

UDZIAŁ OBYWATELI W SPRAWOWANIU WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

redakcja naukowa Ryszard Piotrowski

UDZIAŁ OBYWATELI W SPRAWOWANIU WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

redakcja naukowa Ryszard Piotrowski



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2021

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji zostało sfinansowane ze środków
Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa
Obywatelskiego w ramach Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich PROO

Stan prawny na 1 stycznia 2021 r.

Recenzenci

Prof. dr hab. Marian Grzybowski

Prof. dr hab. Andrzej Szmyt

Wydawca

Anna Kieszek-Sobczyńska

Redaktor prowadzący

Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne

Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj
jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz,
czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-254-7

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
---------------------	---

Wstęp	11
-------------	----

Część I **UDZIAŁ OBYWATELI** **W SPRAWOWANIU WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI** **W PAŃSTWACH DEMOKRATYCZNYCH**

<i>Robert Jastrzębski</i> Udział obywateli w wymiarze sprawiedliwości II Rzeczypospolitej	25
---	----

<i>Kamil Słomiński</i> Formy udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości a legitymizacja władzy sądowniczej	51
---	----

<i>Michał Laskowski</i> Granice udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości	75
--	----

<i>Natalia Woszczyk</i> Konstytucyjne granice udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości	89
---	----

<i>Ryszard Piotrowski</i> Konstytucyjne wyznaczniki udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości	109
---	-----

Maciej Grześkowiak

Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości a prawo do sądu.....	127
--	------------

Dominik Łukowiak

Demokratyzacja czy polityzacja? Udział obywateli w kreowaniu składu Krajowej Rady Sądownictwa po „reformie sądownictwa”	151
--	------------

Aneta Langner

Fundacje i stowarzyszenia jako współczesna forma kontroli wymiaru sprawiedliwości w postępowaniu karnym	183
--	------------

Paulina Żarnowska-Grabarz

Poszukiwanie sprawiedliwości na własną rękę, czyli o prowokatorze w ujęciu prawa karnego	209
---	------------

Jan Krajewski

Partycypacja czynnika społecznego w postaci organizacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym – analiza konstrukcji prawnych na gruncie polskiego prawa formalnego.....	223
--	------------

Ariel Axel Sławiński

Udział czynnika ludowego w Sądzie Najwyższym, realizacja gwarancji konstytucyjnej czy ochłokracja.....	247
---	------------

Część II

OCENA FUNKCJONOWANIA WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W ŚWIEŁE BADAŃ OPINII SPOŁECZNEJ

Anna Wasowska

Ukryty podatek od kryzysu zaufania – ocena funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w świetle badań opinii społecznej	265
--	------------

*Maciej Gorazdowski***Ocena pracy ławników polskich w świetle badań 281***Konrad Wojnarowski***Sposób wyboru, skład i struktura organizacyjna,
tryb działania oraz szczegółowe zadania rady ławniczej 301**

Część III

INSTYTUCJA SĘDZIEGO POKOJU

*Piotr Kruszyński, Jan Kil, Jakub Placek***Sędzia pokoju i jego rola w rozwiązywaniu problemów
polskiego wymiaru sprawiedliwości 325***Beata T. Bieńkowska***Sądy pokoju – głos w dyskusji 339***Kamil Kapica***Sędziowie pokoju w świetle Konstytucji RP i rozwiązań
państw europejskich – analiza proponowanych koncepcji 355***Karolina Kozłowska***Wizerunek brytyjskiej instytucji sądów pokoju – rys
historyczny, krytyka, współczesne wyzwania 377***Mateusz Siedlecki***Instytucja sędziego pokoju w Wielkiej Brytanii.
Czy warto przenieść na grunt prawa polskiego niektóre
jej elementy? 407***Jan Wojciechowski***Neutralizacja konfliktów społecznych i odciążanie sądów
powszechnych – podstawowe zadania sądów pokoju
na przykładzie Francji, Dani i Księstwa Warszawskiego
na przełomie XVIII/XIX w. 433**

Część IV
WADY I ZALETY SĄDÓW PRZYSIĘGLYCH
W PAŃSTWACH DEMOKRATYCZNYCH

Daniel Dylewski

**Ocena instytucji ław przysięgłych na podstawie praktyki
ich funkcjonowania w Stanach Zjednoczonych Ameryki 459**

Anna Dziuba

Wady i zalety ławy przysięgłych w Stanach Zjednoczonych.... 487

Paulina Wolszczak

**Ławnik – ewolucja i ocena instytucji. Czy obecna formuła
jest wystarczająca? 511**

Milena Wijas, Sebastian Wijas

**Ogólna charakterystyka instytucji ławnika w prawie
niemieckim ze szczególnym uwzględnieniem regulacji
prawnokarnych..... 541**

Zakończenie 563

WYKAZ SKRÓTÓW

EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
Karta praw podstawowych k.k.	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389) – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.)
MPPOiP	– Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
p.u.s.p.	– ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2072)
rozporządzenie w sprawie rady ławniczej	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 31.01.2006 r. w sprawie sposobu wyboru, składu i struktury organizacyjnej, trybu działania oraz szczegółowych zadań rady ławniczej (Dz.U. Nr 23, poz. 174)

Statut MTK	– Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie 17.07.1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708 ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa	– ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 84 ze zm.)
ustawa o SN	– ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2019 r. poz. 825 ze zm.)
ustawa nowelizująca ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa	– ustawa z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3)
u.o.o.ś.	– ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2020 r. poz. 283 ze zm.)

Czasopisma i zbiory z orzecnictwem

KZS	– Krakowskie Zeszyty Sądowe
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
PiP	– Państwo i Prawo

Inne

ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

WSTĘP

1. Przekonanie, że stanowienia i stosowania prawa nie można pozostawić tylko prawnikom, należy zapewne do najdawniejszych doświadczeń związanych z jego funkcjonowaniem i współistotnych długotrwałemu procesowi oddzielania prawa od moralności¹, któremu towarzyszyło odróżnianie, a niekiedy przeciwstawianie prawa i sprawiedliwości², *lex* i *ius*, porządku prawnego i sumienia.

Wyróżnikiem kultury europejskiej jest powierzenie władzy nad ludźmi prawu uchwalanemu na wiecach – to przecież, według Homera, tylko ono „włada”³. Jednak słowa Antygony o świętych i wiecznych prawach ograniczających władzę są – z naszej interpretacyjnej perspektywy kulturowej⁴ – symboliczną zapowiedzią konfliktu między prawem stanowionym a poczuciem prawnym jednostki, odzwierciedlającym jej wyobrażenia o prawie naturalnym, prefiguracją uznania, że źródłem praw człowieka, a także ich ostatecznym celem, jest człowiek⁵.

¹ Por. K. Sójka-Zielińska, *Drogi i bezdroża prawa*, Wrocław 2000, s. 19 i n.

² Por. R.A. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Kraków–Lublin 1997, s. 74 i n.

³ *Odyseja*, pieśń IX, w. 112 i n.

⁴ Por. J. Oniszczyk, *Odwieczne naturalne prawa człowieka – obrona Antygony* [w:] *Ustroje – prawa człowieka – bezpieczeństwo – integracja europejska. Księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, Toruń 2020, s. 401 i n.

⁵ Por. R. Piotrowski, *Rola sądów najwyższych w ustroju demokratycznym* [w:] *Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej. Historia i współczesność*, red. A. Korobowicz, Warszawa 2017, s. 110.

W kulturze europejskiej znaczący jest także proces oddzielania się prawa od polityki. Wprawdzie polityka i moralność mogą wpływać na prawo, ale „nie stają się przez to prawem”⁶. Prawo „wykracza poza politykę”, staje się w stosunku do niej autonomiczne i zawiera „w sobie wiedzę o samym sobie, metaprawo, dzięki któremu można je analizować i oceniać” jako spójny system „w uczonych traktatach, w artykułach i audytoriach”⁷. Tak funkcjonujące prawo staje się rywalem polityki, a niekiedy jej ofiarą, zwłaszcza jeśli politykom udaje się przeciwstawić sprawiedliwość prawników społecznemu poczuciu sprawiedliwości i wytworzyć przekonanie, że winni złego losu obywateli nie są ci, którzy stanowią prawo, i sprawują rządy, ale ci, którzy sądzą, a więc prawo stosują, wydając wyroki.

Wyobrażenia o sprawiedliwości zmieniają się w czasie pod wpływem zmian kulturowych. Znaczenie kulturowego marginesu oceny⁸ w orzekaniu dostrzega Europejski Trybunał Praw Człowieka. Istnieje jednak także indywidualny margines oceny w definiowaniu sprawiedliwości. Rzadko przecież zdarza się, by strona, która poniosła porażkę przed jakimkolwiek sądem, była zadowolona z tego, że sprawiedliwości stało się zadość⁹. Każdy ma swoją sprawiedliwość i może dlatego właśnie jednym z podstawowych odkryć człowieka – tworzącego pojęcia abstrakcyjne i próbującego dzięki nim zapanować nad światem – było ustalenie, że w Bogu jest źródło sprawiedliwości. Znajdujemy tę pewność w preambule Kodeksu Hammurabiego¹⁰ i w Biblii¹¹, z której wiadomo, że Bóg tak odpowiedział na prośbę Salomona: ponieważ nie poprosiłeś o zgubę twoich nieprzyjaciół, ale poprosiłeś dla siebie o umiejętność rozstrzygania spraw sądowych, więc daję ci serce mądre i rozsądne. I sprawiedliwość sądów Salomona była owocem mądrości jego serca.

⁶ Por. H.J. Berman, *Prawo i rewolucja. Kształtowanie się zachodniej tradycji prawnej*, Warszawa 1995, s. 20 i n.

⁷ H.J. Berman, *Prawo i rewolucja...*, s. 20 i n.

⁸ Por. L. Garlicki, *Wartości lokalne a orzecznictwo ponadnarodowe – „kulturowy margines oceny” w orzecznictwie strasburskim?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008/4, s. 4 i n.

⁹ Por. R. Piotrowski, *Sędziowie i demokracje europejskie*, „Studia i Analizy Sądu Najwyższego”, Warszawa 2019, t. VIII, s. 65.

¹⁰ Por. R. Skeczowski, *Pomniki Prawa*, Koszalin 1996, s. 18 i n.

¹¹ 1 Krl 3, 6–15.

Określenie źródeł sprawiedliwości znajdujemy w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.¹², w świetle której to Bóg jest źródłem ludzkiej sprawiedliwości albo – i to nas różni od ludzi odległych epok – ta uniwersalna wartość wywodzi się z „innych źródeł”, a więc z innej transcendencji niż boska. W każdym razie – według ustawy zasadniczej – wartości są poza zasięgiem jakiegokolwiek suwerena¹³. Nie zależą od najwyższych władz, także od władzy sądowniczej.

2. W odczuciu społecznym, potwierdzonym wynikami badań, wymiar sprawiedliwości w Polsce od wielu lat jest przedmiotem krytyki¹⁴. Krytyka dotyczy także ustawodawcy¹⁵. Ci, którzy upominają się o sprawiedliwość, nie zostaną zaspokojeni ani słowami o znaczeniu niezależności sądów i niezawisłości sędziów w demokratycznym państwie prawnym, ani ograniczeniem niezawisłości sędziowskiej przez sprawujących władzę wykonawczą.

Sędziowie nie są twórcami praw, które stosują. Krytykę wymiaru sprawiedliwości należy więc również odnieść do ustawodawcy zwykle realizującego politykę rządu. Odnosi się ona zatem do większości parlamentarnej powoływanej do stanowienia prawa przez tych samych obywateli, którzy kwestionują rezultaty działań tej właśnie większości zastosowane do nich przez władzę sądowniczą¹⁶.

Kolejne rządy po 1989 r. oceniały krytycznie wymiar sprawiedliwości, wskazując, że mimo relatywnie wysokich nakładów finansowych nie odpowiada on oczekiwaniom obywateli i wyzwaniom współczesno-

¹² Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹³ Por. R. Piotrowski, *Rola...*, s. 110.

¹⁴ Por. przykładowo M. Bernatt, A. Bodnar, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce* [w:] *Demokracja w Polsce 2007–2009*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, Warszawa 2009, s. 92.

¹⁵ Por. przykładowo W. Staśkiewicz, *Stanowienie prawa w pierwszym okresie rządów koalicji PO-PSL* [w:] *Demokracja w Polsce 2007–2009*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, Warszawa 2009, s. 55 i n.

¹⁶ Por. R. Piotrowski, *Zagadnienie legitymizacji władzy sądowniczej w demokratycznym państwie prawnym* [w:] *Legitymizacja władzy sądowniczej*, red. A. Machnikowska, Gdańsk 2017, s. 25 i n.

ści¹⁷, co spowalnia procesy rozwojowe i sprzyja delegitymizacji władzy publicznej.

W społecznym odczuciu wymiar sprawiedliwości negatywnie postrzegało 44% badanych; wskazywali oni na takie przyczyny negatywnych opinii, jak: niesprawiedliwość orzeczeń (70,9%), nierzetelność (69,3%), stronnictwo i brak niezawisłości (65%), niska efektywność wymiaru sprawiedliwości i zbyt wysokie koszty jego funkcjonowania (63%), korupcja (50%), braki kadrowe i biurokratyzacja (33%)¹⁸.

Nierówności społeczne przyczyniają się do delegitymizacji władzy sądowniczej. Prawo – także to, które nie jest zgodne ze społecznym poczuciem sprawiedliwości, a „jego siła odczuwana jest jako niczym nieuzasadniona przemoc”¹⁹ – przemawia przez sędziów. To oni są dla wielu obywateli realną postacią państwa²⁰.

Z reguły rozstrzygnięcia sporów toczących się w sądzie nie są aprobowane zarówno przez stronę wygrywającą, która spodziewała się bardziej wyrazistego sukcesu, jak i – co wydaje się naturalne – przegrywającą. W ten sposób wymiar sprawiedliwości kształtuje – wbrew swemu powołaniu – społeczne poczucie niesprawiedliwości i krzywdy. Mamy zatem do czynienia z mechanizmem stałej, w istocie systemowej, delegitymizacji władzy sądowniczej podważającej konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Krytyka funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości koncentruje się wokół takich zjawisk, jak przewlekłość postępowania sądowego utrudniająca skuteczne dochodzenie praw, a także trudności w korzystaniu z prawa do sądu ze względu na wysokie koszty pomocy prawnej. Przedmiotem krytyki jest stosowanie tymczasowego aresztowania jako środka nacisku na podejrzanych w postępowaniu przygotowawczym. Negowane bywa

¹⁷ Por. przykładowo *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, red. M. Boni, Warszawa 2009, s. 299.

¹⁸ Por. przykładowo M. Bernatt, A. Bodnar, *Wymiar...*, s. 89 i n.

¹⁹ Tak B. Skarga, *Człowiek to nie jest piękne zwierzę*, Kraków 2007, s. 88.

²⁰ Por. R. Piotrowski, *Zagadnienie...*, s. 26.

również wszczynanie postępowań karnych na podstawie przesłanek niewystarczających do udowodnienia winy oraz próby wykorzystywania wymiaru sprawiedliwości do celów politycznych i podważania niezawisłości sędziowskiej. Wątpliwości budzi zbyt częste orzekanie kary pozbawienia wolności powodujące przeludnienie więzień i konieczność oczekiwania na odbycie tej kary²¹.

Realne przeciwdziałanie dysfunkcjonalnym zjawiskom w funkcjonowaniu władzy sądowniczej wymaga z jednej strony organizacyjnych usprawnień w pracy sądów²², a z drugiej istotnych zmian w obecnym usytuowaniu wymiaru sprawiedliwości w państwie, prowadzących do jego oddzielenia od władzy politycznej, zwiększenia niezależności sądów i umocnienia niezawisłości sędziów. Konieczne są także działania na rzecz budowania kultury prawnej i kształtowania społeczeństwa obywatelskiego²³.

Jedną z przyczyn negatywnych ocen władzy sądowniczej jest zły stan prawa, związany zarówno z jego niską jakością, jak i zjawiskiem inflacji przepisów.

Przeregulowanie życia społecznego i gospodarki, ugruntowanie w przepisach prawnych kultury nieufności w relacjach między obywatelami a władzą publiczną, niska jakość prawa oraz sprzeczności między regulacjami, często niejasnymi i wieloznacznymi, wymaga szczególnej aktywności władzy sądowniczej w państwie i koncentruje tę aktywność wokół problemów tworzonych przez ustawodawcę²⁴.

We współczesnych państwach uważanych za demokratyczne wzrasta znaczenie władzy sądowniczej, niekiedy określane jako „rządy sędziów”²⁵. Do przyczyn tego zjawiska zalicza się rosnący wpływ sędziów na rozstrzyganie konfliktów między rywalizującymi politykami,

²¹ Por. R. Piotrowski, *Zagadnienie...*, s. 27.

²² Por. R. Piotrowski, *Zagadnienie...*, s. 27.

²³ Por. R. Piotrowski, *Zagadnienie...*, s. 27.

²⁴ Por. R. Piotrowski, *Zagadnienie...*, s. 28.

²⁵ Por. E. Bruti Liberati, A. Ceretti, A. Giasanti, *Governo dei giudici. La magistratura tra diritto e politica*, Milano 1996, s. 189 i n.

sporów kompetencyjnych między poszczególnymi segmentami władz publicznych, a także zajmowanie przez sądy stanowiska wobec sporów między wyznawcami przekonań świeckich i religijnych oraz zaspokajanie powszechnej potrzeby potępienia korupcji i niesprawności działania władzy ustawodawczej i wykonawczej²⁶.

Polityczna atrakcyjność wymiaru sprawiedliwości dla rządzących, w połączeniu z realnymi niedomaganiem w jego funkcjonowaniu, jest jedną z przyczyn kolejnych zmian ustawowych dotyczących sądownictwa pod rządami obowiązującej Konstytucji RP, w tym w ostatnich latach wbrew jej postanowieniom²⁷. Zmiany te odnosiły się do kluczowej kwestii ustrojowego statusu Krajowej Rady Sądownictwa i Sądu Najwyższego; były one postrzegane przez zwolenników jako reformy niezbędne dla usprawnienia sądownictwa, a także jako konsekwencja uznania, że zdobycie poparcia wyborczego uprawnia do sprawowania swego rodzaju władzy nad sędziowskim komponentem Krajowej Rady Sądownictwa²⁸, w czym jednak przeciwnicy zmian widzą potwierdzenie rzeczywistego znaczenia reform jako narzędzia służącego podporządkowaniu sądownictwa władzy wykonawczej i podporządkowaniu prawa polityce.

Uspołecznienie sądów poprzez zwiększenie roli ławników postulowane w debacie publicznej może sprzyjać wzmocnieniu praw obywateli dzięki poddaniu pracy sędziów kontroli społecznej w większym zakresie niż ma to miejsce obecnie. Usprawnieniu pracy sądów, a zarazem wzmocnieniu znaczenia czynnika obywatelskiego w wymiarze sprawiedliwości ma sprzyjać ewentualne ustanowienie sędziów pokoju. Aby uczynić sprawiedliwość bardziej sprawiedliwą, wprowadzono wbrew zasadzie ostateczności wyroków sądowych²⁹ procedurę skarg nadzwyczajnych

²⁶ Por. R. Piotrowski, *Sędziowie...*, s. 67.

²⁷ Por. przykładowo L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszaw 2019, s. 383.

²⁸ Potwierdzeniem tego przekonania są słowa Ministra Sprawiedliwości skierowane do przeciwników politycznych w Senacie RP, dotyczące sędziów – członków KRS: „Jeśli wygracie wybory demokratyczne, będziecie mogli wybrać tych sędziów, których uznacie za właściwych przedstawicieli środowiska sędziowskiego” – sprawozdanie stenograficzne z 3. posiedzenia Senatu RP X kadencji, 15.01.2020 r., <https://www.senat.gov.pl/prace/posiedzenia/przebieg,534,1.html> (dostęp: 24.09.2020 r.).

²⁹ Por. L. Garlicki, *Polskie...*, s. 381.

rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy w składzie sędziów orzekających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz ławników. Skarga nadzwyczajna może być wniesiona od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w sprawie, jeżeli – jak stanowi ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym³⁰ – „(...) jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (...)” (art. 89). O sprawiedliwość zatem idzie, której w sądzie zabrakło, ponieważ prawomocne orzeczenie „narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji”, a więc „narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji” lub „w sposób rażąco narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie”, lub „zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego”. Wymienienie tych przesłanek wniesienia skargi nadzwyczajnej jest sformułowaną w ustawie syntezą krytycznych ocen funkcjonowania sądów zwykle przywoływanych dla uzasadnienia potrzeby ich wszechstronnego uspołecznienia.

3. Formą udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości jest instytucja ławników. Stanowią oni czynnik niezawodowy, uczestniczący na równi z sędziami-prawnikami w składach orzekających jako sędziowie „faktu i prawa”³¹. Ich udział w orzekaniu ma zapewnić „wpływ społeczeństwa na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, co oznacza kontrolę funkcjonowania sądów, jak również zwiększenie ich niezawisłości i przeciwdziałanie rutynie sędziów zawodowych poprzez wprowadzenie własnego doświadczenia życiowego”³². W zakresie orzekania ławnicy są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji RP oraz ustawom.

Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych³³ przewiduje, że ławnicy orzekają w sądach powszechnych pierwszej instan-

³⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 825 ze zm.

³¹ Por. R. Olszewski, *Ławnicy w procesie karnym* [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, Białystok–Warszawa 2000, s. 429.

³² R. Olszewski, *Ławnicy...*, s. 429.

³³ Dz.U. z 2020 r. poz. 2072.

cji, i określa warunki, jakie musi spełniać kandydat, by mógł zostać wybrany na ławnika. Do warunków tych należy posiadanie polskiego obywatelstwa oraz korzystanie z pełni praw cywilnych i obywatelskich, a także nieskazitelny charakter kandydata. Ponadto ławnikiem może być ten, kto: ukończył 30 lat; jest zatrudniony, prowadzi działalność gospodarczą lub mieszka w miejscu kandydowania co najmniej od roku; nie przekroczył 70 lat; jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków ławnika; posiada co najmniej wykształcenie średnie. Ławnicy orzekają także w sądach wojskowych oraz w Sądzie Najwyższym w zakresie rozpoznawania skarg nadzwyczajnych i spraw dyscyplinarnych.

Wyboru ławników do sądów rejonowych i okręgowych na czteroletnią kadencję dokonuje rada gminy. Ławników Sądu Najwyższego wybiera Senat.

W postępowaniu cywilnym skład ławniczy jest wymagany w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz w sprawach z zakresu stosunków rodzinnych, z wyjątkiem spraw o alimenty. W sprawach karnych skład ławniczy jest regułą³⁴.

Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce nie obejmuje instytucji ławy przysięgłych, czyli odrębnego ciała złożonego z losowo dobranych obywateli wypowiadających się niezależnie od zawodowego sędziego o winie oskarżonego lub zasadności roszczenia cywilnego³⁵. Nie znajduje również zastosowania instytucja sędziego pokoju, odgrywająca ważną rolę w niektórych krajach demokratycznych³⁶, a zwłaszcza w Wielkiej Brytanii i w krajach mających system sądownictwa wzorowany na brytyjskim. Niezawodowi sędziowie, określani jako sędziowie pokoju, orzekający w drobniejszych sprawach, nie muszą mieć kwalifikacji prawniczych, rekrutują się spośród lokalnych

³⁴ Por. L. Garlicki, *Polskie...*, s. 391.

³⁵ Por. L. Garlicki, *Polskie...*, s. 390.

³⁶ Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 617 i n.

społeczności, są mianowani przez organy władzy wykonawczej albo pochodzą z wyborów.

4. Opracowanie *Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości* koncentruje się na analizie instytucji sędziego pokoju oraz sądów przysięgłych. Część pierwsza poświęcona jest rozważaniom dotyczącym doświadczeń wybranych państw demokratycznych w tej dziedzinie. Część druga dotyczy niektórych aspektów oceny funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Przedmiotem części trzeciej jest instytucja sędziego pokoju, przedstawiona zarówno z punktu widzenia wybranych przykładów praktyki, jak i jako projekt mający służyć rozwiązaniu niektórych problemów wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Część czwarta skupiona jest na ocenie sądów przysięgłych w świetle doświadczeń wybranych krajów.

Propozycje wprowadzenia instytucji sędziów pokoju dla usprawnienia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości stały się przedmiotem dyskusji w ostatnich latach. Propozycje te zainspirowały rozważania zebrane w niniejszym tomie, na który składają się także analizy porównawcze przeprowadzone w ujęciu diachronicznym i synchronicznym. Zamieszczone tu opracowania nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o przyszły kształt rozwiązań prawnych dotyczących udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Nie rozstrzygają sporu o przydatność instytucji sędziego pokoju dla usprawnienia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i optymalny jej kształt.

Lektura zamieszczonych artykułów może jednak okazać się przydatna do udziału w debacie nad projektami mającymi istotne znaczenie dla częściowego choćby rozwiązania odwiecznych problemów z prawem w ich aktualnym kształcie. Z nadzieją, że będzie to lektura pożyteczna i inspirująca, chciałbym podziękować wszystkim, którzy przyczynili się do powstania tego opracowania: Autorom tekstów, ich Recenzentom – Panom Profesorom Marianowi Grzybowskiemu i Andrzejowi Szmytowi za wnikliwe i cenne uwagi, Wydawnictwu Wolters Kluwer za podjęcie się trudów związanych z publikacją, a zwłaszcza Pani dyrektor Justynie Kossak oraz Pani redaktor Annie Kieszek-Sobczyńskiej, Pani redaktor Livii Śpiewak i Pani redaktor Wioletcie Kowalskiej za cierpliwe

i kompetentne prace redakcyjne. Szczególnie dziękuję Stowarzyszeniu Centrum Analiz Legislacyjnych i Gospodarczych, dzięki któremu ma szansę trafić do Czytelników niniejsza publikacja, stanowiąca pokłosie poświęconej udziałowi obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości konferencji zorganizowanej przez Koło Naukowe Komparatystyki Prawniczej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, jako wspólne przedsięwzięcie pracowników i studentów nie tylko tego Uniwersytetu.

Ryszard Piotrowski

Literatura

- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004
- Berman H.J., *Prawo i rewolucja. Kształtowanie się zachodniej tradycji prawnej*, Warszawa 1995
- Bernatt M., Bodnar A., *Wymiar sprawiedliwości w Polsce [w:] Demokracja w Polsce 2007–2009*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, Warszawa 2009
- Bruti Liberati E., Ceretti A., Giasanti A., *Governo dei giudici. La magistratura tra diritto e politica*, Milano 1996
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszaw 2019
- Garlicki L., *Wartości lokalne a orzecznictwo ponadnarodowe – „kulturowy margines oceny” w orzecznictwie strasburskim?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008/4
- Olszewski R., *Ławnicy w procesie karnym [w:] Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, Białystok–Warszawa 2000
- Oniszczyk J., *Odwieczne naturalne prawa człowieka – obrona Antygony [w:] Ustroje – prawa człowieka – bezpieczeństwo – integracja europejska. Księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, Toruń 2020
- Piotrowski R., *Rola sądów najwyższych w ustroju demokratycznym [w:] Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej. Historia i współczesność*, red. A. Korobowicz, Warszawa 2017

- Piotrowski R., *Sędziowie i demokracje europejskie*, „Studia i Analizy Sądu Najwyższego”, Warszawa 2019, t. VIII
- Piotrowski R., *Zagadnienie legitymizacji władzy sądowniczej w demokratycznym państwie prawnym* [w:] *Legitymizacja władzy sądowniczej*, red. A. Machnikowska, Gdańsk 2017
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, red. M. Boni, Warszawa 2009
- Skarga B., *Człowiek to nie jest piękne zwierzę*, Kraków 2007
- Skeczkowski R., *Pomniki Prawa*, Koszalin 1996
- Sójka-Zielińska K., *Drogi i bezdroża prawa*, Wrocław 2000
- Staśkiewicz W., *Stanowienie prawa w pierwszym okresie rządów koalicji PO-PSL* [w:] *Demokracja w Polsce 2007–2009*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, Warszawa 2009
- Tokarczyk R.A., *Komparatystyka prawnicza*, Kraków–Lublin 1997

Część I

**UDZIAŁ OBYWATELI
W SPRAWOWANIU WYMIARU
SPRAWIEDLIWOŚCI W PAŃSTWACH
DEMOKRATYCZNYCH**

Robert Jastrzębski

UDZIAŁ OBYWATELI W WYMIARZE SPRAWIEDLIWOŚCI II RZECZYPOSPOLITEJ¹

1. Wstęp

Państwo polskie, które odzyskało niepodległość po pierwszej wojnie światowej, stanęło przed problemem scalenia prawnego oraz ekonomicznego ziem polskich. W pierwszym przypadku chodziło o stworzenie jednolitego systemu, co wiązało się z unifikacją oraz kodyfikacją prawa². W szczególności istotne znaczenie miało powstanie Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie ustawy Sejmu Ustawodawczego z 4.06.1919 r.³ Zgodnie z art. 2 ustawy do zakresu działania komisji należało przygotowanie projektów jednolitego ustawodawstwa dla wszystkich ziem, które wchodziły w skład państwa polskiego, w dzie-

¹ Artykuł jest zmienioną i rozszerzoną wersją referatu wygłoszonego na ogólnopolskiej konferencji naukowej pt. *Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, zorganizowanej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego*, w dniach 6–7.04.2018 r.

² Zob. L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, Wrocław 2000, s. 60 i n.; R. Jastrzębski, *Wpływ polskiej tradycji prawnej na kodyfikację prawa prywatnego (1918–1939)* [w:] *Między tradycją a nowoczesnością. Prawo polskie w 100-lecie odzyskania niepodległości*, red. Ł. Pisarczyk, Warszawa 2019, s. 248 i n.

³ Zob. ustawa z 3.06.1919 r. o komisji kodyfikacyjnej (Dz. Praw Państwa Polskiego Nr 44, poz. 315).

dzinie prawa cywilnego i karnego oraz przygotowanie innych projektów ustawodawczych, na podstawie uchwały Sejmu albo w porozumieniu z ministrem sprawiedliwości⁴.

Po pierwszej wojnie światowej na obszarze nowo powstałego państwa polskiego obowiązywało pięć systemów prawnych, z czym wiązały się również różnice w strukturze wymiaru sprawiedliwości. Zaliczyć do nich należało systemy prawa:

- 1) polsko-francuskiego, obowiązującego na ziemiach centralnych;
- 2) rosyjskiego na ziemiach wschodnich;
- 3) niemieckiego na ziemiach zachodnich;
- 4) austriackiego na ziemiach południowych;
- 5) węgierskiego na Spiszu i Orawie⁵.

Na ostatni z wymienionych obszarów zostało rozciągnięte – z pewnymi wyjątkami – prawo austriackie (obowiązujące w okręgu sądu apelacyjnego w Krakowie), w tym jeśli chodzi o organizację sądownictwa, na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 14.09.1922 r. w przedmiocie organizacji sądownictwa na Spiszu i Orawie i rozciągnięcia na ten obszar mocy obowiązującej niektórych ustaw i rozporządzeń⁶.

⁴ Szerzej o działalności Komisji Kodyfikacyjnej zob. Z. Radwański, *Powstanie i ustrój Komisji Kodyfikacyjnej* [w:] *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. 2, red. F. Ryszka, pod ogólną red. J. Bardacha, Warszawa 1968, s. 148 i n.; S. Grodziski, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1981/1, t. XXXIII; A. Lityński, *Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej. Dzieje prac nad częścią ogólną kodeksu karnego*, Katowice 1991; M. Mohylik, *Porządkowanie prawa w II Rzeczypospolitej: Komisja Kodyfikacyjna i Rada Prawnicza*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1999/1–2, t. LI; L. Górnicki, *Prawo cywilne...*, s. 12 i n.; M. Pietrzak, *Z problematyki kodyfikacji prawa w II Rzeczypospolitej* [w:] M. Pietrzak, *O ustroju, prawie i polityce II Rzeczypospolitej. Pisma wybrane*, Warszawa 2018.

⁵ Zob. S. Włodzka, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości* [w:] *Historia państwa...*, cz. 2, red. F. Ryszka, pod ogólną red. J. Bardacha; F. Ryszka, *Prawo karne i proces karny* [w:] *Historia państwa...*, cz. 2, red. F. Ryszka, pod ogólną red. J. Bardacha, s. 55 i n.; Z. Radwański, *Prawo cywilne i proces cywilny* [w:] *Historia państwa...*, cz. 2, red. F. Ryszka, pod ogólną red. J. Bardacha, Warszawa 1968, s. 148.

⁶ Dz.U. Nr 90, poz. 833 ze zm. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie ustawy z 26.10.1921 r. w przedmiocie przepisów prawnych, obowiązujących na obszarze Spisza i Orawy, należącym do Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 89, poz. 657).

W ten sposób kodyfikacja oraz unifikacja prawa w zasadzie była związana z zagadnieniami dotyczącymi *sensu largo* organizacji wymiaru sprawiedliwości. Należy jednak zaznaczyć, że ostateczny obszar państwa polskiego po wojnie kształtował się aż do 1923 r., kiedy to decyzją Konferencji Ambasadorów została uznana granica wschodnia II Rzeczypospolitej⁷. W związku z tym organizacja wymiaru sprawiedliwości została oparta na istniejących ówczesnie regulacjach zaborowych, które były stopniowo zastępowane przez akty prawne państwa polskiego. Istotne zmiany w strukturze sądownictwa wprowadziło dopiero rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6.02.1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁸, które *notabene* obowiązywało formalnie, z licznymi zmianami, do wejścia w życie ustawy z 20.06.1985 r.⁹ Wynika z tego, że organizację sądownictwa powszechnego przez okres około dziesięciu lat regulowały w dużej mierze unormowania prawne państw rozbiorowych, z którymi był związany udział obywateli państwa polskiego w wymiarze sprawiedliwości.

W II Rzeczypospolitej ogólne zasady wymiaru sprawiedliwości, w tym udziału w nim obywateli, regulowały Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r.¹⁰ oraz Ustawa Konstytucyjna z 23.04.1935 r.¹¹ W przypadku pierwszej z konstytucji, na podstawie Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22.07.1944 r.¹², miały obowiązywać formalnie „podstawowe założenia” Konstytucji z 1921 r., w tym również w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Następnie zostało to potwierdzone w art. 1 Ustawy Konstytucyjnej z 19.02.1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej¹³.

⁷ Zob. Oświadczenie rządowe z 20.04.1923 r. w przedmiocie uznania granic wschodnich Rzeczypospolitej (Dz.U. Nr 49, poz. 333).

⁸ Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 12, poz. 93. Szerzej S. Gołąb, I. Rosenblüth, *Ustrój sądów powszechnych*, Warszawa 1929; S. Gołąb, *Organizacja sądów powszechnych*, Kraków 1938; S. Włodyka, *Organizacja wymiaru...*, s. 17 i n.; M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa powszechnego w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2003, s. 183 i n.

⁹ Zob. ustawa z 20.06.1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 31, poz. 137 ze zm.).

¹⁰ Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.

¹¹ Dz.U. Nr 30, poz. 227.

¹² Dz.U. Nr 1, poz. 1, załącznik.

¹³ Dz.U. Nr 18, poz. 71 ze zm.

W związku z tym owe „podstawowe założenia” obowiązywały do wejścia w życie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r.¹⁴ Warto jednak podkreślić, że w dużej mierze zarówno w II Rzeczypospolitej, jak i po 1944 r., tj. w okresie przejściowym lat 1944–1952¹⁵, wykonanie postanowień Konstytucji z 1921 r. miało często charakter fikcji prawnej, zwłaszcza dotyczyło to udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości.

W Konstytucji z 1921 r. zasady wymiaru sprawiedliwości zostały określone w rozdziale IV „Sądownictwo” (art. 74–86). Ponadto ustawa zasadnicza normowała funkcjonowanie trzech trybunałów, tj. Trybunału Stanu (art. 64)¹⁶, Trybunału Kompetencyjnego (art. 86 konstytucji)¹⁷ oraz Najwyższego Trybunału Administracyjnego (art. 73). Istotne znaczenie z punktu widzenia udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości miał ostatni z wyżej wymienionych trybunałów. Zgodnie z art. 73 Konstytucji z 1921 r. „Do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej jak i samorządowej powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele”. Funkcjonowanie Najwyższego Trybunału Administracyjnego (NTA) normowała ustawa z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym¹⁸ oraz rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1932 r. o Najwyższym Trybunale

¹⁴ Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.

¹⁵ Szerzej K. Działocha, J. Trzciniński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Ossolineum 1977; K. Działocha, *Rola Konstytucji marcowej w prawie państwowym Polski Ludowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Wrocław 1976, „Przegląd Prawa i Administracji” VII; J. Trzciniński, *Instytucje ustrojowe okresu przejściowego 1944–1947* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 248 i n.; M. Wiącek, *Znaczenie stosowania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej dla orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego III RP*, Warszawa 2012.

¹⁶ Zob. ustawa z 27.04.1923 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. Nr 59, poz. 415). Szerzej M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992.

¹⁷ Zob. ustawa z 25.11.1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym (Dz.U. Nr 126, poz. 897). Szerzej R. Jastrzębski, *Trybunał Kompetencyjny. Kolegium Kompetencyjne. Geneza. Działalność. Współczesność*, Warszawa 2014.

¹⁸ Dz.U. Nr 67, poz. 600 ze zm.

