



Warszawa, 22-06-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.510.53.2022.PKR

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej
ePUAP
oraz
mail:

Szanowny Panie Przewodniczący,

odpowiadając na pismo Pana Przewodniczącego z dnia 1 czerwca 2022 roku (znak DBPS.DKS.KU.0401.17.2022), dotyczące **projektu ustawy o zmianie 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** (druk senacki nr 727), działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), **przedstawiam uprzejmie uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich do tego projektu, wnosząc o ich wykorzystanie podczas prac legislacyjnych.**

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
bip.brpo.gov.pl

Projekt ustawy zakłada uchylenie art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 oraz ust. 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r., tj. przepisów stanowiących, że 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 k.p.c. w pierwszej i drugiej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego; prezes sądu może zarządzić rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów, jeżeli uzna to za wskazane ze względu na szczególną zawziętość lub precedensowy charakter sprawy oraz wyjątku od tego przepisu stanowiącego, że wymienionych wyżej przepisów 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.

Ponadto, w art. 2 projektu ustawy przewidziano, że sprawy w toku, które na podstawie art. 15 zzs¹ 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.

Co do zasady Rzecznik Praw Obywatelskich pozytywnie odnosi się do zaproponowanych zmian.

Rzecznik Praw Obywatelskich, wraz z innymi organizacjami, jeszcze przed uchwaleniem zmian wprowadzanych ustawą z dnia 28 maja 2021 r. (Dz. U. poz. 1090) zmieniającą z dniem 3 lipca 2021 r. ustawę z dnia 2 marca 2020 r. wskazywał, że, *zmiany te powinny zgodnie z jej nazwą stanowić odpowiedź na pandemię (...). Pod pozorem walki z koronawirusem ustawodawca wprowadza niekonstytucyjne rozwiązania w momencie, kiedy jednocześnie odmraża działalność publiczną państwa polskiego. Co więcej te restrykcyjne rozwiązania utrzymuje przez rok po zakończeniu pandemii*¹. Zwrócił

¹ „Memorandum w sprawie prawa obywatela do sądu”, dostępne na stronie internetowej: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Memorandum.pdf>

przy tym m. in. uwagę na fakt, że zmiany te likwidują zasadę kolegalności składów sądowych, także poprzez odstąpienie od udziału czynnika społecznego w postaci ławników, o czym stanowi art. 182 Konstytucji RP.

Po wprowadzeniu ustawą z dnia 28 maja 2021 r. zmian dotyczących ograniczenia udziału ławników w rozpoznawaniu spraw oraz wpływu, jakie zmiany te mają na realizację konstytucyjnego prawa do sądu, sądy powszechne zaczęły zwracać się do Rzecznika Praw Obywatelskich o wzięcie udziału w rozpoznawanych przez nie sprawach oraz o przedstawienie stanowiska w toku postępowania sądowego². RPO przystępował do tych spraw, wskazując na niekonstytucyjność art. 15 z z s¹ ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. w brzmieniu nadanym art. 4 pkt 1 ustawy z 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw i wskazywał sądom, że mogą, w pierwszym rzędzie, rozpoznać sprawy stosując regułę kolizyjną określoną w art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, na podstawie przepisów procesowych, które obowiązywały w dniu wszczęcia postępowania w sprawie, bądź też w sytuacji kiedy nie było to możliwe – skierować pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 193 Konstytucji RP.

Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił również do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wszczętym pytaniem prawnym sądu (sygn. akt P 13/21), dotyczącym ograniczenia udziału ławników w rozpoznawaniu spraw sądowych, wprowadzonego na mocy art. 4 ustawy 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw³. RPO wniósł o stwierdzenie, że art. 15 z z s¹ ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. w brzmieniu nadanym na mocy art. 4 pkt 1 ustawy z 28 maja 2021 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw - w zakresie w jakim ogranicza w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID 19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich prawo do rozpoznania spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w składzie z

² <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-sad-udzial-lawnikow-ograniczenie-zlamanie-konstytucji-prawa-miedzynarodowego>

³ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-tk-brak-lawnikow-sadach-cywilnych-narusza-konstytucje>

udziałem ławników, jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 31 ust. 3 oraz art. 182 Konstytucji RP.

Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił także do sprawy zawisłej przed Sądem Najwyższym (sygn. akt III CZP 73/21)⁴, w której sąd kierujący pytanie prawne powziął wątpliwości, czy odpowiedni przepis ustawy z 28 maja 2021 r. ma zastosowanie do spraw wszczętych przed jej wejściem w życie tej ustawy i w których wyznaczono już został skład trzech sędziów. W sprawie tej Rzecznik wskazał, że art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. w brzmieniu ustalonym art. 4 ustawy z 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, zmieniający skład sądu rozpoznającego sprawę ze składu trzech sędziów na skład jednego sędziego oraz upoważniający prezesa sądu do zarządzenia rozpoznania sprawy w dotychczasowym składzie, nie ma zastosowania do spraw wszczętych przed wejściem w życie tej ustawy, w których wyznaczony już został skład trzech sędziów.

Powyższe sprawy obrazują problemy, jakie napotkały sądy w stosowaniu przepisów, do których uchylecia zmierza przedstawiony projekt ustawy.

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że wprowadzone ustawą z dnia 28 maja 2021 r. rozwiązania prawne, poprzez wyłączenie udziału ławników w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz wyłączenie składów kolegialnych, podważyły liczne wartości i zasady konstytucyjne wynikające z art. 2, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 31 ust. 3 oraz art. 182 Konstytucji RP. W ocenie Rzecznika, wprowadzone zmiany ustawowe obarczone są wadami, które mogą powodować nieważność postępowania w świetle art. 379 pkt 4 k.p.c. Stosowanie tych przepisów przez sądy może doprowadzić w konsekwencji do konieczności ponownego sądowego rozpoznania spraw, które winny być rozpoznane w dotychczasowym (do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 28 maja 2021 r.) – zgodnym z prawem – składzie sądu orzekającego.

⁴ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-sn-sklady-sadow-cywilnych-bez-lawnikow-tylko-nowe-sprawy>

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie przy tym zauważyć, że planowana nowelizacja wydaje się niekompletna i wymaga uzupełnienia. W dniu 30 maja 2022 r. RPO skierował do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie⁵ w sprawie ograniczeń pozostałych w sądach powszechnych i administracyjnych, pomimo zniesienia większości restrykcji sanitarnych oraz wprowadzenia w miejsce „stanu epidemii” – „stanu zagrożenia epidemicznego”.

W wystąpieniu tym Rzecznik zauważył, że obowiązujące art. 15zszs¹ oraz art. 15zszs⁴ ustawy z dnia 2 marca 2020 r. nadal przewidują liczne ograniczenia dla stron postępowań sądowych. Przepisy te ograniczają jawność postępowań, przyznają także przewodniczącym możliwość zarządzenia przeprowadzania postępowania niejawnego, gdy nie można przeprowadzić posiedzenia zdalnego, a przeprowadzenie rozprawy lub posiedzenia jawnego nie jest konieczne. Dodatkowo, w sądach powszechnych pozostawiono możliwość rozpoznawania spraw w pierwszej i drugiej instancji w składzie jednego sędziego. Zgodnie z brzmieniem art. 15zszs¹ oraz art. 15zszs⁴ ustawy z dnia 2 marca 2020r. przepisy te stosuje się w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich.

Pragnę podkreślić, że do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od obywateli, którzy wskazują, że pomimo pierwotnie wyznaczonej rozprawy zdalnej, sąd administracyjny odstąpił od jej przeprowadzenia i skierował sprawę do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym. Strona nie miała możliwości zaskarżenia tego zarządzenia i wskazała, że naruszono jej prawa procesowe. W innej sprawie rozpoznawanej przez sąd administracyjny wezwano stronę do stawiennictwa w sądzie, mimo, iż rozprawa odbywała się w formie zdalnej, a strona znajdowała się w innej sali niż skład orzekający.

⁵ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ms-sadownictwo-stan-pandemii-zniesiony-ograniczenia-utrzymane>

Dodatkowo, w ocenie RPO, pomimo, że rozwiązania wprowadzone na czas pandemii, takie jak rozprawy zdalne, należy co do zasady ocenić pozytywnie, to jednak rozwiązania takie również należy poddać ocenie, przede wszystkim pod kątem zapewnienia dostępności dla stron, możliwości technicznych stron, pełnomocników oraz samych sądów. Tym samym, nowelizacja winna objąć swoim zakresem nie tylko art. 15z¹ ust. 1 pkt 4 ustawy, lecz powinna dotyczyć również wskazanych zagadnień.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zauważyć, że art. 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Z kolei art. 45 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu, będące jednym z podstawowych praw podmiotowych jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności w demokratycznym państwie, obejmuje cztery zasadnicze elementy: 1) prawo dostępu do sądu, czyli uruchomienia procedury przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem; 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, w szczególności zgodnie z zasadami tzw. sprawiedliwości proceduralnej; 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sądowego; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. wyroki TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; z dnia 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06 oraz z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 34/12).

Jawność rozprawy oznacza możliwość zarówno osób zainteresowanych, jak i wszystkich innych, bezpośredniego śledzenia przebiegu „rozpatrywania” sprawy (co nosi nazwę „publiczności” procesu), a także informowania o nim w środkach

społecznego przekazu, co obejmuje nie tylko „publiczne” fazy postępowania, lecz także fazy „niepubliczne”. Jawność, oznaczająca wprowadzenie kontroli społecznej nad działalnością sądów, jest istotną gwarancją prawidłowego wymiaru sprawiedliwości, zachowania przez sądy zarówno prawnych wymogów postępowania, zachowania niezawisłości i bezstronności, jak też społecznego poczucia sprawiedliwości⁶.

Prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd może być ograniczane na ogólnych warunkach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (np. tajemnica narady sędziowskiej), natomiast jawność rozprawy może być „wyłączona”. „Wyłączenie” to należy uznać za jeden z przejawów ograniczenia omawianego prawa, tymczasem nastąpić ono może nie z powołaniem się na ów przepis, lecz na podstawach szczególnych, ujętych w ust. 2 zdanie pierwsze art. 45 Konstytucji RP. Są to, z jednej strony, warunki bardziej ograniczone niż w ogólnej klauzuli art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (nie ma tu np. możliwości ograniczeń ze względu na „zdrowie publiczne”), z drugiej jednak strony – występują tu dodatkowe podstawy ograniczeń, nieznane temu pierwszemu wyłączeniu wskazanemu w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (np. „ważny interes prywatny”). Jednakże, jako *lex specialis*, wyłączenie jawności rozpraw sądowych następować powinno jedynie na podstawie przyczyn wskazanych w art. 45 Konstytucji RP. Oczywiście, zachowane być powinny ogólne wymogi ograniczeń praw obywatelskich: wymóg ustawy, wymóg proporcjonalności, wymóg zachowania istoty każdego prawa⁷

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, 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. Zdaniem RPO, utrzymywanie ograniczeń w polskich sądach w stanie obecnego zagrożenia epidemicznego oraz

⁶ L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Art. 45, Tom II, wyd. II, LEX online.

⁷ *Ibidem*.

jeszcze przez rok od zniesienia obostrzeń pandemicznych jest wątpliwe w świetle art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z wyrazami poważania

Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie/