Komisja Kodyfikacyjna
Ustroju Sądownictwa i Prokuratury

Warszawa, dnia 27 października 2026 r.

OPINIA

Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw

(projekt z dnia 16 września 2026 r., nr UD 449)

I. Wprowadzenie

Komisja Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury (dalej: **Komisja**) otrzymała celem zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 11 sierpnia 2026 r., aktualizowany w dniu 16 września 2026 r., nr UD 449, dalej: **Projekt**).

Projekt stał się przedmiotem dyskusji na posiedzeniu Komisji w dniu 8 września 2026 r. Po przeprowadzonej dyskusji Komisja przyjęła następujące stanowisko w sprawie Projektu.

II. *Ratio legis* Projektu

Przedmiotem Projektu – jak precyzuje się w jego uzasadnieniu – jest nowe uregulowanie przepisów dotyczących instytucji ławników, których nazwę zastępuje się zwrotem „sędzia społeczny”. Projekt ma na celu upodmiotowienie obywateli uczestniczących w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz adekwatne nazwanie ich roli ustrojowej, gdyż – w ocenie projektodawcy – dotychczasowe regulacje nie zapewniają pełnego wykorzystania potencjału udziału czynnika społecznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Aktualny model udziału ławników w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości ujawnia szereg systemowych

niedoskonałości, które w praktyce ograniczają efektywność tej instytucji oraz osłabiają jej znaczenie społeczne. Jest to szczególnie niepożądane w świetle wymogu wynikającego z art. 182 Konstytucji RP, w myśl którego ustawa określa udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

III. Uwagi systemowe do treści Projektu

Dokonując analizy prawnej Projektu, w pierwszej kolejności należy podnieść, że tego rodzaju inicjatywa powinna być kompatybilna z toczącymi się pracami w zakresie systemowej przebudowy wymiaru sprawiedliwości. Prace nad jego docelową formułą nie powinny rozpoczynać się od nowego ukształtowania roli sędziego społecznego (ławnika), bez uwzględnienia kierunku zmian w odniesieniu do samych sędziów i innych osób biorących udział w szeroko rozumianym wymiarze sprawiedliwości. Już chociażby z tego względu same założenia Projektu powinny być udostępnione Komisji w celu możliwości zgłaszania bieżących uwag, by w ten sposób od początku wypracować systemowe rozwiązania związane z zapewnieniem obywatelom efektywnego uczestnictwa w wymiarze sprawiedliwości. Zmiany w obszarze objętym przedmiotem Projektu powinny bowiem następować w sposób skoordynowany z propozycjami zmian dotyczącymi statusu sędziego zawodowego, nad którymi aktualnie toczą się prace Komisji, a także funkcjonowania sądów powszechnych i Sądu Najwyższego.

Pojęcie ławnika jest pojęciem zastanym w polskim systemie prawnym i wymiarze sprawiedliwości, zaś jego modyfikacja rodzi poważne wątpliwości co do zasadności oraz skutków z nią związanych. Zmiana terminologii w sposób naturalny i uzasadniony nasuwa natychmiast pytania zasadnicze, choćby takie, czy sędzia społeczny uczestniczący w wymiarze sprawiedliwości jest sędzią w rozumieniu konstytucyjnym, ze wszystkimi tego konsekwencjami dotyczącymi gwarancji niezależności i niezawisłości przewidzianymi w Konstytucji RP. Nadto sam Projekt nie przewiduje gruntowanej reformy instytucji ławnika, modyfikując jedynie poszczególne segmenty jego ustrojowego statusu oraz zmieniając nazwę. Kwestia ta, zdaniem Komisji, wymaga jednak w pierwszej kolejności ustrojowej dyskusji nad sposobem uczestnictwa obywateli w organach wymiaru sprawiedliwości.

Podkreślić zatem trzeba, że model sędziego społecznego (ławnika) nie jest jedyną formą udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości. Projektodawcy słusznie zwracają uwagę, że rola czynnika społecznego w ostatnich latach została radykalnie ograniczona, choć w relatywnie niedawno (2017 r.) do systemu wprowadzono instytucję ławnika w Sądzie Najwyższym, a więc w sądzie prawa, w którym stopień skomplikowania spraw oraz konieczność stosowania różnych metod wykładni prawa (a także konieczność przestrzegania prawa UE oraz prawa międzynarodowego) wymagają profesjonalnego i zawodowego przygotowania celem zagwarantowania należytego wypełniania konstytucyjnej funkcji i zadań Sądu Najwyższego. Powyższa zmiana nie może zostać oceniona pozytywnie, albowiem merytoryczny udział ławników w rozstrzygnięciu konkretnej sprawy w składach orzekających (sprawowanie wymiaru sprawiedliwości) w zasadniczym zakresie jest warunkowany informacjami co do treści prawa i sposobu jego wykładni, przekazanymi przez pozostałych członków składu. Zważywszy zaś na to, w jakich izbach Sądu Najwyższego ławnicy orzekają, przekaz treści prawa jest bardzo często niezgodny z hierarchią źródeł prawa oraz normami Konstytucji. Obraz taki był szczególnie widoczny w latach 2018-2022 w działalności Izb Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Wprawdzie ostatnie trzy lata przyniosły w tej materii zasadniczą zmianę, zważywszy na dokonanie nowych wyborów ławników oraz znacznie lepszą znajomość prawa u tych osób, co wynika z publicznie prezentowanych oświadczeń, to jednak fakt ten nie zmienia ogólnej konstatacji, iż ze względu na specyfikę materii, którą zajmuje się w swoim orzecznictwie Sąd Najwyższy, ławnicy nie powinni w nim orzekać, albowiem narażeni są na ukierunkowanie sposobu rozstrzygnięcia sprawy przez innych członków składu. Tego rodzaju ryzyka nie usuwa opiniowany projekt. Nie zastąpi go planowany system szkolenia, bowiem niezmiennie punktem wyjścia będzie stopień przygotowania obywateli do udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

W opiniowanym Projekcie istnieją rozwiązania zakładające kadencyjność, możliwość odwołania ławnika (sędziego społecznego), czy też zmiany przez Prezesa sądu przydziału ławnika (sędziego społecznego) do wydziału sądu (nie przewiduje się natomiast ochrony w postaci dopuszczalności kontroli decyzji na drodze sądowej), co wbrew deklaracjom projektu w żaden sposób nie prowadzi do upodmiotowienia tej nowej instytucji. Nie dokonano też żadnej zmiany w zakresie modelu wyboru sędziego społecznego (rady gmin,

zebrania jednostek żołnierzy jednostek wojskowych w odniesieniu do sędziów wojskowych; Senat w odniesieniu do ławników Sądu Najwyższego), co wskazuje na to, że zmiany te nie są potrzebne w kontekście rozważań natury systemowej. Należy podkreślić, że brak jest pewności, czy wybór ławników do Sądu Najwyższego jest rozwiązaniem zgodnym z Konstytucją, zwłaszcza przy postrzeganiu sposobu realizowania wymiaru sprawiedliwości w Izbie Dyscyplinarnej (która nie jest sądem w znaczeniu konstytucyjnym, a ławnicy nie odmawiali orzekania w niej, w przeciwieństwie do postawy ławników w odniesieniu do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych).

Zakładane cele Projektu w żaden sposób nie odnoszą się do kwestii wpływu nowego unormowania sędziów społecznych na sprawność postępowania, zaś ta problematyka nie może być obecnie pomijana, skoro równorzędnie można (należy) rozwijać pozasądowe możliwości rozwiązywania sporów. Innymi słowy, wzrost wydatków związanych z funkcjonowaniem sędziów społecznych (ławników) nie przełoży się na korzyści związane z przyspieszeniem postępowania, czy też wzrostem zaufania obywateli do sądu i wymiaru sprawiedliwości. Uzasadnienie Projektu, w kontekście zakładanych celów, nie poddaje analizie kwestii wpływu nowego unormowania pozycji sędziów społecznych (ławników) na sprawność postępowania, w tym na rzeczywistą potrzebę w konkretnych kategoriach spraw wzmocnienia w taki sposób pozycji sądu, w którego skład wchodzi sędzia zawodowy. W ocenie Komisji, wynikająca z udziału sędziów społecznych (ławników) wartość dodana występuje w niezbyt licznych zagadnieniach rozpoznawanych przez sądy powszechne, np. w niektórych sprawach rodzinnych. Na tle próby szerokiego przywrócenia udziału sędziów społecznych tym bardziej dobitnie urzeczywistnia się problem kształtowania składów orzeczniczych w sposób zapewniający w nich stałą przewagę (w głosowaniu nad orzeczeniem) członków pozbawionych wieloaspektowej wiedzy prawniczej i doświadczeń nad sędziami zawodowymi, co zwiększa, a nie zmniejsza, ryzyko nietrafnego rozstrzygnięcia.

Nie sposób również nie zauważyć, że szeroki udział czynnika społecznego w składach orzeczniczych dodatkowo istotnie obniża płynność i sprawność osądzenia sprawy – aktualnie i tak dramatycznie niską w realiach polskiego sądownictwa - poprzez oczywistą konieczność poszukiwania w konkretnym postępowaniu dogodnych terminów dalszych

rozpraw dla kolejnych dwóch lub trzech uczestników (poza stronami i innymi uczestnikami postępowania oraz ich przedstawicielami).

Sumując powyższe rozwiązania – w ocenie Komisji – niezbędna jest dalsza systemowa praca nad obecnym kształtem Projektu, w szczególności dostosowanie projektowanych przepisów do planowanych zmian dotyczących statusu sędziego zawodowego, czy opracowanego przez Komisję projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, w którym zrezygnowano z instytucji ławnika. W związku z powyższym na obecnym etapie prac legislacyjnych Komisja postanowiła wyrazić negatywną opinię co do kierunku przewidzianych w Projekcie zmian i zwrócić uwagę na konieczność zapewnienia ich spójności z innymi projektami dotyczącymi wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa.

IV. Przykładowe uwagi szczegółowe do treści Projektu

Prezentując negatywne stanowisko co do Projektu, Komisja przedstawia poniżej bardziej szczegółowe uwagi oraz wątpliwości co do kształtu jego konkretnych przepisów:

1) **art. 1 pkt 2** (dodawany art. 4 §1a ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych[1], dalej: USP**)** – w Projekcie stwierdza się, że „Sędzią społecznym jest obywatel niebędący sędzią, uczestniczący w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości na zasadach określonych w ustawie.”. Przepis ten wymaga doprecyzowania, że chodzi o obywatela polskiego, który nie jest sędzią Sądu Najwyższego, sądu powszechnego, sądu administracyjnego, ani sądu wojskowego.
2) **art. 1 pkt 3** (w zakresie przepisu § 1d dodawanego do art. 22 USP) – nie do zaakceptowania jest rozwiązanie dotyczące zobowiązania prezesów sądów powszechnych do prezentowania na sesjach rad gmin i powiatów informacji o funkcjonowaniu sądu. Jednostki samorządu terytorialnego nie mają wpływu na funkcjonowanie sądów powszechnych, ani najmniejszych nawet kompetencji nadzorczych w tym obszarze. Wprowadzenie takiego obowiązku może kolidować z zasadą podziału władzy, niezależności sądownictwa oraz stanowić dodatkowy obowiązek dla i tak już istotnie przeciążonej struktury administracyjnej wymiaru sprawiedliwości.

[1] Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 334 ze zm.).

Należy bowiem zauważyć, że w Polsce mamy 2479 gmin i 319 sądów rejonowych, co oznacza, że w uśrednieniu prezes sądu rejonowego będzie składał informacje na sesjach 7 rad gmin lub rad miast, a przy uwzględnieniu liczby 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu oraz 47 sądów okręgowych – w uśrednieniu prezes sądu okręgowego będzie zobowiązany do komunikowania się z 8 radami powiatów.

3) **art. 1 pkt 4** – projektodawca zmierza do podniesienia standardów i pozycji sędziego społecznego, konieczne jest zatem podniesienie wymagań w zakresie składanych zgłoszeń kandydatów na ławników (art. 162 § 2 USP). Zgłoszenia te są podstawą do wyrażenia opinii przez powoływany zespół oceniający, a następnie do wyborów przez radę gminy. Istotne jest więc, aby ciała te miały jak najlepszy obraz kandydata. W tym zakresie, dążąc również do ujednolicenia wymogów i obowiązków jakie leżą po stronie sędziów społecznych w trakcie kadencji należałoby rozważyć wprowadzenie obowiązku złożenia oświadczenia przez kandydata analogicznego do treści obowiązku informacyjnego w trakcie kadencji z art. 166a (art. 1 pkt 9 Projektu), czyli o toczących się z udziałem kandydata postępowaniach (być może ograniczonego do właściwości sądu w okręgu, w którym kandydat został zgłoszony). Taka wiedza dla rady gminy może być przydatna w celu wyeliminowania kandydatów, których pobudki startu lub też postawa sprzeciwiają się powierzeniu tej odpowiedzialnej funkcji. Zasadniczo uczestnictwo w takich postępowaniach ustawowo nie wyklucza z pełnienia funkcji ławnika (por. art. 158 USP), więc i tutaj oświadczenie takie miałoby jedynie charakter informacyjny, ale istotny w procesie wyboru ławników.

4) **art. 1 pkt 4** – Nie można uznać za wystarczające przedstawienie zaświadczenia lekarskiego o stanie zdrowia stwierdzające brak przeciwwskazań do wykonywania funkcji ławnika, które ma być wystawiane przez lekarza w trybie ustawy z dnia 27 października 2017 r. o podstawowej opiece zdrowotnej (jednolity tekst: Dz. U. z 2025 r. poz. 515 ze zm.) (art. 162 § 2 pkt 4 USP). Wymóg ten należy porównać z wymogami stawianymi kandydatom na sędziów zawodowych z uwagi na to, że zakres uprawnień w trakcie orzekania jest identyczny, a więc i wymogi powinny być identyczne w zakresie zdolności psychofizycznych. Brak jest powodów, dla których należałoby dopuszczać do orzekania w sądach sędziów społecznych, którzy nie przeszliby np. badań psychologicznych. Zwrócić należy przy tym uwagę, że ustawa formułuje tożsame

wymogi w stosunku do kandydatów na sędziów zawodowych jak i sędziów społecznych (ławników) opisywane jako „zdolność, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków" (odpowiednio - sędziego - art. 61 § 1 pkt 4 USP i ławnika – art. 158 § 1 pkt 6 USP). Należałoby więc rozważyć wprowadzenie delegacji dla Ministra Sprawiedliwości (na wzór art. 57 § 10 USP) do wydania rozporządzenia wykonawczego określającego zakres badań dla kandydatów na sędziów społecznych (ławników). Z kolei rozporządzenie to powinno uwzględniać różnice w wykonywaniu zawodu sędziego i funkcji sędziego społecznego, a zarazem wprowadzać obowiązek przeprowadzenia stosownych badań psychologicznych. Taka regulacja stanowiłaby przejaw profesjonalizacji funkcji sędziego społecznego, mającego taki sam wpływ na treść orzeczenia jak sędzia zawodowy.

5) **art. 1 pkt 5a** Należy rozważyć rozszerzenie w zmienianym art. 163 § 2 USP obowiązku uzasadniania zarówno opinii pozytywnej, jak i negatywnej. Obecnie proponowana zmiana skłaniać będzie do wyrażania opinii pozytywnych, skoro tylko opinia negatywna wymaga uzasadnienia. Poza tym, charakter opinii pozytywnej opisany w uzasadnieniu powinien stanowić podstawę do rozważnej decyzji rady gminy. Ten sam przepis dodatkowo wymaga zmiany w zakresie wskazania kryteriów oceny, obecnie określonych m.in. jako „walory etyczne oraz intelektualne" na korzyść „predyspozycji kandydata do wykonywania funkcji sędziego społecznego". Proponowane kryterium jest pojemniejsze i bardziej wszechstronne.
6) **art. 1 pkt 6 lit. c** – ogranicza się zakres składanych przez sędziego społecznego (ławnika) dokumentów, to jest np. oświadczenia kandydata, że nie jest lub nie był pozbawiony władzy rodzicielskiej, a także że władza rodzicielska nie została mu ograniczona ani zawieszona. W proponowanej wersji oświadczenie obejmuje tylko aspekt pozbawienia władzy rodzicielskiej, pomija się ograniczenie władzy rodzicielskiej.
7) **art. 1 pkt 7 lit. a i pkt 8 lit. a** (dotyczy brzmienia art. 163 i 164 USP) *a priori* ułomnie zakłada, że skoro wybory odbędą się najpóźniej we wrześniu, to jednocześnie do końca tego samego miesiąca rada gminy prześle prezesom właściwych sądów listę wybranych sędziów. Tym samym oba terminy nakładają się na siebie, co może rodzić wątpliwości, jakie skutki wynikną w razie opóźnienia przekazania tych list prezesom sądów.

8) **art. 1 pkt 7 lit. d –** skład zespołu wysłuchującego osobiście kandydata powinien być określony obligatoryjnie, a nie fakultatywnie, by nie wchodziły do niego osoby nie dające rękojmi należytej (merytorycznej) oceny kandydatów na sędziów społecznych. Powinien także uwzględniać przedstawicieli innych zawodów prawniczych, na przykład wskazanych przez Dziekana Okręgowej Rady Adwokackiej lub Okręgowej Izby Radców Prawnych.

9) **Art. 1 pkt 8a** - biorąc pod uwagę szeroką penalizację (także w drodze odpowiedzialności karnoadministracyjnej) życia publicznego, nadmiernie restrykcyjnie jest utrzymywanie związania odpowiedzialności za wykroczenie (jakiekolwiek) z wygaśnięciem mandatu z mocy prawa (art. 166 § 1 pkt USP). Wystarczyłoby uprawnienie Rady Gminy do wygaszenia takiego mandatu, co pozwoliłoby ocenić, czy zachowanie sędziego społecznego nie da się pogodzić z dalszym sprawowaniem funkcji.

10) **art. 1 pkt 9 –** projektuje się, że kadencja sędziego społecznego ulega zakończeniu z dniem ukończenia przez niego 74. roku życia, gdy tymczasem sędzia zawodowy może być aktywny zawodowo do 65. roku życia, a dalsze piastowanie urzędu (po wyrażeniu zgody przez Krajową Radę Sądownictwa) jest możliwe do 70. roku życia. Zróżnicowanie to nie jest uzasadnione, skoro nawet w odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego przewiduje się maksymalnie (w odniesieniu do sędziów powołanych przed 2018 r.) wiek 72 lat. Nie usuwa jej nawet projekt zmian w USP (druk sejmowy nr 2867), pozostawiając nadal maksymalny wiek sędziego na poziomie 70 lat. Taka rozbieżność w zakresie systemu wymiaru sprawiedliwości jest niezrozumiała.

11) **art. 1 pkt 12** - pozytywnie należy ocenić zmianę proponowaną w art. 170 § 1 USP zwiększającą ilość dni, w których ławnik jest uprawniony do orzekania, choć należałoby rozważyć całkowite zniesienie ograniczenia (modyfikowanego *de lege lata* decyzją prezesa sądu), a obciążenie ławników pozostawiać systemowi losowego przydziału spraw, który uwzględniałby liczbę dni orzeczniczych, tak aby nie następowało nadmierne obciążenie, a jednocześnie zapewniona była sprawność postępowania.

12) **Projekt nadal niezasadnie różnicuje kwestie obywatelstwa,** to znaczy sędzią sądu powszechnego może być osoba, która posiada **wyłącznie** obywatelstwo polskie, zaś sędzią społecznym (ławnikiem) osoba, która posiada obywatelstwo polskie (art. 158 § 1 pkt 1 USP), co nie wyklucza posiadania obywatelstwa także innego państwa.

13) **art. 8 –** w Projekcie dokonuje się co do zasady zamiany terminu „ławnik” na „sędzia społeczny” (art. 2 – 7). Wyjątkiem jest art. 8, w którym termin „ławnik” zamienia się na „sędzia społeczny lub ławnik”. Trudno odnaleźć w Projekcie uzasadnienie, dlaczego w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych pozostaje termin „ławnik sądowy”.

14) **art. 11** – Komisja kończy pracę nad projektem nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, w którym zdecydowano o rezygnacji z udziału ławników (sędziów społecznych) w działalności orzeczniczej Sądu Najwyższego. Wskazana zatem jest rezygnacja z nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym przewidzianej w art. 11 Projektu.

Komisja Kodyfikacyjna zwraca uwagę, że dołączone uzasadnienie Projektu jest niewystarczająco wnikliwe, w znaczącym stopniu ograniczając się do powtórzenia postanowień samego Projektu i w efekcie niedostatecznie wyjaśnia zasadnicze zamierzenia projektodawcy.

V. Konkluzja

Analizowany Projekt przewiduje rozwiązania normatywne, które rodzą zasadnicze wątpliwości co do ich trafności i systemowej spójności, w szczególności w kontekście zmian dotyczących ustroju sądów i statusu sędziego. Wymaga w związku z tym gruntownego przepracowania w ramach dalszych prac nad rządowym projektem ustawy.

W ocenie Komisji niezbędna jest dalsza systemowa praca nad obecnym kształtem Projektu, w szczególności dostosowanie projektowanych zmian do planowanych prac nad statusem sędziego zawodowego oraz do opracowanego przez Komisję projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, w którym zrezygnowano z instytucji ławnika. Optymalnym zaś rozwiązaniem jest całościowe opracowanie założeń instytucji ławnika (status i funkcja w procesie) na tle przygotowania założeń i wdrożenia prac nad ewentualnym projektem nowego Prawa o ustroju sadów powszechnych, przy uwzględnieniu uwag pozostałych Komisji Kodyfikacyjnych działających przy Ministrze Sprawiedliwości, co do zasadności udziału ławników w rozpoznaniu konkretnych kategorii spraw.

W toku dotychczasowych konsultacji publicznych, uzgodnień międzyresortowych oraz opiniowania szereg podmiotów zgłosiło trafne uwagi do Projektu warte analizy i uwzględnienia, których Komisja nie zdecydowała się w tym miejscu powtarzać.

Tym samym Komisja na obecnym etapie postępowania legislacyjnego opiniuje Projekt negatywnie.