Administracyjnym¹⁹. Przez cały okres II Rzeczypospolitej skład NTA miał charakter zawodowy, nie doszło bowiem do powołania sądów administracyjnych niższej instancji mimo zgłaszanych postulatów ich powołania²⁰. Należy jednak zaznaczyć, że na obszarze dawnego zaboru pruskiego, tj. województwa poznańskiego, pomorskiego oraz górnośląskiej część województwa śląskiego, istniało sądownictwo administracyjne niższej instancji w postaci pierwszej instancji – wydziałów powiatowych, oraz drugiej instancji – wojewódzkich sądów administracyjnych, z siedzibą odpowiednio w Poznaniu, Toruniu i Katowicach. Skład tych sądów w zasadzie pokrywał się ze składem personalnym organów wykonawczych samorządu, tj. wydziałów powiatowych i wojewódzkich²¹.

Wymieniony wyżej rozdział IV Konstytucji z 1921 r. udział obywateli w wymiarze sprawiedliwości regulował w art. 76 oraz 83. Pierwszy z nich stanowił, że „Sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia, jednakże sędziowie pokoju z reguły wybierani są przez ludność”, drugi zaś postanawiał, iż: „Do orzekania o zbrodniach, zagrożonych cięższymi karami, i o przestępstwach politycznych będą powołane sądy przysięgłych. Czyny, podlegające sądom przysięgłych, organizację tych sądów i tok postępowania – określa szczegółowe ustawy”. Wynika z tego, że udział obywateli w wymiarze sprawiedliwości w przypadku sądów powszechnych miał dotyczyć instytucji sędziów pokoju oraz sądów przysięgłych, których organizację, zakres i sposób działania sądów, zgodnie z art. 75 Konstytucji z 1921 r., miał zostać określony w drodze ustawodawczej²².

¹⁹ Dz.U. Nr 94, poz. 806. Szerzej D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999, s. 38 i n.

²⁰ Zob. D. Malec, *Najwyższy Trybunał...*, s. 33–35.

²¹ Szerzej R. Klimowiecki, *Sądownictwo administracyjne. Najwyższy Trybunał Administracyjny* [w:] *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. 1, red. F. Ryszka, pod ogólną red. J. Bardacha, Warszawa 1962, s. 262–264; W. Maisel, *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa–Poznań 1976, s. 55–76.

²² Zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922 (reprint: Warszawa 2008), s. 506–514; M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa...*, s. 57–63; J. Maziarz, *Sądy przysięgłych w II Rzeczypospolitej w praktyce Sądu Okręgowego w Krakowie*, Warszawa 2017, s. 87–91.

Druga z ustaw zasadniczych II Rzeczypospolitej, tj. ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r., regulowała zasady funkcjonowania sądownictwa w rozdziale IX „Wymiar sprawiedliwości” (art. 64–71). Na podstawie art. 70 konstytucji został powołany Sąd Najwyższy, NTA oraz Trybunał Kompetencyjny, a zgodnie z kolejnym artykułem Trybunał Stanu²³. W przypadku NTA, w porównaniu z Konstytucją z 1921 r., nie uwzględniono uczestniczenia obywateli w orzekaniu o legalności aktów administracyjnych, zarówno w zakresie administracji rządowej, jak i samorządowej. Ponadto Konstytucja z 1935 r. nie przewidywała w ogóle powołania instytucji sędziów pokoju oraz sądów przysięgłych²⁴.

2. Sądy powszechne i sądy szczególne

2.1. Sądownictwo powszechne w latach 1918–1928

W okresie poprzedzającym wejście w życie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 6.02.1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych organizację sądownictwa powszechnego normowały akty prawne państw zaborczych oraz wydawane przez władze polskie. W ostatnim przypadku dotyczyły one przede wszystkim działalności Sądu Najwyższego, który zgodnie z art. 84 Konstytucji z 1921 r. został ustanowiony do spraw sądowych cywilnych oraz karnych. Wcześniej jednak, bo z dniem 1.09.1917 r. rozpoczęły działalność tzw. sądy królewsko-polskie, które orzekały w imieniu Korony Polskiej, a ich najwyższą instancją był właśnie Sąd Najwyższy²⁵. W skład sądów królewsko-polskich wchodziły także sądy pokoju jako sądy najniższego szczebla²⁶.

²³ Zob. ustawa z 14.07.1936 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. Nr 56, poz. 403).

²⁴ Szerzej W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 341–350; K. Grzybowski, *Wymiar sprawiedliwości w świetle przepisów Konstytucji Kwietniowej*, „Głos Sądownictwa” 1939/3; M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa...*, s. 189–200.

²⁵ Zob. R. Jastrzębski, *Stulecie Sądu Najwyższego – geneza, organizacja, działalność*, „Przegląd Sądowy” 2017/7–8.

²⁶ Zob. Przepisy tymczasowe o urzędzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim, Dz. Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa

Na obszarze dawnego zaboru austriackiego, tj. Galicji, ustrój sądów regulowały zasadniczo unormowania, które pochodziły głównie z XIX w. i były powoli zastępowane przez polskie akty prawne. W szczególności istotne znaczenie miał dekret Naczelnika Państwa z 8.02.1919 r. w przedmiocie zmian w urządzeniach wymiaru sprawiedliwości w b. zaborze austriackim²⁷. Udział obywateli w wymiarze sprawiedliwości występował w kilku sądach. Były to sądy przemysłowe, z siedzibą w Krakowie, we Lwowie oraz w Bielsku, które rozstrzygały spory wynikające ze stosunku pracy. W składzie tych sądów, poza sędzią zawodowym – przewodniczącym, zasiadali ławnicy, których wybierali oddzielnie w równej liczbie pracodawcy i pracownicy. W sądach okręgowych funkcjonował tzw. senat handlowy, w skład którego wchodził jeden sędzia niezawodowy wyznaczany na wniosek izby przemysłowo-handlowej²⁸, oraz sądy przysięgłych. Działalność tych ostatnich sądów regulowała austriacka procedura karna z 23.05.1873 r. Sąd przysięgłych stanowił trybunał składający się z przewodniczącego i dwóch sędziów sądu okręgowego oraz ławy przysięgłych, w której właśnie składzie najbardziej widoczny był udział przedstawicieli społeczeństwa w wymiarze sprawiedliwości²⁹. Atrybucja sądów przysięgłych dotyczyła spraw o: zbrodnie i występki polityczne; zbrodnie i występki popełnione osnową pisma drukowanego oraz sprawy o zbrodnie polskie³⁰.

Ustrój sądownictwa na obszarze dawnego zaboru niemieckiego (pruskiego) normowało ustawodawstwo niemieckie. Była to przede wszyst-

Polskiego, Nr 1, poz. 1; Przepisy tymczasowe o dylokacji sądów Królewsko-Polskich, Dz. Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego, Nr 1, poz. 2.

²⁷ Dz. Praw Państwa Polskiego Nr 15, poz. 200. Szerzej M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa...*, s. 26–37.

²⁸ Zob. M. Materniak-Pawłowska, *Sądownictwo w sprawach handlowych* [w:] *Prawo handlowe i gospodarcze II Rzeczypospolitej*, red. R. Jastrzębski, Warszawa 2019, s. 613–618.

²⁹ Szerzej K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. 4, *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, pod ogólną red. J. Bardacha, Warszawa 1982, s. 431–433; S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 3, *Okres międzywojenny*, Kraków 2001, s. 624–625; M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa...*, s. 108–110.

³⁰ Szerzej J. Maziarz, *Sądy przysięgłych...*, s. 104–133.

kim ustawa z 27.01.1877 r. o ustroju sądownictwa m.in. ze zmianami z 1898 r. oraz 1909 r., a także późniejsze polskie akty prawne³¹. Najniższy stopień struktury sądownictwa stanowiły sądy powiatowe, w skład których wchodził: sędzia sądu powiatowego – przewodniczący oraz dwóch ławników wybieranych przez specjalne komisje. Poza tym rozporządzenie z 15.12.1919 r. o urządzeniu sądów pokoju w b. dzielnicy pruskiej³² przewidywało powołanie sądów pokoju. Były one tworzone w miarę potrzeby na obszarze sądu powiatowego i składały się z przewodniczącego, który mógł nie posiadać kwalifikacji na urząd sędziego, oraz dwóch ławników, którzy pełnili swój urząd honorowo. W sądach okręgowych, podobnie jak na obszarze dawnego zaboru austriackiego, funkcjonowały izby do spraw handlowych, w których skład wchodził sędzia sądu okręgowego jako przewodniczący oraz dwóch sędziów handlowych. Ci ostatni byli mianowani ze stanu kupieckiego i pełnili swoje funkcje honorowo³³. Również w sądach okręgowych funkcjonowały sądy przysięgłych w sprawach karnych, przy czym na podstawie art. 2 rozporządzenia z 15.12.1919 r. o organizacji sądownictwa karnego w b. dzielnicy pruskiej³⁴ zawieszono działalność sądów przysięgłych aż do czasu wypracowania nowych zasad ich organizacji. Konsekwencją tego było, że zasadniczo izby karne sądów okręgowych rozstrzygały sprawy na rozprawie głównej w składzie dwóch sędziów zawodowych i trzech sędziów niezawodowych. Tych ostatnich mianował prezes sądu okręgowego, względnie delegat ministra sprawiedliwości przy sądzie okręgowym, po wysłuchaniu opinii władz administracyjnych. Odrębne unormowania występowały na obszarze województwa śląskiego, składającego się z górnośląskiej części – dawnego zaboru niemieckiego, oraz południowej – dawnego zabór austriacki. Co do zasady na pierwszym obszarze wprowadzono podobne rozwiązania jak na pozostałym terenie dawnego zaboru nie-

³¹ Szerzej S. Płaza, *Historia prawa...*, cz. 3, s. 621–624; M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa...*, s. 38–46, 122–141.

³² Tygodnik Urzędowy Nr 70, s. 416. Szerzej *Sądownictwo na ziemiach b. zaboru pruskiego*, „Przegląd Sądowy” 1919/5; B. Cybulski, *Wielkopolskie sądy pokoju w II Rzeczypospolitej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1988/982, Prawo CLXI.

³³ Zob. M. Materniak-Pawłowska, *Sądownictwo...*, s. 618–622.

³⁴ Dz. Urzędowy Nr 70, s. 414.

mieckiego³⁵, na drugim zaś obszarze stosowano rozwiązania przyjęte w dawnym zaborze austriackim³⁶.

Dawny zabór rosyjski składał się z dwóch obszarów, tj. Królestwa Polskiego (Kongresowego) oraz tzw. ziem wschodnich. W 1915 r. teren Królestwa Polskiego został zajęty przez wojska państw centralnych. Dwa lata później, o czym była mowa wyżej, rozpoczęły działalność tzw. sądy królewsko-polskie, w których skład wchodziły sądy pokoju. Począwszy od jesieni 1918 r., miało miejsce stopniowe przejmowanie sądownictwa powszechnego przez władze polskie. Warto zaznaczyć, że na obszar dawnego Królestwa Polskiego rozciągnięto w 1876 r. ze zmianami rosyjskie ustawy sądowe z 1864 r., przy czym na tzw. ziemiach wschodnich obowiązywały one od lat 60. XIX w., co było związane z reformą sądową przeprowadzoną za panowania cara Aleksandra II³⁷.

Na terenie Królestwa Polskiego udział obywateli dotyczył przede wszystkim sądów pokoju. Składały się one z sędziego lub sędziów pokoju oraz ławników, w tym wyrokowały w sprawach cywilnych i karnych³⁸. Generalnie od sędziego pokoju nie było wymagane wykształcenie prawnicze. Powinien on jednak posiadać odpowiednią praktykę sądową lub adwokacką. Ławnicy w sądach pokoju byli powoływani w zasadzie przez prezesa sądu okręgowego, na podstawie listy ułożonej przez zgromadzenia gminne i rady miejskie. Sądy pokoju stały się jednoosobowe, tj. nastąpiło zniesienie ławników w sądach pokoju w związku z wejściem w życie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 19.12.1927 r. zmieniającego niektóre przepisy o urządzeniu sądownictwa i o postępo-

³⁵ Zob. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 16.06.1922 r. zaprowadzające zmiany w ustroju sądownictwa w górnośląskiej części Województwa Śląskiego (Dz.U. Nr 46, poz. 390 ze zm.); rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 13.07.1922 r. w przedmiocie utworzenia sądów pokoju w sądach powiatowych w górnośląskiej części Województwa Śląskiego (Dz.U. Nr 52, poz. 485).

³⁶ Szerzej M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa...*, s. 142–148.

³⁷ Szerzej W. Miklaszewski, *Rys organizacji władz sądowych podług ustaw z dn. 20 listopada 1864 i postanowienia o wprowadzeniu reformy sądowej w Królestwie Polskiem z dnia 19 lutego 1875 r.*, Warszawa 1876; K. Grzybowski, *Historia państwa...*, t. 4, pod ogólną red. J. Bardacha, Warszawa 1982, s. 212 i n.; A. Korobowicz, *Reforma ustroju sądownictwa w Królestwie Polskim po 1863 r. Przygotowania i treść*, Lublin 1976.

³⁸ Zob. S. Włodyka, *Organizacja wymiaru...*, s. 16–18, 28–29.

waniu karnem w okręgach sądów apelacyjnych: w Warszawie, Lublinie i Wilnie³⁹. W sądach okręgowych na podstawie Przepisów tymczasowych o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim z 1917 r. w sprawach karnych orzekał sędzia zawodowy jako przewodniczący oraz dwóch ławników, a w sprawach handlowych – sędzia zawodowy – przewodniczący oraz dwóch ławników, wybieranych przez kupiectwo. Następnie zgodnie z ustawą z 18.03.1921 r. w przedmiocie niektórych zmian w przepisach tymczasowych o urządzeniu sądownictwa w b. Królestwie Polskiem⁴⁰ zrezygnowano ze składu ławniczego w sprawach karnych i tym samym pozostał skład ławniczy jedynie w sprawach handlowych⁴¹.

Początkowo funkcjonowanie sądów na obszarze tzw. ziem wschodnich, tj. województw: wołyńskiego, poleskiego, nowogródzkiego i wileńskiego było zdeterminowane przede wszystkim przez prowadzone działania wojenne na tym terenie⁴². Stosowano jednak w praktyce regulacje obowiązujące w okręgu Sądu Apelacyjnego w Warszawie. W związku z tym znaczenie miało rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z 15.05.1919 r. o urządzeniu ogólnego sądownictwa na obszarach wschodnich, podlegających Komisarzowi Generalnemu Ziem Wschodnich⁴³. Zgodnie z nim zostały powołane m.in. sądy pokoju, których funkcjonowanie normowało rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich w przedmiocie prawa cywilnego i postępowania cywilnego na obszarach wschodnich podlegających Komisarzowi Generalnemu Ziem Wschodnich⁴⁴. Według rozporządzenia sędziowie pokoju orzekali jednoosobowo w sprawach cywilnych o: niewielkiej wartości przedmiotu sporu, przywrócenie zakłóconego lub utraconego posiadania, zakłócenie prawa używania serwitutu. Oprócz tego w skład kompletu sądu okręgowego mógł zostać powołany sędzia pokoju lub tzw. sędzia honorowy, który był wyznaczany spośród osób przedstawi-

³⁹ Dz.U. Nr 114, poz. 971.

⁴⁰ Dz.U. Nr 30, poz. 172.

⁴¹ Szerzej S. Włodyka, *Organizacja wymiaru...*, s. 16–17; S. Plaza, *Historia prawa...*, cz. 3, s. 619–621; M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa...*, s. 76–78; M. Materniak-Pawłowska, *Sądownictwo...*, s. 609–613.

⁴² Szerzej M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa...*, s. 22–26.

⁴³ Dz. Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich Nr 4, poz. 22.

⁴⁴ Dz. Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich Nr 4, poz. 23.

nych na to stanowisko przez Komisarza Generalnego z listy określonej przez właściwy sąd okręgowy. Później na podstawie rozkazu Naczelnego Wodza W.P. z 15.10.1920 r. w przedmiocie organizacji wymiaru sprawiedliwości na terenach przyfrontowych i etapowych⁴⁵ została powołana organizacja sądownictwa, która przewidywała również jednoosobowe sądy pokoju oraz sędziów honorowych. Ostatecznie stan prawny uległ stabilizacji po podpisaniu traktatu w Rydze w 1921 r. oraz wcieleniu w skład II Rzeczypospolitej tzw. Litwy Środkowej⁴⁶.

2.2. Prawo o ustroju sądów powszechnych z 6.02.1928 r.

Prace legislacyjne dotyczące unifikacji ustroju sądownictwa powszechnego rozpoczęły się już w 1919 r. i były prowadzone zarówno przez ministerstwo sprawiedliwości, jak i Komisję Kodyfikacyjną⁴⁷. Warto jednak podkreślić, że od samego ich początku podchodzono bardzo sceptycznie do udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości. Już bowiem w zasadach sądownictwa, które uchwalono na Ogólnym Zebraniu Komisji Kodyfikacyjnej w dniach 17–21.05.1920 r., stwierdzono, że „udział czynnika ludowego w sprawowaniu sądownictwa cywilnego nie jest pożądany, z wyjątkiem sądów handlowych”, przy czym drobne sprawy majątkowe miały zostać przekazane do rozpoznania sądom gminnym „z zastrzeżeniem możliwości odniesienia się strony przeciw orzeczeniu na drogę prawa”⁴⁸. Podobnie rzecz miała się, jeśli chodzi o sądy karne. Uważano bowiem, że „tworzenie z łona samorządu osobnych sądów gminnych dla rozpoznawania drobnych spraw karnych jest niepożądane” również jak „udział czynnika ludowego w sądownictwie karnem

⁴⁵ Dz. Urzędowy Zarządu Terenów Przyfrontowych i Etapowych Nr 2, poz. 9.

⁴⁶ Szerzej M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa...*, s. 92–102.

⁴⁷ Szerzej *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Podkomisja ustroju sądownictwa*, t. 1, Lwów 1925, s. 3 i n.; S. Gołąb, I. Rosenblüth, *Ustrój sądów...*, s. 69–82; B. Cybulski, *Stosunek Komisji Kodyfikacyjnej RP do laików w składach orzekających sądów powszechnych (sędziów pokoju, przysięgłych i ławników)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1992/1384, Prawo CCXIII; M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa...*, s. 156–176; J. Maziarz, *Sądy przysięgłych...*, s. 94 i n.

⁴⁸ *Komisja Kodyfikacyjna...*, t. 1, s. 9.

w postaci sądów ławniczych jest niepożądany”. Wyjątek uczyniono dla sądów przysięgłych, których powołanie przewidywał art. 83 Konstytucji z 1921 r. Zgodnie z nim miały one orzekać o zbrodniach zagrożonych ciężkimi karami oraz w przypadku przestępstw politycznych. W związku z tym w uzasadnieniu do pierwszego projektu ustawy o ustroju sądownictwa zwyczajnego stwierdzono, że „Czynnika obywatelskiego projekt nie powołuje do udziału w sądach cywilnych, zaś w ustroju sądownictwa karnego liczy na pomoc społeczeństwa tylko w sądach przysięgłych”⁴⁹.

Kolejne jednak projekty ustawy o ustroju sądownictwa zawierały postanowienia dotyczące udziału czynnika obywatelskiego w wymiarze sprawiedliwości, tj. sędziów pokoju, ławników handlowych oraz sędziów przysięgłych. Zgodnie z ostateczną wersją projektu ustawy o sądach powszechnych wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych, nieprzekazanych innym sądom lub władzom, miały sprawować, zgodnie z jego art. 1, sądy grodzkie, sądy ziemskie, sądy apelacyjne oraz Sąd Najwyższy. Sędziowie pokoju zaś mieli być ustanowieni w miejscowościach poza siedzibą sądów grodzkich⁵⁰. Sędzia pokoju miał rozpoznawać spory między mieszkańcami swojego okręgu w drobnych sprawach majątkowych oraz do jego właściwości miały należeć sprawy o przestępstwa, które należały do właściwości sądów grodzkich, jeśli ustawowy wymiar kary nie przekraczał 14 dni pozbawienia wolności lub stu złotych, w tym obydwu tych kar łącznie, niezależnie od kar dodatkowych⁵¹. W przypadku sądów ziemskich, zgodnie z art. 25 projektu, miały być utworzone w miejscowościach o większym ruchu handlowym zespoły składające się z sędziego handlowego i dwóch sędziów zawodowych, z których jeden był przewodniczącym⁵². Ponadto projekt określał działalność sądów przysięgłych, które składały się z przewodniczącego i dwóch sędziów ziemskich oraz dwunastu przysięgłych⁵³.

⁴⁹ Komisja Kodyfikacyjna..., t. 1, s. 23.

⁵⁰ Zob. Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Podkomisja ustroju sądownictwa, t. 2, Lwów 1925, s. 257–261 (uzasadnienie).

⁵¹ Zob. art. 16–20 projektu ustawy o sądach powszechnych [w:] Komisja Kodyfikacyjna..., t. 2.

⁵² Zob. Komisja Kodyfikacyjna..., t. 2, Lwów 1925, s. 275–280 (uzasadnienie).

⁵³ Zob. art. 30–35 projektu [w:] Komisja Kodyfikacyjna..., t. 2, s. 232–233, 281–283 (uzasadnienie).

W dniu 30.12.1924 r. Komisja Kodyfikacyjna przekazała ministrowi sprawiedliwości projekt ustawy i wpływ na jego treść miała już wyłącznie władza wykonawcza. W związku z tym ministerstwo sprawiedliwości opracowało nową wersję projektu, która jako projekt rządowy ustawy została przekazana Sejmowi na podstawie uchwały Rady Ministrów z 13.05.1925 r.⁵⁴ Następnie w lipcu 1926 r. projekt został wycofany przez rząd i ostatecznie ukazał się w formie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 6.02.1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Co istotne, zmiany wprowadzone przez ministerstwo sprawiedliwości w sprawie udziału obywateli w sądownictwie, jak ocenił Bogdan Cybulski, „były wprawdzie istotne, ale zgodne z koncepcją wypracowaną przez KK”⁵⁵ (tj. przez Komisję Kodyfikacyjną).

Według Prawa o ustroju sądów powszechnych najniższym szczeblem sądownictwa powszechnego miały być sądy grodzkie wraz z podlegającymi im sędziami pokoju⁵⁶. Minister sprawiedliwości na podstawie art. 2 § 3 rozporządzenia – Prawo o ustroju sądów powszechnych miał postanawiać w drodze rozporządzenia: dla których gmin mieli być ustanowieni sędziowie pokoju; określać ich okręgi i siedziby, a także stanowić o ich znoszeniu. Sędziowie pokoju mieli rozpatrywać, zgodnie z art. 290 rozporządzenia, sprawy cywilne należące do właściwości sądów grodzkich, czyli spory między mieszkańcami swojego okręgu, w tym powództwa mogły być wytaczane przez osoby niezamieszkałe w tym okręgu przeciwko pozwanym w nim zamieszkałym, o roszczenia majątkowe, jeśli wartość powództwa nie przekraczała dwustu złotych⁵⁷. Poza tym przed sędzią pokoju strony mogły zawrzeć, ze skutkiem ugody sądowej, ugodę we wszelkich sprawach majątkowych, jeśli wartość

⁵⁴ Zob. projekt rządowy ustawy o sądach powszechnych, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, I kadencja (1922–1927), druk sejm nr 1955.

⁵⁵ B. Cybulski, *Stosunek Komisji...*, s. 118.

⁵⁶ Art. 189–208 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

⁵⁷ Artykuł wyłączał spod właściwości sędziów pokoju sprawy z zakresu sporów, w których wartość przedmiotu nie wpływała na właściwość sądu; z weksli, czeków, akcji, obligacji, listów zastawnych, dowodów składowych i innych papierów wartościowych; o prawa do nieruchomości i prawa rzeczowe na nieruchomościach; w których był pozwany Skarb Państwa lub inna osoba prawa publicznego.

przedmiotu sporu nie przekraczała sumy tysiąca złotych, przy czym przedmiotem ugody nie mogły być prawa do nieruchomości i prawa rzeczowe na nieruchomościach, w tym prawa i stosunki prawne, dla których powstania ustawa wymagała formy aktu notarialnego lub sądowego. Od orzeczeń sędziów pokoju zgodnie z art. 293 rozporządzenia miały przysługiwać te same środki odwoławcze jak od orzeczeń sądów grodzkich, przy czym rozpatrywały je w drugiej i zarazem ostatniej instancji sądy grodzkie.

Wyboru sędziego pokoju i jego zastępcy, według art. 189 Prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r., mieli dokonywać mieszkańcy danego okręgu na pięć lat. Miał być on zarządzany przez prezesa sądu okręgowego, który miał powoływać wybranych sędziów pokoju i ich zastępców. Sędziowie pokoju mieli pełnić swoje obowiązki bezpłatnie, przy czym mogli zgodnie z art. 208 rozporządzenia „otrzymywać wynagrodzenie za oderwanie od zwykłych zajęć”. Koszty wyboru oraz urzędowania sędziów pokoju miały ponosić właściwe gminy, sprawy szczegółowe zaś miały być normowane przez rozporządzenie ministra sprawiedliwości wydane w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych, a w przypadku wynagrodzenia sędziów – w porozumieniu z ministrem skarbu. Warto jednak zaznaczyć, że instytucja sędziów pokoju przewidziana zarówno w Konstytucji z 1921 r., jak i w Prawie o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. nigdy nie funkcjonowała, a Konstytucja z 1935 r., w ogóle ją pominęła, o czym wcześniej była mowa. Ostatecznie ustawa z 9.04.1938 r. o zniesieniu instytucji sądów przysięgłych i sędziów pokoju⁵⁸ usunęła z systemu prawnego nieistniejącą w praktyce formę udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości.

Prawo o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. przewidywało także sędziów handlowych⁵⁹. Mianowicie zgodnie z art. 21 sądy okręgowe, którym podlegały miejscowości o znacznym ruchu handlowym, rozpoznawały w pierwszej instancji sprawy handlowe określone w ustawach w składzie jednego sędziego okręgowego (sędziego zawodowego) – przewodniczący, oraz dwóch sędziów handlowych. Był to tzw. wydział handlowy

⁵⁸ Dz.U. Nr 24, poz. 213.

⁵⁹ Art. 209–213 Prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r.

sądu okręgowego. Rozporządzenie ministra sprawiedliwości wydane w porozumieniu z ministrem przemysłu i handlu określało sądy okręgowe, w których były tworzone wydziały handlowe⁶⁰. Sędziów handlowych mianował na trzy lata minister sprawiedliwości po wysłuchaniu opinii ministra przemysłu i handlu spośród osób zaproponowanych przez właściwe izby przemysłowo-handlowe⁶¹. Pełnili oni swoje obowiązki bezpłatnie⁶².

Kolejną instytucją związaną z udziałem obywateli w wymiarze sprawiedliwości miały być sądy przysięgłych⁶³. Zgodnie bowiem z art. 24 Prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. sąd okręgowy z udziałem przysięgłych jako sąd przysięgłych miał się składać z trybunału oraz ławy przysięgłych. W skład ławy przysięgłych miało wchodzić dwunastu przysięgłych, którymi zgodnie z art. 214 Prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. miały być powołane osoby płci męskiej, które m.in. posiadały obywatelstwo polskie; korzystały z pełni praw cywilnych i obywatelskich; ukończyły co najmniej 30 lat i nie więcej niż 70 lat; mieszkwały przynajmniej od dwóch lat na obszarze określonej gminy; rozumiały po polsku; potrafiły czytać i pisać. Nie mogły natomiast być przysięgłymi, zgodnie z następnym artykułem Prawa o ustroju sądów powszechnych, osoby: które były skazane na karę pozbawienia wolności, nie wyłączając twierdzy za czyn przeciw państwu, lub aresztu za czyn hańbiący oraz osoby, przeciw którym toczyło się postępowanie sądowe o przestępstwo pociągające za sobą takie kary; które odbywały karę pozbawienia wolności lub były aresztowane na mocy postanowienia sądu; które z powodu wady umysłowej lub fizycznej nie mogły pełnić obowiązków przysięgłego; które utrzymywały się z dobroczynności

⁶⁰ Zob. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Przemysłu i Handlu z 24.12.1928 r. w sprawie utworzenia wydziałów handlowych w sądach okręgowych (Dz.U. Nr 104, poz. 947).

⁶¹ Zob. art. 4 pkt 9 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 15.07.1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych (Dz.U. Nr 67, poz. 591, tekst jednolity: Dz.U. z 1936 r. Nr 45, poz. 335).

⁶² Szerzej M. Allerhand, *Sądownictwo handlowe*, Warszawa 1929 (odbitka z „Przeglądu Prawa Handlowego” 1929/4, 5–6); M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa...*, s. 210–212, 248–249.

⁶³ Art. 25–30, 214–230 rozporządzenia – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Szerzej M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa...*, s. 213–214, 249–251.

publicznej; które czerpały zyski z nierządu. Oprócz tego nie mogły być powoływani na sędziego przysięgłego, według art. 216 Prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r., osoby wykonujące określone zajęcia, tj. posłowie na Sejm i senatorowie; pozostający w czynnej służbie sędziowie, prokuratorzy, urzędnicy sekretariatu sądowego i urzędu prokuratorskiego, komornicy sądowi; funkcjonariusze policji państwowej w służbie czynnej; wojskowi w służbie czynnej; duchowni i zakonnicy; lekarze w miejscowościach, w których mieszkało nie więcej niż dwóch lekarzy praktykujących; aptekarze, którzy nie mieli pomocników uprawnionych do wydawania lekarstw; sanitariusze w szpitalach.

Postępowanie przed sądem oraz tryb powołania ławy przysięgłych regulował Kodeks postępowania karnego z 19.03.1928 r.⁶⁴ Warto zaznaczyć, że sądy przysięgłych nie zostały powołane i, co za tym idzie, funkcjonowały tylko na obszarze byłej dzielnicy austriackiej, na podstawie przede wszystkim regulacji austriackich. Do czasu bowiem jednolitego ustawowego określenia właściwości sądów przysięgłych i postępowania przed nimi na podstawie art. 274 Prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. pozostawały w mocy na poszczególnych obszarach prawnych dotychczasowe przepisy o składzie sądzącym w sprawach należących do właściwości tych sądów lub do właściwości izb karnych rozstrzygających w gronie dwóch sędziów zawodowych i pięciu niezawodowych oraz o tworzeniu list przysięgłych i list sędziów niezawodowych⁶⁵. Konstytucja z 1935 r. nie regulowała instytucji sędziów przysięgłych i ostatecznie je zniosła wymieniona wyżej ustawa z 9.04.1938 r. o zniesieniu instytucji sądów przysięgłych i sędziów pokoju.

Sędziowie honorowi zostali przewidziani w art. 276 przepisów przechodnich i końcowych Prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. Według tego artykułu minister sprawiedliwości, aż do odwołania w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej, mógł dla poszczególnych sądów okręgowych mianować honorowych sędziów okręgowych na trzy lata po zasięgnięciu opinii prezesa właściwego sądu apelacyjnego.

⁶⁴ Chodzi o art. 385–440 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 19.03.1928 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 33, poz. 313 ze zm.).

⁶⁵ Szerzej J. Maziarz, *Sądy przysięgłych...*

Sędziowie honorowi mieli brać udział w składzie sądzącym sądu okręgowego w miejsce sędziego grodzkiego. Jednakże ten sposób udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości nie miał zastosowania w praktyce i art. 276 Prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. został skreślony przez ustawę z 4.03.1929 r.⁶⁶

2.3. Udział obywateli w sądach szczególnych

Termin „sądy szczególne” w II Rzeczypospolitej oznaczał sądy, które nie były zaliczane do sądów powszechnych i, co za tym idzie, ich działalności nie normowało Prawo o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. Wśród nich wymieniano sądy: pracy, przemysłowe, kupieckie, wojskowe, duchowne, które działały w b. zaborze rosyjskim w sprawach małżeńskich⁶⁷. Pierwsze z wymienionych – sądy pracy zostały utworzone na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o sądach pracy⁶⁸. W składzie sądu pracy, poza przewodniczącym, zastępcą (zastępcami) przewodniczącego, było co najmniej 10 ławników i podwójna liczba zastępców z każdej z dwóch grup, tj. pracodawców i pracowników. Ławnicy byli powoływani w równej liczbie z każdej z tych dwóch grup na okres dwuletni przez ministra sprawiedliwości na wspólny wniosek ministra pracy i opieki społecznej oraz ministra przemysłu i handlu, względnie ministra rolnictwa. Wykaz kandydatów przedstawiały m.in. izby przemysłowo-handlowe, izby rolnicze, stowarzyszenia zawodowe pracodawców oraz pracowników. Kandydat na ławnika powinien zgodnie z rozporządzeniem spełniać w zasadzie te same warunki określone w Prawie o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. co sędzia pokoju, handlowy czy przysięgły. Sąd pracy orzekał w składzie: przewodniczący lub jego zastępca oraz jeden ławnik z grupy pracodawców i jeden z grupy pracowników. Następną regulacją dotyczącą sądów pracy

⁶⁶ Na podstawie art. 66 ustawy z 4.03.1929 r. w sprawie zmiany niektórych postanowień rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r., zawierającego „Prawo o ustroju sądów powszechnych” (Dz.U. R.P z r. 1928 Nr 12, poz. 93), (Dz.U. z 1930 r. Nr 5, poz. 43). Zob. M. Materniak-Pawłowska, *Ustrój sądownictwa...*, s. 251–252.

⁶⁷ Szerzej S. Gołąb, I. Rosenblüth, *Ustrój sądów...*, s. 39–43; S. Włodyka, *Organizacja wymiaru...*, s. 20–21.

⁶⁸ Dz.U. Nr 37, poz. 350.

było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24.10.1934 r. – Prawo o sądach pracy⁶⁹. Rozporządzenie utrzymało skład ławniczy sądów pracy, a także zlikwidowało wymienione wyżej sądy przemysłowe i sądy kupieckie, które funkcjonowały na obszarze dawnego zaboru niemieckiego, zajmujące się zasadniczo sprawami z zakresu prawa pracy⁷⁰.

Wyróżniano również odrębną grupę sądów szczególnych rozpatrujących sprawy z zakresu stosunków publicznoprawnych. Zaliczano do nich, poza wymienionymi wyżej trybunałami: Trybunałem Stanu, Trybunałem Kompetencyjnym, NTA, Sąd Kartelowy⁷¹ oraz Inwalidzki Sąd Administracyjny. Pierwszy z nich – Sąd Kartelowy działał przy Sądzie Najwyższym i w jego składzie byli ławnicy. W składzie pięcioosobowym tego sądu było trzech sędziów Sądu Najwyższego, delegowanych przez jego kolegium administracyjne, oraz dwóch członków (ławników). Drugi sąd – Inwalidzki Sąd Administracyjny funkcjonował na podstawie ustawy z 26.03.1935 r.⁷² Był to również sąd ławniczy, który został utworzony przy NTA do orzekania o legalności orzeczeń wydanych w sprawach zaopatrzeń inwalidów wojennych i wojskowych oraz osób pozostałych po tych inwalidach, po poległych, zaginionych i zmarłych w związku ze służbą wojskową. Wyróżniano również organy, które działały na pograniczu państwowych sądów szczególnych oraz przymusowych sądów polubownych. Były to m.in. różnego rodzaju komisje, urzędy i sądy rozjemcze, przymusowe sądy polubowne⁷³.

⁶⁹ Dz.U. Nr 95, poz. 854.

⁷⁰ Zob. S. Gołąb, *Organizacja sądów powszechnych*, Kraków 1938, s. 41–43; S. Plaza, *Historia prawa...*, cz. 3, s. 689–693.

⁷¹ Ustawa z 28.03.1933 r. o kartelach (Dz.U. Nr 31, poz. 270). Szerzej A. Podolska-Meducka, *Polskie ustawodawstwo kartelowe w latach 1918–1939*, Warszawa 2003, s. 173–218.

⁷² Dz.U. Nr 26, poz. 177. Szerzej D. Malec, *Najwyższy Trybunał...*, s. 100–103.

⁷³ Zob. S. Gołąb, I. Rosenblüth, *Ustrój sądów...*, s. 52–85, 162–176, 206–213, 265–284, 300–322, 374–409; R. Jastrzębski, *Wpływ siły nabywczej pieniądza na wykonanie zobowiązań prywatno-prawnych w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2009, s. 354 i n.

3. Podsumowanie

Zakres udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości był sprawą dyskusyjną w II Rzeczypospolitej. Istotne znaczenie miała przede wszystkim realizacja postanowień Konstytucji z 1921 r., jeśli chodzi o sędziów pokoju oraz przysięgłych. Prawo o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. normowało te dwie instytucje oraz sędziów handlowych i tzw. honorowych sędziów obywatelskich. Warto jednak zaznaczyć, że zarówno sędziowie pokoju, jak i przysięgli oraz tzw. honorowi sędziowie obywatelscy nigdy nie zostali powołani na podstawie Prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. Jedynymi zaś przejawami udziału obywateli w sądownictwie powszechnym po 1928 r. byli sędziowie handlowi oraz sądy przysięgłych na obszarze dawnego zaboru austriackiego, których organizację generalnie regulowały unormowania sprzed pierwszej wojny światowej. Te ostatnie zostały zniesione na podstawie ustawy z 9.04.1938 r., tak samo zresztą jak „formalnie” istniejący sędziowie pokoju.

W Konstytucji z 23.04.1935 r. brak było w ogóle regulacji z zakresu udziału obywateli w sądownictwie powszechnym. Niepowołanie sędziów pokoju, a przede wszystkim sędziów przysięgłych było związane z tym, że ówczesne władze państwowe, zwłaszcza po 1926 r., nie miały zaufania do składów sądowych, w których kluczową rolę odgrywaliby obywatele. Tolerowane były natomiast sądy ławnicze, np. wydziały handlowe sądów okręgowych czy sądy pracy. Co istotne, działające na obszarze dawnego zaboru austriackiego sądy przysięgłych, w tym sami sędziowie przysięgli nie byli wysoko oceniani. Twierdzono wprost, że sędziowie przysięgli stanowili „element ludzki przeważnie zacofany, konserwatywny, pełen uprzedzeń”, a ławy przysięgłych nie potrafiły „oderwać się od pewnych kastowych sympatii czy antypatii, czy nawet rasowych uprzedzeń”⁷⁴. Warto odnotować, że nieudana próba wprowadzenia sądów przysięgłych nastąpiła po drugiej wojnie światowej⁷⁵.

⁷⁴ Zob. P. Stachańczyk, *Spór o sądy przysięgłych w Polsce (1930–1938)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1992/141, MLII, s. 153–155.

⁷⁵ Zob. dekrety Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia: 15.08.1944 r. o wprowadzeniu Sądów Przysięgłych (Dz.U. Nr 2, poz. 7); 23.10.1944 r. o powołaniu

i także ówczesna tzw. władza ludowa obawiała się ich. Dlatego na sesji naukowej Polskiej Akademii Nauk w 1953 r. stwierdzono, że „Sądy przysięgłych, będące wyrazem światopoglądu burżuazyjnego nie mogą odpowiadać interesom państwa demokracji ludowej i dlatego nie zostały u nas przyjęte. Sądy przysięgłych nie gwarantowały pełni władzy mas ludowych w wymiarze sprawiedliwości. Gwarancję taką dają natomiast sądy z udziałem ławników ludowych”⁷⁶. W związku z tym Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r.⁷⁷ określiła, że rozpoznawanie i rozstrzyganie spraw w sądach odbywa się z udziałem ławników ludowych, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie.

Współcześnie również udział obywateli w wymiarze sprawiedliwości stanowi zagadnienie ustrojowe ze względu na treść art. 182 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.⁷⁸, zgodnie z którym udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa. Jednak jak pokazuje praktyka II Rzeczypospolitej i związana z tym realizacja postanowień Konstytucji z 1921 r., jest to mało prawdopodobne, że władza państwowa niejako „pozbędzie się” wpływu na wymiar sprawiedliwości i dopuści bez walki do udziału w nim obywateli. Władza państwowa bowiem nie akceptuje braku wpływu na sądy, a udział obywateli toleruje jedynie w niewielkim zakresie.

Podsumowując, udział obywateli w wymiarze sprawiedliwości w II Rzeczypospolitej znalazł się jedynie na kartach ustawy zasadniczej z 1921 r. Realizacja zaś zapowiadanych norm konstytucyjnych nie cieszyła się poparciem ówczesnych czynników władzy, w szczególności po 1926 r. oraz po wejściu w życie Prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. Ostatnim niejako akordem zmian wprowadzonych po wejściu w życie Konstytucji z 1935 r. była ustawa z 1938 r., która ostatecznie

i ukonstytuowaniu ławy przysięgłych (Dz.U. Nr 9, poz. 47). Szerzej A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944–1950*, Gdańsk 2008, s. 230 i n.

⁷⁶ *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały Sesji Naukowej PAN 4 lipca 1953 r.*, t. 3, Warszawa 1954, s. 354.

⁷⁷ Dz.U. Nr 33, poz. 232.

⁷⁸ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

zniosła istniejące jeszcze na obszarze dawnego zaboru austriackiego – Galicji sądy przysięgłych oraz nie działającą w praktyce instytucję sędziów pokoju.

Robert Jastrzębski – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Warszawskiego.

Abstract

Citizen participation in the justice system of the Second Polish Republic

The article centres around the topic of citizen participation in the justice system of the Second Polish Republic. It is divided into three parts. In the first part, the author focuses on the organization and structure of the Polish justice system after World War I that was based on the laws of the three occupants, i.e. Austria, Germany, and Russia. In this part, the author also discusses the regulations introduced under the two major laws of the Second Polish Republic – the Constitution of the Second Republic of Poland of 17 March 1921, and the Constitutional Law of 23 April 1935 – paying particular attention to the provisions of the former, which were never practically applied. In the second part of the article, the author discusses citizen participation in common courts and special courts [e.g. labour courts or cartel (antitrust) courts]. In the first decade of the Polish state (i.e. between 1918 and 1928), the court structure and organization was mainly governed by the 19th century regulations replaced with the Polish laws. Citizen participation was possible e.g. in industry courts („trade senates” at district courts), or jury courts (under the Austrian rule); poviats (county) courts, criminal law chambers of district courts, or trade departments of district courts (under the German rule); or justices of the peace courts (under the Russian rule). Changes in the organization of the judiciary were introduced in connection with the entry into force of the Ordinance of the President of the Republic of Poland of 6 February 1928 – the Law on the Structure and Organization of Common Courts. The Ordinance aimed at standardizing the Polish justice system and regulated citizens’ participation therein as justices of

the peace, or trade, sworn, and honorary judges. It is worth mentioning that the said regulations were not fully applied. Given that, upon the entry into force of the Ordinance, citizens' participation in the judicial system mainly consisted in serving on the juries of trade departments of district courts, or labour courts. Nevertheless, it should be noted that the jury courts operating in the territory under the Austrian rule were abolished only after 1938. In the last part of the article, the author summarizes his findings, paying particular attention to the attitude of the state authorities towards citizens' participation in the justice system of the Second Republic of Poland, and comparing it to the post-World War II and present-day reality.

Literatura

- Allerhand M., *Sądownictwo handlowe*, Warszawa 1929 (odbitka z „Przeglądu Prawa Handlowego” 1929/4, 5–6)
- Cybulski B., *Stosunek Komisji Kodyfikacyjnej RP do laików w składach orzekających sądów powszechnych (sędziów pokoju, przysięgłych i ławników)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1992/1384, Prawo CCXIII
- Cybulski B., *Wielkopolskie sądy pokoju w II Rzeczypospolitej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1988/982, Prawo CLXI
- Działocha K., *Rola Konstytucji marcowej w prawie państwowym Polski Ludowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Wrocław 1976, „Przegląd Prawa i Administracji” VII
- Działocha K., Trzcíński J., *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Ossolineum 1977
- Gołąb S., *Organizacja sądów powszechnych*, Kraków 1938
- Gołąb S., Rosenblüth I., *Ustrój sądów powszechnych*, Warszawa 1929
- Górnicki L., *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, Wrocław 2000
- Grodziski S., *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1981/1, t. XXXIII
- Grzybowski K., *Historia państwa i prawa Polski*, t. 4, *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, pod ogólną red. J. Bardacha, Warszawa 1982

- Grzybowski K., *Wymiar sprawiedliwości w świetle przepisów Konstytucji Kwietniowej*, „Głos Sądownictwa” 1939/3
- Jastrzębski R., *Stulecie Sądu Najwyższego – geneza, organizacja, działalność*, „Przegląd Sądowy” 2017/7–8
- Jastrzębski R., *Trybunał Kompetencyjny. Kolegium Kompetencyjne. Geneza. Działalność. Współczesność*, Warszawa 2014
- Jastrzębski R., *Wpływ polskiej tradycji prawnej na kodyfikację prawa prywatnego (1918–1939)* [w:] *Między tradycją a nowoczesnością. Prawo polskie w 100-lecie odzyskania niepodległości*, red. Ł. Pisarczyk, Warszawa 2019
- Jastrzębski R., *Wpływ siły nabywczej pieniądza na wykonanie zobowiązań prywatno-prawnych w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2009
- Klimowiecki R., *Sądownictwo administracyjne. Najwyższy Trybunał Administracyjny* [w:] *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. 1, red. F. Ryszka, pod ogólną red. J. Bardacha, Warszawa 1962
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922 (reprint: Warszawa 2008)
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937
- Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Podkomisja ustroju sądownictwa*, t. 1, Lwów 1925
- Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Podkomisja ustroju sądownictwa*, t. 2, Lwów 1925
- Korobowicz A., *Reforma ustroju sądownictwa w Królestwie Polskim po 1863 r. Przygotowania i treść*, Lublin 1976
- Lityński A., *Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej. Dzieje prac nad częścią ogólną kodeksu karnego*, Katowice 1991
- Machnikowska A., *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944–1950*, Gdańsk 2008
- Maisel W., *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa–Poznań 1976
- Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999
- Materniak-Pawłowska M., *Sądownictwo w sprawach handlowych* [w:] *Prawo handlowe i gospodarcze II Rzeczypospolitej*, red. R. Jastrzębski, Warszawa 2019

- Materniak-Pawłowska M., *Ustrój sądownictwa powszechnego w II Rzeczypospolitej*, Poznań 2003
- Miklaszewski W., *Rys organizacyj władz sądowych podług ustaw z dn. 20 listopada 1864 i postanowienia o wprowadzeniu reformy sądowej w Królestwie Polskiem z dnia 19 lutego 1875 r.*, Warszawa 1876
- Mohyluk M., *Porządkowanie prawa w II Rzeczypospolitej: Komisja Kodyfikacyjna i Rada Prawnicza*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1999/1–2, t. LI
- Maziarz J., *Sądy przysięgłych w II Rzeczypospolitej w praktyce Sądu Okręgowego w Krakowie*, Warszawa 2017
- Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992
- Pietrzak M., *Z problematyki kodyfikacji prawa w II Rzeczypospolitej* [w:] M. Pietrzak, *O ustroju, prawie i polityce II Rzeczypospolitej. Pisma wybrane*, Warszawa 2018
- Płaza S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 3, *Okres międzywojenny*, Kraków 2001
- Podolska-Meducka A., *Polskie ustawodawstwo kartelowe w latach 1918–1939*, Warszawa 2003
- Radwański Z., *Powstanie i ustrój Komisji Kodyfikacyjnej* [w:] *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. 2, red. F. Ryszka, pod ogólną red. J. Bardacha, Warszawa 1968
- Radwański Z., *Prawo cywilne i proces cywilny* [w:] *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. 2, red. F. Ryszka, pod ogólną red. J. Bardacha, Warszawa 1968
- Ryszka F., *Prawo karne i proces karny* [w:] *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. 2, red. F. Ryszka, pod ogólną red. J. Bardacha, Warszawa 1968
- Sądownictwo na ziemiach b. zaboru pruskiego*, „Przegląd Sądowy” 1919/5
- Stachańczyk P., *Spór o sądy przysięgłych w Polsce (1930–1938)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1992/141, MLII
- Trzciński J., *Instytucje ustrojowe okresu przejściowego 1944–1947* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, red. M. Kallas, Warszawa 1990

Wiącek M., *Znaczenie stosowania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej dla orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego III RP*, Warszawa 2012

Włodyka S., *Organizacja wymiaru sprawiedliwości [w:] Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. 2, red. F. Ryszka, pod ogólną red. J. Bardacha, Warszawa 1968

Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały Sesji Naukowej PAN 4 lipca 1953 r., t. III, Warszawa 1954

Kamil Słomiński

FORMY UDZIAŁU OBYWATELI W SPRAWOWANIU WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI A LEGITYMIZACJA WŁADZY SĄDOWNICZEJ

„Justice should not only be done, but should manifestly and undoubtedly be seen to be done”¹

1. Uwagi wprowadzające

Zagadnienie udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości jest nie tylko zagadnieniem techniczno-prawnym, ale także doniosłą materią aksjologiczną i polityczną. Skłania do rozważenia z jednej strony regulacji prawnych, obowiązujących w tym segmencie, z drugiej – szerszego spektrum zagadnień ocierających się o problemy polityczne i filozoficzne. Niniejszy tekst będzie poruszać bardzo istotny z punktu widzenia współczesnej demokracji problem relacji między formami udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości a legitymizacją władzy sądowniczej. Wzięta pod uwagę zostanie perspektywa konstytucyjna, międzynarodowa, a także etyczna, przy czym pojęcie udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości będzie rozumiane *sensu largissimo* i obejmie również wpływ obywateli

¹ Tak Lord Chief Justice Hewart w wyroku w sprawie R. v. Sussex Justices (1924) – przyp. red.

na wybór i odwoływanie sędziów oraz procedury bezpośredniej kontroli społecznej nad sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Problem jest wielce aktualny także ze względu na aktualną sytuację w Polsce. Politycy i obywatele formułują sądy dotyczące rzekomego nieosadzenia sędziów w społeczeństwie. „Władza sądownicza nie ma kontroli nad sobą i sama siebie promuje, ocenia. Tak nie może być. Sędziowie nie mogą wybierać sędziów. To wszystko jest nienormalne. Taka władza, która sama siebie ocenia, kontroluje, to jest władza, która się nazywa kastą”². Tego typu dyskurs jest od wielu miesięcy obecny w mainstreamie politycznym.

2. Pojęcie legitymizacji

Zgodnie z zasadami rzetelnej pracy naukowej i filozofii analitycznej analiza zjawisk powinna zostać poprzedzona przez dokładne objaśnienie rozważanych pojęć i rozwianie terminologicznych wątpliwości. Szczególnie, bliższej eksplanacji wymaga pojęcie legitymizacji. Posługując się rozumieniem pojęć przedstawionym przez Wojciecha Sokoła³, legitymację należy rozumieć jako stan systemu politycznego, w którym rządzeni uznają roszczenie do posłuszeństwa wysuwane przez rządzących za uzasadnione, legitymizację zaś jako proces zmierzający do uzyskania bądź podtrzymania legitymacji. Legitymację można rozpatrywać na trzech poziomach: normatywnym (ideologicznym), instytucjonalnym i personalnym. W tym pierwszym przypadku dotyczy ona wartości, norm i idei, na których opiera się system i z których wyrastają jego instytucje polityczne. Na drugim poziomie legitymacja przysługuje samym instytucjom, regułom prawnym, procedurom, organom władzy. Na trzecim, wreszcie, konkretnym osobom, które akurat dzierżą ster rządów. W niniejszym opracowaniu interesujący będzie przede wszystkim – drugi poziom. Legitymacja, czyli stan systemu politycznego lub jego elementów przez społeczeństwo lub znaczące grupy społeczne uznawanych za prawomocne, właściwe, słuszne itp. – nie jest jednak

² K. Morawiecki, <https://dorzeczy.pl/obserwator-mediow/43163/Morawiecki-Wladza-sadowicza-nie-ma-nad-soba-kontroli-To-nienormalne.html> (dostęp: 5.10.2020 r.).

³ *Polityka – ustrój – idee. Leksykon politologiczny*, red. M. Chmaj, W. Sokół, Lublin 1999, s. 174.

ani warunkiem wystarczającym, ani nawet koniecznym dla stabilności ładu społecznego. Natomiast w specyfice demokratycznego państwa prawnego, dla którego jedną z podstawowych zasad jest *passus*, władza może czynić tylko tyle, ile zostało jej powierzone przez prawo tworzone na gruncie umowy społecznej (a więc z aprobatą obywateli), istnienie instytucji publicznych pozbawionych legitymacji jest wysoce niepożądane.

Rys. 1. Relacja pomiędzy sprawnością władzy a legitymacją

		Skuteczność (sprawność)	
Legitymacja	wysoka	Stabilność (a)	Stabilność (b)
	niska	Niestabilność (c)	Stabilność (d)

Źródło: W. Sokół, *Legitymizacja systemu politycznego – jako kategoria analityczna*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*” 1995/1996, Sectio K, Politologia 23, s. 236.

3. Polskie tradycje udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości

W historii Polski mieliśmy do czynienia z trzema modelami partycypacji czynnika niesędziowskiego w sądownictwie – sądy obywatelskie, które orzekały w sprawach o niektóre występki i wykroczenia, sądy ławnicze – wspólny skład zawodowy i ławniczy, orzekające zarówno o winie, jak i karze, oraz sąd przysięgłych, w którym sędzia orzeka tylko o karze, przysięgli zaś o winie. W II Rzeczypospolitej, w sądach okręgowych dla orzekania o zbrodniach zagrożonych cięższymi karami i o przestępstwach politycznych miały być utworzone sądy przysięgłych; na obszarze byłego zaboru pruskiego zniesione już w 1919 r., na terenie byłej Galicji zniesione w 1938 r., po uniewinnieniu działacza endeckiego Adama Doboszyńskiego, na mocy decyzji ławy przysięgłych. W sądach

okręgowych utworzono wydziały handlowe, które rozpatrywały sprawy w składzie: jeden sędzia okręgowy i dwóch ławników mianowanych przez ministra sprawiedliwości spośród praktyków zaproponowanych przez izby przemysłowo-handlowe. Sądy przysięgłych zostały zniesione na mocy ustawy z 9.04.1938 r. o zniesieniu instytucji sądów przysięgłych i sędziów pokoju⁴. Powróciły na mocy dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 15.08.1944 r. o wprowadzeniu Sądów Przysięgłych⁵. Ostatecznie przyjęty został system ławniczy. W latach 50. XX w. dokonała się gruntowna reforma sądownictwa. Polegała na wprowadzeniu ławników do orzekania we wszystkich sądach pierwszej instancji w sprawach karnych i cywilnych. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r.⁶ nadała powszechnemu udziałowi ławników w sądownictwie rangę reguły konstytucyjnej. Zgodnie z brzmieniem art. 49 Konstytucji PRL „Rozpoznawanie i rozstrzyganie spraw w sądach odbywa się z udziałem ławników ludowych, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie”.

W przypadku II RP uzasadnieniem dla inkluzji obywateli do wymiaru sprawiedliwości było przede wszystkim zaspokojenie społecznego poczucia sprawiedliwości. W PRL-u obecność ławników ludowych w sądach miała świadczyć przede wszystkim o ludowym charakterze państwa i demokratyzacji władzy sądowniczej. Ławnicy – wybierani przez wojewódzkie i powiatowe rady narodowe – mieli być przykładnymi obywatelami, stąd dobrano liczne wymogi wobec kandydatów. „Przed wszystkim więc na ławników należy wybierać obywateli przodujących w pracy zawodowej lub społecznej, ludzi o bezwzględnej uczciwości i nieskazitelnego charakteru, cieszących się dużym autorytetem w swych środowiskach, szczerze związanych ze sprawą budownictwa socjalistycznego w naszym kraju”⁷. Pomimo pewnej ideologizacji udziału we władzy sądowniczej, należy podkreślić pozytywne walory partycypacji ławników ludowych w sądach, takie jak podniesienie świadomości prawnej czy wzrost kontroli społecznej sędziów. W 1967 r. w sądach

⁴ Dz.U. Nr 24, poz. 213.

⁵ Dz.U. Nr 2, poz. 7.

⁶ Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.

⁷ W. Kleniewski, *Zmiana za sędziowskim stołem*, „Palestra” 1964/8/9(81), s. 3.

powszechnych i okręgowych sądach ubezpieczeń zasiadało aż 50 000 ławników⁸. Na pytanie – czy udział społeczeństwa w wymiarze sprawiedliwości w II RP i PRL-u spowodował wzrost poziomu legitymacji władzy sądowniczej – nie ma jednoznacznej odpowiedzi. Warte zauważenia jest, że władza w obu państwach poszukiwała sposobu inkluzji „posłusznej części społeczeństwa” do organów władzy, aby móc pokazywać deklaratorywnie postępowy, demokratyczny charakter rządów. Było to jednak czystym pozorem.

4. Konstytucyjne i europejskie standardy udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości

Władza sądownicza otrzymała w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.⁹ status jednej z trojga władz, utrzymanych w ramach systemu podziału i równowagi władz. Jest to jednocześnie władza szczególna, bo odrębna i niezależna od innych władz i wydająca wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Sądom zapewniono monopol na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Artykuł 182 statuuje zasadę udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości¹⁰. Konstytucja RP nie precyzuje form tego udziału – jego ukształtowanie jest zatem pozostawione ustawodawstwu zwykłemu¹¹. W Polsce nie stosuje się systemu ławy przysięgłych, od kilku dziesięcioleci istnieje natomiast system sądu ławniczego, tzn. sądu o mieszanym składzie obejmującym zawodowego sędziego i ławników. Konstytucyjne sformułowanie „udział obywateli” wskazuje na ograniczony charakter sądownictwa ławniczego i wzywa ustawodawcę jedynie do zapewnienia pewnego, niekoniecznie szerokiego poziomu partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy sądowniczej. Wykładnia językowa wspomnianego przepisu upoważnia

⁸ W. Kleniewski, *Zmiana...*, s. 1.

⁹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁰ Art. 182: „Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa”.

¹¹ Tak L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016.

do stwierdzenia o nikłym poziomie gwarancji orzekania w sądach przez sędziów społecznych. Odesłanie ustawowe zawarte w teźże regulacji, przypominające sposób unormowania w Konstytucji RP praw socjalnych, wyraźnie wskazuje na preponderancję zawodowych, wykwalifikowanych sędziów względem ławników.

Polska ustawa zasadnicza staje na gruncie wartości i przekonań, które w określonej konfiguracji mogą popadać w trudne do rozwikłania niezgodności treściowe. Artykuł 178 Konstytucji RP, przesądzający profesjonalny charakter władzy sądowniczej, znajduje się w nieoczywistej relacji z art. 4, statuującym zasadę zwierzchnictwa Narodu (wszystkich obywateli Rzeczypospolitej). W myśl ustępu drugiego tego artykułu Naród sprawuje swoją władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Sędziowie zawodowi, którym przypada niezwykle istotna część władzy publicznej, nie są w żadnym razie bezpośrednimi przedstawicielami Narodu. Piastują organ dzięki merytokraticznej procedurze obsadzania, charakterystycznej dla stanowisk urzędniczych. To „wyobcowanie” sędziów od kontroli obywatelskiej, charakterystycznej dla pozostałych władz, tworzy pretekst dla egzekutywy i legislatywy do działań w imię deklarowanej „legitymizacji wymiaru sprawiedliwości przez Suwerena”¹². Można stwierdzić, że usytuowanie systemowe sędziów ułatwia używanie środków *legal harassment* przez ośrodki sądom niechętne. Jak więc znaleźć „złoty środek” – proporcjonalne rozwiązanie – na gruncie obecnych przepisów konstytucyjnych? Na pewno wykluczona jest norma umożliwiająca kształtowanie składu sędziowskiego – wyłącznie ławniczego. Z drugiej strony – niemożliwa jest całkowita ekskluzja czynnika społecznego z sądów. Wydaje się, że rozwiązanie ustawodawcze obowiązujące w tym momencie zdaje się zbliżać do drugiej skrajności. Niepokoi fakt silnego niezadowolenia środowiska sędziow-

¹² W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (VIII kadencja, druk sejm. nr 1423) czytamy: „Sędziowie sądów powszechnych zostali wymienieni w przepisach Konstytucji RP jako jedna grupa (art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP), lecz ustawa w obecnym brzmieniu wprowadziła niedemokratyczny, skomplikowany funkcjonalnie proces wieloetapowych wyborów pośrednich. Z powyższych względów przewiduje się, iż sędziów do pełnienia funkcji członków KRS będzie wybierał Sejm”.

skiego z funkcjonowania instytucji ławnika¹³. Reformy składów sądów bazują na stanowisku merytokratycznym, przyjmującym brak wiedzy i nieprzygotowanie ławników. Wydaje się, że to podejście stało się inspiracją ustawodawczą dla nowelizacji w 2007 r. ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego¹⁴, w której art. 28 § 1 uzyskał brzmienie: „Na rozprawie głównej sąd orzeka w składzie jednego sędziego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Sędzia ma prawa i obowiązki przewodniczącego”. Wprowadzono pierwszeństwo profesjonalnych sędziów. W procedurze cywilnej temu przepisowi odpowiada art. 47 § 1 ustawy z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego¹⁵: „W pierwszej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”. Decyzja ustawodawcy o ograniczeniu zakresu spraw, w jakich dopuszcza się udział ławników, budzi wątpliwości również z punktu widzenia konstytucyjnej zasady sprawowania władzy przez obywateli, która zawarta jest w art. 4 Konstytucji RP. W 2010 r. kwestia o ograniczeniu zakresu spraw, w jakich dopuszcza się udział ławników, została podniesiona w skardze konstytucyjnej¹⁶. W uzasadnieniu do niniejszej skargi pełnomocnik skarżącego wskazał, że „Skarżony wyrok, przede wszystkim poprzez brak realizacji uprawnienia Skarżącego do skorzystania z instytucji ławników, w zakresie w jakim zrównani są oni w prawach z sędzią, naruszył prawo obywatelskie, a tym samo jedno z praw człowieka, należące do generacji praw osobistych, tj. prawo do rzetelnego sądu”.

Z punktu widzenia praw człowieka i standardów międzynarodowych kluczową kwestią dotyczącą statusu ławników jest prawo do rzetelnego procesu, gwarantowane m.in. przez Konstytucję RP i Konwencję

¹³ Brak zaufania sędziów do ławników ma w Polsce długą tradycję. A. Mogilnicki (adwokat, sędzia i kodyfikator w II Rzeczypospolitej) podkreślał we wspomnieniach, że ławnicy w sądach wyższych to „dar Pandory” ze strony Niemców, cechujący się spóźnianiem, w sądzie apelacyjnym ich obecność to „balast, nigdy pożyteczny, a przeważnie szkodliwy”; zob. A. Mogilnicki, *Wspomnienia adwokata i sędziego*, Warszawa 2016, s. 234–236.

¹⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.

¹⁶ Skarga konstytucyjna z 30.07.2010 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP art. 28 § 1 k.p.k. i art. 30 § 1 k.p.k. z Konstytucją RP w zakresie, w jakim przepisy te nie dopuszczają obywateli do udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przed sądami pierwszej instancji (TS 180-10).