



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IX kadencja  
Marszałek Senatu  
BPS.DPS.030.11.2022

**Druk nr 2600**  
Warszawa, 21 lipca 2022 r.

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowna Pani Marszałek,*

zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjętą przez Senat na 46. posiedzeniu w dniu 21 lipca 2022 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych** wraz z projektem tej ustawy.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił panią senator Ewę Matecką do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

*Z poważaniem*  
(-) Tomasz Grodzki

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 21 lipca 2022 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

Jednocześnie upoważnia panią senator Ewę Matecką do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

**MARSZAŁEK SENATU**

  
**Tomasz GRODZKI**

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, z późn. zm.<sup>1)</sup>) w art. 15zszs<sup>1</sup>:

- 1) w ust. 1 uchyla się pkt 4;
- 2) uchyla się ust. 4.

**Art. 2.** Sprawy w toku, które na podstawie art. 15zszs<sup>1</sup> ust. 1 pkt 4 ustawy zmienianej w art. 1, sąd rozpoznaje w składzie jednego sędziego, rozpoznawane są w tym składzie po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, do zakończenia sprawy w danej instancji.

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2021 r. poz. 2120, 2133, 2262, 2269, 2317, 2368 i 2459 oraz z 2022 r. poz. 202, 218, 655, 830, 1301, 1370 i 1488.

## UZASADNIENIE

### 1. Cel projektowanej ustawy

Asumptem do podjęcia prac nad przedkładanym projektem ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, stała się petycja zbiorowa wniesiona do Senatu oznaczona nr P10-61/21.

Autorzy petycji – Rada Ławnicza Sądu Okręgowego w Nowym Sączu – postulują wprowadzenie niezbędnych zmian w przepisach prawnych, które przywrócą ławników do składów orzekających w sądach powszechnych w sprawach cywilnych. Autorzy petycji uważają, że obowiązujące regulacje prawne prowadzą do całkowitego usunięcia czynnika społecznego z orzekania w sprawach cywilnych, co jest niezgodne z przepisami Konstytucji RP (art. 182) gwarantującymi udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

Wprowadzenie jednoosobowych składów orzekających w sprawach rozpoznawanych według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego nastąpiło w związku z panującą epidemią COVID-19 i podyktowane było potrzebą ochrony zdrowia i życia osób uczestniczących w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. W ocenie wnoszących petycję nie jest zasadne dalsze utrzymywanie ograniczeń wyłączających kolegalność w składach orzekających w sprawach cywilnych. Argumentują oni, iż większość ławników jest zaszczepiona przeciw COVID-19, a obostrzenia epidemiczne są obecnie łagodzone w każdej dziedzinie życia społecznego, tym samym nie jest zasadne dalsze utrzymywanie wprowadzonych ograniczeń.

### 2. Różnice między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym

Ustawą z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1090) wprowadzone zostały zmiany w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą covidową”. Zmiany te polegają na zniesieniu rozpoznawania spraw w postępowaniu cywilnym przez składy kolegalne w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii

ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich. Zasada rozpatrywania spraw w składzie jednoosobowym dotyczy postępowań zarówno w pierwszej jak i w drugiej instancji. Rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów może zarządzić prezes sądu, jeżeli uzna to za wskazane ze względu na szczególną zawilóść lub precedensowy charakter sprawy (art. 15zsz<sup>1</sup> ust. 1 pkt 4). Jednocześnie – na mocy art. 15zsz<sup>1</sup> ust. 4 – przepisu art. 15zsz<sup>1</sup> ust. 1 pkt 4 nie stosuje się do spraw prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne.

Kodeks postępowania cywilnego jako regułę przyjmuje rozpoznawanie spraw w pierwszej instancji w składzie jednoosobowym (art. 47 § 1) zaś w drugiej instancji w składzie trzech sędziów (art. 367 § 3). Uzupełnieniem tej regulacji jest orzekanie w pierwszej instancji w składzie jednego sędziego jako przewodniczącego oraz dwóch ławników w określonych sprawach z zakresu prawa pracy (ustalenie istnienia, nawiązanie lub wygaśnięcie stosunku pracy, uznanie bezskuteczności wypowiedzenia stosunku pracy, przywrócenie do pracy i przywrócenie poprzednich warunków pracy lub płacy oraz łącznie z nimi dochodzone roszczenia o odszkodowanie w przypadku nieuzasadnionego lub naruszającego przepisy wypowiedzenia oraz rozwiązania stosunku pracy, naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu i o roszczenia z tym związane, odszkodowanie lub zadośćuczynienie w wyniku stosowania mobbingu) oraz sprawach ze stosunków rodzinnych (rozwód, separacja, ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa, rozwiązanie przysposobienia) o czym stanowi art. 47 § 2 Kpc. Skład kolegiálny: jeden sędzia i dwóch ławników, przewidziany jest także w postępowaniu nieprocesowym w sprawach o przysposobienie prowadzonych w pierwszej instancji (art. 509 Kpc).

Wprowadzenie zasady, iż zarówno w pierwszej jak i drugiej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego w sposób istotny obniża standard rzetelnego i sprawiedliwego procesu. Niewątpliwie rozpoznanie sprawy w drugiej instancji w składzie trzech sędziów wzmacnia gwarancje prawidłowego przebiegu postępowania i służy eliminacji ryzyka niesłusznych rozstrzygnięć. Rozwiązanie wprowadzane w ustawie covidowej było przedmiotem krytyki środowisk prawniczych na etapie procedowania nowelizacji wprowadzającej przedmiotowe zmiany. Zwracano uwagę, iż wprowadzenie składów jednoosobowych do postępowania odwoławczego (apelacyjnego i zażaleniowego),

w szczególności w odniesieniu do tzw. zażaleń poziomych, które rozpoznawane są odpowiednio przez inny skład sądu pierwszej instancji albo inny skład sądu drugiej instancji (art. 394<sup>1a</sup> oraz art. 394<sup>2</sup> Kpc) nie jest rozwiązaniem właściwym. W odniesieniu do tych postępowań strona – zamiast prawa odwołania się do składu trzyosobowego – uzyskuje prawo do ponownego rozpoznania sprawy w innym składzie jednoosobowym, zaś postępowanie pozbawione zostaje zarówno przymiotu dewolutywności jak i kolegiального składu sędziowskiego, co nie służy budowaniu zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości.

Sugerowano także utrzymanie kolegialności składów orzekających w sprawach, w których jest to szczególnie uzasadnione przedmiotem tej sprawy (np. o ubezwłasnowolnienie).

Dodatkowo zwracano uwagę, iż celem nowelizacji ustawy covidowej jest doprowadzenie do rozpatrywania większości spraw na posiedzeniach zdalnych, podczas których nie ma możliwości kontaktu osobistego, stąd też jako nieuzasadnioną względami ochrony zdrowia oceniano regulację przewidującą rozpatrywanie spraw w składach jednoosobowych. Taką ocenę wzmacniał fakt, iż wprowadzane rozwiązania miały obowiązywać nie tylko w okresie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii ale również rok po ich ustaniu.

Jednocześnie nowelizacja ustawy covidowej utrzymywała składy kolegialne w sprawach przed sądami administracyjnymi oraz przed Sądem Najwyższym, co potwierdzało brak konsekwencji ustawodawcy w realizacji celu, który legł u podstaw jej wprowadzenia.

Mając na względzie przedstawioną powyżej argumentację, która uzasadnia słuszność zastrzeżeń zgłaszanych przez autorów petycji, proponuje się przyjęcie przedmiotowego projektu ustawy. Projekt ten zmierza do wyeliminowania z systemu prawnego rozwiązania, które doprowadziło do prowadzenia spraw cywilnych w składach jednoosobowych w tych przypadkach, w których Kodeks postępowania cywilnego przewidywał ich rozpatrywanie w składzie kolegialnym (bądź z udziałem ławników, bądź też w trzyosobowym składzie sędziowskim). Oznacza to uchylenie art. 15zsz<sup>1</sup> ust. 1 pkt 4 w ustawie covidowej oraz w konsekwencji ust. 4 w tym artykule, jako przedmiotowo zbędnego (przepis ten przewiduje wyłączenie stosowania uchylanego ust. 1 pkt 4).

