



SAD OKREGOWY

Jak zwiększyć udział obywateli
w polskim wymiarze sprawiedliwości?

Opracował: Bartosz Pilitowski

Korekta: Sunniva Szczepanowska-Lay

Projekt graficzny, skład i łamanie: Michał Popiela

Zdjęcie na okładce: Michał Kość / FORUM Polska Agencja Fotografów Sp. z o.o.

Druk: Pracownia Sztuk Plastycznych sp. z o.o.

© Fundacja Court Watch Polska 2020

www.courtwatch.pl

Publikację wydano w ramach projektu *Badania i analizy dla wymiaru sprawiedliwości* finansowanego przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego ze środków Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030.



Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons:



Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne

– Bez utworów zależnych

4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-ND 4.0)

ISBN 978-83-948151-9-6

Toruń 2020

Spis treści

| | |
|---|----|
| Streszczenie | 3 |
| Najważniejsze wnioski i rekomendacje..... | 4 |
| Wprowadzenie | 4 |
| Funkcje udziału obywateli w orzekaniu | 6 |
| Stan obecny..... | 6 |
| Możliwości zwiększenia udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości | 8 |
| Poszerzenie udziału ławników w orzekaniu..... | 9 |
| Wprowadzenie sędziów pokoju w Polsce | 12 |
| Wybór sędziów z udziałem społeczeństwa..... | 16 |
| Wybrane wzorce historyczne i międzynarodowe..... | 18 |

Streszczenie

Raport omawia problematykę zaangażowania obywateli w wymiar sprawiedliwości w Polsce. Przeanalizowana jest w nim aktualna sytuacja prawna oraz możliwości zwiększenia udziału społeczeństwa w orzekaniu na gruncie obowiązującej w Polsce Konstytucji. Rozważane są warianty zwiększenia udziału ławników w rozpoznawaniu spraw pierwszoinstancyjnych, wprowadzenia do orzekania składów wyłącznie niezawodowych, jako tzw. sądów pokoju, oraz wyboru sędziów społecznych w wyborach powszechnych. Każdemu z rozwiązań przyporządkowane są szczegółowe rekomendacje służące osiągnięciu celu nadrzędnego, czyli zwiększenia zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości, a także celu koniecznego, czyli zachowania lub podniesienia poziomu realizacji w Polsce prawa do sądu.

Raport kończy prezentacją trzech wzorców, które powinny być brane pod uwagę przy zwiększaniu udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości. Dwa z nich to historyczne wzorce polskie – sądy kompromisarskie oraz sądy pokoju. Trzeci z nich to niedoceniany w Polsce przykład skutecznego zaangażowania obywateli, jako sędziów pokoju w Wielkiej Brytanii.

Raport ma formułę *policy paper*. Pogłębioną analizę poruszanych zagadnień czytelnik odnajdzie w przygotowywanej przez Fundację Court Watch Polska we współpracy z Wydawnictwem Naukowym Uniwersytetu Mikołaja Kopernika publikacji pt. „Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości”, której wydanie drukiem planowane jest na przełom 2020 i 2021 roku.

Najważniejsze wnioski i rekomendacje

1. Szerszy udział obywateli w wymiarze sprawiedliwości może przyczynić się do wzrostu zaufania społecznego do sądownictwa oraz jakości realizacji prawa do sądu.
2. Warunkiem realizacji tych celów jest wprowadzanie zmian w warunkach konsensusu politycznego i społecznego oraz przeprowadzenie tego procesu etapami, stopniowo i z wykorzystaniem pilotażu.
3. Pierwszym etapem powinno być zwiększenie zaangażowania obywateli z wykorzystaniem istniejącej instytucji ławnika, przy jednoczesnym jej przemodelowaniu.
4. Ławnikom należy zaoferować atrakcyjne szkolenia i możliwość rozwoju poprzez stopniowe zwiększanie ich uprawnień i umożliwienie starania się o powołanie na stanowisko sędziego pokoju.
5. Utworzenie nowej instytucji sądów pokoju powinno zostać wykorzystane do wskrzeszenia polskich tradycji sądów kompromisarskich i promocji społecznych wzorców ugodowego kończenia sporów.
6. Wybór ławników i sędziów pokoju powinien zostać oddany w ręce obywateli.
7. W celu ograniczenia kampanii wyborczych i zapewnienia merytorycznego wsparcia w wyborze ławników i sędziów pokoju, kandydaci powinni przechodzić ocenę predyspozycji dokonywaną przez lokalną komisję doradczą.

Wprowadzenie

Jednym z podstawowych celów udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości jest legitymizacja władzy sądowniczej. Zwracał na to dobitnie uwagę w dziele *O duchu praw* Monteskiusz, pisząc o tym, że dobrze aby „sędziowie byli z tego samego stanu, co oskarżony, lub też z jemu równych”. Oparta na tej zasadzie

instytucja ławy przysięgłych odniosła ogromny sukces za oceanem. Odgrywa ważną rolę w funkcjonowaniu systemu prawnego, w którym kolejne poprawki do Konstytucji i orzeczenia sądów zagwarantowały możliwość szerokiego odwołania się do werdyktu obywateli w sprawach karnych i cywilnych.

Co ważne obywatele zasiadający w ławie przysięgłych mogą w USA uniewinnić także w przypadku ewidentnego złamania przez oskarżonego litery prawa. Instytucja ta, zwana *jury nullification*, daje obywatelom poczucie, że nie są bezbronni wobec arbitralności władz i nawet władza sądownicza podlega ich kontroli. Powierzenie tak dużej odpowiedzialności za wymierzanie sprawiedliwości w ręce samych obywateli z pewnością ich upodmiotowia, jak również legitymizuje w ich oczach działalność wymiaru sprawiedliwości. Z drugiej strony Amerykanie ponoszą ogromne koszty funkcjonowania systemu ław przysięgłych. Na gruncie nauk społeczno-prawnych i wśród praktyków instytucja ta jest nierzadko krytykowana za nierzetelność w orzekaniu i sprzyjanie dyskryminacji mniejszości.

Chociaż podobne rozwiązania nie są zupełnie obce systemom prawnym państw europejskich (także Polski, w której przez krótki okres po odzyskaniu niepodległości na terenach byłego zaboru austriackiego funkcjonowały ławy przysięgłych), dzisiaj wydawanie wyroków przez skład sądu złożony jedynie ze zwykłych obywateli kojarzy się wyłącznie z krajami *common law*. W rodzinie państw z systemem prawa stanowionego, do których należy Polska, na straży obiektywizmu stoją w pierwszej kolejno-

ści zawodowi sędziowie. Wykształcenie i profesjonalizm nie gwarantują jednak automatycznie społecznego zaufania.

Z badań przeprowadzonych na zlecenie Fundacji Court Watch Polska pod koniec 2019 roku wynika, że Polacy nie odmawiają sędziom kompetencji – 37% zgadza się ze stwierdzeniem, że sędziami są osoby kompetentne i dobrze przygotowane, a tylko 21% jest przeciwnego zdania. Jednak, już w przypadku odpowiedzi na pytanie, czy sędziom można ufać, odnotowano równy rozkład – po 28% odpowiedzi negatywnych i pozytywnych. Wyniki te pokrywają się z wcześniejszymi badaniami CBOS na temat zaufania społecznego do instytucji państwa, według których zaufanie do sądów deklaruje 33% Polaków, a brak zaufania 50%. Źródłem nieufności mogą być osobiste doświadczenia z wymiarem sprawiedliwości. Kontakt z sądem miało, wedle badania przeprowadzonego dla Fundacji Court Watch Polska, 72% populacji w wieku produkcyjnym. Z badania tego wynika, że zaledwie 25% Polaków uważa, że sędziowie traktują wszystkich tak, samo niezależnie od statusu, a aż 38% jest przeciwnego zdania. Odpowiedzią na ten kryzys zaufania może być zwiększenie udziału samych obywateli w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

Funkcje udziału obywateli w orzekaniu

Dzięki udziałowi obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości:

- w orzekaniu uwzględniane są poglądy społeczne na stosowanie prawa i społeczna hierarchia wartości;
- wymiar sprawiedliwości uwrażliwiany jest na kwestie społeczne;
- proces sądowy poddany jest kontroli obywatelskiej;
- wykorzystana jest przy orzekaniu wiedza lokalna i profesjonalna (pozaprawnicza) sędziów społecznych;
- zwiększa się zaufanie obywateli do organów wymiaru sprawiedliwości;
- wyroki sądowe mają legitymację demokratyczną.

Udział ławników w składzie orzekającym jest także sposobem na zapewnienie rozstrzygnięcia spraw w sposób kolegialny. Kolegialność, czyli orzekanie w składach wieloosobowych:

- zapewnia rozłożenie odpowiedzialności za orzeczenie na wszystkich członków składu;
- sprzyja bezstronności;
- sprzyja niezawisłości;
- chroni członków składu (szczególnie profesjonalnych) przed rutyną.

Interesującym jest także argument, że udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości jest koniecznym zabezpieczeniem przed przekształceniem rządów prawa w rządy prawników, a konkretniej rządy sędziów. Najrozsądniejszym

sposobem na zaangażowanie obywateli do ochrony rządów prawa przed przekształceniem się w rządy sędziów wydaje się być zapewnienie społeczeństwu udziału lub wpływu na proces powoływania sędziów.

Stan obecny

Polska Konstytucja z 1997 roku przewiduje udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Nie określa jednak w żaden sposób jak udział ten miałby wyglądać. Konstytucja pozosta-

wia wolną rękę w zakresie ustalenia sposobu i poziomu udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości ustawodawcy.

Konstytucja nie precyzuje, w jakiej formie obywatele mieliby brać udział w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Część specjalistów uznaje za dopuszczalny zarówno udział sędziów społecznych (ławników) w orzekaniu wspólnie z sędziami zawodowymi, jak i orzekanie przez obywateli samodzielnie, np. w formie ław przysięgłych. Inni zwracają uwagę na to, że orzekanie samodzielne nie byłoby już tylko udziałem, ale samodzielnym sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Także Try-

bunał Konstytucyjny w uzasadnieniu jednego z wyroków wypowiedział się krytycznie, choć lakonicznie, o pomyśle oddania kompetencji do rozstrzygania spraw danej kategorii wyłącznie w ręce obywateli. Z drugiej strony Trybunał Konstytucyjny nie wykluczył w tym samym uzasadnieniu orzekania przez sędziów przysięgłych, co jest w zasadzie orzekaniem wyłącznie przez obywateli (zob. uzasadnienie wyroku TK z 29 listopada 2005 r., syg. P 16/04).

Aktualny poziom udziału obywateli w polskim wymiarze sprawiedliwości

Od kilkudziesięciu lat jedyną formą udziału obywateli w polskim wymiarze sprawiedliwości jest orzekanie w niektórych sprawach pierwszoinstancyjnych przez składy mieszane – złożone z sędziów zawodowych oraz ławników. Ławnicy mają przy rozstrzyganiu spraw równe prawa z sędziami zawodowymi. Ławnik nie może być jednak przewodniczącym składu sędziowskiego.

Ławnicy – zwani też nieformalnie sędziami społecznymi – w sądach powszechnych są wybierani na 4-letnie kadencje przez rady gmin. Rady dokonują wyboru spośród mieszkańców zgłoszonych przez prezesów sądów, grupy 50 obywateli lub organizacje

społeczne. Formalnie ławnikiem może zostać osoba o nieskazitelnym charakterze (w praktyce – niekarana), ze średnim wykształceniem, w wieku od 30 do 70 lat. Wykluczone z kandydowania są osoby pracujące w sądach, służbie więziennej lub organach ścigania, a także przedstawiciele zawodów prawniczych i czynni samorządowcy.

Od lat pięćdziesiątych XX wieku do pierwszej dekady XXI wieku orzekanie w pierwszej instancji przez skład mieszany było w Polsce trybem domyślnym. Wszystkie sprawy poza wyjątkami określonymi w ustawie były rozpatrywane przez skład złożony co najmniej z jednego sędziego zawodowego i dwóch

ławników. W wyniku kolejnych zmian legislacyjnych, udział składów ławniczych w orzekaniu ulegał stopniowej redukcji. Aktualnie ławnicy biorą udział w orzekaniu wyjątkowo, w określonych typach spraw:

- **w wydziałach karnych** w sprawach o zbrodnie, np. zabójstwa (skład: 1 sędzia zawodowy i 2 ławników lub skład: 2 sędziów zawodowych i 3 ławników, jeśli oskarżenie dotyczy przestępstwa, za które ustawa przewiduje karę dożywotniego pozbawienia wolności);
- **w wydziałach cywilnych** w niektórych sprawach rodzinnych, np. o rozwód (skład: 1 sędzia zawodowy i 2 ławników);
- **w wydziałach pracy i ubezpieczeń społecznych** w niektórych sprawach pracowniczych, np. o odszkodowanie za stosowanie mobbingu (skład: 1 sędzia zawodowy i 2 ławników mających szczególną znajomość spraw pracowniczych).

W sprawach gospodarczych, inaczej niż w Polsce przed wojną i obecnie np. w Niemczech, ławnicy aktualnie nie orzekają.

Od 2018 roku ławnicy orzekają także w dwóch nowych izbach Sądu Najwyższego. Inaczej niż w sądach powszechnych, nie mają jednak w składach większości w stosunku do sędziów zawodowych. Wybierani są przez Senat.

Możliwości zwiększenia udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości

Zaprojektowanie przemyślanych i adekwatnych do potrzeb społeczeństwa oraz wymiaru sprawiedliwości zmian jest kluczowe do osiągnięcia sukcesu w zwiększeniu wpływu obywateli na wymiar sprawiedliwości. Nie mniej istotne jest także, jak te zmiany będą wprowadzane. Jeśli temu procesowi towarzyszyć będzie ostry spór polityczny, los tych przekształceń po zmianie władzy, może być

przesądzony. Będzie im też brakować koniecznego dla władzy sądowniczej zaufania różnych grup społecznych. Proces wprowadzania nowych instytucji musi także uwzględniać interesy struktury, w którą będą one wszczepione, czyli sądownictwa powszechnego.

Zwiększanie udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości powinno być wprowadzane stopniowo. Pozwoli to wówczas na uzyskanie zarówno

dystansu od sporów politycznych, jak też czasu potrzebnego do wytworzenia się właściwej tkanki norm i doświadczeń. Nowe instytucje powinny być pilotażowo wprowadzone w kilku wybranych sądach rejonowych, w których zidentyfikowane zostaną sprzyjające warunki. Dopiero po zdobyciu doświad-

czenia i okrzepnięciu winny być rozszerzane na kolejne regiony. W ten sposób ewentualne błędy projektu nie dotkną mieszkańców całego kraju. Tym samym zatem nie zużyją zasobów entuzjazmu i wstępnego zaufania, na które potencjalnie przekształcenia te mogą liczyć w początkowej fazie działania.

Poszerzenie udziału ławników w orzekaniu

W celu zwiększenia udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości możliwe jest przywrócenie powszechności udziału ławników w rozpoznawaniu spraw pierwszoinstancyjnych. Jest to najłatwiejszy sposób na osiągnięcie tytułowego celu, ponieważ nie wymaga on zmian w procedurze oraz bazuje na doświadczeniu i pamięci instytucjonalnej sądów sprzed kilkunastu lat, kiedy udział ławników był powszechniejszy. Należy jednak pamiętać, że nie bez powodu zdecydowano o ograniczeniu katalogu spraw rozpatrywanych przez składy mieszane.

Przywrócenie składu mieszanego jako domyślnego, musi poprzedzać refleksja nad reformą instytucji ławnika. Już teraz, gdy zapotrzebowanie na ławników jest niewielkie, w dużych miastach często brakuje chętnych.

Ławnikami zostają najczęściej osoby, które zakończyły aktywność zawodową. Wypłacany im ryczałt w niewielkiej wysokości, stanowi dla części osób istotny motywator do podjęcia się pełnienia tej funkcji. Gdy nie idą za tym inne motywacje, ławnik jest bierny i brakuje mu niezawisłości, gdyż stara się w swoim orzekaniu nie przeszkadzać sędziom zawodowym, aby nie ryzykować tego, że nie będą mu przydzielane kolejne sprawy i nie będzie miał okazji do uzyskania ryczałtu. Także sposób wyboru ławników nie sprzyja ich niezawisłości, ponieważ muszą polegać na sympatii lokalnych polityków zasiadających w radach gmin i miast. Inaczej niż w przypadku sędziów zawodowych, ławnicy mogą być członkami partii politycznych, co kłóci się z zasadą apolityczności sędziów:

Sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

art. 178 ust. 3 Konstytucji RP

Po pierwsze, należy zadbać o to, aby udział ławników w orzekaniu cieszył się poparciem społeczeństwa. Obywatele musieliby uwierzyć, że udział w orzekaniu przedstawicieli szeroko rozumianego społeczeństwa, służyłby ochronie ich praw i lepszemu sprawowaniu sprawiedliwości. Teoretycznie przy niskich wskaźnikach zaufania do systemu prawnego nie powinno być to trudne. Z drugiej strony należy pamiętać, że Polacy ufają sobie nawzajem jeszcze mniej niż wymiarowi sprawiedliwości. Skład mieszany może być w tej sytuacji postrzegany jako najbardziej bezpieczny lub dawać poczucie bezpieczeństwa najszerszej grupie obywateli. Osobom cieszącym się wysokim statusem poczucie bezpieczeństwa może dawać przewodniczący składu będący prawnikiem, profesjonalistą z doświadczeniem. Natomiast osobom, które samodefiniują się jako przedstawiciele klas nieuprzywilejowanych, bezpieczeństwo może dawać obecność w składzie większej liczby „zwykłych obywateli”. W ten sposób skład mieszany staje się najbardziej uniwersalnym. Jeśli powyższa hipoteza jest prawdziwa, ławnicy nie powinni być wybierani przez elity, lecz losowani spośród pełnoletnich mieszkańców obszaru właściwego dla danego sądu lub winni uzyskiwać mandat poparcia społecznego w toku lokalnych wyborów bezpośrednich.

Zwiększenie liczby ławników i ich udziału w wymierzaniu sprawie-

dliwości musi być także atrakcyjne dla współpracujących z nimi sędziów zawodowych. Aby tak było, ławnicy muszą pełnić swoją rolę w sposób sumienny. Należy więc zadbać o ich właściwą motywację. Może być ona pieniężna, co oznacza podniesienie wysokości ryczałtu i/lub limitu zwrotu utraconego przychodu. Może być ona niematerialna i wynikać np. z wysokiego prestiżu tej funkcji lub świadczeń niepieniężnych. Kluczowe jest jednak to, w jaki sposób ławnicy będą traktowani przez mających wysoki status społeczny sędziów zawodowych.

Podniesienie prestiżu urzędu ławnika wymagałoby dobrze zaprojektowanych i długotrwałych działań popularyzatorskich. Prestiż zależy w głównej mierze od rozpowszechnionych w społeczeństwie wzorców kulturowych. Obecnie nie zapewniają one ławnikom ani wysokiego statusu, ani powszechnego szacunku. Między innymi dlatego ta aktywność obywatelska jest tak mało popularna. Już dziś – przy stosunkowo niewielkim zapotrzebowaniu ilościowym na ławników – sądy w dużych miastach borykają się z brakiem chętnych.

Najprostszym sposobem na zwiększenie motywacji ławników oraz podaży chętnych do pełnienia tej funkcji, jest zaoferowanie sędziom społecznym atrakcyjnych świadczeń. Wynagrodzenie pienięż-

ne nie powinno być jednak bodźcem do kandydowania na ławnika. Z drugiej strony pełnienie tej funkcji nie powinno wiązać się też z kosztami, gdyż dyskryminowałoby to osoby niezamożne. Optymalnym rozwiązaniem jest zwrot rzeczywiście utraconych dochodów do limitu wynagrodzenia sędziego sądu rejonowego, z jednoczesną rezygnacją z wypłaty ryczałtu dla osób niepracujących, które pełniąc służbę tak naprawdę nie tracą dochodów z emerytur czy rent. Dla uproszczenia wysokość zwrotu mogłaby być ustalana na podstawie wysokości dochodów z ostatniej deklaracji podatkowej ławnika podzielonych przez liczbę dni pracujących danego roku. Zwrot powinien dotyczyć nie tylko dni sesyjnych, ale także adekwatnego czasu spędzonego na zapoznawaniu się z aktami sprawy.

Formą świadczeń niepieniężnych oraz wsparcia merytorycznego dla ławników powinny być atrakcyjne szkolenia i wizyty studyjne.

Zaoferowanie ławnikom interesującego programu szkoleń łączy w sobie dwie funkcje. Po pierwsze, przygotowuje do pełnienia roli i zapewnia większą jakość współpracy ławników z sędziami i personelem sądu. Po drugie, stanowi docenienie ich wkładu w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i pozytywny bodziec dla osób mających właściwe motywacje do pełnienia funkcji sędziego społecznego. Szkolenia powinny mieć charakter maksymalnie praktyczny i obejmować

także – najlepiej w formie wizyt studyjnych – zapoznanie z działaniem instytucji otoczenia sądu: pełnomocników profesjonalnych, prokuratury, policji, służby więziennej, kuratorów, mediatorów, pomocy społecznej, komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, a także organizacji pozarządowych biorących udział w postępowaniach sądowych, świadczących darmową pomoc prawną, przyjmujących skazanych do wykonywania prac społecznie użytecznych czy zajmujących się readaptacją więźniów po opuszczeniu zakładu karnego. Uzasadnione jest także umożliwienie ławnikom brania udziału w szkoleniach organizowanych przez sądy i Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury dla etatowego personelu sądów. Z myślą przede wszystkim o ławnikach szkolenia te powinny obejmować aktualną wiedzę naukową na temat problemów i zjawisk społecznych, które determinują przestępczość i spory mające swój finał w sądzie, a także na temat psychologii uczestników postępowań sądowych.

Zwiększeniu atrakcyjności ławników dla samych sądów i ich personelu, może służyć stopniowe rozszerzanie kompetencji sędziów społecznych, np. dopuszczenie do wykonywania części czynności zarezerwowanych dziś dla przewodniczącego składu, samodzielnego odbierania zeznań pod przysięgą (co mogłoby uzupełniać lub zastąpić kontrowersyjne składanie

zeznań na piśmie) czy udzielania innym sądom pomocy prawnej. Docelowo, inwestycja w kompetencje, motywacje i wiedzę ławników, może i powinna prowadzić do skryzalizowania się wśród nich grupy osób na tyle doświadczonych, że mogłyby przejąć funkcję przewod-

niczących składów wieloosobowych. Pozwoliłoby to na stopniowe wprowadzenie tzw. sądów pokoju w formie sądu powszechnego, w którego składzie zasiadałoby wyłącznie sędziowie społeczni pod przewodnictwem jednego z nich.

Wprowadzenie sędziów pokoju w Polsce

Ławnicy mogliby z czasem orzekać samodzielnie, tworząc w ten sposób sądy pokoju złożone wyłącznie z sędziów niezawodowych.

Institucja sędziów pokoju (ang. *justices of the peace*, wł. *giudice di pace*, hiszp. *jueces de paz*) jest obecna w jurysdykcjach wielu krajów europejskich (Wielkiej Brytanii, Włoch, Hiszpanii, Belgii, Szwajcarii), ale jej kompetencje mogą być różne i rozciągać się od wymierzania sprawiedliwości w drobnych sprawach do czynności podobnych do wykonywanych w Polsce przez notariuszy czy urzędników stanu cywilnego. W innych krajach sędziowie pokoju w drodze ewolucji zyskali inną nazwę (np. angielscy sędziowie pokoju nazywani są obecnie częściej *magistrates*), choć wciąż pełnią podobną funkcję.

Cechą łączącą wszystkie formy sądów pokoju jest orzekanie bez udziału sędziów zawodowych oraz kognicja ograniczona do spraw niewielkiej wagi. Dwie pozostałe powtarzające się cechy to [1] uspołecznienie – wynikające na przykład z angażowa-

nia osób nie mających formalnego wykształcenia prawniczego, ale posiadających autorytet, lub wyboru sędziów pokoju w drodze wyborów powszechnych, oraz [2] nastawienie na przywrócenie naruszonego porządku, czyli sprawiedliwość naprawcza. Sędziowie pokoju powoływani są praktycznie wszędzie na określony czas, to jest kadencję.

Oddanie rozpoznawania części spraw sądowych wyłącznie w ręce sędziów niezawodowych nie musi oznaczać rewolucji i może zajść w drodze ewolucyjnego dochodzenia do takiego stanu rzeczy na gruncie obowiązującej Konstytucji. Postulowane utworzenie odrębnych sądów pokoju, działających np. przy samorządach lokalnych na wzór dawnych kolegiów do spraw wykroczeń, jest pod rządami Konstytucji z 1997 roku wręcz wykluczone. Wymierzanie sprawiedliwości przez nową strukturę sądów pokoju jest bez zmiany art. 175 Konstytucji RP niemożliwe. Sądy pokoju mogłyby jednak działać jako część sądownictwa powszechnego,

tak jak funkcjonujące przez pewien czas po likwidacji kolegiów sądy grodzkie, które miały status wydziałów sądów rejonowych.

Na gruncie obowiązującej w Polsce Konstytucji dopuszczalne jest, aby wymierzanie sprawiedliwości powierzyć sądowi, w którego skład nie wchodzi ani jeden sędzia zawodowy. Jest tak w przypadku asesorów sądowych, którzy dopuszczeni są do samodzielnego orzekania w sądach rejonowych, chociaż nie są sędziami w sensie konstytucyjnym mimo, że są powołani przez Prezydenta na czas nieoznaczony.

Konstytucja nie wymaga także, w odróżnieniu do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, aby wymiar sprawiedliwości sprawowały osoby o określonym poziomie wiedzy prawnej.

Dożywotni status sędziego pokoju mógłby otrzymywać każdy ławnik wybrany na co najmniej drugą kadencję, po pozytywnym zaopiniowaniu jego kandydatury przez Krajową Radę Sądownictwa. Status sądów, w których składzie nie zasiada żaden sędzia w rozumieniu konstytucyjnym mógłby być jednak kwestionowany:

Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony.

Art. 179 Konstytucji RP

Nie jest zasadne, aby wszyscy ławnicy powoływani byli na czas nieoznaczony przy zaangażowaniu organów centralnych. W sytuacji zwiększenia ich udziału w orzekaniu lub przekazania pewnych kategorii spraw sędziom niezawodowym, ich liczba musiałaby być znacznie zwiększona. Prawdopodobnie do ok. 50 tys. osób. Takiej liczby kandydatów KRS nie miałby możliwości zweryfikować, a Prezydent osobiście powołać. Nie byłoby także zasadne, aby status sędziego przyznawać na czas nieoznaczony tak dużej liczbie osób. Rozwiązaniem kompromisowym jest, aby w skład sądu pokoju musiała wchodzić przynajmniej jedna osoba, która ma status sędziego

w konstytucyjnym rozumieniu tego słowa.

Sędzia pokoju byłby powoływany na czas nieoznaczony przez Prezydenta na wniosek KRS, ale nie wiązałaby się z tym gwarancja zatrudnienia w sądzie. Czas urzędowania wyznaczałyby kadencje (tak jak w przypadku sędziów Trybunału Konstytucyjnego), na które sędzia wybierany byłby przez lokalną społeczność. Po ich upływie, sędzia zachowywałby swój tytuł, ale towarzyszyłyby mu tylko ograniczone świadczenia zależne od stażu służby w wymiarze sprawiedliwości, np. po przejściu w stan spoczynku 5%

najniższego wynagrodzenia sędziego rejonowego za każdą przepracowaną w sądzie trzecią i następną kadencję. Tylko i wyłącznie sąd dyscyplinarny mógłby pozbawić sędziego pokoju jego statusu. Przy powoływaniu sędziów pokoju spełnione musiałyby być dwa kryteria: [1] osoba taka zostałaby wybrana w demokratycznych wyborach przynajmniej drugi raz przez tę samą społeczność do pełnienia funkcji ławnika, co dawałoby jej legitymację demokratyczną i doświadczenie orzecznicze; [2] osoba taka musiałaby zgłosić swoją kandydaturę do KRS i na bazie obiektywnych kryteriów, np. egzaminu, zostać przedstawiona wnioskiem do powołania na stanowisko sędziego

pokoju Prezydentowi. Sędziowie pokoju posiadający wykształcenie prawnicze powinni móc ubiegać się po co najmniej 5 latach służby o objęcie stanowiska sędziego sądu rejonowego.

Orzekanie przez sędziów nieprofesjonalnych w sprawach, w których brak jest skomplikowanych problemów prawnych, może zaowocować lepszym pełnieniem przez sądy swojej roli w społeczeństwie.

