

# Do druku nr 899

Data wpływu .....12...02...2021..



## KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH

00-478 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 18 lok. 4  
tel. 22 821 99 71, 821 99 72, 626 82 49 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011

L.dz. 100/2021/OBSiL

Warszawa, dnia 11 lutego 2021 r.

**Pan Dariusz Salamończyk**

**Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP**

*Szanowny Panie Ministrze,*

W załączeniu przekazuję dwie opinie Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego w zakresie zmian w ustawie z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (art. 9 i art. 12 projektu) (druk sejmowy Nr 899).

*Z poważaniem,*

**Kierownik**

**Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji**

**Krajowej Rady Radców Prawnych**

**Rafał Stankiewicz**

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. ...SPS-WP. 020. 13.10. 2021r.

Data wpływu ...15.02.2021r.....



Warszawa, dnia 10 lutego 2021 r.

### **Stanowisko**

#### **Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych**

**w sprawie zgodności z Konstytucją RP przepisów projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 899) w zakresie dotyczącym zmian 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. poz. 1842, z późn. zm.) [art. 9], a także przepisów przejściowych i końcowych [art. 11 i 12].**

#### **I. Uwagi wstępne**

15 stycznia br. do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 899). W zakresie objętym przedmiotowym Stanowiskiem, wnioskodawca projektu proponuje wprowadzenie istotnych zmian 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. poz. 1842, z późn. zm.) [dalej jako „ustawa o zwalczaniu COVID”], w odniesieniu do organizacji i przebiegu postępowań sądowych. Projektowane zmiany dotyczą:

- 1) zasad przeprowadzania posiedzeń sądowych w sądach powszechnych oraz w postępowaniu ze skargi kasacyjnej w Sądzie Najwyższym;
- 2) zasad przeprowadzania posiedzeń sądowych w sądach administracyjnych;
- 3) prowadzenia przesłuchań przed konsulem;
- 4) nowych obowiązków zawodowych pełnomocników w związku z wnoszeniem pierwszych pism procesowych oraz zasad doręczania wobec takich pełnomocników pism procesowych, zawiadomień, wezwań i orzeczeń.



Projektowane rozwiązania wywołują istotne zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z fundamentalnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, wyrażonymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) [dalej: „Konstytucja”], mianowicie z zasadą prawa do sądu (art. 45 ust. 1), w wiązku z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3); zasadą równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 zd. 2); zasadą skargowości (art. 78); w związku z wyrażoną w Preambule do Konstytucji zasadą sprawności działania instytucji publicznych, a także z zasadą demokratycznego państwa prawnego, w zakresie dotyczącym poprawnej legislacji (art. 2). W odniesieniu do aksjologii demokratycznego państwa prawnego, poważne zastrzeżenia wywołują również proponowane regulacje przepisów przejściowych i końcowych, ujęte w art. 11 i 12 projektu ustawy nowelizującej.

## **II. Ocena projektu w kontekście zasady prawa do sądu (art. 45 Konstytucji) w związku z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji)**

Wnioskodawca projektu proponuje nadanie nowego brzmienia art. 15zsz<sup>1</sup> ust. 1 ustawy o zwalczaniu COVID poprzez wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą 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 1964r r. – Kodeks postępowania cywilnego [dalej: k.p.c.] rozprawę lub posiedzenie jawne przeprowadza się przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie ich na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, z tym, że osoby w nich uczestniczące nie muszą przebywać w budynku sądu (tzw. „posiedzenie odmiejscowione”). Jednocześnie, w sytuacji, w której nie można przeprowadzić rozprawy lub posiedzenia jawnego w takich warunkach, projekt przewiduje możliwość zarządzenia przez przewodniczącego posiedzenia niejawnego. Od przeprowadzenia rozprawy lub posiedzenia niejawnego w powyższym trybie można odstąpić wyłącznie w przypadku, gdy rozpoznanie sprawy na rozprawie lub na posiedzeniu jawnym jest konieczne, a odbycie posiedzenia w budynku sądu nie wywoła nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w nim uczestniczących.

Odpowiednie zmiany wnioskodawca proponuje również w zakresie dotyczącym postępowań przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z projektowanym brzmieniem art. 15 zsz<sup>4</sup> ustawy o zwalczaniu COVID, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, Naczelny Sąd Administracyjny nie jest związany wnioskiem strony o przeprowadzenie rozprawy i może sprawę skierować



do rozpatrzenia na posiedzeniu niejawnym (ust. 1). Analogicznie do rozwiązań proponowanych w postępowaniach przed sądami powszechnymi, zasadą postępowań przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi oraz przed Naczelnym Sądem Administracyjnym ma być tzw. „postępowanie odmiejscowione”, z możliwością przeprowadzenia posiedzenia niejawnego w tych samych okolicznościach, jakie przewidziane są w projekcie dla postępowań cywilnych (ust. 2 i 3).

W kontekście konstytucyjnej zasady prawa do sądu, należy również zwrócić uwagę na propozycję modyfikacji przebiegu przesłuchania, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne (Dz. U. z 2020 r., poz. 195, 1086 i 2320). Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 15 zzs<sup>8</sup> ustawy o zwalczaniu COVID przesłuchanie można będzie przeprowadzić przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie go na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, jeżeli sąd z urzędu lub na wniosek konsula uzna to za niezbędne w związku z sytuacją kryzysową wywołaną COVID-19 w miejscu przesłuchania.

Z zasadą prawa do sądu immanentnie łączy się również prawo do pomocy prawnej. W tym aspekcie, uwagę zwracają propozycje dotyczące wprowadzenia do treści ustawy o zwalczaniu COVID art. 15 zzs<sup>9</sup>. W tym zakresie projekt zakłada, iż 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 wymienionych w art. 15 zzs<sup>1</sup> pierwsze pismo procesowe wnoszone m. in. przez adwokata lub radcę prawnego powinno zawierać adres służbowej poczty elektronicznej i numer telefonu (ust. 1). Z kolei w ust. 2 art. 15 zzs<sup>9</sup> wnioskodawca proponuje, by wobec braku możliwości wykorzystania systemu teleinformatycznego cyfrowe odwzorowanie pism procesowych, zawiadomień wezwań i orzeczeń sąd doręczał adwokatowi lub radcy prawnemu na wskazany adres służbowej poczty elektronicznej. Cyfrowe odwzorowania miałyby być uznane za doręczone w następnym dniu roboczym od chwili wprowadzenia ich przez sąd do środka komunikacji elektronicznej w taki sposób, żeby adresat mógł zapoznać się z jego treścią. Dopełnienie opiniowanej regulacji stanowi ust. 4, zgodnie z którym doręczenia w powyższym trybie miałyby wywoływać skutki procesowe określone w k.p.c. właściwe dla doręczeń odpisu pisma procesowego, zawiadomienia, wezwania lub odpisu orzeczenia.

Proponowane, głębokie zmiany w procedurze postępowań sądowych w istotny sposób ograniczają prawo do sądu, a w niektórych przypadkach wręcz naruszają jego istotę. Art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny



i niezawisły sąd. Tak określona formuła prawa do sądu jest zbieżna ze standardem międzynarodowym, wyznaczonym w art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167)) oraz w art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284). Zgodnie z utrwalonym poglądem doktryny, prawo do sądu – jako prawo podmiotowe – zapewnia stronie postępowania skuteczną możliwość zwrócenia się do organu sądowego o rozpoznanie sprawy i wydanie orzeczenia stosownie do wyników postępowania dowodowego i zgodnie z treścią prawa materialnego<sup>1</sup>. Nieodzownym komponentem prawa do sądu jest właściwy kształt procedury sądowej, w szczególności gwarantującej jawność postępowania, prawo strony do wysłuchania jej racji i rozsądny czas jego trwania<sup>2</sup>. Obowiązek zapewnienia właściwej realizacji prawa do sądu spoczywa na organach państwa, których zadaniem jest zorganizowanie sprawnego sądownictwa i zapewnienia realnego doń dostępu jednostkom<sup>3</sup>. Skuteczna ochrona sądowa stanowi *conditio sine qua non* poczucia bezpieczeństwa prawnego człowieka, na straży którego stoją właśnie sądy<sup>4</sup>.

Zgodnie z konstrukcją, wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji, prawo do sądu realizuje się poprzez jawne rozpatrzenie sprawy. Jak zgodnie wskazuje się w doktrynie, stanowi ona dodatkową gwarancję bezstronnego działania sądu, dlatego też odnosi się do wszystkich stadiów postępowania sądowego, z wyjątkiem sędziowskiej narady, poprzedzającej wydanie orzeczenia<sup>5</sup>. Jawność postępowania, w szczególności rozprawy, stanowi istotną gwarancję realizacji zasady sprawiedliwości proceduralnej (*fair trail principle*) oraz kształtowania społecznego poczucia sprawiedliwości i może być - jako *lex specialis* - wyłączona jedynie w przypadkach ściśle określonych w art. 45 ust. 2 Konstytucji. Wyłączenie jawności rozprawy prowadzi bowiem w istocie do wyłączenia jawności postępowania sądowego.

---

<sup>1</sup> Zob., np. H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka (studium na tle polskiego prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego materialnego i procesowego)*, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 197.

<sup>2</sup> Zob. M. Wyrzykowski, *Komentarz do Konstytucji RP*, red. L. Garlicki, Warszawa 1995, s. 31.

<sup>3</sup> Zob. P. Hofmański, *Prawo do sądu w sprawach karnych jako gwarancja ochrony praw człowieka*, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 203 – 205 i przywołane tam orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

<sup>4</sup> Por. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 45 [teza 3]*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom III*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 2.

<sup>5</sup> Zob. P. Tuleja, *Komentarz do art. 45*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 162.



W świetle powyższych ustaleń, proponowana regulacja rażąco godzi w tak rozumianą zasadę prawa do sądu.

Po pierwsze, modyfikuje prawny status tzw. „posiedzenia odmiejscowionego”, które z istoty wiąże się z ograniczeniem aktywnego udziału strony i uczestnika w postępowaniu sądowym. W obowiązującym obecnie stanie prawnym, możliwość przeprowadzenia posiedzenia odmiejscowionego jest uzależniona od oceny przewodniczącego co do zagrożenia dla zdrowia osób w niej uczestniczących, stanowi zatem wyjątek od bezpośredniego rozpoznania sprawy w budynku sądu. W projekcie, dotychczasowy wyjątek staje się zasadą postępowania, od której można odstąpić jedynie w przypadku zaistnienia bliżej niesprecyzowanych przesłanek, w postaci „konieczności rozpoznania sprawy na rozprawie lub na posiedzeniu jawnym” oraz „braku nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób uczestniczących w nim w budynku sądu”. Tak określona, uznaniowa formuła, w istocie wyłącza możliwość zarządzania posiedzeń bezpośrednich, wzięwszy pod uwagę fakt, iż – jak należy suponować - na sędzi przewodniczącym spoczywać będzie odpowiedzialność za ewentualne konsekwencje zdrowotne, jakie przeprowadzenie standardowej procedury spowodować może dla uczestników postępowania. Owe, „odmiejscowione” procedury dotyczyć mają również czynności dowodowych, przeprowadzanych w ramach przesłuchania strony przed konsulem.

Po drugie, w świetle proponowanych rozwiązań, z przyczyn powyżej wskazanych, zasadą stanie się rozpatrywanie spraw na posiedzeniach niejawnych, natomiast rozprawa i posiedzenie jawne stanie się wyjątkiem. Niebezpieczeństwo utrwalenia się takiej formy procedowania jest bardzo prawdopodobne z uwagi na niedookreślony charakter przesłanki „braku możliwości przeprowadzenia rozprawy lub posiedzenia jawnego na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku” (proponowane brzmienie art. 15 zzs<sup>1</sup> ust. 1 pkt ustawy o zwalczaniu COVID), przy jednoczesnym braku jednolitej, a nierzadko również sprawnej infrastruktury teleinformatycznej w sądach. W konsekwencji może to doprowadzić do znaczącego obniżenia standardu ochrony sądowej, jeżeli większość spraw cywilnych będzie rozpatrywana i rozstrzygana na posiedzeniach niejawnych, bez uprzedniego wysłuchania stron, które jest immanentnym komponentem prawa do sądu. Zmiany przewidziane w projekcie prowadzi będą do analogicznych konsekwencji w zakresie dotyczącym postępowań sądowno-administracyjnych.

Po trzecie, projekt w znaczący sposób ogranicza możliwość korzystania przez strony i uczestników postępowania z pomocy prawnej, świadczonej przez profesjonalnych pełnomocników. Regulacje, proponowane w art. 15 zzs<sup>9</sup> ustawy o zwalczaniu COVID przenoszą komunikację pomiędzy sądem i pełnomocnikiem strony do sfery wirtualnej,



mimo braku w tym względzie wystarczająco skutecznej infrastruktury technicznej i organizacyjnej. Tym samym, projektodawca proponuje obarczenie strony reprezentowanej przez pełnomocnika ryzykiem zaistnienia możliwych błędów i uchybień w zakresie dotyczącym odbioru pism sądowych i właściwej na nie reakcji procesowej, co w konsekwencji stanowić może dodatkowe ograniczenie sądowej ochrony jednostki. Tymczasem – jak już zostało podniesione – korzystanie z pomocy prawnej służyć ma wzmocnieniu, a nie osłabieniu gwarancji prawa do sądu. W tym kontekście, rozwiązania obligujące adwokata lub radcę prawnego do podania adresu poczty elektronicznej lub numeru telefonu, jako warunek realizowania przez sąd doręczeń w toczącym się postępowaniu, jak również proponowana formuła doręczania cyfrowych odwzorowań pism procesowych, zawiadomień wezwań i orzeczeń ze skutkiem procesowym od następnego dnia roboczego od chwili wprowadzenia ich przez sąd do środka komunikacji elektronicznej w taki sposób, żeby adresat mógł zapoznać się z ich treścią (?), jawią się jako niedopuszczalne z punktu widzenia prawa do sądu. Wprowadzenie owych rygorów w życie w istocie zredukuje prawo do sądu do wymiaru li tylko symbolicznego, tym bardziej, że adekwatnych rozwiązań nie proponuje się w odniesieniu do korespondencji kierowanej przez pełnomocnika do sądu. Zatem adwokat lub radca prawny reprezentujący klienta, który otrzyma drogą elektroniczną pismo w okresie, w którym z powodu choroby, izolacji lub kwarantanny nie będzie mógł opuścić miejsca zamieszkania, nie będzie mógł dokonać jakiegokolwiek czynności w postępowaniu, z uwagi na niemożność osobistego złożenia stosownego pisma w sądzie lub za pośrednictwem poczty tradycyjnej.

Propozycje zawarte w druku sejmowym nr 899, ograniczające prawo do sądu, nie spełniają również wymogu proporcjonalności, określonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z treścią tego przepisu, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Proponowane w przedmiotowym projekcie ustawy ograniczenia w zakresie prawa do sądu dalece wykraczają poza ramy określone w tym przepisie. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wystarczającej podstawy dla ich wprowadzenia nie stanowi panujący stan pandemii SARS-CoV-2. Trudno nie założyć – także w kontekście komunikatów głoszonych przez przedstawicieli władz centralnych – iż w związku z uruchomieniem procedury szczepień przeciwko COVID-19 aktualna sytuacja pandemiczna, w której owe rozwiązania jeszcze nie obowiązują, będzie raczej ulegać stopniowej stabilizacji, a nie eskalacji, o czym świadczy również łagodzenie dotychczasowych obostrzeń w zakresie dotyczącym



funkcjonowania poszczególnych branż gospodarki. Konstatacje te prowadzą do jednoznacznego wniosku, że proponowane ograniczenia w zakresie funkcjonowania sądów i dostępu do sądów nie mają w obecnym stanie charakteru ograniczeń koniecznych, nie znajdują zatem uzasadnienia w świetle dyspozycji art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tożsama, negatywna ocena dotyczy proponowanego czasu obowiązywania projektowanych regulacji (*okres obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich*). Przyjęta formuła w istocie oznaczać może wprowadzenie radykalnych ograniczeń w zakresie prawa do sądu w sposób bezterminowy, zwłaszcza biorąc pod uwagę okoliczność, że z przyczyn niewyjaśnionych przez projektodawcę miałyby obowiązywać nie tylko w stanie epidemii ale również w stanie zagrożenia epidemicznego, a także jeszcze rok po formalnym ustaniu któregośkolwiek z nich, potwierdzonym stosownym aktem odwołania.

W uzasadnieniu do projektu wnioskodawca nie wskazał również jakichkolwiek racjonalnych przesłanek, które - w obliczu panującej pandemii COVID-19 – uzasadniałyby przyjęcie wyłącznie elektronicznej formuły komunikowania się przez sądy z pełnomocnikami stron postępowania. Z pewnością, na poważne traktowanie nie zasługuje w tym względzie argumentacja podniesiona przez inicjatora projektu, zgodnie z którą zobligowanie adwokatów lub radców prawnych do takiej formy kontaktu stanowić ma swoiste *signum temporis*, wynikające – jak można wnioskować – z wymogów cywilizacyjnych i wdrażania szeroko pojętych mechanizmów innowacyjności.

Negatywną ocenę proponowanych rozwiązań pod kątem ograniczenia zasady prawa do sądu potęguje okoliczność, że wprowadzane są one w związku ze stanem epidemii. Tymczasem, w świetle art. 233 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji, ograniczenia prawa do sądu nie są dopuszczalne nawet w związku z wprowadzeniem stanów nadzwyczajnych, zatem w sytuacji szczególnego zagrożenia państwa, jego bezpieczeństwa, porządku publicznego, a także bezpieczeństwa, życia i zdrowia obywateli. Wnioskując zatem *a maiori ad minus* należy jednoznacznie stwierdzić, że skoro ograniczenie prawa do sądu nie jest dopuszczalne w stanie nadzwyczajnym, to tym bardziej nie może mieć miejsca w stanie epidemii.

### **III. Ocena projektu w kontekście zasady równego traktowania wszystkich przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 zd. 2 Konstytucji)**

Zasada równości, określona w art. 32 Konstytucji, ujęta została przez ustrojodawcę w dwóch postaciach, mianowicie jako równość wobec prawa i w prawie (ust. 1) oraz jako zakaz dyskryminacji kogokolwiek w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym





z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2). W pierwszej postaci jej istota sprowadza się do nakazu równego traktowania podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji lub należących do tej samej kategorii. Wyróżnikiem kwalifikowania do określonej kategorii jest konkretna cecha istotna (tzw. cecha relewantna)<sup>6</sup>. Jak niejednokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, tak rozumiana równość funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym, odniesiona musi być do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom w porównaniu ze statusem innych jednostek<sup>7</sup>. Z tego względu, za naruszenie zasady równego traktowania uznać należy sytuację, w której poprzez przyjęcie nieprawidłowego kryterium zróżnicowania, kategoria podmiotów obdarzonych wspólną cechą relewantną podlega odmiennemu traktowaniu w procesie prawotwórczym, bądź też w praktyce jego stosowania<sup>8</sup>. Wyjątkowo, zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów w ramach tej samej kategorii może mieścić się w ramach wyznaczonych zasadą równości, o ile jest racjonalnie uzasadnione, pozostaje w bezpośrednim związku z celem przepisów i służy ich realizacji<sup>9</sup>.

Przewidziana w projekcie możliwość stosowania przez sądy w szerokim zakresie tzw. „posiedzeń odmiejscowionych” jako zasady postępowania w sposób niezgodny z zasadą równego traktowania różnicuje sytuację stron i uczestników postępowań sądowych, zatem podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą relewantną. O tym, czy i w jakim trybie ich sprawa zostanie rozpatrzona i rozstrzygnięta decydować będą bowiem okoliczności niezależne od wskazanej cechy, tj. z jednej strony – możliwość dostępu stron i uczestników postępowania do określonych środków technicznych lub wiedzy i umiejętności korzystania z nich, z drugiej zaś - infrastrukturalne możliwości stosowania owych środków przez sądy. Tym samym, okoliczności całkowicie niezależne od stron i uczestników postępowania determinować będą skalę rozpatrywania ich spraw na posiedzeniach niejawnych, co – jak zostało już podniesione – należy traktować jako daleko idące ograniczenie ich prawa do sądu.

Z punktu widzenia zasady równego traktowania jako niedopuszczalne jawi się rozwiązanie proponowane w projektowanym art. 15 zzs<sup>9</sup> ustawy o zwalczaniu COVID, dotyczące nowych obowiązków nałożonych na zawodowych pełnomocników i możliwości dokonywania pełnomocnikom zawodowym doręczeń sądowych za pośrednictwem poczty elektronicznej. Wprowadzenie tej regulacji doprowadzi

---

<sup>6</sup>A. Krzywoń, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji*, w: A. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2018, s. 260.

<sup>7</sup>Np. postanowienie z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01.

<sup>8</sup>Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 lutego 2008 r., sygn. K 30/07.

<sup>9</sup>Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04.



bowiem do zróżnicowania w sposób nieuzasadniony gwarancji procesowych przysługujących stronom reprezentowanym i niereprezentowanym przez zawodowych pełnomocników. Wobec stron występujących bez takiego pełnomocnika doręczenia będą mogły być dokonywane jedynie drogą tradycyjną, a co za tym idzie z zachowaniem wszystkich niezbędnych gwarancji (m.in. własnoręczność podpisu, termin na odebranie awizo itp.). Strona reprezentowana przez zawodowego pełnomocnika gwarancji takich nie będzie miała, a skutek doręczenia będzie wiązany z wprowadzeniem wiadomości do środka komunikacji elektronicznej, bez upewnienia się, że wiadomość ta do adresata mogła dotrzeć. Ciężar wykazania, że wiadomość nie dotarła będzie zatem w praktyce spoczywał na stronie (jej pełnomocniku). Przyjęcie wskazanej regulacji prowadzić będzie do wręcz absurdalnej sytuacji, w której „pomoc prawna”, w założeniu służąca wzmocnieniu gwarancji prawa do sądu, w istocie stanie się przeszkodą dla realizacji tego prawa, co z pewnością nie mieści się w formule racjonalnego tworzenia prawa.

#### **IV. Ocena projektu w kontekście zasady skargowości (art. 78 Konstytucji)**

Istota prawa do zaskarżenia polega na umożliwieniu inicjowania procedury weryfikacji orzeczeń i decyzji zapadłych w pierwszej instancji przez tego, kto jest ich podmiotem lub stroną<sup>10</sup>. Obowiązkiem ustawodawcy, odpowiadającym temu uprawnieniu jednostki, jest nie tylko stworzenie odpowiednich warunków do wniesienia środka zaskarżenia, ale również określenie struktury organów państwowych w taki sposób, by organ rozpatrujący ów środek mógł efektywnie i miarodajnie dokonać merytorycznej oceny prawidłowości uprzednio rozstrzygniętej sprawy<sup>11</sup>. Jest to o tyle istotne, że kontrola orzeczeń i decyzji stanowi istotny element ochrony wolności i praw jednostki, przeciwdziałający arbitralności rozstrzygnięć sądowych<sup>12</sup>. W odniesieniu do postępowań sądowych, prawo do zaskarżenia orzeczeń pierwszoinstancyjnych jest istotnym elementem urzeczywistniającym prawo do sądu, w zakresie dotyczącym realizacji uprzednio przywołanej zasady sprawiedliwości proceduralnej (*fair trial principle*).

W zakresie dotyczącym postępowań odwoławczych, wnioskodawca projektu proponuje fundamentalną zmianę wprowadzającą zasadę orzekania przez sądy w postępowaniu cywilnym w drugiej instancji w składzie jednego sędziego (proponowany art. 15 zzs<sup>1</sup> ust. 1 pkt 3). Jedyny wyjątek, w postaci możliwości

---

<sup>10</sup> Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 78 [teza 7]*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom V*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 7.

<sup>11</sup> Zob. M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020, s. 125.

<sup>12</sup> Tak, np. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 czerwca 2002 r., sygn.. P 13/01.



rozpoznania sprawy w składzie trzech sędziów przewidziano, gdy prezes sądu uzna to za wskazane ze względu na szczególną zawikłość lub precedensowy charakter sprawy. Jest to zmiana istotna, gdyż jak dotąd prezes sądu mógł zarządzić, że członkowie składu, z wyjątkiem przewodniczącego i referenta sprawy, mogą brać udział w posiedzeniu za pomocą środków komunikacji elektronicznej, z wyjątkiem posiedzenia, na którym dochodzi do zamknięcia rozprawy (art. 15zszs<sup>1</sup>). Niezależnie od przyczyny proponowanych zmian należy je ocenić negatywnie z punktu widzenia realizacji prawa do zaskarżania orzeczeń, zwłaszcza w kontekście wymogów tzw. sprawiedliwości proceduralnej. Skład wieloosobowy w instancjach kontrolnych i odwoławczych służyć ma przede wszystkim stworzeniu warunków do wnikliwej i wszechstronnej oceny rozstrzygnięcia sądu niższej instancji. Możliwość przeoczenia czy popełnienia błędu jest mniejsza w sytuacji orzekania w składach kolegialnych. W tym względzie, jako nieprzekonujące uznać należy stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu projektu, że brak dowodu na to, iż wyrok wydany w składzie jednego sędziego jest mniej sprawiedliwy od wyroku wydanego w składzie trzech sędziów. Idąc tropem tej refleksji wnioskodawcy, na tym samym poziomie *argumentatio ad absurdum* prawdziwie jest twierdzenie, że brak jest również dowodu przeciwnego. Istota problemu zasadza się w tym, iż na organach państwowych, zwłaszcza na ustawodawcy, spoczywa obowiązek optymalizacji przyjmowanych rozwiązań z punktu widzenia wykładni systemowej i celowościowej. W świetle ustaleń doktryny i orzecznictwa, jak również zastanych rozwiązań obowiązujących w tym zakresie na przestrzeni wielu lat, kolegialne orzekanie w sądach odwoławczych traktowane jest jako optymalna i w pełni zobiektywizowana formuła kontroli instancyjnej. Z tego względu, propozycja rozstrzygania środków zaskarżenia w składzie jednoosobowym nie wytrzymuje krytyki, gdyż ogranicza możliwość dokonywania wnikliwej i wszechstronnej oceny rozstrzygnięć sądu niższej instancji.

Proponowana zmiana jawi się ponadto jako pozbawiona przymiotu racjonalności w kontekście utrzymania w projekcie orzekania przez sądy administracyjne w składzie trzech sędziów, nawet jeśli orzekają na posiedzeniu niejawnym (proponowany art. 15 zszs<sup>4</sup> ust. 3). Tymczasem, zagrożenie epidemiczne – które stanowi jedną z przesłanek wprowadzenia powyższych regulacji - w przypadku sądów administracyjnych nie jest mniejsze niż w przypadku sądów drugiej instancji w orzekających w sprawach cywilnych.

V. Ocena projektu z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji)

Projekt ustawy, zawarty w druku sejmowym nr 899, narusza podstawowe zasady demokratycznego państwa prawnego w zakresie dotyczącym prawidłowej legislacji.



Po pierwsze, jest niezgodny z zasadami techniki prawodawczej, określonymi w § 3 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t. j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 283), co w omawianym przypadku jest o tyle dziwne, że projekt pochodzi od Rady Ministrów, szczególnie związanej wskazanymi przepisami. Zakazują one dokonywania zmian lub uchylania w projekcie ustawy przepisów regulujących sprawę, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą. Między tytułem ustawy, jej zakresem przedmiotowym i podmiotowym powinny istnieć ścisłe związki zwłaszcza wówczas, gdy wprowadzane przepisy łączą się z ingerencją w sferę wolności i praw jednostki. Opiniowane w niniejszym Stanowisku propozycje mają fundamentalne znaczenie dla działalności sądów powszechnych i administracyjnych, zawodowych pełnomocników występujących przed tymi organami, jak również dla stron postępowań. Projekt zawiera regulacje, które dotyczą aksjologii ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, stąd powinny być przedstawione w odrębnym projekcie i procedowane w odrębnym postępowaniu.

Niezgodność projektowanej regulacji z zasadami poprawnej legislacji przejawia się również w braku odpowiedniego *vacatio legis* dla wprowadzenia zmian o tak istotnych konsekwencjach w sferze gwarantowania wolności i praw jednostki (art. 12 ustawy nowelizującej). Za absolutnie niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawnym należy ponadto uznać retroakcyjność proponowanych rozwiązań, w odniesieniu do wszczętych i niezakończonych postępowań sądowych (art. 11 ustawy nowelizującej). Konstrukcja ta podważa fundamentalną w ustroju demokratycznym zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

## **VI. Konkluzje**

**Szczegółowa analiza przepisów zawartych w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 899) prowadzi do jednoznacznego wniosku, że proponowane w niej rozwiązania normatywne są niezgodne z postanowieniami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. gdyż :**

- 1) naruszają zasadę równego traktowania wszystkich przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 zd. 2 Konstytucji) w ten sposób, że bezpodstawnie różnicują sytuację procesową stron i uczestników postępowań sądowych, po pierwsze**



- w zależności od możliwości dostępu do określonych środków technicznych lub wiedzy i umiejętności korzystania z nich, oraz od infrastrukturalnych możliwości stosowania owych środków przez sądy; po drugie - w zależności od korzystania przez strony i uczestników postępowań z profesjonalnej pomocy prawnej;
- 2) naruszają zasadę skargowości (art. 78 Konstytucji) poprzez wprowadzenie - jako zasady - orzekania przez sądy w postępowaniu cywilnym w drugiej instancji w składzie jednego sędziego, co w konsekwencji może prowadzić do znaczącego obniżenia standardu merytorycznej i rzetelnej kontroli instancyjnej;
- 3) naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) w zakresie dotyczącym poprawnej legislacji w ten sposób, że - choć ujęte w projekcie rządowym - są niezgodne z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (§ 3 ust. 2 i ust. 3), nie spełniają wymogu odpowiedniego *vacatio legis* dla proponowanych zmian a także wprowadzają ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw oraz nakładają na obywateli nowe obowiązki z naruszeniem zasady *lex retro non agit*.

dr hab. Sławomir Patyra

radca prawny



Warszawa, dnia 4 lutego 2021 r.

**Opinia**

**Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji**

**Krajowej Rady Radców Prawnych**

**w zakresie projektu zmiany art. 15 zzs<sup>4</sup> ustawy z 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 2020 r. poz. 1842 ze zm.) w związku z projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Druk sejmowy nr 899)**

**ZAGADNIENIA WSTĘPNE**

- I. Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena propozycji zmiany treści art. 15 zzs<sup>4</sup> ustawy z 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 2020 r. poz. 1842 ze zm.; dalej jako: „Ustawa Covid”). Propozycja zmiany wspomnianego przepisu została przedstawiona w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Druk sejmowy 899; dalej jako: „Projekt”).
- II. Problematyka samego art. 15 zzs<sup>4</sup> Ustawy Covid dotyczy materii rozpatrywania skarg przez sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny. Przywołany i obowiązujący obecnie przepis ma charakter przepisu epizodycznego – wynikające zeń normy prawne znajdują bowiem zastosowanie w określonym przedziale czasowym odnoszącym się do czasu obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego



z nich (tj. jak można przypuszczać w ciągu roku od dnia odwołania stanu epidemii). Przepis ten modyfikuje sposób (tryb) prowadzenia postępowania przed sądami administracyjnymi.

- III. Wspomniane modyfikacje odnoszą się w zasadzie do dwóch kwestii – możliwości przeprowadzania rozpraw zdalnie (za pomocą narzędzi umożliwiających porozumiewanie się na odległość z przekazywaniem obrazu i dźwięku) oraz rozszerzonych, względem regulacji podstawowej, możliwości kierowania spraw do rozpatrzenia na posiedzenia niejawne.
- IV. Dla dokonania oceny propozycji zawartej w Projekcie wydaje się być stosowne krótkie porównanie i omówienie trzech normatywnych trybów postępowania przed sądami administracyjnymi w zakresie objętym art. 15zszs<sup>4</sup> Ustawy Covid. Stany normatywne to stan typowy (zwyczajny wynikający bezpośrednio z przepisów ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), stan obecny (uwzględniający treść art. 15zszs<sup>4</sup> Ustawy Covid) i w końcu stan projektowany (wynikający z uwidocznionej w Projekcie zmiany art. 15zszs<sup>4</sup> Ustawy Covid). Dopiero porównanie tych trzech stanów pozwoli nie tylko przeprowadzić wywód zakończony oceną Projektu, ale również (mam nadzieję), że pozwoli odbiorcy niniejszej analizy na lepsze zrozumienie istoty proponowanych zmian.

#### **GŁÓWNE ZASADY DOTYCZĄCE ROZPATRYWANIA SPRAW PRZEZ SĄDY**

- I. W pierwszej kolejności wypada zwrócić uwagę, że sposób ukształtowania struktury sądownictwa, zakresu przedmiotowego spraw sądowych oraz pewnych podstawowych aspektów co do sposobu (trybu) rozpatrywania tych spraw został uregulowany w Konstytucji RP. Kluczowe znaczenie odgrywa tu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Warto na wstępie zauważyć, że przepis ten, w swojej treści, poza rzeczywistą wartością



gwarancyjną dla jednostki, którą to wartość (wartości) można odczytać już „na pierwszy rzut oka”, stanowi istotną dyrektywę tworzenia prawa jak i dyrektywę interpretacyjną dla przepisów niższej niż Konstytucja rangi (por. P. Grzegorzczuk, K. Weitz, *Komentarz do art. 45 [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, Tom 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis). Przepis ten, realizujący w zasadzie jedno z podstawowych praw obywatelskich – prawo do sądu, jest bowiem relatywnie precyzyjną (przynajmniej w literalnym brzmieniu) wytyczną dla prawodawcy, do którego należy skonkretyzowanie sposobu realizacji tego prawa, poprzez stworzenie rozwiązań normatywnych w obszarze sądownictwa powszechnego i administracyjnego. Przepis ten ustanawia jednak wprost jedną z istotniejszych aksjologicznie zasad (zwłaszcza, jeśli idzie o procedurę sądowno administracyjną), jaką jest zasada jawności, która (biorąc pod uwagę zakres działania sądu administracyjnego oraz sposób rozstrzygania spraw administracyjnych przez organy administracji publicznej) ma w tym segmencie sądownictwa znaczenie szczególne.

- II. W ramach konstytucyjnej zasady prawa do sądu ustrojodawca wskazuje, że każdy ma prawo do rozpoznania sprawy przez sąd, przy czym sprawa powinna zostać rozpatrzona w sposób jawny. Kategoria jawności może być rozpatrywana niejako w dwóch aspektach – jawności wewnętrznej oraz zewnętrznej. Ten drugi aspekt (tj. jawność zewnętrzną) odnosi się do podmiotów trzecich (niemających interesu prawnego w rozpatrzeniu sprawy) – chodzi tu o umożliwienie obserwowania postępowania (procedowania) przez publiczność (jednostki, organizacje społeczne). Rozwiązania takie wzmacniają poczucie sprawiedliwości w samym społeczeństwie, umożliwiając jednocześnie realizację tzw. społecznej kontroli wymiaru sprawiedliwości. Realizacja tego postulatu, pełni funkcje gwarancyjne (wiedząc, że sąd – skład orzekający – jest obserwowany i oceniany, tj. kontrolowany, powoduje to większą mobilizację do większej staranności i sumienności prowadzenia postępowania – por. P. Grzegorzczuk, K. Weitz, *Komentarz do art. 45...*), co przekłada się w efekcie na wzmocnienie zaufania społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości, a w konsekwencji do samego państwa. Drugi aspekt jawności postępowania sądowego,





tj. jawność wewnętrzna jest zaś adresowana do samych uczestników – zainteresowanych w rozstrzygnięciu sprawy. Ten aspekt zasady jawności jest silnie związany z prawem do wysłuchania. Do elementów prawa do bycia wysłuchanym zalicza się w literaturze prawo do bycia informowanym o przebiegu postępowania, prawa do wglądu do akt czy wreszcie prawa do uczestniczenia w czynnościach procesowych sądu. Oczywiście, jawność wewnętrzna nie jest zasadą absolutną i może być realizowana na różne sposoby – jak wskazuje się w literaturze sam fakt, że posiedzenie sądu, na którym sprawa ma zostać rozpatrzona ma charakter niejawnym, nie oznacza samo w sobie, że nie jest realizowane prawo wysłuchania – istotne znaczenie ma tutaj fakt, czy strona mogła się uprzednio w sprawie wypowiedzieć (P. Grzegorzczak, K. Weitz, *Komentarz do art. 45...*). Niemniej nie oznacza to, że zasadą postępowania ma być realizacja posiedzeń niejawnych – ich dopuszczalność musi być przedmiotem uprzedniego namysłu, w którym należy wziąć pod uwagę przedmiot sprawy, cel postępowania, etap postępowania (P. Grzegorzczak, K. Weitz, *Komentarz do art. 45...*). Warto jednak zwrócić uwagę, że w literaturze wskazuje się, iż przywołanie w art. 45 ust. 1 Konstytucji problematyki jawności w odniesieniu do rozpatrywania spraw przez sądy, stanowią pewną obudowę prawa podstawowego – jakim jest prawo do sądu *per se*. Problematyka ta nie wpływa bezpośrednio na sam dostęp do sądu (możliwość rozpatrzenia sprawy przez sąd), ale ma istotny wpływ na zakres samego prawa do sądu i na możliwość jego rzeczywistej realizacji (por. J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, RPEiS z. 2/2006, s. 312). Kwestia ta i założenie będzie miało istotny wpływ na dalsze rozważania.

- III. Warto przy tym jeszcze wspomnieć o treści art. 90 § 1 PPSA. Przepis ten stanowi, że jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, posiedzenia sądowe są jawne, a sąd orzekający rozpoznaje sprawy na rozprawie. W tym zakresie trzeba oczywiście zauważyć, że PPSA jest aktem rangi ustawowej. Abstrahując od regulacji konstytucyjnej, z formalnego punktu widzenia może być zmieniany innymi ustawami, a zatem określona w art. 90 § 1 PPSA (traktowana samoistnie – bez uwzględnienia kontekstu konstytucyjnego), nie ma charakteru zasady nadrzędnej, skoro możliwe jest jej



modyfikowanie w zwykłej działalności ustawodawcy – poprzez tworzenie przepisów szczególnych. Niemniej, należy mieć na uwadze, że ustawa regulująca tryb postępowania przed sądami administracyjnymi, została określona jako „Prawo” (Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). W świetle zasad techniki prawodawczej ustawa określana jako „prawo” lub jako „kodeks” stanowi ustawę podstawową dla danej dziedziny (por. § 9 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. z 2016 r. poz. 283). W efekcie, można stwierdzić, że PPSA stanowi ustawę kluczową (główną) wobec regulacji modyfikujących podstawowe zasady postępowania sadowoadministracyjnego. Każde odstępstwo od deklarowanych w takich aktach prawnych zasad, wymaga przemyślenia i rozważenia, czy cel który ustawodawca zamierza osiągnąć przepisem szczególnym, nie może zostać zrealizowany w inny sposób, mniej ingerujący w daną zasadę. Wobec tego wypada w takich przypadkach zalecać szczególną ostrożność w przyjmowaniu rozwiązań szczególnych, które przeciwstawiają się podstawowym zasadom w danej dziedzinie.

- IV. Analizując problematykę jawności wewnętrznej postępowania sadowoadministracyjnego nie można nie uwzględnić charakteru i zadań sądu administracyjnego. Otóż, zgodnie z art. 184 Konstytucji RP Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują (w zakresie określonym w ustawie) **kontrolę działalności administracji publicznej**. Ten niezmiernie szeroki zakres kontroli znajduje (z woli ustrojodawcy) uszczegółowienie w treści art. 3 PPSA. Zgodnie z § 1 przywołanego przepisu „sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej”. To powtórzenie materii konstytucyjnej ma jednak bardzo głęboki wymiar i sens aksjologiczny. Warto zwrócić uwagę, że istnienie sądu administracyjnego (niezależnego i niezawisłego) kontrolującego administrację stanowi w państwie prawa szczególną gwarancję dla jednostki. Nie jest to bowiem sąd, który rozpatruje sprawy między jednostkami, ale spór o prawo toczony jest tu przeważnie przez jednostkę z samym państwem (którego emanacją są organy administracji publicznej). Trzeba sobie uświadomić, że jakakolwiek władza państwowa



posiada przecież ogromny zasób wiedzy o jednostce, posiada jej dane, posiada całe spektrum wyspecjalizowanych, merytorycznie przygotowanych urzędników (nie wspominając już o służbach mundurowych i specjalnych) – w zetknięciu z tym aparatem jednostka jest praktycznie bezbronna. Nawet istnienie samego prawa wyznaczającego działanie administracji (prawo administracyjne materialne) z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady praworządności, w myśl której organy administracji publicznej mogą działać tylko na podstawie prawa, nie stanowi sama w sobie (tj. bez możliwości rzeczywistej, realnej kontroli sądowej) gwarancji legalnego działania administracji publicznej. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, „brak sądownictwa administracyjnego mógłby czynić pustymi deklaracje zawarte w najlepiej napisanej ustawie” (M. Wierzbowski [w:] *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 4) Z tego też względu nie do przecenienia jest sama idea sądowej kontroli administracji publicznej.

- V. Potrzeby sądowej kontroli administracji publicznej nie wypełni jednak jakiegokolwiek postępowanie przed sądem – nie można bowiem kwestii tej rozpatrywać w oderwaniu od sposobu działania samej administracji. Trzeba bowiem przypomnieć, że administracja działa w sposób inkwizycyjny i gabinetowy. Wydzwięk ten jest łagodzony przez szereg uprawnień strony (dostęp do akt postępowania, możliwość składania wniosków dowodowych, prawo do zapoznania się z całością zgromadzonego materiału dowodowego), niemniej rozstrzygnięcie administracyjne **zawsze zapada w sposób władczy i jednostronny** – zarówno w pierwszej jak i w drugiej instancji. Stąd też, dotychczas sąd administracyjny był pierwszym miejscem, gdzie jednostka i organ posiadają „równość broni”, a o prawidłowości rozstrzygnięcia decyduje podmiot trzeci - sąd. Obywatel, zwłaszcza w przypadku niekorzystnych dlań decyzji, których nierzadko uzasadnienia pozostawiają wiele do życzenia, może mieć często poczucie niesprawiedliwości, braku zaufania do państwa i jego instytucji – a przecież z rozstrzygnięciami administracyjnymi jednostka spotyka się w swoim życiu znacznie częściej niż z wyrokami sądowymi – co przekłada się w takich przypadkach na zdecydowanie negatywną ocenę instytucji Państwa i sposobu ich funkcjonowania.



- VI.** W przedstawionym kontekście, zasada jawności zarówno w aspekcie jawności wewnętrznej jak i zewnętrznej odgrywa istotną rolę z punktu widzenia samego społeczeństwa. To bowiem w tym miejscu możliwe jest realne skontrolowanie działania administracji (z jednej strony przez sąd w oparciu o kryterium legalności), ale również przez strony postępowania a także przez opinię publiczną. Nawet w przypadku, w którym sąd utrzymuje niekorzystne dla jednostki rozstrzygnięcie, to obie strony mają szansę przedstawić swoje racje, wdać się w polemikę co do prawa, a bezstronny podmiot jest w stanie spór ten rozstrzygnąć. Wydaje się więc, że rozpatrywanie spraw w postępowaniu sądoadministracyjnym powinno - co do zasady - być jawne, właśnie ze względów wychowawczych, gwarancyjnych a także ze względu na konieczność podjęcia jakiegokolwiek próby budowania (czy też odbudowywania) zaufania jednostki do państwa i jego instytucji.
- VII.** Należy wskazać, że wymóg jawności postępowania sądowego, w tym konieczność organizacji rozpraw sądowych ma swoje silne uzasadnienie w regulacjach prawnomiędzynarodowych. Zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 ETPCz każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne.
- VIII.** Warto podkreślić, że o ile prawo do „publicznej rozprawy” wywodzi się z literalnego brzmienia artykułu 6 Konwencji, sprawy w tej kategorii są zwykle rozpatrywane w kontekście bardziej ogólnego sformułowania „rzetelność” (wyrok ETPCz z dnia 26 maja 1988 r. Ekbatani przeciwko Szwecji, skarga nr 10563/83, § 30). Ten element „rzetelności” składa się z czterech implikowanych praw: 1/ prawo do ustnej rozprawy i osobistej obecności przed sądem strony (wyrok ETPCz z dnia 26 maja 1988 r. Ekbatani przeciwko Szwecji, skarga nr 10563/83, § 31); 2/ prawo do skutecznego udziału (wyrok ETPCz z dnia 16 grudnia 1999 r., T. i V. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 24724/94, §§83-89); prawo do jawności, lub prawo skarżącego do złożenia wniosku o zezwolenie na obecność na rozprawie osób trzecich i mediów (wyrok ETPCz z dnia 14



listopada 2000 r., Riepan przeciwko Austrii, skarga nr 51115/97, § 27); prawo do publikacji orzeczenia sądu (wyrok ETPCz z dnia 8 grudnia 1983 r., Pretto i inni przeciwko Włochom, skarga nr 7984/77, §§20-28). Brak wątpliwości, że celem realizacji zasady nakazującej publiczny charakter rozprawy jest ochrona stron procesu przed tajnym zarządzaniem wymiarem sprawiedliwości i zapewnienie większej przejrzystości wymiaru sprawiedliwości mającej wpływ na utrzymanie zaufania społecznego do władzy sądowniczej (wyrok ETPCz z 8 grudnia 1983, Axen przeciwko Niemcom, skarga nr 8273/78, § 25).

Nieprzeprowadzenie rozprawy – mimo dominującej formy takiej „aktywności kompetencyjnej” sądu w trakcie wyjaśniania sprawy – może być jednak usprawiedliwione tylko wyjątkowo (wyrok ETPCz z dnia 23 listopada 2006 r., Jussila przeciwko Finlandii skarga nr 73053/01, § 42).

## **POSTĘPOWANIE I ROZPRAWA NA GRUNCIE PPSA**

- I. **Regulacja typowa.** W typowym („pozaepidemicznym”) stanie rzeczy, postępowanie przed sądem administracyjnym regulowane jest w pełni przez ustawę z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; dalej jako: „PPSA”). Postępowaniem tym rządzi szereg zasad, przy czym można wskazać tu na zasady naczelne – wynikające z samej Konstytucji RP oraz zasady właściwe procedurze sądownoadministracyjnej (choć nieraz kwestie te wzajemnie się przenikają). Oczywiście, z uwagi na zakres niniejszej opinii, nie jest celowe opisywanie wszystkich zasad, a tylko tych, które mają w naszej ocenie kluczowe znaczenie z punktu widzenia projektowanych zmian.
- II. **Postępowanie sądownoadministracyjne w świetle przepisów PPSA.** Zagadnienie będące objęte zakresem projektowanej zmiany zostało w pierwszej kolejności (w typowym, „pozaepidemicznym” trybie postępowania) uregulowane w art. 90 § 1 PPSA, zgodnie z którym co do zasady posiedzenia sądowne są jawne, a **sąd orzekający**



**rozpoznaje sprawę na rozprawie.** Dotychczas zasadą było, że sprawa powinna być zostać rozpoznana przy możliwym udziale stron (stawiennictwo co do zasady nie jest tu obowiązkowe). Jak już sygnalizowano, zasada jawności rozumiana jako konieczność przeprowadzenia rozprawy, nie ma charakteru absolutnego. Na gruncie PPSA można odnaleźć szereg wyjątków, w ramach których sprawa mogła być rozpoznana na posiedzeniu niejawnym. Należy tu wskazać przede wszystkim:

- a. **Rozpatrzenie sprzeciwu od decyzji** – Zgodnie z art. 64d § 1 PPSA, rozpatrzenie sprzeciwu następuje co do zasady na posiedzeniu niejawnym. Trzeba jednak pamiętać, że przedmiotem sprzeciwu od decyzji jest decyzja wydana na podstawie art. 138 § 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.; dalej jako: „KPA”) – tzw. decyzja kasatoryjna – jest to decyzja organu II instancji, na mocy której organ ten uchyla decyzję organu I instancji i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia. Ograniczenie jawności rozpoznania sprzeciwu jest uzasadnione przede wszystkim zakresem rozpoznawania – sąd bada tylko i wyłącznie przesłanki do wydania decyzji kasatoryjnej (art. 64e). Rozpoznanie tego środka zaskarżenia nie wpływa także na materialne prawa i obowiązki jednostki.
- b. **Zastosowanie trybu uproszczonego** – Zgodnie z art. 119 PPSA szereg spraw podlega (może podlegać) rozpatrzeniu w tzw. trybie uproszczonym. Ten sposób postępowania charakteryzuje się tym, że sprawa jest rozpatrywana na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów (art. 120 PPSA). W trybie tym mogą być rozpoznane m. in. sprawy, w których kontrolowane rozstrzygnięcie m. in. „już na pierwszy rzut oka” zawiera kwalifikowaną wadę nieważności. Ponadto tryb uproszczony znajdzie zastosowanie także w sytuacji, kiedy przedmiotem zaskarżenia jest postanowienie (m. in. postanowienie na które służy zażalenie albo postanowienie kończące postępowanie), beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Ponadto tryb uproszczony znajduje zastosowanie do decyzji, które zostały wydane w postępowaniu uproszczonym w rozumieniu przepisów KPA. Wreszcie, skarga może zostać rozpatrzona w trybie



uproszczonym, jeżeli wniosek taki zgłosi sama strona (bezpośrednio zainteresowany w rozstrzygnięciu), a żadna z pozostałych stron w odpowiedzi na taki wniosek nie zażąda przeprowadzenia rozprawy – w tym ostatnim przypadku, decyduje zatem wola samych zainteresowanych.

- c. **Rozpoznanie skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym** – Zgodnie z art. 182 PPSA Naczelny Sąd Administracyjny może rozpoznać skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym w kilku przypadkach – jeśli przedmiotem skargi jest postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego kończące postępowanie (§1), jeśli skarga kasacyjna dotyczy wyroku oddalającego sprzeciw od decyzji (§2a) lub jeżeli strona, która wniosła skargę kasacyjną zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony nie zażądały przeprowadzenia rozprawy.
- III. Powyższe przykłady określające możliwość rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej na posiedzeniach niejawnych, stanowią ewidentne i jak się wydaje usprawiedliwione wyjątki (zwłaszcza tam gdzie kwestia ta pozostaje w dyspozycji samych zainteresowanych), wobec zasady rozpoznawania spraw na rozprawie, co w efekcie, w najszerszym stopniu realizuje zasadę jawności.

### **ROZSTRZYGANIE PRZEZ SĄD ADMINISTRACYJNE W STANIE EPIDEMII – OBOWIĄZUJĄCE PRZEPISY I ICH REALIZACJA**

- I. Sytuacja w zakresie realizacji zasady jawności zmienia się z uwagi na nadzwyczajne okoliczności – wprowadzeniu najpierw stanu zagrożenia epidemicznego a następnie stanu epidemii w związku z pojawieniem się wirusa Sars-Cov-2. Obecne reguły przeprowadzania rozpraw w sprawach sądowno administracyjnych zostały uregulowane w art. 15z<sup>4</sup> Ustawy Covid. Przepis ten wprowadza regulację szczególną wobec przywołanych przepisów PPSA odnoszących się do problematyki przeprowadzenia rozprawy, czy też rozpatrzenia sprawy na posiedzeniu niejawnym.



- II. Zgodnie z ustępem 1 przywołanej regulacji, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19<sup>1</sup> oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich (tj. stanu epidemii), w sprawach, w których strona wnosząca skargę kasacyjną nie zrzekła się rozprawy lub inna strona zażądała przeprowadzenia rozprawy, Naczelny Sąd Administracyjny może rozpoznać skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli wszystkie strony w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze skierowania sprawy na posiedzenie niejawne wyrażą na to zgodę. A zatem, w gruncie tego przepisu w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym rozprawa nadal pozostaje (powinna pozostawać) zasadniczym trybem rozpoznania sprawy. Jednakże Sąd otrzymuje instrument, za pomocą którego może niejako próbować nakłaniać czy też przekonywać strony do rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym. Instrumentem takim jest możliwość doręczenia zawiadomienia o **zamiarze skierowania sprawy na posiedzenie niejawne**. Warto podkreślić, że nie jest to zarządzenie o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne, a jego celem jest jedynie poinformowanie stron o takim zamiarze. Ostatecznie jednak to strony (a zatem najbardziej zainteresowani) decydują o trybie rozpatrzenia ich sprawy.
- III. Zgodnie z art. 15zszs<sup>4</sup> ust. 2 Ustawy Covid we wspomnianym już okresie sądy administracyjne oraz NSA powinny przeprowadzać rozprawy przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość (rozprawy zdalne, umożliwiające bezpośredni przekaz/transmisję w czasie rzeczywistym). Jednocześnie w dalszej części przywołanego przepisu ustawodawca zastrzegł, że możliwe jest przeprowadzenie rozprawy bez użycia urządzeń komunikacji na odległość, jeżeli nie wywoła to nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób uczestniczących w takiej rozprawie. Możliwość realizacji rozpraw on-line również wpisuje się w realizację

<sup>1</sup> Warto tylko zwrócić uwagę taki stan (tj. stan epidemii w związku z COVID-19) nie został nigdy w Polsce ogłoszony – formalnie, zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 491 ze zm.), ogłoszono stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-COV-2, nie zaś w związku z chorobą wywoływaną tym patogenem.





omawianej wcześniej zasady jawności (w aspekcie wewnętrznym oraz zewnętrznym). Warto zwrócić tu uwagę, że wykorzystanie relatywnie dostępnych i intuicyjnych narzędzi dla przeprowadzania rozpraw on-line umożliwia nie tylko sprawne procedowanie (zwłaszcza, że umożliwia to rejestrację nagrań bezpośrednio na zabezpieczonych wirtualnych dyskach – „chmurach”), ale otwiera także możliwość szerokiego dostępu publiczności, co wzmacnia zarówno kontrolę społeczną nad wymiarem sprawiedliwości, jak również motywuje sąd do prawidłowego działania. Przykładem w tym względzie może być chociażby Federalny Sąd Kanady (Federal Court), który w rzeczywistości epidemicznej korzysta z powszechnego narzędzia do telekonferencji jakim jest Zoom (w wersji business – dane za <https://www.fct-cf.gc.ca/en/pages/online-access/e-hearings>). Każdy uczestnik rozprawy (oczywiście uprzednio wyznaczonej) otrzymuje link do spotkania, numer oraz hasło umożliwiające połączenie. Jednocześnie Sąd Federalny zapewnia możliwość obserwowania rozprawy przez publiczność po uprzednim zarejestrowaniu się (ustawienia dla osób zewnętrznych nie pozwalają im na wypowiedanie się). Warto przy tym zwrócić uwagę, że w instrukcji dotyczącej rozpraw wirtualnych, Sąd zwraca uwagę na odpowiednie zachowanie i przestrzeganie procedur, chociaż zastrzega, że profesjonalni pełnomocnicy nie muszą korzystać z tóg.

- IV.** Zgodnie z art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 3 Ustawy Covid, przewodniczący (jak się wydaje składu orzekającego), może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego. Możliwość taka jest jednak warunkowana konkretnymi okolicznościami. Rozpatrzenie sprawy na posiedzeniu niejawnym może bowiem nastąpić tylko przy kumulatywnym spełnieniu następujących przesłanek:
- a. rozpatrzenie sprawy jest konieczne (jak należy sądzić chodzi tu o przypadki, które ze względu na charakter sprawy i interes jednostki muszą być rozpatrzone szybko)
  - b. przeprowadzenie rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących. Taką sytuację trudno sobie jednak wyobrazić – wydaje się, że obecny stan wiedzy na temat rozprzestrzeniania się



wirusa pozwala na ustalenie protokołów bezpieczeństwa w tym względzie. Warto również zauważyć, że w sądach powszechnych rozprawy odbywają się, przy czym zarówno sąd, jak i strony są np. odgrodzone za pomocą przesłon „pleksi”, wszyscy obecni są obowiązani do zasłaniania ust i nosa oraz do zachowywania odpowiedniego dystansu. Ponadto dla bezpieczeństwa po każdej rozprawie następuje wietrzenie i dezynfekcja sal. Warto, jako przykład, podać tutaj chociażby zarządzenie nr 193/2020 Prezesa i Dyrektora Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 6 lipca 2020 r. w sprawie pracy Sądu Okręgowego w Warszawie w stanie epidemii (tekst jednolity z dnia 15 grudnia 2020 r.; źródło: <https://bip.warszawa.so.gov.pl/artykuly/1749/zarzadzenia>). Protokoły bezpieczeństwa mogłyby w tym względzie opracować (czy opiniować) właściwe miejscowo organy inspekcji sanitarnej.

- c. rozprawy nie można przeprowadzić na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Warunek taki byłby spełniony, gdyby - jak należy sądzić - pełnomocnik lub sama strona nie miała dostępu do komputera. Wydaje się, że warunek taki nie powinien być odnoszony do samego sądu – sąd powinien być (i najprawdopodobniej jest) wyposażony w odpowiedni sprzęt elektroniczny umożliwiający realizację rozpraw on-line.

V. Dokonując oceny obowiązującej obecnie regulacji w przedmiocie trybu postępowania przed sądami administracyjnymi w kontekście art. 15z<sup>4</sup> Ustawy Covid, przychodzi zauważyć, że również jest tutaj zachowana preferencja dla realizacji zasady jawności, a także prawa wysłuchania strony – czy to poprzez możliwość odbywania rozpraw w tradycyjnej formule, czy to w formule rozpraw zdalnych.

VI. Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę, że wyjątkowa możliwość rozpoznawania spraw na posiedzeniach niejawnych wydaje się być nadużywana przez sądy administracyjne. Przejawem takiego rozszerzającego traktowania wyjątków jest chociażby Zarządzenie nr 39 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2020 r. w sprawie odwołania rozpraw oraz wdrożenia w Naczelnym Sądzie Administracyjnym działań profilaktycznych służących przeciwdziałaniu potencjalnemu zagrożeniu



zakażenia wirusem SARS-CoV-2 w związku z objęciem Miasta Stołecznego Warszawy obszarem czerwonym. Wypada zauważyć, że przywołane zarządzenie nie tylko w sposób oczywście sprzeczny z prawem powszechnie obowiązującym prowadzi do odwołania rozpraw i prowadzenia działalności orzeczniczej tylko w formie posiedzeń niejawnych, to jeszcze jest ono pozbawione podstawy prawnej. Co gorsza, jak wynika z analizy „e-wokand” wojewódzkich sądów administracyjnych taki tryb pracy został przejęty również w sądach administracyjnych I instancji. Sytuacja taka jest przedmiotem uzasadnionej krytyki ze strony mediów (por. K. Żączkiewicz-Zborska, K. Koślicki, *W NSA hurtowe rozpoznawanie spraw, a skarżący poszkodowani*<sup>2</sup>, czy też K. Kubacka-Żach, M. Sewastianowicz, *Niejawne rozprawy w sądach administracyjnych – koronawirus uzasadnieniem łamania konstytucji*<sup>3</sup>). W omawianym przypadku doszło do błędnej wykładni norm prawnych. Jak wykazano wcześniej, przekazywanie spraw do rozpoznania na posiedzeniach niejawnych stanowi nadal wyjątek od zasady. W pierwszej kolejności sąd powinien umożliwić realizację rozprawy na odległość za pomocą odpowiednich instrumentów informatycznych. Przekazanie sprawy do rozpoznania na posiedzenie niejawne powinno być wyjątkiem. Z tego też względu należałoby postulować albo doprecyzowanie art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 3 Ustawy Covid, albo jego usunięcie. Wystarczające bowiem jest zapewnienie możliwości przeprowadzania rozpraw zdalnych. Problematyka przekazywania spraw do rozpoznania na posiedzeniach niejawnych jest w naszej ocenie wystarczająco uregulowana w PPSA.

## PROJEKTOWANA REGULACJA

- I. **Regulacja projektowana.** Proponowana w art. 9 pkt 3 Projektu 899 zmiana art. 15zsz<sup>4</sup> Ustawy Covid najprawdopodobniej będzie prowadziła do dalszego

<sup>2</sup> [https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/posiedzenia-niejawne-w-sadach-administracyjnych,505351.html?fbclid=IwAR30EwqV2NMBYyhDuICbBuDEuBbX25qHaMsq1TGrAmoK6i\\_Y7hRMpffYTps](https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/posiedzenia-niejawne-w-sadach-administracyjnych,505351.html?fbclid=IwAR30EwqV2NMBYyhDuICbBuDEuBbX25qHaMsq1TGrAmoK6i_Y7hRMpffYTps).

<sup>3</sup> [https://www.prawo.pl/samorzad/niejawne-postepowania-w-sadach-administracyjnych-a-prawo-do-sadu,505238.html?fbclid=IwAR2E7\\_bg9nD3i-VUVAkYHsrAsDUN3NpfxSGNosy-cSDpevlaix4VJMDtua8](https://www.prawo.pl/samorzad/niejawne-postepowania-w-sadach-administracyjnych-a-prawo-do-sadu,505238.html?fbclid=IwAR2E7_bg9nD3i-VUVAkYHsrAsDUN3NpfxSGNosy-cSDpevlaix4VJMDtua8).



odchodzenia od zasady przeprowadzania rozprawy w sprawach sądowoadministracyjnych.

- II. Zgodnie z projektowanym ustępem 1 art. 15zsz<sup>4</sup> w okresie stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii **oraz w ciągu roku** od dnia odwołania ostatniego z nich Naczelny Sąd Administracyjny **nie jest związany wnioskiem strony o przeprowadzenie rozprawy**. Propozycję tę należy ocenić ze wszechmiar krytycznie. Będzie on bowiem umożliwiał kierowanie każdej sprawy na posiedzenie niejawne, niezależnie od woli strony. Projektodawca nie określił w tym przepisie żadnych warunków rezygnacji z przeprowadzenia rozprawy, nie określił kategorii spraw jakich miałyby to dotyczyć. Innymi słowy, jedynym podmiotem, który będzie władny do podejmowania takiego rozstrzygnięcia będzie sąd i jego arbitralna, czy wręcz dyskrejonalna decyzja<sup>4</sup>. Propozycja ta, w naszej ocenie stoi w rażącej sprzeczności z przywołanymi wcześniej normami konstytucyjnymi dotyczącymi prawa do sądu. W takiej konstelacji strona w zasadzie zostaje dyskrejonalnie (bez własnej woli) pozbawiona swojego fundamentalnego prawa do bycia wysłuchanym. **Strona jest tu bowiem arbitralnie pozbawiana prawa do wyrażenia stanowiska podczas rozprawy**. Nawet gdyby przyjąć, że prawo do bycia wysłuchanym może być zrealizowane poprzez składane pisma w postępowaniu, to trzeba zauważyć, że posiedzenie niejawne nie wymaga uprzedniego zawiadomienia stron. Sytuację tę trzeba w szczególności odróżnić od tej, regulowanej obecnym brzmieniem art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 1 Ustawy Covid. Jak już wspomniano, na gruncie obecnej regulacji szczególnej, NSA może skierować sprawę na posiedzenie niejawne uprzednio zawiadamiając o tym zamiarze strony. W świetle projektowanej regulacji posiedzenie niejawne może odbyć się w zasadzie z dnia na dzień, bez jakiegokolwiek wiedzy strony w tym zakresie.

---

<sup>4</sup> Tylko na marginesie trzeba zauważyć, że jakiegokolwiek dyskrejonalne uprawnienia władczy – czy to administracyjnej czy to sądowniczej, są w demokratycznym państwie prawnym zdecydowanie niepożądane – por. J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 155-156.



Powód do niepokoju budzi jednocześnie okoliczność, że możliwość takiego arbitralnego decydowania przez NSA będzie się utrzymywać - po ewentualnym przyjęciu omawianych regulacji - jeszcze rok po zakończeniu stanu epidemii. W tym względzie pojawia się uzasadnione pytanie, czy projektowany przepis, nie jest instrumentem służącym w zasadzie „uporaniu” się przez NSA z zalegającymi sprawami. Na taki możliwy, zawoalowany cel tego przepisu wskazuje obecna opisywana przez media praktyka postępowania – jak wskazuje się w doniesieniach medialnych, NSA może rozstrzygnąć w tym trybie nawet 200 spraw dziennie<sup>5</sup>.

- III. Zgodnie z art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 2 w brzmieniu proponowanym w Projekcie, w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny przeprowadzają rozprawę przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Projektowane rozwiązanie jest co do zasady zbieżne z obecnie obowiązującym art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 2 Ustawy Covid. Różnica polega tylko na tym, że wyklucza się w zasadzie możliwość przeprowadzenia rozprawy w budynku sądu (na miejscu). W tym zakresie, przy pewnych założeniach można omawiany fragment całego projektowanego 15zsz<sup>4</sup> uznać za pożądany. To właśnie to rozwiązanie z jednej strony wpisuje się w dbałość o zdrowie zarówno pracowników sądów jak i stron postępowania, a z drugiej realizuje (może realizować) w zasadzie w pełnym zakresie konstytucyjne prawo do sądu. Pozytywny odbiór tego rozwiązania, jest jednak uzależniony od tego, czy przepis ten będzie rzeczywiście wykorzystywany (skoro projektowany ust. 1 pozwala NSA arbitralnie kierować każdą sprawę na posiedzenie niejawne), a po drugie czy sądy (czy też Minister Sprawiedliwości) zapewni stronom odpowiednią informację o technicznych aspektach uczestniczenia w rozprawie na odległość. Ponownie przychodzi odwołać się tu chociażby do przykładu Sądu

---

<sup>5</sup> <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/posiedzenia-niejawne-w-sadach-administracyjnych.505351.html?fbclid=IwAR30EwqV2NMBYyhDuICbBuDEuBbX25qHaMsq1TGrAmoK6iY7hRMpfFYTps>.



Federalnego Kanady, o czym mowa była wcześniej. Wreszcie po trzecie, konieczne jest zapewnienie udziału w rozprawach publiczności. W takim przypadku, przepis ten czy raczej skutki prawidłowej realizacji takiego przepisu w naszej ocenie wzmocnią kontrolę społeczną nad wymiarem sprawiedliwości, co w efekcie wpłynie na pozytywny odbiór sądownictwa administracyjnego.

- IV. Zgodnie z art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 3 w brzmieniu zaproponowanym w Projekcie, przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a nie można przeprowadzić jej na odległość (z jednoczesnym przekazem obrazu i dźwięku). W porównaniu do obecnie obowiązującego art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 3 Ustawy Covid wykreślona zostaje jedna z przesłanek, których spełnienie jest niezbędne do przekazania sprawy na posiedzenie niejawne. Jest to jednak naturalna konsekwencja zmiany treści ustępu 2 – tj. wprowadzenia trybu zdalnego. Nie oznacza to bynajmniej, że projektowana regulacja może zostać oceniona pozytywnie. Podobnie jak obecne brzmienie art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 3 Ustawy Covid, tak też i projektowana zmiana kreuje znaczące pole do nadużyć. Realna staje się obawa, że przepis ten (tak jak zresztą ma to miejsce obecnie) sądy administracyjne będą traktowały jak wytrych do masowego kierowania spraw do rozpatrzenia na posiedzeniach niejawnych. Powodem może być chociażby uznanie (nie podlegające zresztą realnej kontroli), że sąd nie jest odpowiednio przygotowany do prowadzenia rozpraw zdalnych. Pomimo możliwości przeprowadzania rozpraw w tej formie (na podstawie obecnie obowiązującego 15zsz<sup>4</sup> ust. 2 Ustawy Covid), praktyka pokazuje, że sądom wygodniej jest orzekać na posiedzeniach niejawnych. Niestety odbija się to niekorzystnie na realizacji gwarantowanych konstytucyjnie praw jednostki.

#### **PROPONOWANE ZMIANY**

W kontekście podjętych powyżej rozważań należy zaproponować kierunek, jaki – w przekonaniu autorów niniejszej opinii – powinny przyjąć instytucje publiczne celem wypełnienia obowiązku jawności postępowania sądownoadministracyjnego w okresie



stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Obowiązek współdziałania w tym zakresie leży po stronie władzy ustawodawczej (parlament uchwalający ustawy), władzy wykonawczej (Ministerstwo Sprawiedliwości) i wreszcie władzy sądowniczej (przede wszystkim NSA, ale i poszczególnych sądów administracyjnych). To właśnie do sądów administracyjnych powinna należeć inicjatywa przedstawienia właściwych rozwiązań umożliwiających w obecnym czasie wypełnienie wymogu jawności postępowania. Konieczne jest przede wszystkim opracowanie wymogów technicznych przeprowadzenia rozprawy na odległość, zapewniając rzetelność i jawność rozprawy sądownoadministracyjnej. Tego typu rozwiązania powinny zostać przyjęte zarówno w sądzie I. jak i II. Instancji. Niemniej zwrócić należy uwagę, że w przypadku postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, kwestia wprowadzenia tego typu mechanizmów nabiera pierwszorzędного znaczenia.

Z powyższych regulacji, jak i istoty postępowania sądownoadministracyjnego wynika, że rolą sądów administracyjnych powinno być opracowanie rozwiązania umożliwiającego przeprowadzenie rozprawy na odległość, której charakter nie narusza ani rzetelności ani jawności rozprawy, pod warunkiem, że zostanie przeprowadzona z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku oraz bez zakłóceń technicznych. Chodzi o zrealizowanie celu ustawodawcy krajowego wyrażonego w ustawie COVID, tak aby strony miały możliwość realizacji pełni praw do obrony, lecz i doprowadzenie do zgodności postępowania ze standardami międzynarodowymi, szczególnie na poziomie wojewódzkiego sądu administracyjnego, będącego sądem pierwszej instancji. Przed sądem administracyjnym pierwszej instancji strona może bowiem wypowiedzieć się w odniesieniu do zebranego w sprawie materiału dowodowego, jak i podjętego przez organ administracji rozstrzygnięcia. Sąd I. instancji rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną w myśl art. 134 § 1 PPSA. Sąd ten ma obowiązek również zbadać wszystkie okoliczności faktyczne i prawne mające istotne znaczenie dla przedstawionego mu do rozstrzygnięcia sporu.



Obowiązkiem projektodawcy takiego systemu powinno być wypełnienie pewnych wymogów:

- zachowanie standardu jawności postępowania sądowego w ramach rozpraw na odległość;
- przyjęcie założenia, że rozprawa w postępowaniu przed sądami administracyjnymi I i II instancji stanowi regułę, a nie wyjątek;
- zapewnienie społecznej kontroli w postaci zapewnienia możliwości udziału w rozprawie organizowanej w formie zdalnej z udziałem publiczności;
- stworzenie warunków lokalowych na terenie sądu (odrębne pokoje), aby w rozprawie mogli uczestniczyć pełnomocnicy lub strony postępowania;
- zakup przed sądy administracyjne odpowiedniego oprogramowania w postaci specjalnych platform umożliwiających przeprowadzenie rozprawy w formie zdalnej;
- stworzenie odpowiednich mechanizmów współdziałania sądów z organami administracji oraz prawniczymi samorządami zaufania publicznego, celem wsparcia pełnomocników procesowych w udziale w trybie rozprawy zdalnej;

## PODSUMOWANIE

- I. W naszej ocenie, projektowane zmiany w zasadniczej części należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Projektowane art. 15zszs<sup>4</sup> ust. 1 Projektu oraz art. 15zszs<sup>4</sup> ust. 3 Projektu w zasadzie umożliwiają sądom arbitralne (dyskrecjonalne) kierowanie rozpoznawanych spraw sądownoadministracyjnych do rozpoznania na posiedzeniach niejawnych. **Przepisy te jednoznacznie naruszają konstytucyjne prawo obywatela do sądu, który sprawę powinien rozpatrzyć w jawnym postępowaniu.** W tym wypadku zostaje naruszony zarówno wymóg jawności zewnętrznej (dostęp publiczności i możliwość wykonywania kontroli społecznej wobec wymiaru





sprawiedliwości) jak również (co gorsze) jawności wewnętrznej zwłaszcza w aspekcie prawa do wysłuchania. Jak już była o tym mowa, rozpatrzenie sprawy na posiedzeniu niejawnym powoduje, że strona najczęściej nie będzie wiedziała o fakcie rozpatrywania sprawy podczas gdy liczyła na możliwość przedstawienia swojego stanowiska w sprawie. Kwestia ta jest również istotna z punktu widzenia odbioru samego Państwa i budowania warunków, w których obywatel mógłby mieć jakikolwiek podstawy do rzeczywistego zaufania to instytucji państwa. Ja była już o tym mowa, sąd administracyjny, wykonujący kontrolę nad administracją, jest pierwszym „miejscem”, w którym jednostka może na zasadzie „równości broni” skonfrontować się organami administracji publicznej. Nie można przeoczyć tu faktu, że postępowania administracyjne co do zasady odznaczają się cechami inkwizycyjnymi i mają jednoznacznie charakter gabinetowy. Obowiązujące obecnie – nieprawidłowo stosowane rozwiązania prawne, jak również rozwiązania projektowane będą w naszej ocenie tylko pogłębiać negatywny odbiór instytucji państwa – jednostka będzie ciągle miała wrażenie, że decyzje podejmowane są przez anonimowych ludzi, za jej plecami. W efekcie będzie to wywoływało wrażenie, że jednostka nie jest już podmiotem a jedynie przedmiotem władzy. W naszej ocenie, wymagane jest tutaj istotne doprecyzowanie omawianych przepisów w taki sposób, aby określić sztywne warunki, w których (wyjątkowo) możliwe byłoby skierowanie sprawy na posiedzenie niejawne. Brak takich rozwiązań będzie jedynie sankcjonował istniejące patologie masowego rozpoznawania spraw na posiedzeniach niejawnych.

- II. Pozytywnie należy jednak, ocenić wprowadzenie w projektowanej regulacji wyłącznej realizacji rozpraw w formie zdalnej w projektowanym art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 2 Projektu (o ile, w kontekście ustępu 1 i 3 tego przepisu będą się one w ogóle odbywały). Jest to rozwiązanie gwarantujące z jednej strony przestrzeganie wszelkich wymogów sanitarnych, a w efekcie realizację ochrony zdrowia zarówno jednostek – stron postępowania, jak i samych sędziów oraz pracowników sądów. Z drugiej strony nie sposób zarzucić tu naruszenia kluczowych zasad konstytucyjnych. Prawdłowa w sensie technicznym realizacja rozprawy zdalnej będzie korzystna z punktu widzenia



sprawności postępowania oraz realizacji prawa do bycia wysłuchanym. Rozwiązanie takie może w zasadzie umocnić realizację zasady jawności zewnętrznej. Umożliwienie obserwacji rozpraw za pośrednictwem Internetu, może spowodować większe zainteresowanie publiczności (poprzez łatwiejszy dostęp w porównaniu z tradycyjnymi rozprawami odbywającymi się w budynku sądu). W efekcie realizowana będzie szeroka kontrola społeczna nad wymiarem sprawiedliwości, co powinno przynieść korzyść samemu sądownictwu jak i całemu społeczeństwu. Na gruncie projektowanej regulacji prawnej, celem w czasie epidemii powinno być doprowadzenie, do stanu, w którym rozprawy zdalne będą realnie przeprowadzane. A zatem należałoby ograniczyć możliwość kierowania spraw na posiedzenia niejawne.

- III.** Celem ustawodawcy krajowego powinno być to, aby strony miały możliwość realizacji pełni praw do obrony przed sądem administracyjnym.

**Prof. dr hab. Rafał Stankiewicz**

**Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego  
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego**

**Dr Jacek Piecha**

**Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego  
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego**