



SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
X KADENCJA

---

Warszawa, dnia 18 lutego 2021 r.

Druk nr 328 S

---

## SPRAWOZDANIE

### KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

### KOMISJI PRAW CZŁOWIEKA, PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI

#### **o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (druk nr 328)**

Marszałek Senatu w dniu 17 lutego 2021 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

**Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 18 lutego 2021 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawkę i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.**

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący Komisji  
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji  
(-) Aleksander Pociąg

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

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym**

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 Sądzie Najwyższym.

Jednocześnie upoważnia panią senator Lidę Staroń do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

**U S T A W A**

z dnia

**o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r. poz. 154) w art. 115 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. W okresie 5 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy skarga nadzwyczajna może być wniesiona od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r. Przepisu art. 89 § 3 zdanie pierwsze nie stosuje się.”.

**Art. 2.** Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

Projekt ustawy nowelizując ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r. poz. 154) zmierza do wydłużenia o 2 lata okresu, w którym możliwe jest wniesienie skargi nadzwyczajnej od prawomocnych orzeczeń sądowych kończących postępowanie w sprawach, przy czym przepis dotyczy spraw, które uprawomocniły się po wejściu w życie Konstytucji RP to jest po dniu 17 października 1997 r. Przepis normujący kwestie wniesienia skargi nadzwyczajnej (art. 115 § 1) wygaśnie z dniem 3 kwietnia 2021 r., a więc po tej dacie nie będzie możliwe wniesienie skargi nadzwyczajnej, stąd też pojawia się pilna potrzeba nowelizacji w tym zakresie.

Skarga nadzwyczajna, wprowadzona na mocy art. 115 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, często jest „ostatnią deską ratunku dla podsądnych, którzy czują się skrzywdzeni niesprawiedliwymi wyrokami”. Przez trzy lata obowiązywania ustawy o Sądzie Najwyższym kilkanaście tysięcy obywateli złożyło podania do Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich uprawnionych do wniesienia skargi nadzwyczajnej w ich sprawie – tymczasem do Sądu Najwyższego wpłynęło w sumie około 260 skarg nadzwyczajnych.

Trzeba podkreślić, że te trzy lata to zbyt krótki okres, by przy tak dużym zainteresowaniu obywateli, skromnym zapleczu urzędników Rzecznika Praw Obywatelskich i prokuratorów Prokuratury Krajowej, rozpatrujących wnioski, naprawić często bezprawie judykacyjne.

Dodać także trzeba, że od blisko roku trwa pandemia. Ustawodawca zawiesił, przedłużył ustawą szereg terminów procesowych, a nawet wniósł o przedłużenie terminu przedawnienia karalności przestępstw. Uznał, że pandemia jest siłą wyższą, która uniemożliwia normalne funkcjonowanie Państwa. Dotyczy to także Prokuratury Krajowej czy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, które również na skutek pandemii nie funkcjonują normalnie. Urzędnicy i prokuratorzy przebywają na kwarantannach czy izolacjach w związku z szerzącą się chorobą, co dodatkowo powoduje poważne braki kadrowe i wolniejsze tempo rozpatrywania próśb obywateli. To samo dotyczy ludzi szukających pomocy. Na skutek epidemii m.in. nie mogą się bezpiecznie przemieszczać szukając pomocy prawnej – nie ryzykując swojego zdrowia czy nawet życia.

Najistotniejszym argumentem uzasadniającym wniesienie projektu – oprócz wymienionych powyżej – jest to, że przez te prawie 3 lata, do końca 2020 r. do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło 8198 wniosków. Z tego tylko 1501 wniosków zostało merytorycznie zbadanych. W efekcie zostało wywiedzionych do Sądu Najwyższego przez Rzecznika Praw Obywatelskich jedynie 30 skarg nadzwyczajnych. Oznacza to, że około 6700 wniosków nie zostało w ogóle rozpatrzonych.

Do Prokuratora Generalnego także wpłynęła olbrzymia ilość próśb o wywiedzenie skargi nadzwyczajnej (powyżej 8 tys.). W wyniku ich rozpoznania do Sądu Najwyższego zostało wywiedzionych 228 skarg nadzwyczajnych, natomiast ponad 830 wniosków (próśb) jeszcze nie zostało rozpatrzonych.

Ponad 7,5 tys. obywateli liczy na rzetelne zbadanie wniosków w oparciu o akta i wniesienie skargi nadzwyczajnej od niesprawiedliwych wyroków, gdyż tylko skarga daje możliwość ponownej oceny prawidłowości zastosowania prawa. Także – co bardzo ważne – pozwala zweryfikować rzetelność ustaleń faktycznych dokonywanych przez wyrokujący sąd. Nie przewiduje tego instytucja kasacji czy skargi kasacyjnej od wyroków wnoszonych do Sądu Najwyższego.

Za tymi sprawami kryją się nieszczęścia konkretnych osób. Są to osoby, które żyją w poczuciu niesprawiedliwości i krzywdy, a jedyną nadzieję mają właśnie w skardze nadzwyczajnej. Zignorowanie ich interesów jedynie pogłębi w społeczeństwie brak zaufania do wymiaru sprawiedliwości, jak i do jakości legislacji dopuszczających taką możliwość.

Ustawodawca powinien wziąć pod uwagę powyższe okoliczności i wydłużyć termin na wniesienie skargi nadzwyczajnej od wyroków sprzed 2018 r. Tym samym przyczyni się on do zwiększenia społecznego autorytetu wymiaru sprawiedliwości, pozwalając na korektę krzywdzących dla obywateli orzeczeń wydanych z rażącym naruszeniem prawa.

Projekt przewiduje, iż ustawa wejdzie w życie z dniem ogłoszenia. Rezygnacja z *vacatio legis* podyktowana jest koniecznością wydłużenia okresu, w którym możliwe jest wniesienie skargi nadzwyczajnej, zanim przepis regulujący to rozwiązanie ekspiruje z systemu prawnego tj. przed 3 kwietnia 2021 r. Należy podnieść, że niniejsza nowelizacja, nie nakłada nowych obowiązków na obywateli, co wiązałoby się z koniecznością zagwarantowania odpowiedniego czasu na zapoznanie się z ustawą. Projekt wydłuża czas obowiązywania normy umożliwiającej wniesienie skargi nadzwyczajnej, co jest rozwiązaniem korzystnym dla obywateli.

Projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie podlega procedurze notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Projekt nie wymaga także uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia z właściwymi instytucjami i organami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym.

Wyniki konsultacji, a także oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe są przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji.

<b>Tytuł projektu:</b> <i>ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym</i>	<b>Data sporządzenia:</b> 18 lutego 2021 r.
<b>Przedstawiciel wnioskodawcy:</b> Senator Lidia Staroń	<b>Źródło:</b> inicjatywa grupy senatorów
<b>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:</b> Renata Bronowska, legislator, tel. 22 694 9560 Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9082	<b>Nr druku:</b> 328, 328 S

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W dniu 3 kwietnia 2018 r. weszła w życie *ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym*. Przepisy tej ustawy wprowadziły do obowiązującego porządku prawnego nowy nadzwyczajny środek zaskarżenia – skargę nadzwyczajną. Wskazany środek przysługuje od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w sprawie, jeżeli spełnione są ściśle określone przesłanki (orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji, orzeczenie w sposób rażąco narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie bądź też zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego), a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Co równie ważne – skargę nadzwyczajną mogą wnieść jedynie wymienione w ustawie organy i mogą to zrobić w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – w terminie roku od dnia rozpoznania tych środków. Jednak w przepisie art. 115 § 1 *ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym* przesadzono, że w przypadku orzeczeń, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r. (ale zarazem przed dniem 3 kwietnia 2018 r.) wspomniane terminy 5-letni oraz roczny nie będą miały zastosowania, a skarga nadzwyczajna będzie mogła zostać wniesiona w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy.

Wprowadzenie tej instytucji umożliwiło wielu tysiącom obywateli złożenie wniosków dotyczących zaskarżenia niekorzystnych dla nich rozstrzygnięć. W latach 2018–2020 do Rzecznika Praw Obywatelskich, jako jednego z dwóch organów uprawnionych do wniesienia skargi nadzwyczajnej, zostało skierowanych 8.198 tego typu wniosków.

Tabela nr 1: Przedmiot wniosków dot. skarg nadzwyczajnych skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich.

	2018	2019	2020
prawo karne	1 421	1 357	851
prawo karne wykonawcze	8	1	
prawo pracy i zabezpieczenie społeczne	385	337	240
prawo cywilne	847	1 010	666
prawo administracyjne i gospodarcze	271	361	267
prawo konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie	39	51	22
równe traktowanie	7		
ochrona praw żołnierzy i funkcjonariuszy	11	17	3
inne	2	19	5
<b>Razem</b>	<b>2 991</b>	<b>3 153</b>	<b>2 054</b>

Źródło: „Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku (odpowiednio w 2018; 2019; 2020). <https://www.rpo.gov.pl/pl/kategoria-prawna-i-organizacyjna/informacja-roczna>

Jak wynika z kolei ze statystyk Sądu Najwyższego, we wskazanym wyżej okresie do Sądu Najwyższego wpłynęło łącznie 296 skarg nadzwyczajnych, z czego Sąd Najwyższy rozpatrzył 224 skargi (76%).

Trwający od niemalże roku stan epidemii znacznie utrudnił, a często nawet wyłączył możliwość zrealizowania przez zainteresowanych przysługujących im uprawnień. Zachodzi ryzyko, że z uwagi na brzmienie art. 115 § 1 *ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym* część wniosków obywateli wniesionych nie zostanie na skutek obiektywnych przyczyn rozpatrzona.

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

Rekomenduje się projekt *ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym*, w którym proponuje się, aby skarga nadzwyczajna od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawie, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 roku i przed dniem 3 kwietnia 2018 r., mogła być wniesiona w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie *ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym*.

Oczekuje się, że wydłużenie o 2 lata terminu przewidzianego w art. 115 § 1 *ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym* przyczyni się do urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości społecznej poprzez ochronę konstytucyjnych praw podstawowych w ramach demokratycznego państwa prawnego. Wydłużenie okresu przejściowego pozwoli tym samym na zapobieżenie sytuacji bezpowrotnego zaprzepaszczenia możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego ostatecznych rozstrzygnięć sądowych dotkniętych bardzo poważnymi wadami prawnymi.

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

Nie zachodzi konieczność przeglądu sposobu rozwiązania podobnego problemu w innych krajach członkowskich UE.

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

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
osoby, w sprawie których orzeczenia wydane przez sądy, uprawomocniły się po 17 października 1997 r., a przed 3 kwietnia 2018 r.			wydłużenie o 2 lata okresu, w trakcie którego dopuszczalne będzie zaskarżenie orzeczeń
Prokurator Generalny			wydłużenie o 2 lata okresu, w trakcie którego dopuszczalne będzie wniesienie do Sądu Najwyższego skargi nadzwyczajnej od orzeczeń, które uprawomocniły się po 17 października 1997 r., a przed 3 kwietnia 2018 r.
Rzecznik Praw Obywatelskich			

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

Projekt *ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym* został przesłany do zaopiniowania Sądowi Najwyższemu oraz Ministrowi Sprawiedliwości.

Sąd Najwyższy **pozytywnie** ocenił propozycję zawartą w projekcie. Pokreślił, że wydane dotychczas orzeczenia Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych mogą uzasadniać wystąpienie ze skargami nadzwyczajnymi w podobnych sprawach. Dlatego uzasadnione jest przedłużenie okresu przejściowego, aby w sprawach podobnych do już rozpoznanych, istniała możliwość zmiany orzeczeń. Ponadto Sąd Najwyższy poddał pod rozwagę Senatu zasadność wprowadzenia zmian dotyczących legitymacji do złożenia skargi nadzwyczajnej.

Minister Sprawiedliwości **zarekomendował podjęcie działań legislacyjnych** dotyczących nowelizacji art. 115 § 1 *ustawy o Sądzie Najwyższym*.

W dniu 18 lutego 2021 r. na wspólnym posiedzeniu Komisja Ustawodawcza i Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji poparły przedłożony projekt ustawy.

### 6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2021 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>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Wydatki ogółem</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Saldo ogółem</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Źródła finansowania												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Przedmiotowa ustawa <u>nie będzie oddziaływać</u> na dochody i wydatki sektora finansów publicznych.											

### 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,	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0	
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0	



ceny stałe z 2021 r.)	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	<u>Brak wpływu</u> na konkurencyjność i przedsiębiorczość, w tym na sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorstw.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	<u>Brak wpływu</u> na sektor gospodarstw domowych.						

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

Brak wpływu.

#### 9. Wpływ na rynek pracy.

Brak wpływu.

#### 10. Wpływ na pozostałe obszary.

środowisko naturalne  
 sytuacja i rozwój regionalny  
 inne: **Sąd Najwyższy**

demografia  
 mienie państwowe

informatyzacja  
 zdrowie

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym weszła w życie z dniem 3 kwietnia 2018 r. i od tej daty istnieje możliwość składania wniosków o rozpatrzenie skargi nadzwyczajnej. W latach 2018–2020 do Sądu Najwyższego wpłynęło łącznie 296 wniosków w tej sprawie. Sąd Najwyższy rozpatrzył łącznie 224 skargi nadzwyczajne, co stanowi 76% tego typu spraw. Z porównania liczby wniesionych skarg nadzwyczajnych i ogólnej liczby spraw rozpatrzonych przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wynika, że udział tych pierwszych był stosunkowo niski: w 2018 r. 1%, w 2019 r. 9%, w 2020 r. 3%.

Wejście w życie projektowanej ustawy prawdopodobnie zwiększy liczbę skarg nadzwyczajnych. Niemniej uwzględniając udział liczby skarg nadzwyczajnych w ogólnej liczbie spraw rozpatrywanych przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, można postawić tezę, że projektowana ustawa nie spowoduje znacznego zwiększenia obciążenia Sądu Najwyższego.

Tabela nr 2: Dane statystyczne dot. skarg nadzwyczajnych rozpatrywanych przez Sąd Najwyższy w 2018 r.

	od orzeczenia	pozostało z okresu ubiegłego	wpłynęło	razem załatwiono	pozostało do załatwienia na następny okres
Skarga nadzwyczajna	Sąd Rejonowy	0	1	0	1
	Sąd Okręgowy	0	0	0	0
	Sąd Apelacyjny	0	1	1	0
	Inne	0	0	0	0
		<b>0</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Tabela nr 3: Dane statystyczne dot. skarg nadzwyczajnych rozpatrywanych przez Sąd Najwyższy w 2019 r.

	od orzeczenia	pozostało z okresu ubiegłego	wpłynęło	razem załatwiono	pozostało do załatwienia na następny okres
Skarga nadzwyczajna	Sąd Rejonowy	1	16	11	6
	Sąd Okręgowy	0	27	19	8
	Sąd Apelacyjny	0	32	26	6
	Inne	0	2	1	1
		<b>1</b>	<b>77</b>	<b>57</b>	<b>21</b>

Tabela nr 4: Dane statystyczne dot. skarg nadzwyczajnych rozpatrywanych przez Sąd Najwyższy w 2020 r.

	od orzeczenia	pozostało z okresu ubiegłego	wpłynęło	razem załatwiono	pozostało do załatwienia na następny okres
Skarga nadzwyczajna	Sąd Rejonowy	6	33	28	11
	Sąd Okręgowy	9	89	65	33
	Sąd Apelacyjny	7	86	68	25
	Inne	0	9	5	4
		<b>22</b>	<b>217</b>	<b>166</b>	<b>73</b>

Źródło: Sąd Najwyższy [http://www.sn.pl/sprawy/SitePages/Statystyki\\_ruchu\\_spraw.aspx?ListName=Statystyka\\_IKniSP](http://www.sn.pl/sprawy/SitePages/Statystyki_ruchu_spraw.aspx?ListName=Statystyka_IKniSP)

**11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.**

Przepisy projektu ustawy wejdą w życie z dniem ogłoszenia ustawy.

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

Nie zachodzi konieczność dokonania ewaluacji projektu ustawy.

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

Brak