

Joanna Kielin-Maziarz

## Problem niezawisłości sędziów pokoju

### 1. Wprowadzenie

Instytucja sędziów pokoju w polskim systemie prawnym nie jest rozwiązaniem nowym, gdyż funkcjonowała już w XIX w., a później w mniejszym zakresie w II Rzeczypospolitej.

Obecnie prace nad powołaniem sędziów pokoju prowadzone są przez specjalny zespół powołany przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę w marcu 2021 r.<sup>1</sup> Według zapowiedzi prace zespołu mają zostać zakończone jesienią 2021 roku. Zanim powołano zespół prezydencki, powstał projekt przygotowany przez ugrupowanie Kukiz '15. Współautorem tego projektu jest prof. Piotr Kruszyński, który stanął również na czele zespołu prezydenckiego. Prace nad projektem prowadzone były także przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Prócz projektu, który jest opracowywany przez zespół powołany przez Prezydenta, w lipcu 2021 roku do Sejmu trafił projekt przygotowany przez Koalicję Polską (Poselski projekt ustawy o sądach pokoju oraz o zmianie niektórych innych ustaw)<sup>2</sup>. Wyniki prac tych zespołów są, w zakresie niektórych rozwiązań, zupełnie odmienne od proponowanych przez zespół pracujący przy Prezydencie. Projekty te staną się podstawą rozważań o niezawisłości sędziów pokoju w tym opracowaniu.

---

1 Po oddaniu tekstu do opracowania, Prezydent RP podpisał projekt przygotowany przez powołany przez niego zespół.

2 EW-020-577/21; druk nr 1762, Sejm IX kadencji, < [http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-577-2021/\\$file/9-020-577-2021.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-577-2021/$file/9-020-577-2021.pdf) >, dostęp: 22 listopada 2021 r.

Idea przywrócenia sądów pokoju i prace na projektem ustawy restytuującej tę instytucję zostały zainicjowane jako sposób na odciążenie sądów powszechnych i zmniejszenie przewlekłości postępowań prowadzonych przez sądy powszechne. Nie ma wątpliwości co do tego, że czas oczekiwania na wyznaczenie pierwszego terminu rozprawy w sprawach cywilnych, jak również czas trwania postępowań karnych jest długi. Utworzenie instytucji sędziów pokoju, zgodnie z założeniami projektodawców, ma przyczynić się do usprawnienia funkcjonowania sądów i przede wszystkim zwiększenia ekonomiki procesowej<sup>3</sup>. Ustanowienie sądownictwa sędziów pokoju niesie jednak za sobą problem natury ustrojowej. Sądy pokoju miałyby stać się sądami pierwszej instancji, apelacja rozpatrywana miałaby być przez sądy rejonowe.

Wprowadzając instytucję sądów i sędziów pokoju, należy dokonać zmiany w art. 175 Konstytucji, który stanowi, że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe. Dlatego wprowadzanie sądów pokoju będzie wymagać zmiany tego przepisu. Propozycją może być np. dodanie ustępu 3, który zgodnie z jednym z projektów brzmiałby następująco: „wymiar sprawiedliwości w zakresie określonym w ustawie mogą sprawować także sędziowie pokoju” oraz dodania art. 182a ust. 1, który miałby określać sposób wyboru sędziów pokoju. Otwartym wydaje się być jednak pytanie, czy w aktualnej sytuacji politycznej jest szansa na dokonanie jakiegokolwiek nowelizacji Konstytucji. Zmiana Konstytucji, dzięki której sądy pokoju będą mogły stać się sądami pierwszej instancji, spowoduje, że sąd rejonowy rozpoznawałby jedynie apelację od orzeczeń sądów pokoju.

Zgodnie z założeniami sędziowie pokoju mają być wybierani w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym<sup>4</sup>. Bez wątplenia wprowadzenie tej zmiany wyłaczyłoby wątpliwości konstytucyjne, które mogły powstać w stosunku do sądownictwa sędziów pokoju, dając tej instytucji silną legitymację ustrojową<sup>5</sup>.

---

3 P. Kruszyński, J. Kil, *Sądownictwo...*, s. 143.

4 < <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/sedziowie-pokoju--sprawiedliwosc-blisko-ludzi> >, dostęp: 14 kwietnia 2021 r.

5 J. Kil, *Skład...*, s. 297.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy proponowany model sądownictwa sędziów pokoju realizuje zasadę niezawisłości sędziowskiej. Przedmiotem opracowania jest analiza formy udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, jaką jest sądownictwo sędziów pokoju w świetle zasady niezawisłości sędziowskiej. Tym bowiem, co w mojej ocenie budzi największą wątpliwość, jest – prócz ich projektowej kognicji – kwestia zakresu i zagwarantowania im niezawisłości. Zgodnie z zasadą niezawisłości sędziowskiej sędziowie w sprawowaniu swej funkcji podlegają tylko Konstytucji i ustawom. Sędzia jest więc zobowiązany tylko do właściwego stosowania Konstytucji i ustaw<sup>6</sup>, dokonując samodzielnie wykładni prawa oraz oceny faktów, dowodów podczas wypełniania czynności z zakresu wymiaru sprawiedliwości<sup>7</sup>. Mając na uwadze to, że w jednym z projektów przywrócenia instytucji sędziów pokoju zawarta jest możliwość sprawowania tej funkcji przez osoby, które mogą nie mieć wykształcenia prawniczego, dużą wątpliwość budzi możliwość dokonywania przez nie samodzielnie wykładni prawa. Gwarancją niezawisłości sędziowskiej jest również nieusuwalność sędziego z urzędu. Zgodnie natomiast z przedstawionymi propozycjami sędziowie pokoju mają być wybierani i pełnić swoją funkcję kadencyjnie, co niewątpliwie nie przyczynia się do realizacji wskazanej gwarancji.

## 2. Sądownictwo pokoju

Sądy pokoju, jak wiadomo, są instytucją składającą się z niezawodowych sędziów (choć mogą wchodzić w ich skład osoby posiadające wykształcenie prawnicze), którzy orzekają w drobnych sprawach z zakresu prawa cywilnego (tutaj wpływ ma przeważnie wartość przedmiotu sporu) oraz w sprawach z zakresu prawa karnego (w zależności od wagi czynu i jego zagrożenia karą). Postępowania przed sądami pokoju toczą się szybciej ze względu na to, że nie jest prowadzone postępowanie dowodowe. Dlatego też ich wprowadzenie miałoby stanowić remedium na przewlekłość postępowania przed sądami powszechnymi, jak również ma wpłynąć na skrócenie czasu oczekiwania na rozpoznanie sprawy, gdyż opóźnienia te

---

6 A. Wasilewski, *Władza...*, s. 9.

7 B. Banaszak, w: *Konstytucja...*, uwaga Nb. 1 do art. 178.

bez wątpienia powodują osłabienie skuteczności sądów, jak i obniżają poziom zaufania do nich<sup>8</sup>. Postępowanie przed sądami pokoju ma mieć ponadto charakter odformalizowany. Z uwagi na fakt, iż w założeniu sprawy rozstrzygane przez sędziów pokoju nie dotyczą skomplikowanej materii, nie wymagają więc od rozstrzygających szerokiej wiedzy prawniczej. Powiązanie sądów pokoju z samorządem, a więc ich lokalny charakter oraz niezawodowy skład orzekający (wynikający z rodzaju rozpoznawanych spraw) powoduje, że mają one z założenia być bliższe społeczeństwu. Tym, co przemawia za możliwym sukcesem sędziów pokoju, jest szeroka dostępność społeczna tego sądownictwa. Dzięki jej wprowadzeniu w szerszej mierze realizowane może być też prawo do sądu<sup>9</sup>.

Nie ma jednorodnych kryteriów określenia spraw, które w ujęciu modelowym są rozstrzygane przez sędziów pokoju. Należec do nich może kryterium odmiany gatunkowej czynów zabronionych (przestępstwa, wykroczenia), wysokość ustawowego zagrożenia karą czynów zabronionych, konieczność zastosowania środków przymusu karnoprosesowego, jak i dokonania określonych czynności dowodowych. W sprawach cywilnych decydującym kryterium może być wartość przedmiotu sporu, lecz także złożoność stanu faktycznego i związana z tym konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego<sup>10</sup>. Sądy pokoju rozstrzygają więc sprawy mniejszej wagi, wchodząc w skład sądownictwa powszechnego.

Sędziowie orzekający w sądach pokoju nie są sędziami w konstytucyjnym rozumieniu, nie spełniają bowiem kryteriów koniecznych do pełnienia tej funkcji, ponadto sposób ich wyłaniania – w drodze wyborów powszechnych, jak i kadencyjność pełnionego urzędu, są nie do pogodzenia ze sposobem powoływania i pełnienia funkcji przez sędziów zawodowych. Sędziowie pokoju w zależności od przyjmowanej koncepcji mogą posiadać lub nie wykształcenie prawnicze. W założeniu mają być oni niezależni i niezawisli oraz mogą utracić urząd lub być zawieszonymi w jego sprawowaniu jedynie w wyjątkowych okolicznościach, przewidzianych przez ustawę. Są wybierani w wyborach powszechnych i rozstrzygają

8 Wyrok TK z 26 lutego 2008 r., SK 89/06; wyrok TK z 7 grudnia 2010 r., P 11/09; wyrok TK z 18 października 2011 r., SK 39/09; P. Kruszyński, J. Kil, *Sądownictwo...*, s. 144.

9 P. Kruszyński, J. Kil, *Sądownictwo...*, s. 144–145.

10 J. Kil, *Skład...*, s. 284.

jedynie sprawy pochodzące z okręgu, w którym zostali wybrani. Pełnią urząd kadencyjnie<sup>11</sup>.

Wymienione wyżej elementy kształtujące koncepcję sędziów pokoju wywołują poważne zastrzeżenia. Bez wątplenia przyjęty model budzi wątpliwości co do możliwości zapewnienia realizacji przyjętych w doktrynie gwarancji niezawisłości sędziowskiej, przede wszystkim z uwagi na sposób wyboru sędziów oraz ich kwalifikacji.

### 3. Niezawisłość sędziowska – elementy i gwarancje

Mówiąc o niezawisłości sędziów pokoju, należy odnieść się do zasady niezawisłości sędziowskiej i elementów ją kształtujących. Posłuży to do oceny, czy proponowany model sędziów pokoju spełnia przesłanki niezawisłości sędziowskiej.

Niezawisłość sądownictwa jest jedną z gwarancji realizacji zasady trójpodziału władzy. Składa się na nią niezależność sądów, przewidziana w art. 173 Konstytucji, zgodnie z którym: „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz” oraz niezawisłość sędziów, o której mowa w art. 178 ust. 1, stanowiąc, że: „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”. Można stwierdzić, co jest również niezwykle istotne z punktu widzenia niniejszego opracowania, że osoby wykonujące czynności sędziego (czyli także sędziowie pokoju), które nie są obdarzone gwarancjami niezawisłości, nie mogą tworzyć niezawisłego sądu<sup>12</sup>. Pozostałe władze, zwłaszcza władza wykonawcza, nie mogą ingerować w sferę, w której sędziowie są niezawisli<sup>13</sup>. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznaje niezawisłość sędziów za „integralny element sądenia”<sup>14</sup>. Wymóg niezawisłości sędziowskiej nie może ulegać żadnym modyfikacjom ze strony państw członkowskich. Powinien być więc bezwzględnie przestrzegany. Sędziowie powinni wypełniać funkcję w sposób wolny od nacisków, nakazów, poleceń, interwencji, wytycznych czy sugestii płynących z zewnątrz. Na

---

11 *Biała...*, s. 5.

12 Sławomir Polański twierdzi nawet, że: „niezawisłość jest warunkiem sine qua non niezależności i bezstronności sądu” – S. Polański, *Wykonywanie...*, s. 197–212.

13 M. Zubik, *Konstytucja...*, s. 669.

14 Wyrok TSUE z 24 czerwca 2019 r., C-619/18, pkt 58.

niezawisłość sędziowską składa się także obiektywna bezstronność. Sędzia nie może bowiem ujawniać swoich poglądów w sprawie. Nie może kierować się posiadanymi poglądami na sprawy identyczne albo zbliżone do tych, z którymi spotyka się w trakcie wykonywania służbowych czynności. Sędzia nie może więc ujawniać, a tym bardziej demonstrować własnego podejścia do sprawy<sup>15</sup>.

Według Trybunału Konstytucyjnego niezawisłość sędziego to:

bezstronność w stosunku do uczestników postępowania; niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych; samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych; niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych; a także wewnętrzna niezależność sędziego. Poszanowanie i obrona tych wszystkich elementów niezawisłości są konstytucyjnym obowiązkiem wszystkich organów i osób stykających się z działalnością sądów, ale także są konstytucyjnym obowiązkiem samego sędziego. Naruszenie tego obowiązku przez sędziego oznaczać może sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości sędziowskiej, a to jest równoznaczne z bardzo poważnym uchybieniem podstawowym zasadom funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości<sup>16</sup>.

Wprawdzie brak jest legalnej definicji niezawisłości, jednak jej treść jest utrwalona w doktrynie i orzecznictwie. Jest ona nie tylko uprawnieniem sędziego, lecz także jego konstytucyjnym obowiązkiem<sup>17</sup>, który jest warunkiem właściwej ochrony praw jednostki.

Granice niezawisłości sądownictwa wyznacza obowiązek podporządkowania się sędziów Konstytucji i ustawom<sup>18</sup>. Nie jest to jednak jego prawo podmiotowe, którego ochrony mógłby dochodzić<sup>19</sup>. W literaturze przedmiotu już od dawna podejmowano próby definiowania tego pojęcia. Na temat niezawisłości, na gruncie poprzednio obowiązującej

---

15 A. Świątkowski, *Niezawisłość...*, s. 63.

16 Wyrok TK z 24 czerwca 1994 r., K 3/98.

17 Wyrok TK z 17 listopada 2015 r., K 34/15; B. Naleziński, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 178.

18 A. Zieliński, *Niezawisłość...*, s. 254.

19 Postanowienie TK z 11 lipca 2001 r., Ts 41/01; B. Naleziński, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 178.

Konstytucji, wypowiadał się S. Włodyka<sup>20</sup>. Wskazywał na to, że zasada niezawisłości obejmuje nie tylko sędziów zawodowych, lecz także ławników (zakres podmiotowy). Dotyczy tylko czynności, które wchodzą w zakres sprawowania jurysdykcji (zakres przedmiotowy). Sędzia, realizując zasadę niezawisłości, jest podległy jedynie ustawom i swojemu wewnętrznemu przekonaniu. Nikt nie ma prawa wpływać na sędziego w kierunku takiego czy innego załatwienia rozpatrywanej przez niego sprawy (ujęcie negatywne)<sup>21</sup>. Zgodnie z jego poglądem niezawisłość oznacza, że sędzia, jak i ławnik, mają być wolni od wpływu jakichkolwiek czynników zewnętrznych przy podejmowaniu wszelkich czynności w całym przebiegu postępowania sądowego, z wyłączeniem czynności o charakterze czysto porządkowym.

Andrzej Murzynowski i Adam Zieliński określali niezawisłość sędziowską jako bezstronność w stosunku do przedmiotu sprawy i uczestników postępowania, niezależność od instytucji pozasądowych, samodzielność wobec innych organów sądowych oraz uniezależnienie od wpływów czynników społecznych<sup>22</sup>. Można wskazać na podwójny sens niezawisłości sądownictwa: niezależność tej władzy od pozostałych władz oraz niezawisłość sądów w rozstrzygnięciu sporów i spraw poddanych im przez strony. Bogusław Banaszak zaś definiował niezawisłość jako niedopuszczalność jakiegokolwiek ingerencji z zewnątrz lub wywierania nacisku na sędziego w celu takiego czy innego rozstrzygnięcia sprawy. Zapewnia to neutralność sędziego, a co za tym idzie, gwarantuje obiektywne postępowanie przed sądem<sup>23</sup>.

Podsumowując poglądy na temat niezawisłości sędziowskiej, należy stwierdzić, że w doktrynie zostały wykształcone elementy pozwalające na zbudowanie jej definicji, do których należy: podległość prawu (sędzia podlega Konstytucji i ustawom, również umowom międzynarodowym ratyfikowanym za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie oraz aktom, o których mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji), w trakcie rozstrzygnięcia podległość tylko wskazówkom zawartym w wyrokach sądu wyższej

---

20 S. Włodyka, *Ustrój...*, s. 72 i n.

21 S. Włodyka, *Ustrój...*, s. 72 i n.

22 A. Murzynowski, A. Zieliński, *Ustrój...*, s. 3–19.

23 B. Banaszak, w: *Konstytucja...*, uwaga Nb. 1 do art. 178.



instancji, zgodnie z przepisami proceduralnymi<sup>24</sup>, swojemu wewnętrznemu przekonaniu, bezstronność w stosunku do przedmiotu sprawy i uczestników postępowania. Sędzia powinien pozostawać więc wolny od wpływów zewnętrznych.

Przyjmuje się, że niezawisłość sędziowska ma dwa wymiary. W wymiarze pozytywnym oznacza, że sędzia w zakresie sprawowania urzędu, przede wszystkim w ramach orzekania, powinien kierować się wyłącznie obowiązującym prawem oraz własnym sumieniem<sup>25</sup>. Na wydawane przez niego wyroki nie powinny mieć również wpływu jego własne przekonania polityczne, światopoglądowe, osobiste<sup>26</sup>. W wymiarze negatywnym niezawisłość sędziowska oznacza, że sędzia powinien być wolny od ingerencji w przebieg prowadzonych postępowań. Nie można więc wywierać wpływu na orzekanie. Oznacza to zupełny zakaz ingerencji w orzekanie osób trzecich<sup>27</sup>.

W literaturze przedmiotu, jak i w orzecznictwie TK<sup>28</sup> w sposób wyraźny określone są gwarancje niezawisłości sędziowskiej, tak by sędziowie mogli orzekać w sposób swobodny. Przede wszystkim jednak należy wskazać na gwarancje niezawisłości sędziowskiej, o których stanowi Konstytucja RP, jak i ustawa z dn. 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>29</sup>. Gwarancje te wynikają również ustawy z dn. 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>30</sup>, ustawy z dn. 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych<sup>31</sup>, ustawy z dn. 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym<sup>32</sup>, ustawy z dn. 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu<sup>33</sup> i ustaw o Trybunale Konstytucyjnym<sup>34</sup>.

24 L. Garlicki, *Polskie...*, s. 335.

25 A. Olaś, 2.3. *Zasada...*

26 Tak m.in. A. Wasilewski, *Władza...*, s. 9; M. Walasik, *Konstytucyjna...*, s. 846.

27 A. Olaś, 2.3. *Zasada...*

28 Wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., K 3/98; wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., K 8/99; wyrok TK z 20 lipca 2004 r., SK 19/02.

29 Dz.U. 2020, poz. 2072, tekst jedn.

30 Dz.U. 2021, poz. 13, tekst jedn.

31 Dz.U. 2020, poz. 1754, tekst jedn.

32 Dz.U. 2021, poz. 154, tekst jedn.

33 Dz.U. 2019, poz. 2122, tekst jedn.

34 Ustawa z dn. 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału



W art. 180 Konstytucji ustanowiona została zasada nieusuwalności sędziego, która przestaje obowiązywać jedynie w szczególnych, enumeratywnie określonych przypadkach. Sędzia jest także nieprzenoszalny. Można wskazać również na stabilność zawodu sędziego, który jest powoływany na czas nieoznaczony (art. 179 Konstytucji). Sędzia nie może zajmować innych urzędów i funkcji państwowych (art. 103 ust. 2 Konstytucji), jak również podejmować się zajęć, które przeszkadzałyby w pełnieniu obowiązków lub uchybiałyby jego godności bądź zachwiałyby zaufanie do jego bezstronności (art. 98 p.u.s.p.). W art. 178 ust. 2 jest mowa o zapewnieniu sędziemu warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności urzędu oraz zakresowi jego obowiązków (art. 178 ust. 2 Konstytucji RP). Gwarancją niezawisłości sędziego jest również konstytucyjny zakaz członkostwa w partiach politycznych, związkach zawodowych oraz prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 3 Konstytucji RP). Sędzia nie może sprawować mandatu posła (art. 103 ust. 2 Konstytucji RP) ani senatora (art. 108 w zw. z art. 103 ust. 2 Konstytucji RP). Konstytucyjną gwarancją niezawisłości sędziowskiej jest także immunitet sędziowski (art. 181 Konstytucji RP). Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego stanowi również jedną z przesłanek jego niezawisłości.

W doktrynie do wyżej wymienionych gwarancji niezawisłości sędziowskiej zalicza się również odpowiedni poziom moralno-etyczny sędziego i jego kwalifikacje oraz doświadczenie zawodowe, cechy osobowości sędziego, wysoki poziom moralny, wysoki poziom etyczny<sup>35</sup>.

Gwarancjami procesowymi niezawisłości sędziowskiej są: kolegialność składu orzekającego, jawność rozprawy sądowej, tajność narady i głosowania, zasada swobodnej oceny dowodów, instytucja wyłączenia sędziego. Wynikają one głównie z zasad postępowania cywilnego oraz procedury karnej i administracyjnej.

---

Konstytucyjnego, Dz.U. poz. 2074 oraz Dz.U. 2018, poz. 849; ustawa z dn. 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Dz.U. 2018, poz. 1422; ustawa z dn. 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz.U. 2019, poz. 2393.

35 B. Stępień-Załucka, *Niezawisłość...*, s. 137.

#### 4. Niezawisłość sędziów pokoju a potrzeba zmiany Konstytucji RP

Rozważając instytucję sędziów pokoju, należy zastanowić się, czy istnieją konstytucyjne podstawy do mówienia o ich niezawisłości. Czy więc z wprowadzeniem instytucji sędziów pokoju istnieje konieczność odpowiedniej zmiany Konstytucji, która obecnie przymiot ten daje jedynie sędziom zawodowym?

Należy więc przede wszystkim zastanowić się nad możliwością sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sędziów niezawodowych, odnosząc się do art. 182 Konstytucji. Zgodnie z jego treścią udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa. Z przepisu tego można wywieść, że podstawową obsadę sądów, sprawujących wymiar sprawiedliwości, powinni stanowić sędziowie zawodowi<sup>36</sup>. Jakkolwiek w Konstytucji nie są określone warunki, jakie powinny spełniać osoby, które mają pełnić urząd sędziego, to jednak w literaturze przedmiotu zakłada się, że osoby te winny być wyłaniane z grona wykwalifikowanych prawników<sup>37</sup>. Takie też stanowisko zawarte zostało w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2007 r.<sup>38</sup>, który stwierdził, że wymiar sprawiedliwości sprawowany jest przez sędziów. Sąd niezawisły i niezależny to sąd, który składa się z sędziów. Wyjątkiem przewidzianym wprost w Konstytucji jest udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości na zasadach określonych w ustawie. Równocześnie Trybunał stwierdził jednak, 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. 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

---

36 A. Olaś, 2.3. *Zasada...*

37 A. Olaś, 2.3. *Zasada...*; M. Walasik, *Wyrokowanie...*, s. 532; M. Walasik, *Konstytucyjna...*, s. 847.

38 Wyrok TK z 24 października 2007 r., SK 7/06.

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 wzorcowi niezawisłości, wynikającemu z konstytucyjnych przepisów dotyczących statusu sędziego.

Stanowisko to zostało powtórzone w wyroku Trybunału z 2011 r.<sup>39</sup>, dotyczącym statusu referendarzy. Trybunał stwierdził, że referendarz sądowy jako: „podmiot, któremu powierzono w ramach struktury sądów oznaczone zadania z zakresu ochrony prawnej, musi mieć zagwarantowane warunki: stabilności zatrudnienia, bezstronności i niezależności od innych organów władzy publicznej”<sup>40</sup>. Jego uprawnienia i właściwości, choć nie jest sędzią zawodowym, powinny być zbliżone do prawnoustrojowej pozycji sędziego. Jak wskazuje M. Horodniczy<sup>41</sup>, dotyczy to również szczególnych warunków nawiązania oraz rozwiązania stosunku pracy z referendarzami, które dodatkowo wzmacniają ich pozycję zawodową oraz stabilność zatrudnienia. Trybunał dopuścił więc możliwość sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez osoby, które nie są sędziami w konstytucyjnym rozumieniu, jednakże muszą być spełnione dwa warunki – konstytucyjnie legitymizowany cel oraz zapewnienie w drodze ustawowej materialnych warunków niezawisłości i niezależności. Stanowisko zawarte w tym wyroku uznawane jest również przez zespół prezydencki za wystarczającą podstawę do tego, ażeby przyjąć, że wprowadzenie sądów i sędziów pokoju jest możliwe bez konieczności zmiany ustawy zasadniczej. Sędziowie pokoju mogliby więc, w tym ujęciu, orzekać na takiej zasadzie jak asesory sądowi. Myślę jednak, że bardziej adekwatnym dla uzasadnienia tego stanowiska byłoby odwołanie do wskazanego wyżej wyroku z 2011 r. dotyczącego statusu referendarza, ze względu na uwagi poczynione powyżej.

Sędziom pokoju należy w drodze ustawy zagwarantować niezawisłość w takim stopniu, jaki przysługuje sędziom zawodowym, jeżeli oni

---

39 Wyrok TK z 12 maja 2011 r., P 38/08.

40 Zob. uzasadnienie wyroku TK z 12 maja 2011 r., P 38/08.

41 M. Horodniczy, *Wykonywanie...*, s. 165.

również mają sprawować wymiar sprawiedliwości. W przeszłości asesory orzekający w sądach rejonowych poprzez zbyt silne ich powiązanie z Ministrem Sprawiedliwości nie mogli posiadać gwarancji niezawisłości równych sędziom sądów powszechnych. Minister Sprawiedliwości podejmował w rzeczywistości uznaniową decyzję w sprawie mianowania asesora, powierzania mu wykonywania czynności sędziego<sup>42</sup>. Powierzenie przez Ministra Sprawiedliwości za zgodą kolegium sądu okręgowego tzw. votum asesorom nie podlegało kontroli ze strony Krajowej Rady Sądownictwa. Minister Sprawiedliwości miał także możliwość odwołania asesora z wykonywania czynności sędziowskich, a nie istniały równocześnie ustawowe przesłanki takiego odwołania. Tym, co nie pozwalało również na zapewnienie realnej niezawisłości asesora orzekającego w sądzie rejonowym, był brak wymogu apolityczności takiej osoby<sup>43</sup>. Taki stan rzeczy prowadził do sytuacji, w której nie można było mówić o niezawisłości asesorów sądowych. W przywołanym wyroku z 2007 r. Trybunał nie uznał jednak za godzącą w zasadę niezawisłości asesorów regulację pozwalającą na delegowanie asesorów pełniących funkcje sędziowskie do innych sądów bez ich zgody. Również kwestia wysokości uposażenia asesora nie została uznana za niegwarantującą jego niezawisłość. Konstytucja nie gwarantuje bowiem równego wynagradzania sędziów wszystkich szczebli sądownictwa.

Jeżeli więc sędzia pokoju ma sprawować wymiar sprawiedliwości, podobnie jak to obecnie czyni asesor, muszą przysługiwać mu takie same gwarancje niezawisłości sędziowskiej. Asesor pełniący czynności sędziowskie powinien cechować się takimi samymi walorami jak sędzia zawodowy. Ta sama uwaga dotyczy sędziów pokoju<sup>44</sup>. Jednocześnie nie może jednak umknąć uwadze, że status sędziego określony jest w konstytucji. Zgodnie z poglądem TK, wyrażonym we wskazanym wyroku, Rozdział VIII Konstytucji normuje status sędziego z punktu widzenia zasad organizacji władz państwowych, czyli przede wszystkim w odniesieniu do zasady podziału władzy. Konstytucja nie reguluje bowiem całościowo zagadnienia funkcjonowania władzy sądowniczej.

42 S. Polański, *Wykonywanie...*, s. 205.

43 A. Kustra, *Glosa...*, s. 178 i n.

44 T. Ereciński, J. Gudkowski, J. Iwulski, *Komentarz...*, s. 399.

Konstytucja więc w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości w dużej mierze odsyła do ustaw. Uważa się jednak, że pewnych kwestii ustawa regulować nie może<sup>45</sup>. Należą do nich warunki pracy sędziego, określone w art. 178 ustawy zasadniczej. Nie jest również możliwe odesłanie ustawowe do art. 178 Konstytucji i uznanie, że przepisy te stosuje się odpowiednio do innych osób wykonujących funkcje sędziego, ponieważ we wskazanym wyroku Trybunał takiej możliwości nie dopuścił, stwierdzając, że: „konstrukcja ustawowego odesłania do regulacji konstytucyjnej budzi zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia hierarchii źródeł prawa. Chodzi o to, że o zakresie zastosowania norm konstytucyjnych nie mogą decydować normy niższego rzędu. Podważałoby to zasadę bezpośredniego stosowania konstytucji oraz jej nadrzędną pozycję w systemie źródeł prawa”. Mając powyższe na uwadze, należałoby stwierdzić, że ukształtowanie tylko w drodze ustawy statusu sędziów pokoju, jak i innych osób sprawujących wymiar sprawiedliwości, nie jest możliwe. Założeniem ustrojodawcy było bowiem to, że wymiar sprawiedliwości będzie sprawowany przez sędziów z udziałem czynnika społecznego. Sąd nie może być niezależny i bezstronny, jeżeli nie będzie to powiązane z niezawisłością sędziów, zagwarantowaną w rozdziale VIII Konstytucji<sup>46</sup>. Oznacza to, że wprowadzenie instytucji sędziów pokoju i zagwarantowanie im niezawisłości nie może odbyć się bez wprowadzenia zmian w Konstytucji. Dla obecności sędziów pokoju w wymiarze sprawiedliwości nie wystarcza art. 182 Konstytucji, który stanowi o udziale obywateli w sprawowaniu władzy. Uwagę na to zwraca R. Piotrowski, który podkreśla, że w tej podstawie możemy mówić tylko o udziale obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, który pozostaje jednak jedynie „udziałem”, nie zaś jego formą<sup>47</sup>. Obywatele uczestniczą więc w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, a nie sprawują wymiar sprawiedliwości<sup>48</sup>. Nieco inny pogląd wyraża B. Naleziński. Uważa, że o ile nie można rozszerzyć zakresu stosowania art. 178 ust. 1 na inne poza sędziami podmioty, które sprawują wymiar sprawiedliwości, to nie ma zakazu, ażeby w drodze ustawy ukształtować

45 S. Polański, *Wykonywanie...*, s. 207.

46 L. Wiśniewski, *Wolności...*, s. 143; S. Polański, *Wykonywanie...*, s. 207.

47 R. Piotrowski, *Sędziowie...*

48 R. Piotrowski, *Sędziowie...*

ich status „na podobieństwo i według wzoru niezawisłości”, który wynika z konstytucyjnych przepisów dotyczących sędziego<sup>49</sup>. Wprowadzając rozwiązania dotyczące niezawisłości sędziów pokoju, należy przede wszystkim ustanowić, że będą oni podlegali jedynie Konstytucji i ustawom<sup>50</sup>. Również wskazane wyżej gwarancje niezawisłości sędziowskiej powinny znaleźć odzwierciedlenie w regulacji ustawowej dotyczącej sędziów pokoju.

### 5. Przesłanki niezawisłości sędziów pokoju w projektach ustaw

W dalszej części opracowania dokonam analizy tych elementów niezawisłości sędziowskiej, które, z punktu widzenia rozwiązań zaproponowanych we wskazanych na wstępie projektach, mogą wzbudzać największą wątpliwość. Należą do nich: samodzielność w orzekaniu, wynikająca z odpowiednich kwalifikacji zawodowych, niepołączalność stanowisk, stabilność zawodu sędziego – powoływanie na czas nieoznaczony, apolityczność.

Z zasadą niezawisłości sędziowskiej łączy się problem wyłaniania sędziów pokoju w drodze wyborów. Z jednej strony bowiem sędziowie pokoju wyłaniany w drodze wyborów przez lokalną społeczność są niezależni od pozostałych władz – od wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej<sup>51</sup>.

Twórcy poselskiego projektu przygotowanego przez Koalicję Obywatelską podkreślają, że osoba wybrana przez obywateli będzie o wiele bardziej niezależna od pozostałych władz, ponieważ posiada własny mandat wyborczy w przeciwieństwie do osoby powoływanej przez zamknięte gremia<sup>52</sup>. Z drugiej zaś strony otwartą pozostaje kwestia lojalności

---

49 B. Naleziński, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 178.

50 Tak jak art. 106j § 1 p.u.s.p., który dotyczy asesorów sądowych, czy art. 169 § 1 p.u.s.p. dotyczący ławników.

51 Poselski projekt ustawy o sądach pokoju oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 1762, Sejm IX kadencji, s. 32, < [http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-577-2021/\\$file/9-020-577-2021.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-577-2021/$file/9-020-577-2021.pdf) >, dostęp: 22 listopada 2021 r.

52 Poselski projekt ustawy o sądach pokoju oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 1762, Sejm IX kadencji, s. 32, < [http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-577-2021/\\$file/9-020-577-2021.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-577-2021/$file/9-020-577-2021.pdf) >, dostęp: 22 listopada 2021 r.

sędziego wobec swoich wyborców. Ma on bowiem być wybierany równocześnie z wyborami organów samorządu terytorialnego, w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Problemem i kwestią otwartą pozostaje więc i w tym przypadku to, czy sędzia pokoju będzie wybierany na jedną czy więcej kadencji. Sędzia wybierany na więcej niż jedną kadencję będzie starał się zapewnić sobie ponowny wybór, co może spowodować sytuację, w której, chcąc osiągnąć poparcie lokalnej społeczności, będzie orzekał zgodnie z jej oczekiwaniami, nie zaś zgodnie z własnym przekonaniem. Dlatego tak ważne są takie przymioty kandydata jak wysoki poziom moralny i etyczny. Wątpliwość co do niezawisłości sędziów pochodzących z wyborów ma K. Stępnia, podnosząc, czy, co do zasady, sędzia pochodzący z wyborów powszechnych może być niezawisły<sup>53</sup>.

Można mieć również wątpliwość co do apolityczności sędziów pokoju. Projekty zespołu prezydenckiego i opracowane w Ministerstwie Sprawiedliwości nie określają, przynajmniej jak na razie, kto będzie miał prawo zgłaszania kandydatów na sędziów pokoju w wyborach do sprawowania urzędu. Projekt poselski przewiduje natomiast, że kandydatów na sędziów pokoju zgłaszać będą mogli: właściwi miejscowo prezesi sądów okręgowych, właściwi miejscowo prezesi sądów rejonowych, stowarzyszenia, inne organizacje społeczne i zawodowe, zarejestrowane na podstawie przepisów prawa, działających na obszarze odpowiedniego powiatu z wyłączeniem partii politycznych, uczelnie wyższe prowadzące studia na kierunku prawo, grupy co najmniej 50 obywateli mających czynne prawo wyborcze zamieszkujących stale na terenie danego powiatu<sup>54</sup>. Wydaje się, że takie ukształtowanie kręgu podmiotów, które mogą zgłaszać kandydatów, może zapewnić ich apolityczność.

Istnieje również problem finansowania kampanii wyborczej w takich wyborach, na co również zwraca uwagę K. Stępnia. Wątpliwość budzi bowiem to, w jakim zakresie na wybór wpływałyby kwestie dotacji i przejrzystości rozliczeń<sup>55</sup>. Problematyczne jest także samo prowadzenie kampanii wyborczej. Jest to bowiem niezgodne z zasadą niezawisłości

---

53 K. Stępnia, *Niepokojące...*

54 Art. 14 poselskiego projektu ustawy o sądach pokoju oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 1762, Sejm IX kadencji, s. 7, < [http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-577-2021/\\$file/9-020-577-2021.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-577-2021/$file/9-020-577-2021.pdf) >, dostęp: 22 listopada 2021 r.

55 K. Stępnia, *Niepokojące...*



sędziowskiej, jeżeli dojdzie do wyboru i powołania do pełnienia urzędu. Rozwiązaniem byłby, jak wskazałam również wyżej, brak możliwości kandydowania na drugą kadencję. Dlatego też, na co zwrócono uwagę w projekcie Koalicji Obywatelskiej, powinna istnieć jedynie możliwość prowadzenia kampanii informacyjnej. Polegałaby ona na informowaniu o kandydaturze do pełnienia urzędu, tak jak adwokaci czy radcowie prawni informują o wykonywanej przez siebie działalności.

Mając na uwadze powyższe rozwiązania – pochodzenie sędziów z wyborów powszechnych, ich kadencyjność i apolityczność oraz kwestie prowadzenia kampanii wyborczej – słusznym wydaje się zastanowienie się nad problemem bezstronności sędziów pokoju. Zachowanie bezstronności, które jest obowiązkiem sędziego, obliuguje go do „przeciwstawienia się ocenom płynącym z jego doświadczenia, stereotypów i uprzedzeń”<sup>56</sup>. Bezstronność obejmuje dwa elementy: element subiektywny, odnoszący się do osobistych uprzedzeń lub stronniczości sędziego oraz element obiektywny, odnoszący się do kwestii takich jak wrażenie stronniczości<sup>57</sup>. Odnosząc się do elementu obiektywnego, istnieje możliwość, że przy takim ukształtowaniu sposobu wyboru sędziego pokoju (wspomniana wyżej kwestia ewentualnej lojalności sędziego wobec wyborców) może powstać uzasadniona wątpliwość co do jego bezstronności z punktu widzenia podmiotów zewnętrznych wobec wymiaru sprawiedliwości. Wątpliwość taką może wzbudzać również kwestia jego apolityczności. Zagadnienia te, jak i związana z nimi kadencyjność, powinny zostać przez projektodawców starannie przemyślane (zwłaszcza konieczność zachowania apolityczności sędziów pokoju oraz sposobu mianowania kandydatów), inaczej w oczach opinii społecznej zrodzi się poważna wątpliwość co do bezstronnego sądu (jego wyroków), co z kolei spowoduje brak zaufania do całej projektowanej instytucji. Jak słuszenie stwierdza J. Oniszczyk, by móc mówić o bezstronności sądu, należy wykluczyć możliwość powstania sytuacji faktycznych (o czym wspomniałam wyżej), z którymi w stopniu „wysoce uprawdopodobnionym łączyć można zagrożenie bezstronności”<sup>58</sup>. Sytuacja, w której można byłoby utożsamić sędziego pokoju

56 Wyrok TK z 9 listopada 1993 r., K 11/93.

57 Rada Europy, CCJE (2002), *Opinion N°3 on ethics and liability of judges* [Opinia nr 3 w sprawie etyki i odpowiedzialności sędziów], 19 listopada 2002 r.; wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., K 3/98.

58 J. Oniszczyk, *Konstytucja...*, s. 371.

z jednym z ugrupowań politycznych w wysokim stopniu powoduje to zagrożenie. Automatycznie bowiem w społeczeństwie wywołuje wątpliwość co do jego bezstronności poprzez możliwość wywierania nacisków czy istnienia nie zawsze jasnych powiązań, ale również faworyzowania jednej ze stron<sup>59</sup>. Oczywiście jest bowiem, że sędzia nie może sprzyjać jednej ze stron, co w sytuacji powiązania z ugrupowaniem politycznym, które mogłoby mieć wpływ na jego nominację, bezsprzecznie godzi w zasadę bezstronności. Dlatego też tak ważne jest zachowanie jego apolityczności. W przeciwnym razie może dochodzić do sytuacji, w których będzie on dostosowywał treść wydawanych orzeczeń do sugestii czy poleceń przekazywanych z zewnątrz<sup>60</sup>.

Element subiektywny dotyczy bezstronności w znaczeniu personalnym, wymagając dowodu, że sędzia działał z osobistym uprzedzeniem<sup>61</sup>. Przy czym uznaje się, że bezstronność w tym aspekcie można wykazać, gdy wynika to z jego zachowania lub z treści wyroku. Moim zdaniem ten aspekt zasady bezstronności ma związek z kwalifikacjami, które sędzia, w tym sędzia pokoju, powinien spełniać. Odpowiednie kwalifikacje bowiem dają mu bowiem pewność w orzekaniu, a przy wskazanym wyżej sposobie obsadzania sędziów pokoju „uwalniają” niejako od podejrzenia, że orzeka według własnych preferencji, uprzedzeń, nie zachowując bezstronności.

To z kolei łączy się z kolejną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej, którą jest samodzielność sędziego w orzekaniu. Jak zauważa S. Włodyka, proces stosowania normy prawnej jest skomplikowany, „w związku z czym w bardzo szerokim zakresie decyzja sędziego musi być podejmowana w pewnym stopniu samodzielnie”<sup>62</sup>. Tym, czym powinien kierować się sędzia, jest – prócz wiedzy – jego wewnętrzne przekonanie, które „wchodzi w grę już przy samym zastosowaniu normy prawnej, a mianowicie we wszystkich tych przypadkach, w których konieczne jest dokonanie wykładni (interpretacji) prawa”<sup>63</sup>. Mówiąc o zasadzie

---

59 B. Banaszak, w: *Konstytucja...*, uwaga Nb. 1 do art. 178.

60 Wyrok TK z 14 października 2015 r., Kp 1/15; B. Naleziński, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 178.

61 P. Hofmański, A. Wróbel, w: *Konwencja...*, komentarz do art. 6, Nb. 145.

62 S. Włodyka, *Ustrój...*, s. 103.

63 S. Włodyka, *Ustrój...*, s. 103.

niezawisłości, S. Włodyka wskazuje, że w sytuacji, w której w trakcie orzekania należy odnieść się do pewnych ogólnych kryteriów, do których należą np. zasady współżycia społecznego, w sposób szczególnie aktualizuje się konieczność podjęcia decyzji na podstawie wewnętrznego przekonania sędziego. Co oczywiście nie oznacza dowolności w podejmowaniu przez niego decyzji. Można zadać sobie pytanie, czy sędziowie pokoju poradzą sobie z realizacją tego aspektu zasady niezawisłości. Tym, co niejako chroni sędziego, a o czym pisał S. Włodyka i co stanowi o jego swobodzie w orzekaniu, jest wiedza, którą posiada, jak i doświadczenie życiowe. Są to czynniki, które wpływają na jego swobodę w orzekaniu i pewność wydawania wyroków. Sędziowie pokoju, inaczej aniżeli ławnicy, nie tylko uczestniczą jednak w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, lecz sami go sprawują, dlatego w ich sytuacji posiadanie odpowiedniej wiedzy wydaje się być konieczne, inaczej aniżeli w przypadku ławników. Ławnicy wchodzi jedynie w skład organu orzekającego, ale ich głos, chociaż w teorii jest równy głosom sędziów zawodowych (w trakcie orzekania), w rzeczywistości rzadko może wpłynąć na ugruntowane stanowisko sędziów zawodowych. Ich rola ma znaczenie niejako doradcze, mają jedynie naświetlić okoliczności z punktu widzenia społecznego. Nie orzekają samodzielnie. Sytuacja sędziów pokoju ma być inna. Będą orzekać samodzielnie. Brak wiedzy prawniczej, ale także doświadczenia praktyki orzeczniczej, może więc wpłynąć negatywnie na ich samodzielność w orzekaniu, a tym samym mogą nie zachować przymiotu niezawisłości.

Otwartym pozostaje więc pytanie, czy sędziowie pokoju pozbawieni przymiotów sędziów zawodowych spełnią przesłanki niezawisłości sędziowskiej.

W poselskim projekcie ustawy o sądach pokoju oraz o zmianie niektórych innych ustaw, złożonym w lipcu 2021 r. przez Koalicję Polską, wykształcenie prawnicze jest warunkiem ubiegania się o wybór na stanowisko sędziego pokoju. Do pozostałych warunków określonych w projekcie należą: pełnia praw publicznych, ukończone 35 lat, złożony egzamin sędziowski lub prokuratorski oraz pełnienie obowiązków sędziego na stanowisku asesora sądowego przez co najmniej 3 lata. Pewne wyjątki przewidziano jedynie w odniesieniu do czynnych prawników i specjalistów

z zakresu nauk prawnych<sup>64</sup>. Można stwierdzić, że założenia te stawiają dość wysoki próg kwalifikacji dla sędziów pokoju w porównaniu z założeniami przedstawionymi przez Ministerstwo Sprawiedliwości czy z informacji dostępnych na temat prac zespołu powołanego przez Prezydenta RP, które bądź jedynie dopuszczają możliwość ukończenia studiów prawniczych, nie stawiając jednak takiego wymogu (według pomysłu Ministerstwa), bądź zakładają, że pełnienie urzędu sędziego pokoju ma być alternatywą dla prawników, którzy nie ukończyli aplikacji. W projekcie Koalicji Polskiej dla ubiegania się o to stanowisko nie wystarczy już tylko ukończenie studiów prawniczych, konieczne jest zarówno złożenie egzaminu zawodowego, jak i praktyka na stanowisku asesora sądowego. Podobne założenia wynikają z ogłoszonych prac komisji powołanej przez Prezydenta RP w celu przygotowania projektu przywrócenia sądów i sędziów pokoju. Jednakże tutaj, jak wspomniałam, próg kwalifikacji został postawiony niżej. Wystarczy jedynie ukończenie studiów prawniczych oraz trzy lata pracy przy stosowaniu prawa (co może realizować się poprzez udzielanie fachowej pomocy prawnej, doradztwo prawne lub pracę w organach administracji rządowej i samorządowej). Pełnienie funkcji sędziego pokoju miałyby natomiast stać się alternatywą dla odbycia aplikacji<sup>65</sup>. Z projektu tego wynika bowiem, że ukończenie 6-letniej kadencji przez sędziego pokoju da mu możliwość przystąpienia do egzaminu sędziowskiego, adwokackiego, prokuratorskiego czy radcowskiego bez konieczności odbycia aplikacji<sup>66</sup>. Inne jest stanowisko wynikające z prac Ministerstwa Sprawiedliwości, których założenia przedstawiono w marcu 2021 roku. Urząd sędziego pokoju mógłby sprawować każdy mieszkaniec

---

64 Artykuł 10 § 2 projektu przewiduje, że wskazane wyżej wymagania nie dotyczą osób zajmujących: stanowisko sędziego sądu administracyjnego lub sądu wojskowego; stanowisko prokuratora co najmniej przez pięć lat; zatrudnionych w polskiej szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, w instytucie badawczym lub innej placówce naukowej i posiadających tytuł naukowy profesora nauk prawnych albo stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych; wykonujących zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza – co najmniej przez pięć lat; zajmujących stanowisko prezesa, wiceprezesa, radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej – co najmniej przez pięć lat; Poselski projekt ustawy o sądach pokoju oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 1762, Sejm IX kadencji, s. 4, < [http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-577-2021/\\$file/9-020-577-2021.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-577-2021/$file/9-020-577-2021.pdf), > dostęp: 22 listopada 2021 r.

65 A. Łukaszewicz, *Sędziowie...*

66 P. Kruszyński, *Jeden...*

powiatu w wieku od 30 do 75 lat. Oznacza to, że wykształcenie prawnicze nie jest według tej koncepcji warunkiem ubiegania się o urząd sędziego pokoju. Wyborca więc zadecyduje, czy wybrana zostanie osoba o odpowiednich kwalifikacjach, czy też ten, który – nie mając wykształcenia prawniczego – cieszy się poważaniem w lokalnej społeczności. Zakłada się również, że wykonywanie urzędu sędziego pokoju wyjątkowo będzie można łączyć z inną aktywnością zawodową. Nie może to jednak wpłynąć na wykonywanie funkcji sędziowskich. Równocześnie Ministerstwo Sprawiedliwości przyjmuje, że ze względu na konflikt interesów sędzią pokoju nie może zostać osoba, która wykonuje zawód prawniczy (adwokata, radcy prawnego, notariusza, komornika, prokuratora). Sędziami pokoju, według tych założeń, nie będą mogli także być pracownicy organów administracji rządowej i samorządowej<sup>67</sup>. Zauważalne są więc pewne różnice w projektach odnośnie do kwalifikacji sędziów pokoju. Pozostanie przy możliwości sprawowania tej funkcji przez osoby, które takiego wykształcenia nie mają, bez wątpienia nie daje możliwości mówienia o niezawisłości sędziowskiej. Przedstawione wyżej argumenty przemawiają za tym, ażeby do orzekania w sądach pokoju dopuszczone zostały tylko osoby, które mają wykształcenie prawnicze. Jak bowiem wykazałam, przyjmując założenia S. Włodyki dotyczące niezawisłości sędziowskiej, jej gwarancją jest samodzielność w orzekaniu. Odpowiedni poziom wiedzy, a wydaje się, że nie mogą być to jedynie ukończone wyższe studia prawnicze, pozwala tę gwarancję zrealizować.

Wątpliwą pozostaje również kwestia niepołączalności sprawowania urzędu. Jedną z gwarancji zasady niezawisłości sędziowskiej jest brak możliwości zajmowania innych urzędów i funkcji państwowych. Osoba, która posiada wykształcenie inne niż prawnicze, jeżeli sprawowanie funkcji sędziego pokoju nie będzie jej jedynym zajęciem, nie będzie mogła podejmować zatrudnienia, które uchybiałoby jej godności lub takich, które mogły zachwiać zaufanie do jej bezstronności<sup>68</sup>. Przy założeniu oczywiście, że osoby, które to wykształcenie mają, również nie podejmują tego rodzaju zajęć. W projekcie poselskim wprost wprowadzono

67 < <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/sedziowie-pokoju--sprawiedliwosc-blisko-ludzi> >, dostęp: 13 września 2021 r.

68 Tak art. 82 p.u.s.p.

zakaz podejmowania przez sędziego pokoju innego zajęcia ani sposobu zarabkowania, które przeszkadzałyby w pełnieniu obowiązków sędziego, a także mogło osłabiać zaufanie do jego bezstronności lub przynieść ujmę godności urzędu sędziego<sup>69</sup>. Nie ma wątpliwości, że rozwiązanie to jest gwarancją dla realizacji jednej z przesłanek niezawisłości sędziowskiej, jaką jest niepołączalność urzędu. Bez wątplenia więc zagwarantowanie niezawisłości i bezstronności musi dotyczyć także innych miejsc pracy sędziego. Jednakże jeżeli nie będzie wprowadzony w ogóle wymóg posiadania wykształcenia prawniczego, aktualne pozostają poczynione powyżej uwagi.

Rozważając katalog gwarancji zasady niezawisłości sędziów pokoju, należy stwierdzić, że także pozostałe z nich budzą istotne wątpliwości. Wskazać należy przede wszystkim kadencyjność pełnienia funkcji przez sędziów pokoju, która wydaje się być sprzeczna z zasadą niepołączalności i stabilizacji urzędu sędziego, jak i jego nieusuwalności. Stabilizacja zawodu sędziego (ich powoływanie na czas nieoznaczony), nieusuwalność, a więc brak zagrożenia odwołaniem (poza wyjątkowymi sytuacjami), daje mu swobodę w wykonywaniu funkcji, bez obawy o to, że przekonanie o swoim właściwym postępowaniu oraz odwaga w wyrażaniu swojego stanowiska może mieć dla niego negatywne konsekwencje. Ta stabilność zawodu sędziego oznacza, że nie można w stosunku do niego wyciągać konsekwencji dotyczących decyzji podejmowanych przez niego podczas orzekania. Wprowadzenie kadencyjności urzędu oraz możliwości powtórnego wyboru może spowodować, że będzie na nim wywierana pewna presja społeczna. Taki sposób sprawowania funkcji nie może dawać swobody w orzekaniu, w pełni w zgodzie z własnymi przekonaniem. Będzie to tym bardziej widoczne w sytuacji, kiedy nie zostanie wprowadzony wymóg posiadania wykształcenia prawniczego. Kadencyjność oczywiście nie wiąże się z możliwością odwołania sędziego, wprowadzenie tego rozwiązania zwraca jednak uwagę na problem, jakim jest brak gwarancji trwałości w wykonywaniu tej funkcji. Uniezależnienie zaś od wpływów czynników społecznych stanowi jedną z podstawowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej.

69 Art. 10 § 5 poselskiego projektu ustawy o sądach pokoju oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 1762, Sejm IX kadencji, s. 4, < [http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-577-2021/\\$file/9-020-577-2021.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-577-2021/$file/9-020-577-2021.pdf) >, dostęp: 22 listopada 2021 r.



Według obecnej wersji prac zespołu prezydenckiego, sędziowie mieliby być wybierani jednorazowo na 6-letnią kadencję<sup>70</sup>. Brak możliwości wyboru na kolejną kadencję jest z punktu widzenia wskazanych wyżej rozważań rozwiązaniem słusznym. Natomiast projekt Koalicji Polskiej przewiduje możliwość ponownego wyboru, po zakończeniu 5-letniej kadencji<sup>71</sup>.

Pozostałe przesłanki niezawisłości sędziowskiej, jak materialna niezależność sędziego, immunitet sędziowski, odpowiedzialność dyscyplinarna, są trudne do oceny w odniesieniu do sędziów pokoju ze względu na to, że nie znamy ostatecznego kształtu projektów opracowywanych przez zespół prezydencki oraz Ministerstwo Sprawiedliwości i nie wiadomo, jakie będą ich szczegółowe rozstrzygnięcia w tych kwestiach.

Patrząc na gwarancje procesowe zasady niezawisłości, jak kolegialność składu orzekającego, jawność rozprawy sądowej, tajność narady i głosowania, zasadę swobodnej oceny dowodów, instytucję wyłączenia sędziego, to w odniesieniu do sędziów pokoju z oczywistych względów można mówić tylko o niektórych z nich – jawności rozprawy oraz instytucji wyłączenia sędziego.

Dokonując analizy przesłanek niezawisłości sędziów pokoju, warto odnieść się do wymogów, jakie wobec sędziów stawia prawo unijne oraz orzecznictwo ETPCz, a tym samym zadać pytanie, czy proponowane rozwiązania pozwalają na realizację tych przesłanek.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej niezawisłość, jako integralny element sądenia, wymaga, ażeby sąd był podmiotem trzecim w stosunku do organu, który wydał zaskarżoną decyzję. Sąd ponadto powinien być wolny<sup>72</sup>. Niezawisłość zawiera ponadto dwa aspekty. Trybunał odwołał się do nich również

---

70 *Trwają prace nad projektem o sędziach pokoju. „Prezydent zapewnił, że ustawa będzie gotowa do końca roku”*, < <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8198535,sedziowie-pokoju-ustawa-duda-kukiz.html> >, dostęp: 27 lipca 2021 r.

71 Wydaje się jednak, że z uwagi na możliwość przewidzianą w art. 12 § 8 poselskiego projektu, zgodnie z którym po zakończeniu kadencji w sytuacji nieubiegania się o ponowny wybór sędzia pokoju zostaje z urzędu przeniesiony na stanowisko sędziego sądu rejonowego, przy którym orzekał jako sędzia pokoju, ubieganie się o ponowny wybór przez sędziego pokoju może stać się rzadkością.

72 *Podręcznik...*



w wyroku C-585/18<sup>73</sup> dotyczącym niezawisłości i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga: „aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia”<sup>74</sup>. By móc zrealizować ten aspekt niezawisłości, sędziowie pokoju nie mogą być podporządkowani hierarchicznie, co wydaje się, że może zostać zapewnione, natomiast wątpliwym pozostaje nadal, czy sposób ich obsadzenia (w tym możliwy brak apolityczności) nie spowoduje sytuacji, w której będą oni mogli spotkać się z zarzutem ingerencji w sprawowanie przez nich wymiaru sprawiedliwości.

Drugi aspekt, do którego odwoływał się również wskazany wyrok dotyczący Izby Dyscyplinarnej, dotyczy omówionego już wyżej pojęcia bezstronności i jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Wymaga on przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa<sup>75</sup>.

W kolejnej tezie tego samego wyroku TS stwierdził, że: „powyższe gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników

---

73 Wyrok TS z 19 listopada 2019 r. w sprawie A. K. przeciwko Krajowa Rada Sądownictwa oraz CP i DO przeciwko Sąd Najwyższy, skarga nr C-585/18.

74 Wyrok TS z 25 lipca 2018 r. w sprawie Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), skarga nr C-216/18 PPU, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo; a także postanowienie TS z 24 czerwca 2019 r. w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej (Niezależność Sądu Najwyższego), skarga nr C-619/18, pkt 72.

75 Wyrok TS z 25 lipca 2018 r. w sprawie Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), skarga nr C-216/18 PPU, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo; postanowienie TS z 24 czerwca 2019 r. w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej (Niezależność Sądu Najwyższego), skarga nr C-619/18, pkt 73.

zewnątrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów”<sup>76</sup>.

Ażeby więc ustanowienie sądów i sędziów pokoju spełniało wskazane wyżej warunki, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na sposób ich wyłaniania, wolny od kontekstu politycznego, który może zaistnieć w związku z obsadzaniem w drodze wyborów powszechnych (mających odbywać się wraz z wyborami samorządowymi). Ważna jest też kadencyjność, o czym była mowa już wyżej. Z pewnością powoływanie sędziego pokoju na więcej niż jedną kadencję nie pozwoli na realizację wskazanego wymogu.

Uwagi te pozostają spójne z wymaganiami, które stawia art. 6 ust. 1 EKPCz, dotyczącymi powoływania sędziów i długości ich kadencji, istnienia gwarancji chroniących ich przed naciskami z zewnątrz oraz odpowiedzi na pytanie, czy dany organ przejawia oznaki niezależności<sup>77</sup>.

Bez wątplenia brak spełnienia tych przesłanek spowoduje, że wprowadzona reforma nie będzie budziła w społeczeństwie demokratycznym zaufania i szacunku, jakim wymiar sprawiedliwości powinien się cieszyć<sup>78</sup>.

## 6. Gwarancje niezawisłości sędziów pokoju

Sumując uwagi poczynione powyżej, dotyczące wątpliwości co do przyjętych w opracowywanych projektach rozwiązań odnoszących się do niezawisłości sędziów pokoju, wydaje się, że można wskazać na te przesłanki, które pozwoliłyby im niezawisłość zagwarantować. Niezawisłość może zostać zagwarantowana sędziom pokoju w drodze ustawy, jeżeli oni również mają sprawować wymiar sprawiedliwości. I, jak to wynika ze wskazanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2007 r. (analogicznie do asesorów), w wymiarze, który przysługuje sędziom zawodowym.

Bez wątplenia taką przesłanką jest stabilność urzędu. U sędziów zawodowych jest ona realizowana przez powołanie na czas nieoznaczony.

---

76 Wyrok TS z 19 listopada 2019 r. w sprawie A. K. przeciwko Krajowa Rada Sądownictwa oraz CP i DO przeciwko Sąd Najwyższy, skarga nr C-585/18.

77 Orzeczenie ETPCz z 6 listopada 2018 r. w sprawie Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144 i przytoczone tam orzecznictwo.

78 Orzeczenie ETPCz z 21 czerwca 2011 r. w sprawie Fruni przeciwko Słowacji, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, § 141.

Wydaje się, że można to osiągnąć powołując sędziów pokoju tylko na jedną kadencję, odpowiednio długo trwającą. Można również mieć wątpliwość, czy sędzia pochodzący z wyborów powszechnych może być niezawisły. Moim zdaniem tak, pod warunkiem jednak, że będzie sprawował urząd tylko przez jedną kadencję bądź też wówczas, gdy będzie pełnił go do osiągnięcia pewnego wieku. Istotne jest także to, kto będzie mógł zgłaszać kandydatów na sędziów pokoju. Bez wątplenia więc nie może pochodzić on z nominacji ugrupowania politycznego, co wynika z konieczności zapewnienia ich apolityczności. Sędzia pokoju, tak jak i sędzia zawodowy, nie powinien należeć do partii politycznej czy też prowadzić działalności, która godziłaby w niezawisłość.

Należy rozważyć także kwestię niepołączalności urzędu. Ze względu na to, że stoję na stanowisku, że sędzia pokoju powinien posiadać wykształcenie prawnicze oraz przychylając się do propozycji projektu poselskiego Koalicji Polskiej, zgodnie z którym powinien mieć uprawnienia do wykonywania zawodu sędziego lub prokuratora bądź też innego zawodu prawniczego, uważam, że niemożliwym jest, żeby sędzia pokoju mógł zajmować inne urzędy czy funkcje państwowe, czy wykonywać równocześnie inny zawód (zwłaszcza gdyby znalazł się w sytuacji podległości służbowej), w tym taki, który uchybiałby jego godności i, tak jak jest to określone w odniesieniu do sędziów zawodowych – mógłby zachwiać zaufanie do jego bezstronności. Wyjątek może stanowić działalność naukowo-dydaktyczna.

Ważne jest również zagwarantowanie nieusuwalności. Sądzę, że wyjątki, w których sędzia pokoju mógłby zostać odwołany czy złożony z urzędu, mogłyby być ukształtowane na wzór regulacji dotyczących sędziów zawodowych. Przesłanki pozwalające na usunięcie sędziego pokoju z zajmowanego stanowiska muszą zostać określone ustawowo, tak jak ma to miejsce w stosunku do sędziów zawodowych.

W doktrynie do gwarancji niezawisłości sędziowskiej zalicza się również odpowiedni poziom moralno-etyczny sędziego i jego kwalifikacje zawodowe, co – moim zdaniem – powinno również mieć odniesienie do sędziów pokoju.

Bez wątplenia sędziom pokoju winien być zapewniony immunitet oraz odpowiedni status materialny. Powinni również odpowiadać

dyscyplinarnie za naruszenie obowiązków sędziowskich. Odpowiedzialność ta oparta powinna być na zasadach odnoszących się do sędziów zawodowych.

## 7. Podsumowanie

Wymiar sprawiedliwości niewątpliwie wymaga reform, które przyczynią się do poprawy efektywności jego funkcjonowania. Według przedstawionych projektów ustanowienia sądów pokoju i sędziów pokoju oraz informacji na temat prowadzonych właśnie nad nimi prac, sędziowie pokoju mają stać się remedium na bolączki sądownictwa związanymi przede wszystkim z przewlekłością postępowań i długością oczekiwania na wyznaczenie pierwszego terminu rozprawy. Sądy są przeciążone także sprawami błahymi, o nieskomplikowanej materii. Można także zgodzić się z poglądem, że nałożenie na zawodowych, dobrze wykwalifikowanych sędziów konieczności orzekania w sprawach drobnych, nie w pełni pozwala na wykorzystanie ich potencjału<sup>79</sup>. Chociaż niekiedy sprawa, w której wartość przedmiotu sporu jest niska, może mieć bardzo skomplikowany charakter, zaś wykroczenie dotyczyć fundamentalnych praw konstytucyjnych<sup>80</sup>. Wydaje się ponadto, a przynajmniej tak jest to przedstawiane przez projektodawców ustaw ustanawiających instytucję sędziów pokoju, że wymiar sprawiedliwości sprawowany przez takich sędziów w opinii społecznej działa lepiej, jest bliższy obywatelom<sup>81</sup>, a wydawane przez nich wyroki będą społecznie bardziej akceptowane<sup>82</sup>. Nie mogą oni jednak stanowić cudownego środka dla uzdrowienia wymiaru sprawiedliwości. Bez wątplenia konieczna jest reforma nadmiernie rygorystycznych procedur sądowych, aby usprawnić, uprościć i przyspieszyć postępowania<sup>83</sup>.

Wprowadzenie instytucji sędziów pokoju wymaga zagwarantowania im niezawisłości. Wydaje się, że zwłaszcza sędziowie, od których nie

79 < <https://www.polskieradio24.pl/130/5925/Artykul/2278963,Prof-Genowefa-Grabowska-podoba-mi-sie-instytucja-sedziow-pokoju-Splaszczenie-struktury-sadownictwa-jest-realne> >, dostęp: 15 kwietnia 2021 r.; B.T. Bieńkowska, *Sądy...*, s. 341.

80 < <https://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/303159913-Sedziowie-pokoju-zajma-sie-drobnymi-sprawami-cywilnymi-i-karnymi.html> >, dostęp: 15 kwietnia 2021 r.

81 B.T. Bieńkowska, *Sądy...*, s. 341.

82 B.T. Bieńkowska, *Sądy...*, s. 341.

83 B.T. Bieńkowska, *Sądy...*, s. 341, s. 347.

będzie wymagane posiadanie wykształcenia prawniczego, nie będą mogli być sędziami niezawisłymi. Osoby bez takiego wykształcenia nie będą potrafiły w sposób poprawny dokonać wykładni przepisów prawa. Nawet jeżeli sądy pokoju będą orzekać jedynie w drobnych sprawach, sędziowie pokoju bez znajomości prawa, jak i orzecznictwa, nie będą mogli efektywnie sprawować wymiaru sprawiedliwości, co wprost będzie miało wpływ na celowość projektowanej reformy. Problemem może być także kadencyjność sprawowania przez sędziego pokoju urzędu, jak i możliwość jego powtórnego wyboru, co może spowodować próby wywierania na niego presji społecznej, nie dając mu swobody w orzekaniu, co także pozostaje w sprzeczności ze wspomnianą zasadą. Problematyczny z tego punktu widzenia jest również sam wybór sędziów pokoju. Sędzia wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich może czuć się lojalny wobec swoich wyborców. Powraca też i w tym aspekcie problem kadencyjności jego urzędu. Można też zadać pytanie, czy w ogóle sędzia, który pochodzi z wyborów powszechnych, może być niezawisły. Z pewnością to, że pochodzić miałby z wyborów powszechnych, daje większą gwarancję jego niezawisłości, aniżeli gdyby pochodził z nominacji. Również kwestia apolityczności sędziów może budzić wątpliwość, mając na względzie sposób ich nominacji, jak i finansowania ewentualnej kampanii wyborczej i to, czy w ogóle taka kampania wyborcza może być przeprowadzona. Pozostałe przesłanki niezawisłości sędziowskiej, jak materialna niezależność sędziego, immunitet sędziowski, odpowiedzialność dyscyplinarna, są trudne do oceny w odniesieniu do sędziów pokoju ze względu na to, że nie jest znany ostateczny kształt tej instytucji.

Podsumowując, należy stwierdzić, że poprawna konstrukcja instytucji sędziów pokoju nie jest możliwa bez uwzględnienia elementów składających się na zasadę niezawisłości sędziowskiej, inaczej trudno byłoby mówić o właściwym sprawowaniu przez nich wymiaru sprawiedliwości.

### **The Problem of the Independence of Justices of the Peace**

The judiciary undoubtedly requires reforms that will contribute to the improvement of its effectiveness. Establishing the institution of justices of the peace, in accordance with the drafters' assumptions, is to contribute to the improvement of the operation of common courts. In the opinion of the drafters of the

acts establishing this institution, the judiciary administered by justices of the peace may, in the public opinion, work better, and the judgments issued by them will be more socially accepted. The establishment of justices of the peace requires that their independence be guaranteed. The aim of the article is an attempt to answer the question whether the proposed judicial model of justices of the peace complies with the principle of judicial independence. Bearing in mind that one of the projects to restore the institution of justices of the peace includes the possibility of exercising this function by persons who may not have a legal education, or even having one, do not have a legal experience, it is highly doubtful that they can interpret the law properly on their own. Even if justices of the peace only judge in minor cases, judges without knowledge of the law and judicature will not be able to work effectively, which will directly affect the purposefulness of the proposed reform. The guarantee of judicial independence is also the irremovability of a judge from office. On the other hand, according to the presented proposals, justices of the peace are to be elected and perform their functions for terms of office, which undoubtedly does not contribute to the implementation of the indicated guarantee. Doubts are also raised because of the group of entities that can propose candidates for justices of the peace, and thus the very apolitical nature of justices of the peace. Correct construction of the institution of justices of the peace is not possible without taking into account the elements that make up the principle of judicial independence, otherwise it would be difficult to talk about their proper administration of justice.

**Keywords:** judiciary, justices of the peace, independence, the administration of justice

**Joanna Kielin-Maziarz** – doktor habilitowany, profesor Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego Kolegium Prawa ALK. Adwokat Izby Warszawskiej, numer ORCID: 0000-0003-1728-3361.

### Bibliografia

Banaszak B., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009. *Biała księga w sprawie wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji sądów (sędziów) pokoju*, red. P. Kruszyński, M. Jabłoński, < <http://stanislawtyszka.pl/wp-content/uploads/2018/11/BIAŁA-KSIĘGA-ws.-wprowadzenia-instytucji-sądów-pokoju-1.pdf> >, dostęp: 14 września 2021 r.

- Bieńkowska B.T., *Sądy pokoju – głos w dyskusji*, w: *Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2021.
- Ereciński T., Gudkowski J., Iwulski J., *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020.
- Hofmański P., Wróbel A., w: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Komentarz do art. 1–18*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 2010.
- Horodniczy M., *Wykonywanie przez referendarzy sądowych czynności z zakresu ochrony prawnej*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2012, nr 3.
- Kil J., *Skład sądu w polskim procesie karnym*, rozprawa doktorska, < <https://phavi.umcs.pl/at/attachments/2020/0714/095945-kil-j-rozprawa-doktorska-sklad-sadu-w-polskim-procesie-karnym.pdf> >, dostęp: 18 września 2021 r.
- Kruszyński P., *Jeden sędzia pokoju na 10 tys. mieszkańców*, „Rzeczpospolita” z 8 września 2021 r., < <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art18899791-jeden-sedzia-pokoju-na-10-tys-mieszkanow> >, dostęp: 13 września 2021 r.
- Kruszyński P., Kil J., *Sądownictwo sędziów pokoju w drobnych sprawach karnych – perspektywa legislacyjna*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, t. 1.
- Kustra A., *Glosa do wyroku TK z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 11–12.
- Łukaszewicz A., *Sędziowie pokoju – jest pomysł na reformę sądów bez zmiany konstytucji: bez aplikacji, dyplom prawa i 3 lata doświadczenia*, „Rzeczpospolita” z 2 lipca 2021 r., < <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art54651-sedziowie-pokoju-jest-pomysl-na-reforme-sadow-bez-zmiany-konstytucji-bez-aplikacji-dyplom-prawa-i-3-lata-doswiadczenia> >, dostęp: 9 września 2021 r.
- Murzynowski A., Zieliński A., *Ustrój wymiaru sprawiedliwości w przyszłej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 9.
- Naleziński B., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tu-leja, LEX/el. 2021.
- Olaś A., 2.3. *Zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości a konstytucyjny status sędziego*, w: *System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom IV. Część I. Postępowanie nieprocesowe. Vol. 1*, red. T. Ereciński, K. Lubiński, Warszawa 2021.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.
- Piotrowski R., *Sędziowie pokoju raczej sądom nie pomogą*, < <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/sedziowie-pokoju-wg-prof-piotrowskiego-raczej-sadom-nie-pomoga>, 507493.html >, dostęp: 14 kwietnia 2021 r.



- Podręcznik prawa europejskiego dotyczącego dostępu do wymiaru sprawiedliwości*, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Rada Europy, 2016.
- Polański S., *Wykonywanie przez asesorów sądowych czynności sędziowskich. Glosa do wyroku TK z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2008, nr 3.
- Stępień-Załucka B., *Niezawisłość sądownictwa a niezależność sądów i niezawisłość sędziów*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, t. LXXXV.
- Stępiak K., *Niepokojące sądy pokoju*, < <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8131669,sady-pokoju-konstytucja-wymiar-sprawiedliwosci-sedziowie.html> >, dostęp: 13 września 2021 r.
- Świątkowski A., *Niezawisłość, bezstronność i niezależność – specyficzne, bezwzględnie obowiązujące, cechy zatrudnienia w zawodzie sędziego*, „Palestra” 2020, nr 3.
- Walasiak M., *Konstytucyjna koncepcja sądowego wymiaru sprawiedliwości*, w: *Honeste procedere. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Lubińskiemu*, red. A. Laskowska-Hulisz, J. May, M. Mrówczyński, Warszawa 2017.
- Walasiak M., *Wyrokowanie przez sądy w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Ius est a iustitia appellatum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Wiśniewskiemu*, red. M. Tomalak et al., Warszawa 2017.
- Wasilewski A., *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7.
- Wiśniewski L., *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, w: *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2004.
- Włodyka S., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968.
- Zieliński A., *Niezawisły, bezstronny, właściwy...*, w: *Wokół kryzysu praworządności demokracji i praw człowieka*, Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020.
- Zubik M., *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008.