. k.p.k.). Mając na względzie specyfikę postępowania przed sędziami pokoju, jak również cele, które przyświecają wprowadzeniu rzeczony instytucji do polskiego ustawodawstwa w zakresie zwiększenia szybkości i sprawności postępowania w drobnych sprawach karnych, wzorzec normatywny nowo projektowanych rozwiązań mogą stanowić zwłaszcza regulacje przewidziane na gruncie postępowania przyspieszonego. Postępowanie przed sędziami pokoju powinno być zatem odrębnym postępowaniem szczególnym zmodyfikowanym jednostopniowo. Aby tak się stało, konieczne jest wprowadzenie klauzuli, zgodnie z którą w postępowaniu przed sędziami pokoju stosuje się przepisy o postępowaniu zwyczajnym, jeżeli przepisy dotyczące się tego postępowania nie stanowią inaczej.

Jeżeli chodzi o formę skargi zasadniczej inicjującej postępowanie przed sędziami pokoju w sprawach ściganych z oskarżenia publicznego, to z przyczyn, o których była już mowa uprzednio, należy postulować, aby funkcję takiej skargi pełniła notatka służbowa funkcjonariusza Policji bądź innego nieprokuratorskiego organu uprawnionego do wnoszenia i popierania oskarżenia na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organów uprawnionych obok Policji do prowadzenia dochodzeń oraz organów uprawnionych do wnoszenia i popierania

⁹ Zob. P. Kruszyński, J. Kil, *op. cit.*, s. 151-154.

oskarżenia przed sądem pierwszej instancji w sprawach, w których prowadzono dochodzenie, jak również zakresu spraw zleconych tym organom z dnia 22 września 2015 r.¹⁰ W przypadku spraw o wykroczenia notatka mogłaby pochodzić od funkcjonariusza organu, któremu przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego na podstawie art. 17 k.p.w. Jest to bowiem rozwiązanie cechujące się najdalej idącym odformalizowaniem sposobu procedowania w omawianym zakresie, co niewątpliwie istotnie przełoży się na zwiększenie szybkości postępowania. Jednocześnie należy zauważyć, że składowe owej notatki, obejmujące identyfikację osób uczestniczących w inkryminowanym zdarzeniu oraz opis najważniejszych okoliczności stanu faktycznego, zapewnią możliwość skutecznego zainicjowania fazy jurysdykcyjnej postępowania karnego. W tym zakresie należy bowiem mieć na względzie okoliczność, że postępowanie przed sędziami pokoju ma dotyczyć wyłącznie spraw o najniższym ciężarze gatunkowym, nieskomplikowanych zarówno pod względem prawnym, jak i faktycznym, częstokroć sprowadzających się do sytuacji ujęcia *in flagranti* („na gorącym uczynku”).

Uwzględniając fakt daleko idącego uproszczenia i odformalizowania postępowania przed sędziami pokoju, co może przekładać się na redukcję gwarancji procesowych uczestników postępowania, a zwłaszcza strony biernej, wśród przesłanek negatywnych, wykluczających możliwość procedowania w tym trybie szczególnym, powinny znaleźć się sytuacje skutkujące obroną obligatoryjną, o których mowa zarówno w art. 79 §1 k.p.k. (oskarżony nie ukończył 18 lat; jest głuchy, niemy lub niewidomy; zachodzi uzasadniona wątpliwość, czy jego zdolność rozpoznania znaczenia czynu lub kierowania swoim postępowaniem nie była w czasie popełnienia tego czynu wyłączona lub w znacznym stopniu ograniczona; zachodzi uzasadniona wątpliwość, czy stan jego zdrowia psychicznego pozwala na udział w postępowaniu lub prowadzenie obrony w sposób samodzielny oraz rozsądny), jak i art. 79 § 2 k.p.k. (występują inne okoliczności utrudniające obronę). Koherentnie do powyższego postępowanie przed sędziami pokoju powinno być wyłączone w sytuacji, gdyby miało być ono prowadzone wobec oskarżonego pozbawionego wolności w tej lub innej sprawie, chyba że zastosowano zatrzymanie lub też sprawcę ujęto na gorącym uczynku.

Sędzia pokoju powinien dysponować możliwością stosownego przekazania sprawy sądowi rejonowemu właściwemu do rozpoznania sprawy. Należy postulować wprowadzenie przepisu stanowiącego, że w sytuacji, gdy sędzia pokoju po przekazaniu mu sprawy stwierdzi, iż zachodzą istotne braki uniemożliwiające wydanie prawidłowego orzeczenia w rozsądnym terminie, może on przekazać sprawę do rozpoznania właściwemu sądowi rejonowemu, ze względu na jej szczególną zawziętość lub wagę, jak również, gdy zachodzi potrzeba wymierzenia kary wyższej

¹⁰ Dz.U. 2015 poz. 1725.

niż możliwa do orzeczenia przez sędziego pokoju albo gdy przewidywany zakres postępowania dowodowego uzasadnia przypuszczenie, że w sprawie niezbędne będzie wyznaczenie więcej niż 2 terminów rozprawy. Przekazanie następowaloby także w sytuacji stwierdzenia konieczności przeprowadzenia w sprawie dowodu z opinii biegłego.

Mając na względzie *ratio legis* wprowadzenia instytucji sędziów pokoju do polskiego ustawodawstwa, wiążące się z przyspieszeniem rozpoznawania spraw karnych, w rzeczonym postępowaniu pełne zastosowanie powinien mieć przewidziany przez Kodeks postępowania karnego oraz Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia tryb konsensualny, tj. dobrowolne poddanie się karze (art. 387 k.p.k., art. 73 k.p.w.).

Należy postulować, aby oskarżycielem publicznym w postępowaniu przed sędzią pokoju był organ, którego funkcjonariusz sporządził notatkę służbową, tj. Policja bądź inny nieprokuratorski organ uprawniony do wnoszenia i popierania oskarżenia na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organów uprawnionych obok Policji do prowadzenia dochodzeń oraz organów uprawnionych do wnoszenia i popierania oskarżenia przed sądem pierwszej instancji w sprawach, w których prowadzono dochodzenie, jak również zakresu spraw zleconych tym organom z dnia 22 września 2015 r.¹¹ Z kolei w sprawach o wykroczenia oskarżycielem publicznym byłyby organy właściwe na zasadach ogólnych, określonych w art. 17 k.p.w.

Kolejną kwestią wymagającą odrębnego, w stosunku do trybu zwyczajnego uregulowania, jest kwestia obecności stron na rozprawie. W tym zakresie należy przyjąć, że niestawiennictwo stron nie powinno tamować postępowania. Z tych też względów można zaproponować wprowadzenie przepisu stanowiącego, że niestawiennictwo oskarżyciela publicznego nie tamuje toku rozprawy. W takiej sytuacji notatkę służbową (pełniącą funkcję surogatu skargi zasadniczej) mógłby odczytywać protokolant. Jeżeli chodzi o stronę bierną, postulować można z kolei wprowadzenie przepisu stanowiącego, że niestawiennictwo na rozprawie głównej oskarżonego i jego obrońcy nie tamuje toku rozprawy, chyba że usprawiedliwią oni swoje niestawiennictwo.

Zapewnienie szybkości postępowania przed sędziami pokoju skutkuje koniecznością wprowadzenia odpowiednich regulacji o charakterze organizacyjnym. W tym zakresie należy przyjąć, że sędziowie pokoju nie powinni orzekać w sprawach, w których przewidywany zakres postępowania dowodowego uzasadnia przypuszczenie, że w sprawie niezbędne będzie wyznaczenie więcej niż 2 terminów rozprawy. W przypadku przekroczenia 2 terminów rozprawy w postępowaniu prowadzonym przez sędziego pokoju sędzia pokoju powinien przekazać sprawę do rozpoznania

¹¹ Dz. U. 2015 poz. 1725.

sądowi właściwemu na zasadach ogólnych. Rozprawa przed sędzią pokoju powinna być wyznaczona niezwłocznie po przekazaniu akt sprawy przez organy ścigania wraz z wnioskiem o ukaranie w sprawach publicznoskargowych lub też po wpłygnięciu prywatnego aktu oskarżenia w sprawach prywatnoskargowych. Maksymalny czas przerwy w rozprawie głównej powinien wynosić 7 dni. Po jego przekroczeniu sędzia pokoju powinien przekazać sprawę do rozpoznania sądowi właściwemu na zasadach ogólnych. Wezwania uczestników postępowania na rozprawę powinny być dokonywane, poza trybem zwyczajnym, także bezpośrednio przez Policję. Chodzi tu przede wszystkim o zapewnienie skuteczności wezwań świadków, tak aby ich nieobecność nie powodowała przeszkody do rozpoznania sprawy.

Jeżeli chodzi o postępowanie odwoławcze, trafnym rozwiązaniem wydaje się implementowanie rozwiązań występujących na gruncie postępowania przyspieszonego, w tym zwłaszcza przewidzianych w art. 517h k.p.k. I tak wniosek o sporządzenie na piśmie i doręczenie uzasadnienia wyroku mógłby być zgłaszany ustnie do protokołu rozprawy albo składany na piśmie w terminie zawitym 3 dni od daty ogłoszenia wyroku. Sędzia pokoju powinien sporządzać uzasadnienie wyroku w terminie 3 dni od daty złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia. Jednakże termin do wniesienia apelacji powinien wynosić 7 dni w postępowaniu w sprawach o wykroczenia i 14 dni w sprawach o przestępstwa i biec dla każdego uprawnionego od daty doręczenia mu wyroku z uzasadnieniem. W razie złożenia apelacji sędzia pokoju winien przekazać ją niezwłocznie wraz z aktami sądowi odwoławczemu, który z kolei winien rozpoznać sprawę najpóźniej w ciągu miesiąca od daty jej wpływu do tego sądu. Sądem odwoławczym od orzeczeń sędziów pokoju winien być właściwy miejscowo sąd rejonowy. W przypadku uchylenia wyroku sąd odwoławczy powinien dysponować uprawnieniem do przekazania sprawy do ponownego rozpoznania sędziemu pokoju bądź właściwemu sądowi rejonowemu na zasadach ogólnych.

6. Konkluzje

Sądownictwo sędziów pokoju niesie ze sobą wiele korzyści. Wśród nich pierwszorzędne znaczenie należy z pewnością przypisać szybkości postępowania prowadzonego przez sędziów pokoju. Jak pokazuje praktyka, sprawy rozpatrywane przez sędziów pokoju rozstrzygane są najczęściej na jednym posiedzeniu, po przeprowadzeniu uproszczonego i skróconego postępowania dowodowego. Istotne zredukowanie formalizmu postępowania oraz jego wydajne przyspieszenie pozwala

na odpowiednie zredukowanie w skali globalnej kosztów związanych z obsługą wymiaru sprawiedliwości.

Uwzględniając społeczny charakter sądownictwa sędziów pokoju, należy przyjąć, że zwiększa ono zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości. Sędziowie pokoju, powiązani z lokalną społecznością, nad którą sprawują jurysdykcję, mogą jawić się społeczeństwu jako bardziej wiarygodni niż instytucjonalnie odseparowani sędziowie zawodowi. W tym ujęciu sądownictwo sędziów pokoju może być postrzegane jako instytucja ograniczająca izolacjonizm, korporacjonizm i hermetyczność sądownictwa zawodowego. Demokracja omawianej odmiany sądownictwa przekłada się również na zwiększenie autorytetu oraz przekonywalności wydawanych rozstrzygnięć. W kontekście powyższego nie bez powodu w literaturze przedmiotu podnosi się, że jedną z kluczowych cech sądownictwa pokoju, stanowiącą zarazem jedną z jego największych zalet, jest bliskość sądownictwa sędziów pokoju. Bliskość ta występuje w co najmniej kilku aspektach. Po pierwsze oznacza ona rozstrzyganie spraw przez sędziów łatwiej przyjmujących w osądzie perspektywę „przeciętnego obywatela”, niż to jest w przypadku sędziów zawodowych. Po drugie na gruncie sądownictwa sędziów pokoju występuje bliskość sporu, który zazwyczaj dotyczy drobnych spraw związanych z życiem codziennym. Po trzecie można wskazać na tzw. bliskość czasu, czyli szybkość prowadzonych przez sędziów pokoju postępowań. Po czwarte w grę może wchodzić bliskość stron procesowych, przez którą należy rozumieć okoliczność, że strony uwikłane w spór sądowy najczęściej żyją obok siebie, nawiązując wspólnie stosunki prawne i faktyczne. Po piąte bliskość sądownictwa pokoju może być postrzegana w kategoriach geograficznych jako sprawowanie jurysdykcji nad ograniczonym obszarem terytorialnym. Po szóste sądownictwo sędziów pokoju charakteryzuje bliskość ekonomiczna, związana z minimalizacją kosztów sądowych prowadzonych przez sędziów pokoju spraw. Po siódme wreszcie sądownictwo pokoju to bliskość oznaczająca zredukowanie symbolicznego dystansu pomiędzy sądownictwem a obywatelami, oparta na bardziej „nieformalnej” sprawiedliwości¹².

Wszystkie przedstawione zalety sądownictwa sędziów pokoju zasługują na pełną aprobatę i jawią się jako istotny argument przemawiający za podjęciem wysiłku legislacyjnego w przedmiocie wprowadzenia tej instytucji do polskiego porządku prawnego.

¹² J. Szymanek, *Instytucja sędziego pokoju w Belgii*, [w:] Poglódek A. (red.), *Instytucja sędziego pokoju w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2020, s. 15.

Literatura

- Kruszyński P., Kil J., *Sądownictwo Sędziów Pokoju w drobnych sprawach karnych – perspektywa legislacyjna*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, t. 1.
- Szymanek J., *Instytucja sędziego pokoju w Belgii*, [w:] A. Poglódek (red.) *Instytucja sędziego pokoju w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2020.
- Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX.