

Szanowny Pan
Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
Prof. Tomasz Grodzki

Składający petycję:
Ogólnopolskie Stowarzyszenie Sędziów
Sądów Administracyjnych
z siedzibą w Warszawie,
ul. Jasna 2/4 lok. 106
KRS nr 0000720565
Adres e-mail
zarzad1@osssa-sedziowie.org.pl

Petycja dotycząca 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 (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2095) oraz ustawie z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz.329)

Ogólnopolskie Stowarzyszenie Sędziów Sądów Administracyjnych jest organizacją społeczną, której celem działania, zgodnie ze statutem, jest m.in.: działanie na rzecz umacniania niezależności sądów i niezawisłości sędziów w celu pełnej realizacji obywatelskiego prawa do sądu oraz upowszechnianie i ochrona obowiązujących w państwie prawa zasad demokracji, wolności i praw człowieka oraz

swobód obywatelskich, a także zasad porządku i bezpieczeństwa publicznego. Mając na uwadze te cele na podstawie art. 63 ustawy z 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 2 ust.1, ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z 11 lipca 2014 r. o petycjach (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 870) oraz art. 8 ust. 1 pkt 8 i art. 90a uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (tekst jedn. M.P. z 2018 r. poz. 846) zwracamy się do Pana Marszałka z prośbą o przedstawienie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji wniosku o wystąpienie przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej z inicjatywą legislacyjną, mającą na celu zmianę art.15zsz⁴ oraz art.15zsz⁶ 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 (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2095) oraz art. 94 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz.329). W załącznikach przedstawiamy proponowane przez nas zmiany (w formie projektu ustawy zmieniającej) oraz uzasadnienie potrzeby zmian legislacyjnych.

Wyrażamy zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję nazwy reprezentowanego podmiotu.

W imieniu Ogólnopolskiego Stowarzyszenia
Sędziów Sądów Administracyjnych
Prezes Aleksandra Wrzesińska-Nowacka

Warszawa, 29 czerwca 2022 r.

PROJEKT USTAWY

Ustawa z dnia zmieniająca ustawę 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 oraz ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Art. 1

W ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2095) wprowadza się następujące zmiany:

1) Art.15zszs⁴ ust.1-3 otrzymuje następujące brzmienie:

„1. W okresie obowiązywania stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 Naczelny Sąd Administracyjny nie jest związany żądaniem strony o przeprowadzenie rozprawy. W przypadku skierowania sprawy podlegającej rozpoznaniu na rozprawie na posiedzenie niejawne Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w składzie trzech sędziów.

2. W okresie obowiązywania stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 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, z tym że osoby w niej uczestniczące nie muszą przebywać w budynku sądu.

3. W przypadku określonym w ust. 1 i 2 przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów.”

2) ustęp 4 art.15 zszs⁴ uchyla się;

3) art.15zszs⁶ otrzymuje następujące brzmienie:

„W okresie obowiązywania stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 prezes właściwego sądu lub trybunału nie jest związany wnioskiem ani terminem zwołania zgromadzenia ogólnego przewidzianym w przepisach odrębnych.”

Art. 2.

W ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 329) w art. 94 dodaje się § 4 o następującej treści:

„§ 4 Strona lub uczestnik postępowania mogą złożyć wniosek o umożliwienie im udziału w posiedzeniu jawnym przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, przy czym wnioskujący nie musi znajdować się w budynku sądu. Przewodniczący informuje pozostałe strony i uczestników postępowania w tej sprawie o złożeniu wniosku i możliwości udziału pozostałych stron i uczestników w posiedzeniu jawnym albo w budynku sądu, albo przy użyciu urządzeń technicznych. W takim przypadku przebieg czynności procesowych transmituje się z sali sądowej sądu prowadzącego postępowanie do miejsca pobytu uczestników postępowania, innego niż sąd oraz z miejsca pobytu uczestników postępowania innego niż sąd do sali sądowej sądu prowadzącego postępowanie.

Art. 3

1. Ustawa wchodzi w życie z upływem 14 dni od jej ogłoszenia.
2. W sprawach będących w toku wyznaczone do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej posiedzenia jawne i niejawne odbywają się na zasadach określonych w przepisach zmienianych w art. 1 i art. 3 w brzmieniu dotychczasowym.

UZASADNIENIE PETYCJI

1.Zmiany art.15zszs⁴ 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 (tekst jedn. Dz.U. z 2021poz. 2095), dalej jako „ustawa COVID-19”

1.1.Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.) każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu 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 piśmiennictwie (por. A. Rzetecka-Gil, Dopuszczalność posiedzeń niejawnych celem podejmowania uchwał przez NSA /w trybie art. 269 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi/ w czasach pandemii Covid-19. Glosa do uchwały NSA z dnia 30 listopada 2020 r., II OPS 6/19, opubl. LEX/el. 2020, A. Łazarska, 13. Jawność postępowania sądowego [w:] Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje w procesie cywilnym, Warszawa 2018) i orzecznictwie (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 2 października 2006 r., SK 34/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 118, z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, OTK-A 2002, nr 4, poz. 41, z 6 grudnia 2004 r., SK 29/04, OTK-A 2004, nr 11, poz. 114,.) wskazuje się, że art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi o jawności wewnętrznej, natomiast art. 45 ust. 2 – o jawności zewnętrznej. Jawność wewnętrzna, wobec stron (uczestników) postępowania polega na umożliwieniu im uczestnictwa we wszystkich posiedzeniach sądu, także niebędących rozprawą lub odbywających się przy drzwiach zamkniętych. Z tego punktu widzenia obowiązkiem sądu jest zawiadomienie uczestników o posiedzeniach i umożliwienie im wstępu na nie. Konieczne jest też sporządzenie dostępnego uczestnikom protokołu posiedzenia. Jawność wewnętrzna postępowania sądowego (jawność wobec stron),

rozumiana m.in. jako prawo jednostki do wzięcia udziału w postępowaniu, jest wpisana immanentnie w pojęcie *fair trial* i powinna być rozpatrywana przede wszystkim z punktu widzenia ust. 1 art. 45 Konstytucji (wyrok o sygn. SK 29/04, cz. VII, pkt 4). Z orzecznictwa wynika ponadto, że sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. W każdym wypadku ustawodawca powinien zapewnić jednostce prawo do wysłuchania. Jednostka musi uzyskać w szczególności możliwość przedstawienia swoich racji oraz zgłaszania wniosków dowodowych. Istotny element sprawiedliwej procedury sądowej stanowi prawo strony do osobistego udziału w czynnościach procesowych. Naruszenie jawności wewnętrznej może skutkować nawet nieważnością postępowania, gdyż jest traktowane jako pozbawienie strony możliwości obrony swych praw (art. 379 pkt 5 k.p.c., art. 183 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 329, dalej jako: „p.p.s.a.”). Jawność zewnętrzna to jawność postępowania wobec publiczności. Oznacza ona otwarty wstęp (osób pełnoletnich - art. 152 zdanie 1 k.p.c., art. 95 § 1 zd.1 p.p.s.a.) na posiedzenia jawne sądu. W powołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 34/06 stwierdzono, że zasada jawności postępowania, także w ujęciu konstytucyjnym, nie ma charakteru absolutnego. Art. 45 ust. 2 Konstytucji pozwala wyłączyć jawność rozprawy "ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny". W przepisie tym, jak wskazuje jego sformułowanie, chodzi o jawność zewnętrzną, która - co do zasady - dotyczy rozprawy. Trybunał zauważył także, że choć w Konstytucji nie ma wyraźnego przyzwolenia na wyłączenie jawności wewnętrznej, ograniczenie prawa do jawnego rozpoznania sprawy jest dopuszczalne na zasadach ogólnych, tj. wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że 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. Sprawdzenie zasadności ograniczenia wymaga przeprowadzenia swoistego testu proporcjonalności. Należy zatem zawsze wskazać wartość, wymienioną w art. 31 ust.

3 Konstytucji, dla ochrony której ograniczono jawność wewnętrzną rozprawy. Za wartość taką nie jest uznawana sprawność i szybkość postępowania (por. powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 34/06 pkt 3.6.). W wyroku z 23 listopada 2009 r., P 61/08 (OTK-A 2009, nr 10, poz. 150) Trybunał Konstytucyjny wskazał, „[P]roporcjonalność jest przez Trybunał Konstytucyjny rozumiana jako suma trzech zasad składowych: zasady przydatności, zasady konieczności oraz zasady proporcjonalności sensu stricto, tzn. zakazu nadmiernej ingerencji (por. wyrok z 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86). Zasada przydatności polega na przeprowadzeniu testu racjonalności instrumentalnej, tzn. do ustalenia, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. Przyjmuje się, że warunków tych nie spełniają tylko takie przepisy, które utrudniają osiągnięcie celów lub nie wykazują żadnego związku z tymi celami (są irrelewantne). Co ważne, cele normowania należy ustalać przede wszystkim na podstawie historii legislacyjnej badanych regulacji albo intencji deklarowanych przez ustawodawcę przed ich przyjęciem, a nie na podstawie ich rzeczywistych skutków (...). Aplikacja zasady konieczności wymaga przeprowadzenia bardziej złożonego rozumowania. Należy bowiem udowodnić, że badane przepisy są niezbędne dla ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji(..), a ponadto, że spośród środków skutecznie chroniących te wartości zostały wybrane środki najmniej uciążliwe. Stosowanie tej zasady wymaga więc rozważenia możliwych do zastosowania środków alternatywnych i określenia ich skuteczności. Jest to proces skomplikowany, ponieważ badane przepisy z reguły oddziałują na różne podmioty w różny sposób, więc dana regulacja może być dla niektórych grup jej adresatów bardziej uciążliwa, a dla innych prawie nieodczuwalna. W rezultacie trzeba np. rozstrzygnąć, czy lepsze jest ograniczenie bardziej restrykcyjne, ale dotyczące mniejszej grupy adresatów, czy też mniej dotkliwe, ale o szerszym zakresie podmiotowym. Najtrudniejszym elementem testu proporcjonalności jest sprawdzenie, czy efekty zaskarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zakaz nadmiernej ingerencji, zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu). Należy więc dokonać swoistego rachunku aksjologicznego, sprawdzając - mówiąc w pewnym uproszczeniu - czy zalety badanej regulacji przeważają nad jej wadami. Ta ocena powinna uwzględniać specyfikę wartości chronionych przez zaskarżoną

regulację (wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji) i praw, które w jej rezultacie doznają ograniczenia, a także aksjologię Konstytucji jako całości. Im bardziej cenne jest dobro naruszane i im wyższy stopień jego naruszenia, tym cenniejsza musi być wartość chroniona i wyższy stopień jej realizacji, przy czym w żadnym wypadku ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W doktrynie wskazuje się, że zakaz nadmiernej ingerencji implikuje dążenie do optymalizacji, tzn. do stanu, w którym obydwie kolidujące dobra byłby realizowane w najwyższym możliwym stopniu (...). Stawiana jest także teza, że ocena spełnienia warunku proporcjonalności sensu stricto nie może następować abstrakcyjnie, ale powinna być dokonywana w ramach konkretnych sytuacji faktycznych, wyznaczanych przez zaskarżony przepis (...).”

1.2. Także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zwraca się uwagę, że prawo do sądu, uregulowane w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, oznacza także prawo do wysłuchania na rozprawie. W wyroku z 8 czerwca 2021 r. w sprawie *Dijkhuizen v. Holandia* (skarga 61591/16) Trybunał stwierdził, że :”[S]posób stosowania art. 6 w postępowaniach przed sądami odwoławczymi zależy od szczególnych cech danego postępowania, przy czym należy uwzględnić całość postępowania w krajowym porządku prawnym oraz rolę sądów odwoławczych w takim postępowaniu. Postępowania dotyczące dopuszczenia apelacji oraz postępowania związane jedynie z kwestiami prawnymi, w przeciwieństwie do kwestii dotyczących okoliczności faktycznych, mogą być zgodne z wymogami art. 6, pomimo iż odwołujący nie miał danej możliwości bycia wysłuchanym osobiście przez sąd odwoławczy lub kasacyjny, pod warunkiem zapewnienia mu jawnej rozprawy w pierwszej instancji. (...) Nawet wówczas, gdy sąd apelacyjny ma jurysdykcję do zbadania sprawy zarówno co do okoliczności faktycznych, jak i prawnych, art. 6 nie zawsze wymaga zapewnienia prawa do przeprowadzenia jawnej rozprawy, a tym bardziej nie wymaga osobistego stawiennictwa. W celu rozstrzygnięcia tej kwestii należy mieć na względzie, między innymi, szczególne cechy przedmiotowego postępowania oraz sposób, w jaki interesy skarżącego zostały w rzeczywistości przedstawione oraz chronione przed sądem odwoławczym, w szczególności w świetle charakteru kwestii rozstrzyganych przez ten sąd oraz ich znaczenia dla apelującego. Z kolei w wyroku z 17 grudnia 2013 r. w sprawie *Nikolova i Vandova przeciwko Bułgarii* (skarga nr 20688/04)

Trybunał stwierdził, że ograniczenie prawa do jawności rozprawy, aczkolwiek dopuszczalne, nie może być jednak automatyczne, tak jak dołączenie do akt sprawy utajnionego dokumentu nie oznacza, że jawność całego postępowania musi zostać wyłączona. Interes publiczny nie może służyć jako pretekst i wygodna wymówka dla tamowania praw podstawowych. Każde tego typu ograniczenie musi być uzasadnione i proporcjonalne w okolicznościach konkretnej sprawy.

1.3. W postępowaniu sądowoadministracyjnym zasadą, wynikającą z art. 10 i art. 90 § p.p.s.a., jest rozpoznawanie spraw na posiedzeniach jawnych. Wyłączenie jawności musi wynikać z przepisów szczególnych. Takimi przepisami są m.in. art.120 p.p.s.a. (postępowanie uproszczone przed sądem pierwszej instancji), art. 182 § 2-2a p.p.s.a. (postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym), art. 285h § 1 i art.285j p.p.s.a. (skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia).W każdym jednak z tych przypadków sąd, na podstawie art.90 § 2 p.p.s.a., może sprawę skierować na posiedzenie jawne.

1.4. Możliwość rozpoznawania spraw przez sądy administracyjne na posiedzeniach niejawnych wprowadzono także przepisem szczególnym –art.15z⁴ ustawy COVID-19. Przepis ten został dodany do ustawy COVID-19 (po czasowym zakazie wyznaczania posiedzeń) ustawą z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 875) i wszedł w życie od 16 maja 2020 r. Przepis ten miał wówczas następujące brzmienie:

„1.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, 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. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w składzie trzech sędziów.

2. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 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, z tym że osoby w niej uczestniczące nie muszą przebywać w budynku sądu, chyba że przeprowadzenie rozprawy bez użycia powyższych urządzeń nie wywoła nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w niej uczestniczących.

3. Przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów.

Ostatnia zmiana art. 15z⁴ ustawy COVID-19 została wprowadzona ustawą z 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz.1090) i weszła w życie od 3 lipca 2021 r. Zgodnie z obecnym brzmieniem tego przepisu:

„1. 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 żądaniem strony o przeprowadzenie rozprawy. W przypadku skierowania sprawy podlegającej rozpoznaniu na rozprawie na posiedzenie niejawne Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w składzie trzech sędziów.

2. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 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, z tym że osoby w niej uczestniczące nie muszą przebywać w budynku sądu.

3. Przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów.

4. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich

przewodniczący, na wniosek Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, zarządza przeprowadzenie rozprawy w sprawie, w której jest ona stroną. W takim przypadku mogą być obecni na sali: strony, ich przedstawiciele ustawowi i pełnomocnicy, prokurator oraz osoby, których udział przewodniczący uzna za niezbędny. Przebieg rozprawy podlega transmisji przy użyciu urządzeń technicznych z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku.”

Obecnie, w odniesieniu do stanu poprzedniego, Naczelny Sąd Administracyjny nie musi już uzyskać zgody stron na odstąpienie do rozprawy. Nie jest także możliwe przeprowadzenie rozprawy z obecnością stron w budynku sądu, nawet jeśli nie ma zagrożenia dla zdrowia osób uczestniczących w rozprawie. Decyzję o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne pozostawiono do dyskrecyjnej decyzji przewodniczącego wydziału, przy czym kierować się on już ma wyłącznie niemożnością przeprowadzenia rozprawy zdalnej i koniecznością rozpoznania sprawy. Ten drugi warunek istnieje w odniesieniu do każdej sprawy, każda bowiem musi być rozpoznana przez sąd. Nie obowiązuje już warunek niemożności rozpoznania sprawy na rozprawie z uwagi na nadmierne zagrożenie zdrowia osób uczestniczących w rozprawie. W każdej z wersji art. 15zsz⁴ ust.1 i 3 ustawy COVID-19 przewidziano ograniczenie rozpraw do rozpraw zdalnych i ograniczenie to, a także możliwość skierowania sprawy na posiedzenie niejawne (nawet przy zgłoszonym przez stronę żądaniu przeprowadzenia rozprawy) obowiązuje jeszcze rok po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Możliwość przeprowadzenia rozprawy w sposób tradycyjny, tzn. z zagwarantowaną obecnością stron na sali rozpraw w budynku sądu zastrzeżono (i to także w okresie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii) wyłącznie dla jednej kategorii spraw – reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, przy czym żądać takiej rozprawy może wyłącznie jedna ze stron - organ, którego działanie poddane jest kontroli sądownoadministracyjnej.

1.5. W ocenie Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Sędziów Sądów Administracyjnych art. 15zsz⁴ ustawy COVID-19 w sposób rażąco narusza art. 45 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim ogranicza prawo stron do rozpoznania jej sprawy na jawnej rozprawie także po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, a także gwarantuje rozpoznanie sprawy na rozprawie w budynku sądu tylko jednemu podmiotowi - organowi, w odniesieniu wyłącznie do jednego rodzaju spraw.

Dotychczasowa praktyka wykazuje, że na rozprawach zdalnych można rozpoznać w tym samym czasie mniejszą liczbę spraw niż na rozprawach przeprowadzonych w sposób tradycyjny. Ponadto w pewnych kategoriach spraw strony postępowania, działające bez pomocy fachowego pełnomocnika, ze względów technicznych (sprzętowych) i niedostatecznych umiejętności w obsłudze sprzętu elektronicznego i programów komputerowych obsługujących rozprawy, nie są w stanie wziąć czynnego udziału w rozprawie zdalnej. Z tych powodów, aby zachować sprawność postępowania, zapobiec przewlekłości postępowania (albo jej zwiększeniu), a także zapewnić realizację pensum każdemu sędziemu (zasady przydziału spraw sędziom regulowane są uchwałami kolegiów poszczególnych sądów- art. 25 § 1 pkt 1 i art. 47 § 1 pkt 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych [tekst jedn. Dz.U. z 2021 poz.137], dalej jako "p.u.s.a.") sprawy są również kierowane przez przewodniczących na posiedzenia niejawne, nawet wówczas, gdy strona domaga się rozprawy. Może się zdarzyć, że konkretna sprawa w obu instancjach nie będzie rozpoznana na rozprawie, a wyłącznie na posiedzeniach niejawnych.

Jak wskazano wyżej, ograniczenie prawa do jawnej rozprawy dla stron postępowania może być ograniczone wyjątkowo i tylko wówczas, gdy zostaną spełnione warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W okresie stanu epidemii, ograniczenie prawa do udziału w rozprawie przeprowadzonej przy obecności stron i rozpoznanie jej na posiedzeniu niejawnym (także w zakresie publikacji wyroku) może być uzasadnione potrzebą ochrony życia i zdrowia osób uczestniczących w rozprawach, a także realizacją prawa do sądu w tej jego części, która dotyczy sprawności postępowania. Tego rodzaju ograniczenie może być uznane za konieczne i proporcjonalne dla ochrony zdrowia publicznego i prawa do sądu w tej jego części, która odnosi się do prawa załatwienia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Niezrozumiałe jest jednak, jakie wartości mają być chronione kosztem prawa do jawnej rozprawy jeszcze przez rok po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii oraz w stanie zagrożenia epidemicznego (zdefiniowanego w art. 2 pkt 23 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi [tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz.2069] jako sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań

zapobiegawczych). Po odwołaniu stanu epidemii i w czasie stanu zagrożenia epidemicznego nie istnieje już nadzwyczajne zagrożenie dla zdrowia wielu osób. Możliwość załatwienia większej ilości spraw na posiedzeniach niejawnych również, jak wskazano wyżej (przywołując poglądy Trybunału Konstytucyjnego), nie usprawiedliwia ograniczenia prawa do wystąpienia i możliwości udziału strony we wszystkich czynnościach procesowych. Z kolei w odniesieniu do ograniczenia rozpraw wyłącznie do rozpraw zdalnych – tego rodzaju ograniczenie może spowolnić załatwianie spraw i uniemożliwić niektórym stronom udział w rozprawie, zwłaszcza w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym, przed którym nie obowiązuje przymus adwokacko-radcowski.

W kontekście spełnienia testu proporcjonalności co do ograniczenia prawa do jawnej rozprawy we wszystkich sprawach poza sprawami dotyczącymi reprivatyzacji nieruchomości warszawskich budzi wątpliwość także możliwość przeprowadzenia rozprawy przy obecności stron w budynku sądu tylko w jednej kategorii spraw (i to także w okresie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii), nie wiadomo bowiem, dlaczego w tych właśnie sprawach ustawodawca uznał wyższość prawa do wewnętrznej jawności rozprawy nad zdrowiem publicznym i dlaczego tę wyższość uznaje tylko w tych sprawach, w których Komisja ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich domagać się będzie przeprowadzenia rozprawy, skoro prawo do sądu powinno zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji przysługiwać każdemu na tych samych zasadach. Również w tym przypadku ograniczenie prawa do jawnej rozprawy rozciąga się na okres roku po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii.

Z tych powodów wnosimy o rozważenie możliwości wystąpienia przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej z inicjatywą ustawodawczą, mającą na celu zmianę art.15zsz⁴ ustawy o COVID-19 w kierunku zaproponowanym przez Stowarzyszenie w art. 1 projekcie ustawy zmieniającej (załącznik nr 1 do petycji).

2. Zmiana art.15zsz⁶ 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

Przepis ten wyłącza, także przez rok po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, obowiązek prezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego i prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych, przewidziany w art.46 § 2 i art. 24 § 2 p.u.s.a. zwołania zgromadzenia ogólnego sądu, czyli jednego z organów samorządowych sądów. Powoduje także niemożność skorzystania przez członków Zgromadzenia Ogólnego NSA z możliwości żądania zwołania przez prezesa NSA zgromadzenia tego sądu (§ 4 ust.2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 4 lipca 2020 r. Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1202) i uniemożliwia wypełnianie przez zgromadzenia ogólne przypisanych im ustawą uprawnień. Trudno znaleźć uzasadnienie takiego rozwiązania, poza zamiarem ograniczenia uprawnień samorządu sędziowskiego, w sytuacji, gdy nie ma już zagrożenia dla zdrowia uczestników zgromadzenia, nic nie wskazuje także na istnienie jakiegokolwiek przesłanki z art. 31 ust. 3 Konstytucji do ograniczenia uprawnienia członków zgromadzenia do żądania jego zwołania. Z tych względów naszym zdaniem przepis ten również powinien być zmieniony poprzez wykreślenie z jego treści słów „stanu zagrożenia epidemicznego” „ oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich”.

3. Zmiana art. 94 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Wprowadzenie ustawą COVID-19 możliwości przeprowadzenia rozprawy zdalnej za pomocą urządzeń technicznych zapewniających jednoczesne przekazywanie dźwięku i obrazu na odległość przy obecności stron i uczestników postępowania poza budynkiem sądu spowodowało, że strony i uczestnicy postępowania mogli zapoznać się z taką formą rozprawy. Dotychczas w p.p.s.a. przewidziano możliwość przeprowadzenia rozprawy zdalnej tylko wówczas, gdy strony i uczestnicy postępowania znajdować się będą w budynku innego sądu (art. 94 § 2 p.p.s.a. w brzmieniu obowiązującym od 6 stycznia 2021 r.). Przepis ten był stosowany w przeważającej części przez Naczelny Sąd Administracyjny, umożliwiając udział w rozprawie z budynku wojewódzkiego sądu administracyjnego najbliższego miejscu zamieszkania lub siedziby strony. To rozwiązanie zapewnia możliwość udziału w rozprawie zdalnej także osobom nieposiadającym odpowiednich urządzeń i umiejętności połączenia się z sądem na czas rozprawy.

Ostatnie doświadczenia wskazują jednak, że w niektórych przypadkach większą możliwość osobistego udziału w rozprawie gwarantuje rozprawa zdalna, na której strony mogą znajdować się poza budynkiem sądu. Nie wymaga to także udostępnienia sali rozpraw w innym sądzie administracyjnym na czas rozprawy zdalnej i nie dezorganizuje pracy sądu udostępniającego stronie możliwość udziału w rozprawie zdalnej. Wydaje się, że taką możliwość można zapewnić stronom na ich wniosek także i w okresie po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, zwłaszcza że dotychczasowe przepisy wymusiły przygotowanie w sądach administracyjnych urządzeń technicznych do przeprowadzania rozpraw zdalnych w obu formach (przy obecności stron w innym budynku sądowym oraz poza tym budynkiem). Z tych powodów uważamy zmianę art. 94 p.p.s.a. poprzez dodanie do niego kolejnego paragrafu o treści wskazanej w art. 3 projektu ustawy (załącznik nr 1 do petycji) za uzasadnioną i realizującą konstytucyjną zasadę prawa do sądu.

W imieniu Ogólnopolskiego Stowarzyszenia
Sędziów Sądów Administracyjnych
Prezes Aleksandra Wrzesińska-Nowacka