Zdolność sędziów niezawodowych do sprawowania wymiaru sprawiedliwości powinna być analizowana wyłącznie z punktu widzenia realizacji przez obywateli ich prawa do sądu. Sąd niezależnie od składu, w którym orzeka, musi spełniać te same warunki:

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

art. 45 pkt. 1. Konstytucji RP

Kwestie jawności, właściwości i niezależności determinowane są przez formalne reguły obejmujące ustrój sądów powszechnych niezależnie od składu sądu. Zróżnicowany skład wieloosobowy może być bardziej bezstronny i niezawisły niż pojedynczy sędzia. Natomiast w sprawach, w których nie występują skomplikowane problemy prawne, skład niezawodowy może z powodzeniem zapewnić stronom poczucie sprawiedliwości, przestrzegając uniwersalnych zasad sprawiedliwości proceduralnej i odwo-

lując się w orzeczeniu do powszechnie obowiązujących norm społecznych, w których prawo stanowione jest zakorzenione.

Katalog spraw przeznaczonych do rozpoznawania przez sądy pokoju nie może ograniczać się do spraw wykroczeniowych, ponieważ byłoby to nieefektywne wykorzystanie potencjału tej instytucji. Najliczniejszą i stale rosnącą kategorią spraw są sprawy cywilne. Sądy pokoju powinny rozstrzygać

sprawy, których wartość przedmiotu sporu jest niewielka. Taka, w przypadku której większość osób nie zdecydowałaby się na wynajęcie pełnomocnika i odpowiadałaby przed sądem samodzielnie. Początkowo mogłoby to być np. 10 tys. zł i kwota ta mogłaby być z czasem podnoszona.

Wyodrębnieniu katalogu spraw do rozpoznawania przez sędziów pokoju, powinno towarzyszyć odformalizowanie i uproszczenie procedur. Ponieważ jest nieuzasadnione, aby sędziowie pokoju specjalizowali się wyłącznie w rozpoznawaniu spraw wykroczeniowych lub cywilnych, procedura dla obu typów spraw powinna być maksymalnie ujednolicona, uproszczona, a przede wszystkim odformalizowana. Najważniejszym celem procedur z punktu widzenia interesów wymiaru sprawiedliwości powinno być zagwarantowanie stronom doświadczenia elementarnych składników sprawiedliwości proceduralnej: godnego i równego traktowania podsądnych, możliwości zabrania głosu – przedstawienia przez nich stanowiska (pisemnie lub ustnie), wyjaśnienia w sposób zrozumiały praw i obowiązków w trakcie postępowania oraz znaczenia i motywów rozstrzygnięcia po jego zakończeniu.

Priorytetowym zadaniem sędziów pokoju powinno być konsensualne zakończenie sprawy. Za większością spraw trafiających przed oblicze sądów stoi konflikt interesów. Skoro sprawa

trafiła do sądu konfliktu tego zapewne nie udało się zakończyć polubownie i istnieje duże prawdopodobieństwo, że przekształcił się on już w konflikt interpersonalny. Na tym etapie sporu samo wydanie sprawiedliwego rozstrzygnięcia może nie zakończyć sporu. Oznacza to dalsze koszty społeczne i ryzyko inicjowania kolejnych spraw przez te same strony. Dlatego sędziowie pokoju nie powinni sztywno trzymać się w prowadzonym postępowaniu pierwotnego przedmiotu sprawy, ale starać się zrozumieć jej kontekst. Dzięki temu będą mogli stanowić dla stron pomoc we wzajemnym zrozumieniu swoich racji i zażegnaniu konfliktu, jaki był przyczyną lub wyniknął ze sprawy, która sprowadziła strony do sądu. Wymiernym efektem tych starań w duchu staropolskich sądów kompromisarskich, powinny być ugody zawierane przez strony spraw cywilnych, a w przypadku wykroczeń dobrowolne poddanie się karze, warunkowe umorzenie lub odstąpienie oskarżyciela publicznego od żądania ukarania obwinionego.

Sąd pokoju powinien rozpoznawać sprawy wyłącznie w składzie trzyosobowym. Kolegialność jest bowiem najlepszym zabezpieczeniem bezstronności, niezawistości i umiarkowania sądu. W składzie powinien zasiadać zawsze co najmniej jeden ławnik o statusie sędziego pokoju. W zależności od przyjętego modelu dochodzenia do urzędu sędziego pokoju, za zgodność

z przepisami prawa zarówno postępowania, jak i wyroku wydanego przez skład niezawodowy, powinien odpowiadać doświadczony przewodniczący lub posiadający wykształcenie prawnicze radca sądu pokoju. Radca nie zasiadałby w składzie orzekającym, ale uczestniczył w posiedzeniach i zapewniałby sądowi obsługę kancelaryjną.

W razie natrafienia przez sąd pokoju na skomplikowany problem

prawny, do składu powinien móc być dołączany sędzia zawodowy, który orzekałby wraz z sędziami niezawodowymi. Sąd pokoju nie powinien móc zatem przekazywać sprawy do rozpoznania innemu składowi. Dzięki temu można uniknąć sytuacji, że instytucja przekazania sprawy byłaby nadużywana, a sędziowie pokoju orzekając w trudniejszych sprawach z sędzią zawodowym mogliby nabierać doświadczenia.

Wybór sędziów z udziałem społeczeństwa

Alternatywnym lub możliwym do zastosowania równoległe ze wzrostem udziału obywateli w orzekaniu sposobem na szerszą realizację art. 182 Konstytucji RP jest zwiększenie wpływu społeczeństwa na wybór sędziów. Badania społeczne pokazują, że zaangażowanie samych wyborców w wybór sędziów może mieć pozytywne przełożenie na ich legitymizację. Taki system utrzymuje się jednak w niewielu krajach i nawet w nich jest w odwrocie, zastępowany przez wybór merytoryczny. W niniejszej publikacji ograniczamy się do analizy idei wyborów powszechnych na ławników i sędziów pokoju

Wprowadzenie bezpośrednich wyborów ławników i sędziów pokoju w Polsce wymaga ostrożnej analizy relacji kosztów i korzyści takiego rozwiązania oraz ryzyk związanych z jego wprowadzeniem, wynikających z aktualnej sytuacji społeczno-politycz-

nej, w szczególności polaryzacji debaty publicznej w Polsce. Za realizacją postulatu przemawia idea bezpośredniości mandatu pochodzącego z demokratycznych wyborów. Taki sposób wyboru – czyli nabycie przez obywateli wpływu na korpus władzy sądowniczej – może przynieść także większe zainteresowanie społeczeństwa działalnością wymiaru sprawiedliwości i w ten sposób przyczynić się do podniesienia świadomości prawnej i obywatelskiej. Przeciwnym powszechnym wyborom sędziów przemawiają skutki uboczne takiego rozwiązania, mogące zniweczyć lub ograniczyć korzyści. Wynikająca z wyboru demokratycznego legitymacja nie musi oznaczać powszechnego zaufania (vide niski poziom zaufania do Sejmu). Jeśli wybór będzie odbywał się w atmosferze silnego konfliktu, a poparcie dla różnych kandydatów ulegnie polaryzacji, można przewidywać, że wybrani większością

głosów sędziowie będą mieli ograniczony potencjał budowy zaufania wśród tej części wyborców, którzy głosowali przeciw nim. Konkurencja o stanowisko w warunkach kampanii wyborczej może także skłaniać do składania wyborcom obietnic i przyjmowania zobowiązań, które stoją w sprzeczności z zasadą bezstronności i niezawisłości sędziowskiej. Formowanie komitetów wyborczych w celu realizacji kampanii oraz pozyskania środków na jej przeprowadzenie może rodzić konflikty interesów nie do pogodzenia z pełnieniem funkcji sędziego.

Antidotum na ryzyka wynikające z wyłaniania sędziów pokoju w wolnych wyborach jest niedochodowy charakter tej służby. Nie należy także ulegać pokusie przyznania sędziom społecznym wybieranym w wyborach powszechnych niewysokiej diety. Będzie ona bodźcem wyłącznie dla osób o niskich dochodach, dla których pełnienie służby nie wpływa jednocześnie negatywnie na inne źródła dochodu, np. dla osób niepracujących.

Kolejnym elementem ograniczającym wady wyboru bezpośredniego jest zaangażowanie w proces lokalnych komisji doradczych. Dokonywałyby one oceny predyspozycji kandydatów. Jej wynik decydowałby o miejscu kandydata na liście wyborczej, która byłaby ułożona według wyniku oceny, a nie alfabetycznie.

Komisje takie mogłyby być złożone z przedstawicieli środowisk prawniczych i innych specjalistów wskazanych przez władze samorządowe na wzór tych funkcjonujących w Wielkiej Brytanii. Procedura i kryteria naboru sędziów pokoju przez lokalne komisje powinny być jednolite w całym kraju, czyli przyjęte przez organy centralne. Osoby chcące kandydować na stanowiska ławników i sędziów pokoju musiałyby odpowiednio wcześniej przejść procedurę oceny. Komisja sprawdzałaby spełnianie przez kandydatów wymagań oraz realizowałaby procedurę quasi-konkursową, na podstawie której ustalałaby listę rankingową. W kolejnych latach dotychczasowi ławnicy i sędziowie pokoju, którzy chcieliby pozostać w służbie, byłiby umieszczani na początku listy, ale z adnotacją, czy komisja rekomenduje ich ponowny wybór na podstawie wizytacji posiedzeń z ich udziałem i analizy zaangażowania w szkolenia oraz opinii ich pracy ze strony różnych interesariuszy (współorzeczników, urzędników, prezesa sądu, podsądnych, pełnomocników). W ten sposób sędziowie społeczni mogliby mieć silną legitymację demokratyczną, przy jednoczesnym ograniczeniu zjawiska kampanii wyborczych, ponieważ obywatele mogliby korzystać z fachowej pomocy w wyborze i kandydowanie wbrew opinii komisji byłoby nieoptyczne.

Wybrane wzorce historyczne i międzynarodowe

W zwiększaniu udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości Polska wcale nie musi korzystać z wzorców zagranicznych. Jeszcze około 100 lat temu powszechnym było rozstrzygnięcie sporów przez Polaków przed sądami złożonymi z innych obywateli. Co ważne, były to sądy dobrowolne, polubowne, zwane kompromisarskimi, a ich wyroki były powszechnie szanowane. Szukając inspiracji zagranicznych należałoby na-

tomiast sięgnąć po przykłady, w których udział obywateli nie jest wyłącznie marginalny, a instytucje, takie jak sądy sędziów pokoju nie są krytykowane i stopniowo redukowane (jak np. w Hiszpanii czy USA). Przykładem dojrzałego instytucjonalnie i stale rozwijanego systemu zaangażowania zwykłych obywateli w wymiar sprawiedliwości są *Magistrate Courts* (zwane także sądami pokoju) w Wielkiej Brytanii.

Sądy kompromisarskie w I Rzeczypospolitej i w okresie zaborów

Gdy idee oświeceniowej reformy systemu prawa i wprowadzenia uspołecznionych sądów stojących na straży pokoju ogarniały Europę, w Polsce polubowne rozstrzygnięcie sporów było już wielowiekową tradycją. Czyniły to tzw. sądy kompromisarskie. Stanowiły one instytucjonalne przedłużenie nieformalnej instytucji „jednania się” poza sądami oficjalnymi, kultywowanej w Polsce co najmniej od średniowiecza. Zakres spraw, które mogły podlegać ugodowemu zakończeniu był bardzo szeroki i nawet wbrew obowiązującym od XVI wieku przepisom ugody zawierała także w sprawach kryminalnych.

Sądy kompromisarskie były dobrowolne i powoływane *ad hoc* przez strony spośród osób zaufanych i cieszących

się szacunkiem w lokalnej społeczności. *Jednaczami*, lub z łac. *mediatorami*, bywali często ziemianie, urzędnicy miejscy, ale także urzędujący sędziowie sądów ziemskich czy koronnych. Nie było niczym dziwnym, że na arbitra wyznaczano osobę spokrewnioną. W razie potrzeby strony lub wybrani przez nie arbitrzy powoływali wspólnie także superarbitra (zwanego z niem. *oberman*), który przewodził obradom.

Obowiązywała równość stron (niezależnie od różnicy stanu). Jeśli w trakcie przewodu nie doszło do zawarcia ugody, sąd kompromisarski mógł wydać wyrok, od którego nie było możliwości odwołania. Do wypracowanego przez sąd polubowny kompromisu (z łac. *compromissum*) przywiązywano wielką wagę.

Jego wykonanie gwarantować miały przysięgi stron i wadium (wymagane do ważności wyroku przez prawo miejskie magdeburskie), a w razie niewywiązania się także surowe kary – z karą śmierci włącznie.

Tradycyjną instytucję cechowała także poufność oraz relatywna szybkość rozstrzygnięcia sporu. Dla stron nie wiązało się to z wysokimi kosztami. Sędziowie wykonywali swoją funkcję społecznie,

a ponieważ uczestnicy sporu wcześniej zgadzali się dobrowolnie poddać rozstrzygnięciu, egzekucja państwowa nie była z reguły konieczna. Dlatego spór przed sądem polubownym zastępował lub prowadzony był równoległe do sprawy przed sądem oficjalnym. Aby go zainicjować strony sporu sporządzały „zapis” na sąd polubowny, czyli swoistą umowę, regulującą zasady postępowania w danej sprawie.

Dlaczego wszyscy wówczas do tych sądów kompromisarskich się garnęli, prawdziwie nie pojmuję; chyba dla uniknięcia długiej i mozolnej procedury sądów powiatowych i gubernialnych izb sądowych. Zresztą w owym czasie we wszystkich koronnych jurysdykcjach najmniejsza sprawa urastała do olbrzymich rozmiarów i trwać mogła nie lata, ale dziesiątki lat [...]. Obywatelstwo więc miejscowe wołało w rzeczach mniej ważnych udawać się do sądu kompromisarskiego, gdzie przynajmniej decyzja była prędką; każda okolica kraju miała swych zwyczajnie obieranych arbitrów i superarbitrów, i przyznać należy, że dekrety ich najświęciej były spełniane, mimo że zapis na sąd kompromisarski był prywatny. Opinia publiczna, wtedy wielce jeszcze szanowana, nie dopuściłaby lekceważenia sądu obywatelskiego.

fragment wspomnień Józefa Dunin-Karwickiego (1833–1910)

Znawcy staropolskich sądów polubownych są zgodni, że pełniły one nie tylko funkcję w zakresie stosowania prawa i wymierzania sprawiedliwości, ale przede wszystkim integracyjną – utrzymywania relacji społecznych w obliczu złamania norm lub sporu międzyludzkiego. Istotnym elementem procedury w sądzie polubownym było mediowanie i wyjaśnianie stronom sporu potrzeby ugodowego rozwiązania konfliktu. Sądy

te przy wydawaniu wyroku kierowały się nie tylko literą prawa, ale także normami słuszności, tak aby sposób zakończenia sporu umożliwiał stronom późniejsze zgodne współżycie. Sądy kompromisarskie wyrażały i utrwały charakterystyczny dla społeczeństwa polskiego wzorzec kulturowy, w którym zgoda (pokój) była jedną z najważniejszych wartości.

Sądy pokoju w Księstwie Warszawskim

Na tak podatny grunt trafiły w Polsce pomysły wprowadzenia wzorem Anglii i porewolucyjnej Francji instytucji sędziów pokoju. Z jednej strony mieli oni być częścią sądownictwa państwowego, a z drugiej posiadać demokratyczny mandat (wybieraliby ich uprawnieni obywatele, a nie władca) i koncentrować się na godzeniu zwaśnionych stron, „chcąc pieniądzo wykorzystać”. Wprowadzenie sądów pokoju znalazło się w projekcie reformy wymiaru sprawiedliwości mającej towarzyszyć Konstytucji 3 Maja. Zabory przerwały jednak cały proces reformowania państwa i Pierwsza Rzeczpospolita nie doczekała się powołania oficjalnych sądów pokoju.

Idea wprowadzenia sądów pokoju na ziemiach polskich nie musiała jednak długo czekać na praktyczną realizację. Po utworzeniu Księstwa Warszawskiego w 1807 roku wprowadzone zostały Konstytucja oraz kodeksy nadane przez Napoleona. Zaadaptowano także porewolucyjny system sądownictwa francuskiego. Sądy pokoju były w nim, jak pisała w *Przeglądzie Historycznym* Anna Rosner „sądami najniższymi, pokrywającymi kraj najgęstsza siecią (zorganizowano je we wszystkich powiatach) i rozpatrującymi największą ilość spraw (...). Ich zadaniem była jurysdykcja w drobnych sprawach cywilnych i karnych, a także przeprowadzanie prób ugody w sprawach niespornych, należą-

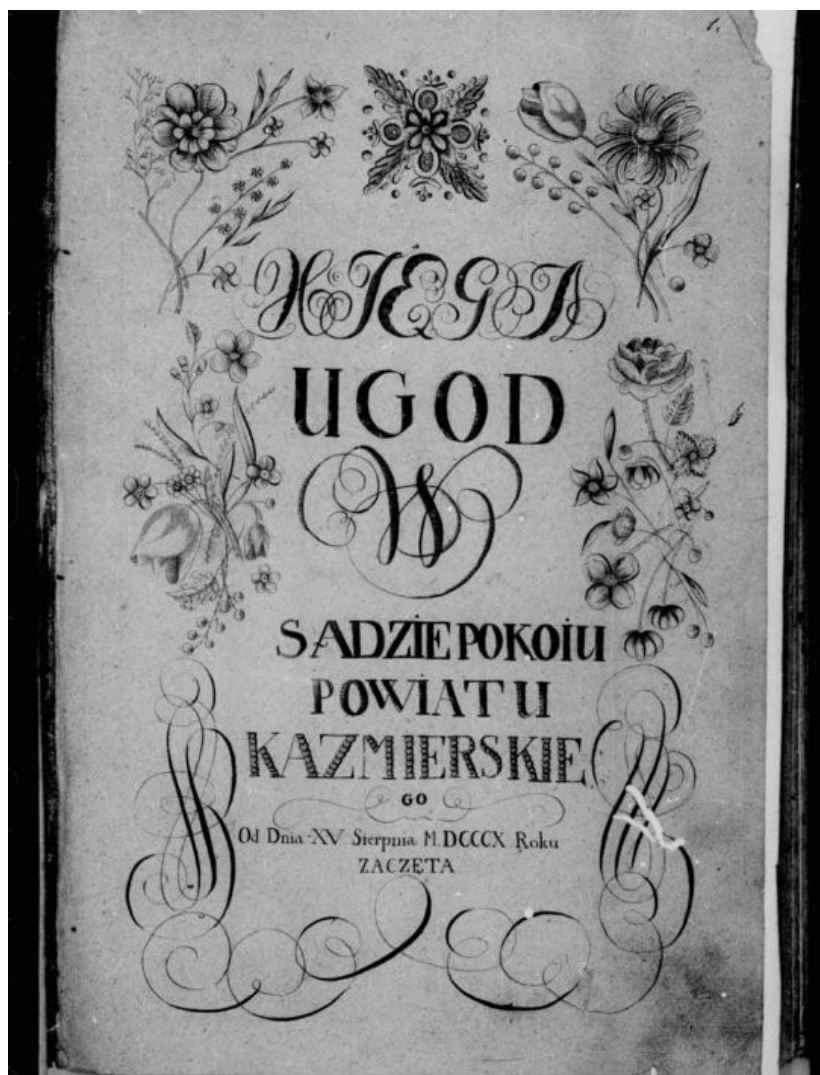
cych do kompetencji Trybunałów Departamentalnych II instancji. (...) [Jednak] w Księstwie [Warszawskim] – inaczej niż we Francji – sąd pokoju podzielony był na dwa wydziały: pojednawczy i sporny. W wydziale pojednawczym przeprowadzano próby ugody w sprawach podlegających Trybunałowi Departamentowemu. Na czele tego wydziału stał sędzia pokoju (...). Sędzia był wybierany przez sejmik szlachecki, a nominacja królewska była potwierdzeniem wyboru. (...) Na czele drugiego wydziału – spornego, stał urzędnik nieznany francuskiemu systemowi sądowemu – pod-sędek. Powierzono mu całą jurysdykcję w sprawach cywilnych i karnych, ale jednocześnie postawiono próg wymagań fachowych: po ukończonym kursie prawa obowiązywał go egzamin teoretyczny i odbycie praktyki sądowej”.

W 1811 roku nominację na 6-letnią kadencję sędziego pokoju otrzymały 582 osoby, które miały pełnić służbę rotacyjnie na 111 etatach sędziowskich. Służba ta, pełniona wolontaryjnie, nie dawała też dużych szans na awans w strukturach sądownictwa, np. na płatne miejsce w trybunale (awansował wyżej zaledwie co dwudziesty sędzia pokoju). Była więc co najwyżej źródłem prestiżu lub dowodem jego uznania. Pełniono ją z pobudek społecznikowskich i patriotycznych. Sędziami pokoju wy-



bierani byli w czasach Księstwa Warszawskiego wyłącznie przedstawiciele stanu szlacheckiego. Często wiekowi i pełniący w przeszłości wysokie urzędy, byli wśród nich wojewodowie, kasztelani, starostowie, biskupi, a nawet sędziowie Trybunału Koronnego z czasów stanisławowskich.

Zdjęcie 1: Strona tytułowa Księgi Ugód w Sądzie Pokoju Powiatu Kazimierskiego z 1810 roku. W takich dokumentach spisywano zawarte przed sędzią pokoju ugody i wydane przez niego wyroki. Źródło: Akta miasta Kazimierza Dolnego, sygn. 35/37/0/5/264.



Sędziowie pokoju w Wielkiej Brytanii

Przykładem kraju, którego wymiar sprawiedliwości jest dobrze oceniany i jednocześnie opiera się na uspołecznionym sądownictwie najniższego szczebla jest bez wątpienia Wielka Brytania. Jest to model o innej genezie niż instytucje mające cechy sądów pokoju, które działały na ziemiach polskich. Tym bardziej wart jest zatem omówienia.

Rodowód angielskiej instytucji sędziów pokoju – podobnie jak rodzimej instytucji *jednaczy* i sądów kompromisarskich – sięga czasów średniowiecznych. Angielscy sędziowie pokoju byli jednak od początku przedstawicielami władcy, a nie wyłanianymi oddolnie autorytetami. Instytucję sędziów pokoju unormowano oficjalnie już w XIV wieku:

W każdym hrabstwie Anglii zostanie wyznaczony do utrzymania pokoju, jeden Pan, a wraz z nim trzech lub czterech najbardziej godnych w hrabstwie, z niektórymi uczonymi w prawie, i będą upoważnieni do powstrzymywania przestępców, uczestników zamieszek i wszystkich innych pieniaczy, a także ścigania ich, aresztowania, zatrzymania i karania zgodnie z ich przestępstwem lub wykroczeniem; i spowodowania by zostali uwięzieni i należycie ukarani zgodnie z prawem i zwyczajami Królestwa, i zgodnie z tym, co według nich najlepiej będzie zrobić według ich uznania i dobrej rady.

fragment *Justices of the Peace Act* z 1361 roku

W Zjednoczonym Królestwie ponad 90% spraw karnych i wykroczeniowych, a także gros spraw z zakresu opieki nad dziećmi, jest załatwianych przez *Magistrate Courts* – sądy, w których składzie zasiadają przede wszystkim sędziowie pokoju, zwani obecnie *magistrates*.

Magistrates to członkowie lokalnych społeczności, którzy nie muszą mieć wykształcenia prawniczego i obowiązki sędziów wykonują wolontaryjnie obok swojej normalnej aktywności zawodowej. W samej Anglii i Walii jest ich 20 tys. Mogą otrzymywać zwrot kosztów i utraconych korzyści, na bazie zryczałtowanych stawek w wysokości

ok. 1/10 miesięcznej płacy minimalnej za pełny dzień orzekania, jeśli pracodawca nie zapewnia im urlopu płatnego. Część pracodawców wspiera swój personel w pełnieniu roli sędziów i udziela pracownikom urlopu płatnego, traktując to jako okazję do podniesienia kwalifikacji pracownika oraz budowanie wizerunku firmy odpowiedzialnej społecznie i wspierającej pracowników w ich aktywności obywatelskiej.

Magistrates mogą, ale nie muszą być prawnikami. Wymaga się od nich przede wszystkim odpowiednich kompetencji intelektualnych i społecznych. Wybór *magistrates* dokonywany jest przez



lokalne komisje doradcze (jest ich 47) złożone z ekspertów (w tym czynnych *magistrates*), które przeprowadzają konkursy na zwolnione stanowiska w oparciu zarówno o analizę nadesłanych zgłoszeń, jak i rozmów kwalifikacyjnych oraz weryfikacji referencji kandydata (co najmniej 3 polecające osoby). Decyzję o powołaniu sędziego pokoju, na podstawie rekomendacji komisji, dokonuje *Senior Presiding Judge* (za jego odpowiednika w Polsce może być uznany Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego lub Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa).

Angielscy sędziowie pokoju po zaprzysiężeniu muszą przejść obowiązkowe szkolenie, a także brać udział w szkoleniach ustawicznych zależnych od specjalizacji. Orzekają w składach trzyosobowych, dysponując na sali rozpraw pomocą asystenta posiadającego wykształcenie prawnicze. W założeniu dobór składów uwzględnia potrzebę reprezentacji różnych płci, grup społecznych i etnicznych w lokalnej społeczności. *Magistrates* zobowiązują się sędzić przez co najmniej 13 dni w roku (może to być także 26 czterogodzinnych sesji), ale w praktyce średnia wynosi 35 sesji, a maksymalna granica ustalona jest na 70 sesji. Po zasiadaniu jako członek składu orzekającego w sprawach kryminalnych, sędziowie pokoju mogą, po przejściu odpowiednich szkoleń obejmować funkcję przewodniczącego składu, a także specjalizować się i sędzić

także w sprawach nieletnich, rodzinnych czy cywilnych. *Magistrates* zasiadają także w składach mieszanych (pod przewodnictwem zawodowego sędziego) w sprawach odwoławczych rozpatrywanych przez sądy okręgowe. Jest to więc instytucja zbliżona do ławnika w Polsce, ale z dodatkowymi kompetencjami do orzekania w sprawach odwoławczych oraz w sprawach pierwszoinstancyjnych w składach trzyosobowych bez udziału sędziów zawodowych.

Sędziowie pokoju cieszą się dobrą opinią angielskiego społeczeństwa, choć świadomość braku wymogu posiadania przez nich formalnego wykształcenia prawniczego nie jest powszechna. Liczba odwołań od ich decyzji do sądów drugiej instancji jest zaskakująco niska i nie przekracza 1%. Brytyjskie sądy pokoju borykają się jednak z problemami kadrowymi. Co roku zaprzysiężanych jest ok. 1200 nowych *magistrates*. Nie zaspokaja to jednak potrzeb i stale prowadzone są działania mające na celu promocję służby w charakterze sędziego pokoju w społeczeństwie brytyjskim. W tym celu powołano klarowną i pomagającą kandydatom stronę internetową, która zawiera nie tylko informacje, ale także praktyczne narzędzia do samooceny swoich predyspozycji do pełnienia roli sędziego. Promocję udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości zapewnia też ogólnokrajowe Stowarzyszenie Sędziów Pokoju.



Fundacja Court Watch Polska

Strukturalnym problemem Polski jest niski poziom zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości. Ponadto, gdy np. w Czechach, Francji, Niemczech czy Szwecji zaufanie do wymiaru sprawiedliwości jest nieco wyższe niż do innych ludzi, to w Polsce zaufanie do sądów jest jeszcze niższe niż i tak alarmująco niski poziom kapitału społecznego. Brak zaufania sprawia, że wiele osób nie korzysta z wymiaru sprawiedliwości, kiedy jest on potrzebny. Zbyt wielu Polaków czuje się bez szans w razie sporu mającego finał w sądzie, ignoruje wezwania do sądu, nie szanuje i nie wykonuje wyroków, a z drugiej strony nie brakuje osób, które z sądu uczyniły narzędzie eskalacji, a nie rozwiązywania konfliktów.

Jednym ze sposobów rozwiązania tego problemu, jest poszerzenie udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości np. poprzez wprowadzenie sędziów pokoju w Polsce, wybór sędziów społecznych w wyborach powszechnych czy większy udział ławników w orzeka-

niu. Od kilkudziesięciu lat bowiem jedyną formą udziału obywateli w polskim wymiarze sprawiedliwości jest orzekanie w niektórych sprawach pierwszoinstancyjnych przez składy mieszane – z udziałem wybieranych przez rady gmin ławników.

Niniejszy raport omawia powyższe możliwości umieszczając je w kontekście aktualnej sytuacji prawnej. Każdemu z rozwiązań przyporządkowuje szczegółowe rekomendacje. Prezentuje także ewolucyjny model dochodzenia do zmian. Raport kończy prezentacja trzech wzorców, które powinny być brane pod uwagę przy zwiększaniu udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości. Dwa z nich to historyczne wzorce polskie - sądy kompromisarskie oraz sądy pokoju - działające na terenach polskich do początku XX wieku. Trzeci z nich to niedoceniany w Polsce przykład skutecznego zaangażowania obywateli w wymiar sprawiedliwości w Wielkiej Brytanii. Zapraszamy do lektury.

www.courtwatch.pl

ISBN 978-83-948151-9-6



9 788394 815196 >