Zdaniem autorów projektu podzielających zastrzeżenia dotyczące wyłączenia od orzekania składów kolegialnych, konieczne jest przywrócenie nie tylko składów kolegialnych w sprawach, w których uczestniczą ławnicy (co odpowiadałoby postulatom podnoszonym w petycji nr P10-61/21) ale we wszystkich sprawach, w których Kodeks postępowania cywilnego ustanawia skład kolegialny jako właściwy do rozpoznania sprawy. Sytuacja epidemiczna nie uzasadniała, a tym bardziej obecnie nie uzasadnia, obowiązywania w systemie prawnym rozwiązań, które zmieniają podstawowy model składu sądu w postępowaniu cywilnym.

W projektowanym art. 2 zaproponowano rozwiązanie intertemporalne przesądzające, iż powrót do dotychczasowych rozwiązań kodeksowych w zakresie składów kolegialnych nie będzie się odnosił do tzw. „spraw w toku”, co ma umożliwić sprawne zakończenie spraw rozpatrywanych w składach jednoosobowych. Taki zabieg legislacyjny ma także wyeliminować ewentualne wątpliwości co do prawidłowego obsadzenia składu orzekającego w sprawie, mając na uwadze, że rozpoznanie sprawy przez sąd w składzie niewłaściwym oznacza, iż postępowanie dotknięte jest nieważnością.

Zgodnie z art. 3 projektu, nowe przepisy wejdą w życie po upływie standardowego okresu *vacatio legis* przewidzianego w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

### **3. Konsultacje**

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi zostały zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe oraz wyniki konsultacji przedstawiono w ocenie skutków regulacji.

### **4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

<p><b>Tytuł projektu:</b> <i>ustawa o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych</i></p> <p><b>Przedstawiciel wnioskodawcy:</b> senator Ewa Matecka</p> <p><b>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:</b> Renata Bronowska, główny legislator, tel. 22 694 95 60 <u>w zakresie OSR:</u> Katarzyna Majewska, główny ekspert, tel. 22 694 92 59</p>	<p><b>Data sporządzenia:</b> 29 czerwca 2022 r.</p> <p><b>Źródło:</b> petycja</p> <p><b>Nr druku:</b> 727, 727 S</p>
--	--

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Do Senatu wpłynęła **petycja Rady Ławniczej Sądu Okręgowego w Nowym Sączu (P10–61/21)** zawierająca postulat podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu przywrócenia ławników do składów orzekających w sądach powszechnych w sprawach cywilnych. W opinii autorów petycji wykluczenie ławników ze składów orzekających w sądach powszechnych w sytuacji zniesienia większości obostrzeń związanych z pandemią COVID-19 jest niezasadne i prowadzi do całkowitego usunięcia czynnika społecznego w sprawach cywilnych, co jest niezgodne z art. 182 *Konstytucji RP*, w którym zagwarantowano udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

*Kodeks postępowania cywilnego* (Kpc) jako regułę przyjmuje rozpoznawanie spraw w pierwszej instancji w składzie jednoosobowym (art. 47 § 1), zaś w drugiej instancji w składzie trzech sędziów (art. 367 § 3). Uzupełnieniem tej regulacji jest **orzekanie w pierwszej instancji w składzie jednego sędziego jako przewodniczącego oraz dwóch ławników** w określonych sprawach z zakresu prawa pracy oraz sprawach ze stosunków rodzinnych (art. 47 § 2 Kpc). Skład kolegialny: jeden sędzia i dwóch ławników, przewidziany jest także w postępowaniu nieprocesowym w sprawach o przysposobienie prowadzonych w pierwszej instancji (art. 509 Kpc).

Ustawą z dnia 28 maja 2021 r. *o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego* wprowadzone zostały zmiany do ustawy z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*, polegające m.in. na **zniesieniu rozpoznawania spraw w postępowaniu cywilnym przez składy kolegialne w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich**. Zasada rozpatrywania spraw w składzie jednoosobowym dotyczy postępowań zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji. Ustawa przewiduje również, że rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów może zarządzić prezes sądu, jeżeli uzna to za wskazane ze względu na szczególną zawziętość lub precedensowy charakter sprawy. Według deklaracji zawartych w uzasadnieniu wyżej powołanej ustawy, wprowadzenie jednoosobowych składów orzekających w sprawach rozpoznawanych według przepisów *Kodeksu postępowania cywilnego* podyktowane było potrzebą ochrony zdrowia i życia osób uczestniczących w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

### 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

Rekomendowanym rozwiązaniem jest wyeliminowanie z systemu prawnego rozwiązania, które doprowadziło do prowadzenia spraw cywilnych w składach jednoosobowych w tych przypadkach, w których *Kodeks postępowania cywilnego* przewiduje ich rozpatrywanie w składzie kolegialnym (bądź z udziałem ławników, bądź też w trzyosobowym składzie sędziowskim). Realizację tego celu zapewni uchylene w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, z późn. zm.) przepisów art. 15zszs<sup>1</sup> ust. 1 pkt 4 oraz ust. 4.

Ponadto projekt zakłada, że sprawy w toku, które na podstawie art. 15zszs<sup>1</sup> ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, sąd rozpoznaje w składzie jednego sędziego, rozpoznawane są w tym składzie do zakończenia sprawy w danej instancji.

Oczekiwany efekt regulacji będzie przywrócenie rozpatrywania spraw w składach kolegialnych (w tym z udziałem ławników) w określonych sprawach cywilnych i tym samym realizacja postulatu petycji oraz gwarancji udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości wyrażonej w art. 182 *Konstytucji RP*. Ponadto regulacja przyczyni się do wzmocnienia gwarancji prawidłowego przebiegu postępowania sądowego oraz podniesienia standardu rzetelnego i sprawiedliwego procesu.

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Pandemia COVID-19 spowodowała, że kraje członkowskie Unii Europejskiej i OECD podejmowały szereg działań mających na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa SARS-Cov-2, zarówno rekomendowanych przez organizacje takie jak WHO czy ONZ, jak i wypracowanych przez innych ekspertów. W związku z powyższym dokonanie porównania międzynarodowego jest niecelowe.

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Ławnicy w sądach powszechnych	Według danych MS aktualnie funkcję ławnika sprawuje łącznie <b>13 914</b> osób  Według danych GUS 9 186 ławników w kadencji 2020–2023	Ministerstwo Sprawiedliwości <sup>1</sup>  GUS, <i>Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2021</i>	Przywrócenie do składów orzekających w sądach powszechnych w tych sprawach, w których składy ławnicze przewiduje Kpc.
Sędziowie	<b>9 297</b> sędziów orzekających w sądach powszechnych (stan na 31 grudnia 2020 r.)	GUS, <i>Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2021</i>	Wzrost obciążenia pracą w związku z przywróceniem trójkowych składów zawodowych.
Sądy powszechne	11 sądów apelacyjnych, 46 sądów okręgowych, 318 sądów rejonowych (stan na 31 grudnia 2020 r.)		Zmiana sposobu organizacji pracy sądów; rozpatrywanie niektórych spraw przez większą liczbę sędziów.

### 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

W dniu 1 czerwca 2022 r. projekt ustawy został przesłany Ministrowi Sprawiedliwości, Ministrowi Zdrowia, Krajowej Radzie Sądownictwa, Sądowi Najwyższemu, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Stowarzyszeniu Krajowa Rada Sędziów Społecznych, Stowarzyszeniu Ławników Polskich, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „Iustitia”, Stowarzyszeniu Sędziów THEMIS, Stowarzyszeniu Prokuratorów „Lex super omnia”. Termin nadsyłania opinii ustalono na dzień 24 czerwca 2022 r.

**Minister Sprawiedliwości** stwierdził, że „po przeanalizowaniu rozwiązań zaproponowanych w projekcie, w tym uzasadnienia, nie może się z nimi w pełni zgodzić.” Minister przypomniał, że wdrożenie uchylanych w projekcie rozwiązań podyktowane było potrzebą zminimalizowania ryzyka zarażeń wśród składów kolejalnych, ale także koniecznością usprawnienia postępowań i zmniejszenia zaległości w sądach, które powstały na początkowym etapie epidemii wirusa SARS-Cov-2. W opinii Ministra Sprawiedliwości „na chwilę obecną brak jest dostatecznych podstaw do przyspieszonej rezygnacji z rozwiązań wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19”.

**Minister Zdrowia** nie zgłosiła uwag do projektu.

W opinii **Krajowej Rady Radców Prawnych (KRRP)** projektowane uchylenie epizodycznej regulacji zamieszczonej w art. 15zsz<sup>1</sup> ust. 1 pkt 4 i ust. 4 ustawy *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* jest w pełni uzasadnione. Za celowością tej zmiany przemawia, zdaniem KRRP, „nie tyle znoszenie przez władze publiczne restrykcji związanych ze zwalczaniem pandemii COVID-19, ale przede wszystkim dysfunkcjonalność uchylanych przepisów i brak spójności pozostałych przepisów zawartych w art. 15zsz<sup>1-11</sup>”. Ponadto KRRP zwraca uwagę, że rozważenia wymaga kwestia optymalnego zakresu nowelizacji ww. ustawy „w części obejmującej pozostałe ograniczenia standardu warunków sprawiedliwości proceduralnej” wynikające z art. 15zsz<sup>1</sup> ustawy.

**Krajowa Rada Sądownictwa** nie zgłosiła uwag do projektu.

**Rzecznik Praw Obywatelskich** pozytywnie odniósł się do zaproponowanych zmian, niemniej w jego opinii projektowana regulacja powinna obejmować zniesienie pozostałych ograniczeń w sądach powszechnych i administracyjnych, wprowadzonych w związku z pandemią COVID-19 w przepisach art. 15 zsz<sup>1</sup> oraz art. 15zsz<sup>4</sup> ustawy z dnia 2 marca 2020 r.

<sup>1</sup> Pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2022 r. nr DLPC-V.071.2.2022 skierowane do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP

o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Zdaniem Rzecznika, „w kontekście zniesienia „stanu epidemii” niezasadne jest dalsze pozostawienie dotychczasowych ograniczeń związanych z funkcjonowaniem sądów powszechnych i administracyjnych, a zatem należy zweryfikować obecnie, czy wprowadzone rozwiązania są nadal konieczne z uwagi na potrzebę ochrony zdrowia.” RPO zauważa również, że „utrzymywanie ograniczeń w polskich sądach w stanie obecnego zagrożenia epidemicznego oraz jeszcze przez rok od zniesienia obostrzeń pandemicznych jest wątpliwe w świetle art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 *Konstytucji RP*.”

W dniu 29 czerwca 2022 r. Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisja Ustawodawcza przeprowadziły pierwsze czytanie projektu i przyjęły go bez poprawek.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2022 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
<b>Dochody ogółem</b>	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
<b>Wydatki ogółem</b>	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
<b>Saldo ogółem</b>	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

<b>Źródła finansowania:</b>	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Metodologia przeprowadzania Oceny Skutków Regulacji zakłada odniesie skutków (kosztów i korzyści) projektowanej regulacji do tzw. scenariusza bazowego. Zgodnie z <i>Wytycznymi do przeprowadzania oceny wpływu (...)</i><sup>2</sup> „scenariusz bazowy (nazywany również opcją „zero”, bądź zerową) to hipotetyczny scenariusz, w którym nie przeprowadza się zmiany obowiązujących przepisów.” Powstaje pytanie, czy w przypadku omawianego problemu za scenariusz bazowy należy przyjąć: (1) stan prawny sprzed pandemii COVID-19, w którym nie obowiązywało ograniczenie dotyczące jednoosobowych składów orzekających, czy (2) obecny stan prawny, w którym ww. ograniczenie funkcjonuje.</p> <p>W stosunku do scenariusza bazowego, który zakłada, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, sądy rozpatrują określone sprawy cywilne nie w składach kolegialnych, lecz jednoosobowych (1), regulacja spowoduje wzrost wydatków budżetu państwa.</p> <p>Przywrócenie ławników do składów orzekających w określonych sprawach cywilnych będzie wiązało się z koniecznością wypłacania im rekompensaty, a także w niektórych przypadkach ryczałtu na pokrycie kosztów dojazdu do sądu, diety i zwrotu kosztów noclegu. Natomiast przywrócenie trzysobowych składów sędziowskich będzie neutralne z punktu widzenia budżetu, jednak wpłynie na wzrost obciążenia pracą sędziów w sądach powszechnych.</p> <p>Należy jednak mieć na uwadze, że zniesienie składów kolegialnych zostało wprowadzone jako rozwiązanie czasowe w związku z pandemią COVID-19, dlatego zasadne wydaje się przyjęcie za scenariusz bazowy stanu prawnego sprzed pandemii (2). Wprowadzenie ograniczenia w zakresie składów jednoosobowych pozwoliło wygenerować oszczędności m.in. w związku z niewypłacaniem rekompensat dla ławników. Według informacji przedstawionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, wydatki poniesione z tytułu wypłaty rekompensat dla ławników kształtowały się w latach 2018–2020 na poziomie około 15,5–21 mln zł. W 2021 r. (w związku ze zniesieniem w trakcie tego roku kolegialnych składów orzekających) spadły do niespełna 14 mln zł. Informacje o liczbie ławników oraz wydatkach na rekompensaty dla ławników przedstawiono w załączniku do OSR.</p>

<sup>2</sup> *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* wydane przez Radę Ministrów zgodnie z § 24 ust. 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – *Regulamin pracy Rady Ministrów*

	<p>Projektowa regulacja będzie zatem powrotem do „normalnego” stanu wydatków budżetu państwa w zakresie funkcjonowania sądów powszechnych, które były również uwzględniane (przed wybuchem pandemii i wprowadzenia ww. rozwiązania czasowego) w planach wieloletnich budżetu państwa i sądów powszechnych.</p> <p>Można wobec tego stwierdzić, że <u>projektowane rozwiązanie nie spowoduje wzrostu wydatków budżetu państwa, a jedynie brak możliwości generowania dalszych oszczędności w związku z wprowadzeniem składów jednoosobowych</u> w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich.</p>
--	---

### 7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2022 r.)	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstw, w tym sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.</p> <p>Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sektor gospodarstw domowych; będzie miała wpływ na wąską grupę osób pełniących funkcję ławnika, gdyż umożliwi wybranym już ławnikom ponowny udział w rozpatrywaniu spraw w sądzie, za który otrzymają należną im rekompensatę. Biorąc pod uwagę wysokość kwoty rekompensaty (od 1 stycznia 2020 r. – 127,76 zł brutto) oraz fakt, że ławnik może być wyznaczony do udziału w rozprawach do dwunastu dni w roku, wpływ ten będzie marginalny.</p> <p>Regulacja będzie miała pozytywny wpływ na obywateli, ponieważ przywrócenie rozpatrywania spraw w składach kolegialnych (w tym z udziałem ławników) w określonych sprawach cywilnych przyczyni się do wzmocnienia gwarancji prawidłowego przebiegu postępowania sądowego oraz podniesienie standardu rzetelnego i sprawiedliwego procesu.</p>
--	--

### 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

### 9. Wpływ na rynek pracy.

Brak wpływu.

### 10. Wpływ na pozostałe obszary.

środowisko naturalne  
 sytuacja i rozwój regionalny  
 inne: sądownictwo

demografia  
 mienie państwowe

informatyzacja  
 zdrowie

Omówienie wpływu	W związku z powrotem do rozpatrywania określonych spraw cywilnych przez składy kolegialne może wystąpić ryzyko wydłużenia czasu rozpatrywania tych spraw.
------------------	---

### 11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

### 12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Nie przewidziano.

### 13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).

Liczba ławników w sądach powszechnych oraz wysokość wydatków ponoszonych na rekompensaty dla ławników w latach 2018–2021.

## Liczba ławników w sądach powszechnych oraz wysokość wydatków ponoszonych na rekompensaty dla ławników w latach 2018–2021

Tabela 1. Liczba ławników w sądach powszechnych w latach 2018–2021:

Rok	Liczba ławników
2018	14 052
2019	14 098
2020	13 944
2021	13 937

*Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości.*

Tabela 2. Wydatki poniesione z tytułu wypłaty rekompensat pieniężnych dla ławników w latach 2018–2021 (w tys. zł):

Rok	2018	2019	2020	2021
Rekompensaty pieniężne dla ławników	15 540	21 030	16 481	13 983

*Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości.*

Tabela 3. Wydatki poniesione z tytułu zwrotu kosztów diet, przejazdów i noclegów dla ławników, biegłych i świadków w latach 2018–2021 (w tys. zł):

Rok	2018	2019	2020	2021
Zwrot kosztów diet, przejazdów i noclegów dla ławników, biegłych i świadków	1 157	2 054	1 784	1 541

*Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości.*

Warszawa, 27 lipca 2022 r.

BAS-WAPEiM-1555/22

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Ewa Matecka)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2021 r. poz. 483, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt zakłada zmianę art. 15zsz<sup>1</sup> ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą”. Wnioskodawcy proponują uchylenie w zmienianym przepisie ust. 1 pkt 4 i ust. 4, które określają szczególne rozwiązania w dziedzinie procedury cywilnej.

W myśl art. 15zsz<sup>1</sup> ust. 1 pkt 4 i ust. 4 ustawy, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, w sprawach rozpoznawanych według przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego<sup>2</sup> w pierwszej i drugiej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego, zaś prezes sądu może zarządzić rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów, jeżeli uzna to za wskazane ze względu na szczególną zawłość lub precedensowy charakter sprawy, przy czym przepisów tych nie stosuje się do spraw prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe<sup>3</sup> ani ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zmianami.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zmianami.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1520.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1588, ze zmianami.

Projekt zawiera przepis przejściowy, zgodnie z którym sprawy w toku, które na podstawie art. 15zsz<sup>1</sup> ust. 1 pkt 4 ustawy zmienianej sąd rozpoznaje w składzie jednego sędziego, rozpoznawane są w tym składzie po dniu wejścia w życie projektowanej ustawy, do zakończenia sprawy w danej instancji.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw.

## **2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem**

Prawo Unii Europejskiej nie obejmuje przedmiotu projektu ustawy.

## **3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Przedmiot projektu ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

## **4. Konkluzja**

Przedmiot senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Autor:

**Ziemowit Cieślik**

naczelnik wydziału

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

Warszawa, 27 lipca 2022 r.

BAS-WAPEiM-1556/22

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Ewa Matecka) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej**

Projekt zakłada zmianę art. 15zszs<sup>1</sup> ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą”. Wnioskodawcy proponują uchylenie w zmienianym przepisie ust. 1 pkt 4 i ust. 4, które określają szczególne rozwiązania w dziedzinie procedury cywilnej.

W myśl art. 15zszs<sup>1</sup> ust. 1 pkt 4 i ust. 4 ustawy, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, w sprawach rozpoznawanych według przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego<sup>2</sup> w pierwszej i drugiej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego, zaś prezes sądu może zarządzić rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów, jeżeli uzna to za wskazane ze względu na szczególną zawłość lub precedensowy charakter sprawy, przy czym przepisów tych nie stosuje się do spraw prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe<sup>3</sup> ani ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne<sup>4</sup>.

Projekt zawiera przepis przejściowy, zgodnie z którym sprawy w toku, które na podstawie art. 15zszs<sup>1</sup> ust. 1 pkt 4 ustawy zmienianej sąd rozpoznaje w składzie jednego sędziego, rozpoznawane są w tym składzie po dniu wejścia w życie projektowanej ustawy, do zakończenia sprawy w danej instancji.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zmianami.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zmianami.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1520.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1588, ze zmianami.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.  
Poselski projekt ustawy nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Autor:

**Ziemowit Cieślik**  
naczelnik wydziału  
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:  
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski