

Decyzja
Prezydium KK
nr 101/26

ws. opinii o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz
niektórych innych ustaw

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, po dokonaniu analizy projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw uznaje, że proponowane rozwiązania zasługują na poparcie, zmierzając do wzmocnienia pozycji ławnika. Jednocześnie Prezydium KK wskazuje, że zaproponowane zmiany są niewystarczające, by w pełni zrealizować cel wskazany w uzasadnieniu projektu jakim jest „odbudowa roli i znaczenia obywatelskiego wymiaru sprawiedliwości”.

Projekt z 11 sierpnia 2026 r. wprowadza zmianę nazwy „ławnik” na „sędzia społeczny”, a ponadto przebudowuje: sposób wyboru osób pełniących tę funkcję, ich status, samorząd oraz zasady wykonywania obowiązków. Projektodawca uzasadnia potrzebę reformy znaczącym spadkiem liczby ławników - z 43 613 osób w kadencji 2004-2007 do zaledwie 7197 w kadencji 2024-2027. Jako przyczyny tego zjawiska wskazuje przede wszystkim niewystarczającą rekompensatę finansową oraz słabą pozycję ławników w strukturze sądów. Sam cel reformy, polegający na wzmocnieniu udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, zasługuje na poparcie i pozostaje zgodny z konstytucyjną zasadą, zgodnie z którą zakres tego udziału określa ustawa.

Zdaniem Prezydium KK podstawowy zarzut dotyczy braku propozycji zmian związanych z poszerzeniem zakresu spraw rozpoznawanych z udziałem ławników/sędziów społecznych. Przedstawione rozwiązania składają się zatem na wstępny etap reformy o charakterze instytucjonalnym; nie są reformą zwiększającą udział obywateli w wymiarze sprawiedliwości. Prezydium Komisji Krajowej pozytywnie ocenia podwyższenie wysokości rekompensaty za pełnienie funkcji związanej ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, przysługującej sędziom społecznym wraz z rozszerzeniem katalogu czynności, za które rekompensata ta przysługuje. Pozytywnie oceniono również wzmocnienie samorządu sędziów społecznych, udział przedstawicieli związków zawodowych w procesie wyboru kandydatów na ławników

(sędziów społecznych), wprowadzenie regulacji dotyczących szkoleń oraz nowych zasad wskazywania kandydatów przez gminy.

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” przedstawia następujące uwagi szczegółowe:

1. Zmiana nazwy „ławnik” na „sędzia społeczny” jest dobrym rozwiązaniem, ale niewystarczającym dla podniesienia jego rangi. Projektodawca słusznie podkreśla, że osoba ta jest pełnoprawnym członkiem składu orzekającego, a nie obserwatorem czy pomocnikiem sędziego zawodowego. Istotne jest, aby za wzrostem prestiżu nazwy szły rzeczywiste gwarancje pozycji sędziego społecznego: dostęp do informacji, warunki pracy, szkolenia i rzeczywisty udział w orzekaniu.
2. Pozytywnie należy ocenić udział przedstawicieli związków zawodowych w zespołach opiniujących kandydatów, przewidziany w art. 163 § 3 pkt 4. To rozwiązanie jest szczególnie istotne w przypadku sędziów społecznych orzekających w sprawach z zakresu prawa pracy. Projekt stanowi, że w skład zespołu „mogą” wchodzić m.in. radni, sędzia, sędzia społeczny oraz przedstawiciele: NGO, pracodawców i związków zawodowych. Nie istnieje jednak obowiązek zachowania określonej reprezentacji. W jednej gminie zespół może mieć charakter ekspercki i pluralistyczny, w innej może być zdominowany przez radnych. Krytycznie należy ocenić fakt, że nie określono jasnych zasad kształtowania stałego składu zespołów orzekających, a zwłaszcza to, że nie zapewniono partnerom społecznym gwarantowanego udziału w procesie wyboru sędziów rozpoznających sprawy z zakresu prawa pracy. Jest to szczególnie istotne, ponieważ rada gminy nadal będzie wskazywać odrębną listę osób wybranych do orzekania w sprawach z zakresu prawa pracy.
3. Projekt przewiduje przeprowadzanie rozmów z kandydatami na sędziów społecznych oraz ocenę m.in. ich „walorów etycznych i intelektualnych”. Jednocześnie nie definiuje tych pojęć ani nie określa kryteriów i metod pozwalających na ich weryfikację. W rezultacie procedura wyboru kandydatów staje się bardziej rozbudowana i selektywna. Zespół, po osobistym wysłuchaniu kandydata i przeprowadzeniu z nim rozmowy, ma sporządzić opinię uwzględniającą m.in. ocenę wskazanych walorów. Uzasadnienie dopowiada, że rozmowa ma pozwolić ocenić motywację, dyspozycyjność, predyspozycje osobiste i rozumienie odpowiedzialności związanej z funkcją, co rodzi poważne ryzyka, takie jak: subiektywna ocena kandydata oraz różne interpretacje tych terminów przez poszczególne zespoły opiniujące kandydatów powołane przez gminy na terenie kraju oraz możliwości upolitycznienia procesu wyborczego.

Prezydium KK proponuje zastąpienie sformułowań „walory etyczne i intelektualne” bardziej precyzyjnym katalogiem kryteriów, np. znajomością roli sędziego społecznego, motywacją i zdolnością komunikowania się. Jednocześnie, przy wyborze sędziów społecznych, należy uwzględnić ryzyko wystąpienia ograniczenia różnorodności społecznej. Jeżeli zespół będzie wybierał osoby najbardziej „profesjonalnie” wypadające podczas rozmowy, to w praktyce może preferować osoby lepiej wykształcone, bardziej elokwentne czy posiadające doświadczenie w wystąpieniach publicznych. W konsekwencji istnieje ryzyko ograniczenia udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości robotników, pracowników fizycznych, mieszkańców mniejszych miejscowości oraz przedstawicieli innych grup społecznych, których różnorodne doświadczenia życiowe stanowią istotną wartość udziału czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości. Szczególnie istotne jest zapewnienie, że ocena kandydata dotyczy wyłącznie kompetencji i predyspozycji związanych z wykonywaniem funkcji sędziego społecznego, a nie jego poglądów, statusu społecznego czy afiliacji środowiskowej. Projekt wymaga wprowadzić pisemnego uzasadnienia negatywnej opinii o kandydacie, co jest rozwiązaniem pozytywnym, ale sama opinia nie jest decyzją administracyjną i nie przesądza o wyniku wyboru. Projekt nie tworzy szczególnej procedury odwoławczej od oceny zespołu, co ogranicza możliwość skutecznego zakwestionowania arbitralnej oceny.

4. Jednym z praktycznych problemów pozostaje brak definicji pojęcia „nieskazitelny charakter”, co może prowadzić do różnych interpretacji w zakresie informacji, jakie powinna dostarczać Policja o kandydacie na sędziego społecznego. W związku z tym zasadne byłoby jednoznaczne określenie informacji, które Policja powinna przekazywać w ramach weryfikacji kandydata.

5. Zdaniem Prezydium KK poszerzony katalog funkcji i zawodów niepołączalnych z wykonywaniem obowiązków orzeczniczych w charakterze sędziego społecznego może zmniejszać pulę kandydatów na sędziów społecznych. Projekt rozszerza art. 159 o kolejne grupy zawodowe, m.in. sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku, aplikantów, kuratorów społecznych, przedstawicieli Prokuratury, rzeczników patentowych, komorników i notariuszy. Może to być uzasadnione względami niezależności, ale przy obserwowanym niskim zainteresowaniu funkcją dodatkowo ogranicza liczbę potencjalnych kandydatów.

6. Projekt przewiduje, że sędzia społeczny przez pierwsze trzy lata swojej kadencji nie może zostać kandydatem w kolejnym naborze, co budzi poważne wątpliwości. Można zrozumieć intencję zapewnienia rotacji przy corocznych wyborach, ale w danej sytuacji przepis wydaje się być sztuczny i może eliminować właśnie osoby aktywne, dobrze oceniane i potrzebne sądom. W uzasadnieniu projektu brak przekonującej argumentacji dla takiego

ograniczenia. Jeżeli projektodawca rzeczywiście chce zapewnić rotację, to lepszym rozwiązaniem byłoby ograniczenie liczby kolejnych pełnych kadencji.

7. Projekt zakłada wprowadzenie czterech obowiązkowych szkoleń w skali roku, co może przełożyć się na wzrost kompetencji sędziów społecznych oraz ich większą zdolność do czynnego udziału w naradzie i procesie orzekania. Warto jednak zwrócić uwagę, że wzmożone zaangażowanie niesie ze sobą ryzyko trudności w pogodzeniu przez osobę czynną zawodowo kilku obowiązków jednocześnie: udziału w rozprawach (do 20 dni pełnienia funkcji), dodatkowych czterech szkoleń rocznie oraz ewentualnej aktywności w radzie sędziów społecznych. Negatywnie należy ocenić brak przewidzianej w projekcie rekompensaty za udział w szkoleniach.

Ponadto, projekt nie reguluje w sposób wystarczający sytuacji pracownika zobowiązanego do odbycia czterech szkoleń rocznie. Skoro sędzia społeczny ma uczestniczyć w szkoleniach trwających 2-4 godziny, o których terminie zawiadamiany będzie pracodawca, projekt powinien wprost przesądzać, czy czas szkolenia przypadający w godzinach pracy objęty jest zwolnieniem od pracy, jakie są tego skutki płacowe oraz czy z tego tytułu przysługuje rekompensata. Niedoprecyzowanie tych kwestii może rodzić konflikty na linii pracownik-pracodawca.

8. Zwiększenie limitu z 12 do 20 dni orzekania jest racjonalne organizacyjnie, ale wymaga zabezpieczenia praw pracowników. Uzasadnienie pokazuje, że w części sądów ławnicy pracują obecnie 20–30 dni i więcej rocznie. Z punktu widzenia prawa pracowniczego zwiększenie liczby dni przeznaczanych na wykonywanie funkcji publicznej nie powinno prowadzić do pogorszenia sytuacji zawodowej pracownika. Należy zatem postulować jednoznaczne zagwarantowanie ochrony przed negatywnymi konsekwencjami w zatrudnieniu, w tym przy premiach, awansach i ocenie pracowniczey.

9. Projekt nakazuje zakończyć kadencję sędziego społecznego z dniem ukończenia 74. roku życia. Uzasadnienie projektu ogranicza się jednak do wskazania skutków przyjęcia tego rozwiązania, nie przedstawiając przekonującej analizy ani argumentów uzasadniających wybór właśnie tej granicy wieku. Prezydium KK wnosi o wskazanie obiektywnego i proporcjonalnego uzasadnienia kryterium wieku.

10. Podwyższenie rekompensaty za pełnienie funkcji związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości zasługuje na aprobatę, choć proponowany pułap 4,5% budzi wątpliwości. Zgodnie z projektem stawka ma wzrosnąć z obecnych 2,64% do 4,5% podstawy wynagrodzenia sędziego. Warto zauważyć, że autorzy projektu sami wskazują, iż obowiązujące obecnie 2,64% przekłada się w 2026 r. na kwotę 230,96 zł, a jednocześnie za właściwy punkt odniesienia

przyjmują dzienne przeciętne wynagrodzenie w wysokości 423,98 zł. Tymczasem z danych zawartych w samym projekcie wynika, że 4,5% tej samej podstawy to kwota rzędu 394 zł - a więc nadal niższa niż wskazany przez projektodawców poziom 423,98 zł. W związku z tym uzasadnione byłoby dalsze podniesienie omawianego wskaźnika bądź określenie minimalnej, gwarantowanej wysokości rekompensaty.

11. Samorząd sędziów społecznych. Rada sędziów społecznych ma pełnić funkcję reprezentacji sędziów społecznych, uczestniczyć w ustalaniu zasad przydziału spraw, określać potrzeby szkoleniowe oraz współpracować z innymi radami. Rozwiązanie to może realnie wzmocnić pozycję obywatelskiego członka składu sądu. Niepokoi jednak fakt, że wiele istotnych kwestii dotyczących składu i funkcjonowania rady projektodawca pozostawił do uregulowania w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości. Najważniejsze gwarancje niezależności rady powinny zostać zawarte bezpośrednio w ustawie, a projektowi ustawy powinien towarzyszyć przedstawiony do konsultacji projekt stosownego rozporządzenia.

12. Projekt w znacznym stopniu wykorzystuje dorobek Rady do spraw Ławników przy Ministrze Sprawiedliwości, jednak dokonuje selektywnej implementacji jej rekomendacji. Uwzględniono przede wszystkim postulaty dotyczące zmiany nazwy, podwyższenia rekompensaty, obowiązkowych szkoleń, samorządu i prestiżu funkcji. Pominięto natomiast część rozwiązań mających bezpośrednio wpływać na realne warunki wykonywania funkcji oraz rzeczywisty udział obywateli w orzekaniu. W szczególności pominięto rekompensatę za obowiązkowe szkolenia, system szkoleń koordynowany przez KSSiP, gwarantowany dostęp do systemów informacji prawnej, odpowiednie wyposażenie oraz - przede wszystkim - postulowane poszerzenie zakresu spraw rozpoznawanych z udziałem sędziów społecznych.

13. Projekt zmienia ustawę z 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach tak, aby obecne uprawnienia ławnika zachować dla „sędziego społecznego”. Uzasadnienie wskazuje, że świadczenia przysługują w razie nagłego zdarzenia wywołanego przyczyną zewnętrzną, powodującego uraz lub śmierć, które nastąpiło „przy wykonywaniu funkcji ławnika w sądzie”. Projekt jedynie dostosowuje tę regulację terminologicznie. To jest kolejna istotna luka, którą projekt w praktyce pozostawia bez rozwiązania. Obecne brzmienie nie obejmuje wprost wypadku w drodze do sądu ani z sądu. Projekt nie dodaje takiej sytuacji do katalogu szczególnych okoliczności i nie rozszerza ochrony na podróż podejmowaną w celu wykonywania obowiązków sędziego społecznego. To jest szczególnie niespójne z konstrukcją projektu, ponieważ sędzia społeczny będzie miał obowiązek stawiania się nie tylko na rozprawy i posiedzenia, ale także na obowiązkowe szkolenia organizowane przez prezesa sądu. Projekt rozszerza więc katalog

obowiązków wymagających przemieszczania się, ale nie rozszerza równolegle ochrony wypadkowej. Art. 7 projektu, powinien objąć ochroną także zdarzenia powstałe „w związku z wykonywaniem funkcji sędziego społecznego, w tym w drodze do miejsca wykonywania obowiązków oraz w drodze powrotnej”.

Projekt nie rozwiązuje kwestii ochrony sędziego społecznego w razie wypadku w drodze do sądu lub z sądu. Utrzymuje ochronę wyłącznie w odniesieniu do zdarzeń powstałych „przy wykonywaniu funkcji w sądzie”, mimo że wykonywanie funkcji wiąże się z koniecznością dojazdu na rozprawy, posiedzenia, szkolenia oraz inne czynności. Zasadne jest rozszerzenie ochrony na wypadki pozostające w związku z wykonywaniem funkcji, w tym w drodze do miejsca wykonywania obowiązków i w drodze powrotnej.

14. Prezydium KK wskazuje na lukę z punktu widzenia dostępności funkcji ławnika/ sędziego społecznego dla osób pracujących poza stosunkiem pracy. Obecny art. 158 § 1 pkt 4 stanowi, że ławnikiem może być wybrany ten, kto „jest zatrudniony, prowadzi działalność gospodarczą lub mieszka w miejscu kandydowania co najmniej od roku”. Projekt z 11 sierpnia 2026 r. nie zmienia merytorycznie tego warunku - w art. 158 dokonuje przede wszystkim zmiany terminologicznej „ławnik” → „sędzia społeczny”.

Problem polega na tym, że pojęcie „jest zatrudniony” nie zostało zdefiniowane. Obecne pojęcie „jest zatrudniony” może prowadzić do rozbieżności interpretacyjnych i nie znajduje pełnego uzasadnienia w realiach współczesnego rynku pracy, ponieważ znaczna grupa osób wykonuje pracę zarobkową poza stosunkiem pracy. Zleceniobiorca może stale pracować, posiadać wieloletnie doświadczenie zawodowe i być silnie związany z lokalną społecznością, mimo że formalnie nie jest pracownikiem. Z punktu widzenia celu projektu, którym jest zwiększenie społecznej reprezentatywności i dostępności funkcji sędziego społecznego, decydujące powinno być rzeczywiste wykonywanie pracy i doświadczenie zawodowe, a nie forma prawna świadczenia pracy.

Prezydium KK proponuje zmianę brzmienia art. 158 § 1 pkt 4 na:

„wykonuje pracę zarobkową, niezależnie od podstawy prawnej jej wykonywania, prowadzi działalność gospodarczą lub mieszka w miejscu kandydowania co najmniej od roku;”

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” wskazuje na potrzebę wprowadzenia poprawek dotyczących w szczególności: zapewnienia reprezentacji związków zawodowych w zespołach opiniujących, usunięcia nieostrego kryterium „walorów etycznych i intelektualnych” oraz wzmocnienia ochrony praw pracowniczych osób pełniących funkcję

sędziiego społecznego. Prezydium KK podkreśla, że istotnym elementem reformy powinno być poszerzenia katalogu spraw, w których mogą orzekać sędziowie społeczni, oraz postuluje o przedstawienie projektu rozporządzenia, o którym mowa w projekcie.

Gdańsk, 1 września 2026 r.

Prezydium KK

NSZZ „Solidarność”

Zastępca Przewodniczącego KK
Sekretarz KK

NSZZ „Solidarność”

Grzegorz Adamowicz