

Sygn. akt SK 27/22

Toruń, 13 lipca 2022 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	14. 07. 2022
Nr wg EZD	1997

AMICUS CURIAE

OPINIA PRZYJACIELA SĄDU

FUNDACJI COURT WATCH POLSKA

w sprawie o sygnaturze akt SK 27/22

przed Trybunałem Konstytucyjnym

I Wprowadzenie

Pandemia COVID-19 radykalnie zmieniła funkcjonowanie naszego społeczeństwa w praktycznie wszystkich dziedzinach życia. Koniecznością stało się zatem wprowadzenie odpowiednich rozwiązań legislacyjnych mających na celu ochronę zdrowia i życia obywateli. Kluczowym aktem prawnym w tym obszarze jest ustawa 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 (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.) [dalej: ustawa COVID-19]. Przedmiotem skargi konstytucyjnej o sygn. akt SK 27/22 jest jeden z przepisów ww. ustawy – art. 15z<sup>z</sup>s<sup>1</sup> ust. 1 pkt 3 **ograniczający jawność postępowań sądowych**. Aktualnie obowiązuje on w brzmieniu nadanym mu przez nowelizację wprowadzoną ustawą z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1090).

Przedmiotem ww. skargi konstytucyjnej jest sprawa, w której Skarżąca wniosła pozew o ustalenie prawa do lokalu zamiennego, powołując się przy tym na fakt uprzedniego przydziału mieszkania służbowego jej teściowej i przejście tego prawa na nią, jako członka rodziny, . W I instancji sąd uznał powództwo, a następnie w wyniku apelacji pozwanego wyrok został zmieniony w taki sposób, że

powództwo zostało oddalone. Rozstrzygnięcie sądu II instancji zapadło na posiedzeniu niejawnym na podstawie przepisów ustawy COVID-19. Skarżąca inicjując postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zakwestionowała przepis art. 15zsz<sup>1</sup> ust. 1 pkt 3 ustawy COVID-19 jako niezgodny z treścią przepisu z art. 45 ust. 1 i ust. 2 zd. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Niniejsza *amicus curiae* (opinia przyjaciela sądu) ma na celu wskazać istotne elementy sprawy, które zdaniem Fundacji Trybunał Konstytucyjny powinien wziąć pod uwagę przy jej analizie i rozstrzyganiu.

## II Analiza konstytucyjności art. 15zsz<sup>1</sup> ust. 1 pkt 3 ustawy COVID-19

Dla standardu prawa do sądu kluczowe znaczenie ma art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej:

- Art. 45 1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.*
- 2. 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.*

Rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę, w tym w szczególności art. 15zsz<sup>1</sup> ust. 1 pkt 3 ustawy COVID-19, prowadzą w praktyce do odwrócenia jednej z naczelnych zasad polskiego systemu prawnego, jakim jest jawność postępowania sądowego. Przepisy ustawy COVID-19 wskazują, że w okresie stanu epidemii, stanu zagrożenia epidemicznego oraz w rok po odwołaniu któregoś z nich sąd w pierwszej kolejności powinien przeprowadzić posiedzenie zdalne. Rozprawa lub posiedzenie jawne mogą odbyć się jedynie w przypadku, gdy sąd uzna to za konieczne i nie będzie stanowiło to nadmiernego zagrożenia dla zdrowia uczestniczących osób. W innym razie skieruje on sprawę do rozpatrzenia na posiedzeniu niejawnym. W ten sposób, niezależnie od przedmiotu sporu, każda sprawa rozpatrywana na podstawie

przepisów kodeksu postępowania cywilnego może zostać rozstrzygnięta niejawnie. Zależy to od arbitralnej decyzji sędziego, która nie podlega w żaden sposób weryfikacji i jest podejmowana na podstawie niedookreślonych przesłanek. Pierwotne brzmienie przepisu, sprzed nowelizacji z maja 2021 r., dopuszczało wyrażenie przez stronę sprzeciwu wobec skierowania sprawy na posiedzenie niejawne, co umożliwiało stronie podjęcie decyzji czy godzi się ona na ograniczenie w swojej sprawie gwarancji wynikających z zasady jawności postępowania sądowego czy też nie.

Prowadzi to do sytuacji, w której przeprowadzenie tradycyjnej rozprawy lub posiedzenia jawnego, które z punktu widzenia praw i wolności obywateli pozwalają w najszerszym stopniu je chronić oraz gwarantują największą szansę na sprawiedliwie rozstrzygnięcie, staje się wyjątkiem od zasady. Realizacja zasady jawności pozwala w pełni zaprezentować swoje stanowisko przez strony, zapewnia możliwość bycia wysłuchanym, daje szansę bieżącego reagowania na pojawiające się twierdzenia drugiej strony. Sąd zyskuje możliwość podjęcia interakcji ze stronami oraz zaznajomienia się ze sprawą nie tylko za pośrednictwem akt sprawy i papierowych dokumentów. Wreszcie to jedyna możliwość na poznanie ustnego uzasadnienia motywów wyroku, które powinno w przystępny sposób wyjaśniać uczestnikom postępowania podstawy wydanego orzeczenia. Dzięki zasadzie jawności realizowane mogą być także inne prawa i wartości składające się na prawo do sądu. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny:

*Wymaganie jawności rozpoznania sprawy wynika wprost z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Na gruncie postępowania cywilnego jawność należy do podstawowych zasad procesowych. Wskazuje się, że ma na celu zapewnienie bezstronności sędziego, prawidłowości przebiegu postępowania, mobilizuje sąd do większej staranności i sumienności przy dokonywaniu czynności procesowych<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Wyrok TK z dn. 2.10.2006, sygn. SK 34/06, pkt 3.2.

Na ocenę konstytucyjności regulacji będącą przedmiotem niniejszej skargi wpływa również czas obowiązywania całego art. 15 zzs<sup>1</sup> ustawy COVID-19. Przewiduje ona, że przepisy będą miały zastosowanie *W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich*. Przyjęte rozwiązanie może budzić istotne wątpliwości z perspektywy art. 31 ust 3 Konstytucji Rzeczypospolitej oraz zawartej tam zasady proporcjonalności. W przypadku obowiązywania stanu epidemii oraz zagrożenia epidemicznego można mieć wątpliwości co do tego, czy przyjęte rozwiązania są aby na pewno konieczne w demokratycznym państwie prawa i czy nie naruszają one istoty wolności i praw, w tym przypadku prawa do sądu. Wydaje się, że ochrona zdrowia i życia obywateli mogłaby być zagwarantowana przy użyciu narzędzi w mniejszym stopniu ingerujących w prawo do sądu, zasadę jawności postępowania sądowego oraz prawo do bycia wysłuchanym. Jednocześnie w zakresie obowiązywania omawianych przepisów w okresie roku od ustania jednego z powyższych stanów, ich obowiązywanie nie znajduje żadnego uzasadnienia i jest rażąco nieproporcjonalną ingerencją w wolności i prawa obywateli.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że ustawodawca przy tworzeniu przepisów kierował się w dużej mierze szybkością postępowania, jako tą wartością, której należy w tym przypadku dać prymat:

*W świetle zaistniałych okoliczności, które grożą paraliżem wymiaru sprawiedliwości, należy przyjąć jako zasadę odbywanie rozpraw i posiedzeń jawnych w formie odmiejscowionej. Jeżeli nie ma takiej możliwości, względ na bezpieczeństwo uczestników postępowania oraz pracowników wymiaru sprawiedliwości nakazuje odejście od ściśle postrzeganej zasady jawności zewnętrznej i skierowanie sprawy na posiedzenie niejawne. W ocenie projektodawcy szybkość postępowania jest również wartością, którą należy się w tym przypadku kierować, w szczególności, że nie wpływa ona negatywnie na prawa strony do rzetelnego rozpoznania sprawy<sup>2</sup>.*

---

<sup>2</sup> Uzasadnienie druku sejmowego nr 899, str. 8, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/57F5306C7E6B9378C1258663003EADF5/%24File/899.pdf> [dostęp 28.06.2022 r.].

*Zderzenie dwóch wartości konstytucyjnych (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) – jawności rozprawy i prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, ale z wyłączeniem tej pierwszej, nie pozostawia wątpliwości, której należy dać pierwszeństwo. Są sprawy, które nie mogą lub nie powinny czekać na rozstrzygnięcie, i czasem jedynym sposobem na to jest procedowanie ich w trybie niejawnym, jeżeli oczywiście nie jest możliwe zastosowanie środków porozumiewania się na odległość sądu ze stronami, bo ten sposób przeprowadzania rozprawy ma absolutny priorytet<sup>3</sup>. [wyróżnienie własne, podkreślenie za cytowanym uzasadnieniem]*

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że szybkość postępowania nie może w negatywny sposób wpływać na ochronę praw podmiotowych. Przykładowo można tutaj wskazać wyrok TK z 2.10.2006 r. o sygn. akt SK 34/06:

*Trybunał Konstytucyjny już kilkakrotnie miał okazję wyrazić stanowisko, że szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych. Zdaniem Trybunału: "Uproszczenie i przyspieszenie może niewątpliwie dotyczyć kwestii formalnych (np. wprowadzenie formularzy czy skrócenie terminów składania odwołań), natomiast w żadnym wypadku nie może odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich praw i interesów" (wyrok z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14; wyrok z 13 stycznia 2004 r., jak wyżej)<sup>4</sup>.*

Dla oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu należy również uwzględnić pozostałe regulacje wpływające na decyzję o skierowaniu sprawy do rozstrzygnięcia na posiedzeniu niejawnym. Przepisy ustawy COVID-19 umożliwiły rozpoznawanie spraw cywilnych w formie zdalnej. Regulacja ta jest jednak niezwykle lakoniczna. Brakuje odpowiednich przepisów wykonawczych umożliwiających realizację normy ustawowej, a także odpowiedniego wsparcia technicznego oraz organizacyjnego, pozwalającego na faktyczną realizację tej formy postępowania. Taka sytuacja znacząco utrudnia, a niekiedy wręcz uniemożliwia prowadzenie rozpraw oraz posiedzeń jawnych w trybie zdalnym. Prowadzi to w praktyce do sytuacji, w której każdy

<sup>3</sup> Tamże, s. 8.

<sup>4</sup> Wyrok TK z dn. 2.10.2006 r., SK 34/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 118.

z sądów proceduje w inny sposób i przy użyciu innych narzędzi<sup>5</sup>, co może sprzyjać nierównemu traktowaniu obywateli w zakresie prawa do sądu w zależności od miejsca, gdzie rozpatrywana jest sprawa. Do najczęstszych problemów zgłaszanych w tym obszarze należą: usterki techniczne, słaba jakość połączenia z Internetem, wykluczenie cyfrowe, brak teoretycznego i praktycznego przeszkolenia sędziów oraz administracji sądowej, problemy z uzyskaniem pomocy IT na sali sądowej, niekompatybilność oraz brak współpracy pomiędzy różnymi programami i systemami<sup>6</sup>. W obliczu tej sytuacji w wielu sprawach z konieczności zastosowanie znajdzie art. 15zsz<sup>1</sup>ust. 1 pkt 3.

Całość wskazanych powyżej wątpliwości wskazuje, że strony postępowań spraw toczących się zgodnie z przepisami art. 15 zsz<sup>1</sup> ustawy COVID-19 nie mogą w praktyce zrealizować swojego prawa do bycia wysłuchanym. Jest to jedno z kluczowych elementów prawa do sądu, którego wagę wielokrotnie w swoim orzecznictwie podkreślał Trybunał Konstytucyjny. W niniejszej sprawie sąd zastosował art. 15zsz<sup>1</sup>ust. 1 pkt 3 ustawy COVID-19, przez co Skarżąca została pozbawiona swojego prawa by być wysłuchaną.

*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*

---

<sup>5</sup> K. Rogala, *Rozprawy zdalne w praktyce sądowej*, [w:] J. Gołaczyński (red.), *Postępowanie cywilne w czasie pandemii. E-doręczenia, rozprawa zdalna, posiedzenia niejawne, składanie pism procesowych* Warszawa 2022, str. 134-152

<sup>6</sup> Zob. m.in.: A. Begier, A. Wypych-Knieć, Ł. Małecki Tepicht, *Sądownictwo w czasach COVID-19 - raport z badania wpływu pandemii COVID-19 na wymiar sprawiedliwości w Polsce*, [https://www.iustitia.pl/images/pliki/e-Raport\\_COVID-19-opt.pdf](https://www.iustitia.pl/images/pliki/e-Raport_COVID-19-opt.pdf), Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA, [https://www.iustitia.pl/images/pliki/e-Raport\\_COVID-19-opt.pdf](https://www.iustitia.pl/images/pliki/e-Raport_COVID-19-opt.pdf), [dostęp: 28.06.2022 r.].

K. Jarzmus, M. Szwed, *E-rozprawy w polskich sądach. Jak pandemia COVID-19 wpłynęła na pracę polskich sądów*, [https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2021/03/E-rozprawy\\_Analiza.pdf](https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2021/03/E-rozprawy_Analiza.pdf), [dostęp: 28.06.2022 r.].

K. Jarzmus, *E-rozprawy w polskich sądach. Jak pandemia COVID-19 wpłynęła na pracę polskich sądów - kontynuacja badań*, [https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2021/09/rejonyzdalne\\_popr.pdf](https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2021/09/rejonyzdalne_popr.pdf), [dostęp: 28.06.2022 r.].

*strony do osobistego udziału w czynnościach procesowych. Ustawodawca może ograniczyć udział stron w określonych czynnościach procesowych, ograniczenia takie powinny jednak zawsze posiadać odpowiednie uzasadnienie. Ocena konkretnych rozwiązań ustawowych z punktu widzenia wymogów sprawiedliwości proceduralnej powinna uwzględniać charakter spraw rozpoznawanych w danym postępowaniu<sup>7</sup>. [wyróżnienie własne]*

Regulacje zawarte w art. 15zsz<sup>1</sup> ustawy COVID-19 w żaden sposób nie uwzględnia charakteru rozpoznawanych spraw, wprowadzając możliwość niejawnego rozpatrzenia każdego rodzaju sprawy rozpatrywanej na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Trybunał Konstytucyjny zaznaczał również, że:

*Podstawą sądowego rozstrzygnięcia mogą być tylko takie okoliczności i dowody, do których mogli się ustosunkować uczestnicy postępowania. Jest to zasada określana jako "prawo do wysłuchania"; przyjmuje się, iż w demokratycznym państwie prawnym prawo do sądu nie uwzględniające prawa do wysłuchania byłoby fikcją<sup>8</sup>.*

Przepis art. 15zsz<sup>1</sup> ust. 1 pkt 3 w znaczący sposób ingeruje także w jawność zewnętrzną postępowania. Uniemożliwia on uczestnictwo publiczności w postępowaniach sądowych w sprawach cywilnych. Tym samym obywatele, w tym przypadku Skarżąca, zostają pozbawieni możliwości śledzenia przebiegu ważnych dla siebie spraw przez niezależną publiczność oraz przedstawicieli mediów. Z punktu widzenia wartości demokratycznego państwa prawnego, obecność publiczności, w tym dziennikarzy, służy zasadzie sprawiedliwości i sprawności, ponieważ mobilizuje sąd do efektywniejszego działania. Ponadto „jawny przebieg postępowania pełni rolę edukacyjną i wychowawczą, przyczynia się do zwiększenia zaufania społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości”<sup>9</sup>. Korzyści z jawnego trybu rozpatrzenia wykraczają więc poza cele indywidualnego procesu. Jawność procesu

<sup>7</sup> Wyrok TK z 11.06.2002 r., SK 5/02, OTK-A 2002, nr 4, poz. 41.

<sup>8</sup> Wyrok TK z 13.05.2002 r., SK 32/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 31.

<sup>9</sup> P. Rylski, T. Zembruski, Rozpoznanie spraw cywilnych na posiedzeniu niejawnym, "Przegląd Sądowy" nr 6/2006, s. 84

sądowego i możliwość relacjonowania jego przebiegu przez dziennikarzy stanowi także emanację wyrażonych w Konstytucji wartości: społecznej legitymacji władzy sądowniczej (art. 4), wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54) i prawa do informacji o działaniach organów publicznych (art. 61). Obecność na sali rozpraw publiczności to istotna gwarancja procesowa i ważny czynnik budujący zaufanie obywateli do wymiaru sprawiedliwości. Przepis będący przedmiotem niniejszej skargi konstytucyjnej prowadzi do sytuacji, w której obywatele zostają pozbawieni tych gwarancji, co w istotny sposób uderza w prawo do sądu wyrażone w art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Na wątpliwości w zakresie konstytucyjności przepisu art. 15zsz<sup>1</sup> ust. 1 pkt 3 oraz całości omawianych regulacji w trakcie procesu legislacyjnego zwracały uwagę m.in. Sąd Najwyższy<sup>10</sup> oraz Prokuratoria Generalna RP<sup>11</sup>. Również Rzecznik Praw Obywatelskich w swoich wystąpieniach generalnych sygnalizował istotne wątpliwości<sup>12</sup>.

### III Wnioski końcowe

Podsumowując przedstawioną argumentację należy wskazać, że obecny art. 15zsz<sup>1</sup> ust. 1 pkt 3 jest niezgodny z art. 45 Konstytucji RP oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Skarżąca w wyniku zastosowania tego przepisu została pozbawiona prawa do bycia wysłuchaną, nie mogła przedstawić przed sądem drugiej instancji swoich racji oraz skutecznie bronić się przed wniesioną apelacją. Pozbawiona została także prawa do

---

<sup>10</sup> Sąd Najwyższy, Opinia o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/5BD84BD0A87C5654C1258677002D9A8A/%24File/899-003.pdf> [dostęp: 28.06.2022 r.]

<sup>11</sup> Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, Opinia do druku sejmowego nr 899, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?documentId=44CD7A7A3C7718E2C125867F004DBEE1> [dostęp: 28.06.2022 r.]

<sup>12</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich, Wystąpienie Generalne Rzecznika Praw Obywatelskich skierowane do Ministra Sprawiedliwości o syg. VII.510.13.2022.PKR, [https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-05/Do\\_MS\\_sady\\_dostep\\_30.05.2022\\_1.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-05/Do_MS_sady_dostep_30.05.2022_1.pdf), [dostęp: 28.06.2022 r.]



publicznego procesu, a zainteresowani sprawą przedstawiciele opinii publicznej możliwości jego obserwowania. Ponadto ograniczenia wprowadzone tym przepisem pozostają nieproporcjonalne w obliczu zmieniającej się sytuacji epidemicznej, w szczególności w zakresie w jakim mają obowiązywać rok po ustaniu stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego.

\* \* \*

Fundacja Court Watch Polska jest organizacją pożytku publicznego zajmującą się m.in. działalnością edukacyjną i badawczą w zakresie prawa, praworządności i wymiaru sprawiedliwości (§ 7 pkt 2, 3 i 6 Statutu Fundacji). Owocem tych działań są ogólnodostępne raporty oraz publikacje w czasopismach naukowych, m.in. na temat jawności rozpatrywania spraw sądowych oraz prawa do rzetelnego procesu. Obecnie Fundacja realizuje m.in. projekt *Obrona jawności postępowań sądowych w dobie pandemii i po niej*. Fundacja jest laureatem licznych nagród, w tym Nagrody Prezydenta RP „Dla dobra wspólnego”.

*Opinię sporządził Piotr Sołowij.*

Z poważaniem

/ Fundacja Court Watch Polska

/ *B*artosz Pilitowski  
Prezes Zarządu