



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. 15zsz¹ 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 zsz⁴ 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 zzs⁸ 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 zzs⁹. 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 zzs¹ 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 zzs⁹ 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 materialnego¹. 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 trwania². Obowiązek zapewnienia właściwej realizacji prawa do sądu spoczywa na organach państwa, których zadaniem jest zorganizowanie sprawnego sądownictwa i zapewnienia realnego doń dostępu jednostkom³. Skuteczna ochrona sądowa stanowi *conditio sine qua non* poczucia bezpieczeństwa prawnego człowieka, na straży którego stoją właśnie sądy⁴.

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 orzeczenia⁵. Jawność postępowania, w szczególności rozprawy, stanowi istotną gwarancję realizacji zasady sprawiedliwości proceduralnej (*fair trial 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.

¹ 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.

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

³ 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.

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

⁵ 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 zzs¹ 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 prowadzić będą do analogicznych konsekwencji w zakresie dotyczącym postępowań sądowo-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 zzs⁹ 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)⁶. 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 jednostek⁷. 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 stosowania⁸. 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 realizacji⁹.

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 zzs⁹ 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

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

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

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

⁹Trybunał 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 prowadzi 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 stroną¹⁰. 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 sprawy¹¹. Jest to o tyle istotne, że kontrola orzeczeń i decyzji stanowi istotny element ochrony wolności i praw jednostki, przeciwdziałający arbitralności rozstrzygnięć sądowych¹². 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 zzs¹ ust. 1 pkt 3). Jedyne wyjątek, w postaci możliwości

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

¹¹ Zob. M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020, s. 125.

¹² 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 zawziętość 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. 15zsz¹). 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 rozstrzygnięcia 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 zsz⁴ 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 sprawy, 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