

JOANNA SMARŻ

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego

NIEJAWNE POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNE W DOBIE PANDEMII COVID-19 A REALIZACJA PRAWA DO SĄDU

Jawność postępowania sądowego, gwarantowana konstytucyjnie, jako element prawa do sądu, jest jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa. Sprawne działanie sądownictwa administracyjnego jest niezwykle istotne z punktu widzenia dbałości o zgodność z prawem działania administracji publicznej¹. Niestety, pandemia COVID-19 zdestabilizowała funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości i wymagała sięgania do różnych rozwiązań. Początkowo zawieszono bowiem rozpatrywanie spraw², z wyjątkiem spraw pilnych. Z czasem zaś wprowadzono możliwość rozpoznania spraw administracyjnych na posiedzeniu niejawnym³.

¹ J. ZIMMERMANN, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 478-79.

² W pierwotnej wersji u.COVID, tj. 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., poz. 374), z art. 15zss ust. 6 wynikało, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 „nie przeprowadza się rozpraw ani posiedzeń jawnych”, z wyjątkiem rozpraw i posiedzeń jawnych w sprawach określonych w art. 14a ust. 4 i 5 tej ustawy, określonych mianem „pilnych”.

³ Jednocześnie z uchynieniem art. 14a i art. 15zss przepisami ustawy z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku

W odniesieniu do omawianego rozwiązania pojawiły się jednak wątpliwości w zakresie realizacji prawa do sądu. Celem artykułu jest wyjaśnienie, czy wątpliwości te są słuszne. W opracowaniu wykorzystana zostanie metoda dogmatyczno-prawna oraz dorobek literatury i orzecznictwa.

JAWNOŚĆ POSTĘPOWANIA SĄDOWEGO

O randze jawności postępowania świadczy miejsce, jakie przyznano jej w krajowym porządku prawnym (art. 45 Konstytucji RP)⁴ oraz w aktach prawa międzynarodowego (art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁵ i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych⁶). Przepisy te gwarantują każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd⁷.

Na prawo to składa się wiele gwarancji, między innymi nakaz podmiotowego traktowania uczestników postępowania i zakaz arbitralnego działania sądu⁸. Gwarancję w tym zakresie stanowi: prawo do bycia

z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-COV-2 (Dz. U., poz. 875), która weszła w życie 16 maja 2020 r., dodano do tej ustawy art. 15zsz⁴ ust. 2 i 3.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.).

⁵ Sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

⁶ Uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 16 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 23, poz. 80).

⁷ J. GRANOWSKA, *Przestrzeganie praw człowieka w dobie pandemii COVID-19. Stanowisko Rady Europy. Opracowania tematyczne OT-684*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Warszawa 2020, s. 10 i 16.

⁸ Wyrok TK z 30 maja 2007 r., SK 68/06, «Legalis» nr 82512.

wysłuchanym, zasada jawności postępowania⁹ i równości broni¹⁰ oraz wydawanie rozstrzygnięć zawierających rzetelne uzasadnienie¹¹.

Na jawność postępowania składają się: jawność posiedzenia sądowego, jawność postępowania oraz publiczne ogłoszenie orzeczenia¹². Jawność postępowania zaś oznacza jawność dla stron i uczestników postępowania (jawność wewnętrzna) oraz dla publiczności (jawność zewnętrzna)¹³. Pierwszy rodzaj jawności związany jest z prawem do wysłuchania i polega na zapewnieniu stronom i uczestnikom postępowania prawa do bycia informowanym o jego przebiegu, do uczestniczenia w czynnościach procesowych sądu, a także zagwarantowaniu dostępu do akt sądowych i możliwości otrzymywania z nich odpisów, kopii i wyciągów. Zaś jawność zewnętrzna zapewniona jest przez jawne rozpatrzenie sprawy, tj. umożliwienie publiczności wstępu na salę sądową. Rozróżnienie to jest istotne, ponieważ jawność zewnętrzną można w pewnych przypadkach ograniczyć, natomiast jawności wewnętrznej nie.

⁹ J. LITOWSKI, *Ograniczenie jawności postępowania cywilnego z uwagi na stan epidemii wywołany wirusem COVID-19*, «Monitor Prawniczy» 2/2021, s. 68 i n.

¹⁰ P. HOFMAŃSKI, A. WRÓBEL, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. GARLICKI, Warszawa 2010, s. 246, i wyrok ETPC z 15 lutego 2005 r. w sprawie Helen Steel i David Morris p. Wielkiej Brytanii, skarga nr 68416/01, [w:] M.A. NOWICKI, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2005*, Zakamycze 2006, s. 161.

¹¹ R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, «Legalis/el.» 2021, komentarz do art. 90.

¹² Potwierdził to RPO – pismo RPO z 1 czerwca 2020 r. do Ministra Sprawiedliwości znak: VII.510.74.2020.PKR, w związku z przedstawieniem w dniu 18 maja 2020 r. przez Ministerstwo Sprawiedliwości rekomendacji umożliwiających funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w czasie epidemii SARS-CoV-2; Wytyczne MS i GIS dotyczące zasad funkcjonowania sądów w związku z epidemią COVID-19, <https://www.orawarszawa.com.pl/wp-content/uploads/2020/05/Pismo-do-PSA-18.5.2020.pdf> [dostęp 28 maja 2020 r.]. P. GRZEGORCZYK, K. WEITZ, [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. SAFJAN, L. BOSEK, Warszawa 2016, s. 1141.

¹³ Wyrok TK z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, «Legalis» nr 54428.

JAWNOŚĆ POSTĘPOWANIA NA GRUNCIE USTAWY PRAWO O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Realizacja zasady jawności postępowania sądowego następuje przez art. 10 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁴, zgodnie z którym rozpoznanie spraw odbywa się jawnie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Uszczegółowienie nastąpiło w art. 90 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, posiedzenia sądowe są jawne, a sąd orzekający rozpoznaje sprawy na rozprawie¹⁵.

Jawność posiedzeń nie ma więc charakteru absolutnego, co wynika z wymienionych wyżej przepisów, przewidujących wyłączenie jawności w ściśle określonych przypadkach¹⁶. Wynikają one między innymi z art. 45 ust. 2 Konstytucji RP, który przewiduje, że może to nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Niemalże analogiczne wyłączenia wynikają z art. 96 p.p.s.a.

Przepisem szczególnym zaś, o którym mowa w przywołanych przepisach, jest art. 15 zzs⁴ u.COVID, dodany w 2020 r.¹⁷ Zgodnie z pierwotnym brzmieniem ust. 2 tego przepisu 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

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

¹⁵ B. DAUTER, [w:] B. DAUTER, B. GRUSZCZYŃSKI, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 293, i wyrok NSA z 5 października 2006 r., II OSK 747/06, «Legalis» nr 298333.

¹⁶ Wyrok NSA z 23 kwietnia 2020 r., II OSK 1906/19, «Legalis» nr 2370817.

¹⁷ Przepis dodany 16 maja 2020 r. (Dz. U., poz. 875), a obowiązywał w tym brzmieniu do 20 października 2020 r.

użycia powyższych urzędzeń nie wywoła nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w niej uczestniczących. Zgodnie zaś z ust. 3 przewodniczący mógł zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uznał rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można było przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku.

Wskazane rozwiązanie budziło wątpliwości, gdyż ustawodawca posłużył się nieostrym pojęciem „konieczności” rozpoznania sprawy, pozostawiając tę kwestię uznaniu sądów. W praktyce za spełnienie tej przesłanki uznawano także możliwości techniczne sądu, stron i świadków. Niestety, ustawodawca nie zdecydował się początkowo na wprowadzenie regulacji analogicznej do wynikającej z art. 15zsz¹ ust. 2 u.COVID, zgodnie z którym sąd zobowiązany był do zapewnienia możliwości udziału w posiedzeniu zdalnym stronie lub innej osobie wezwanej, jeżeli nie mieli oni możliwości technicznych wzięcia udziału w posiedzeniu zdalnym. Uczyniono to dopiero na mocy przepisów ustawy z 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, które obowiązują od 15 kwietnia 2023 r.¹⁸ Zgodnie z dodanym do art. 15zsz⁴ ust. 5, na wniosek strony lub osoby wezwanej zgłoszony na co najmniej siedem dni przed wyznaczonym terminem posiedzenia zdalnego sąd zapewni jej możliwość udziału w posiedzeniu zdalnym w budynku sądu, jeśli strona lub osoba wezwana wskaże we wniosku, że nie posiada urzędzeń technicznych umożliwiających udział w posiedzeniu zdalnym poza budynkiem sądu.

Uzasadnieniem pierwotnego rozwiązania było przyjęcie, że jeśli ze względów technicznych nie można przeprowadzić rozprawy na odległość, rozpoznanie skargi na posiedzeniu niejawnym będzie kompromisem pomiędzy prawem stron do jawnego rozpoznania sprawy a prawem do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki¹⁹. Przeciwnicy podkreślali jednak, że brak odpowiednich możliwości technicznych sądu nie

¹⁸ Dz. U. z 2023 r., poz. 614.

¹⁹ Wyrok NSA z 3 marca 2021 r., II OSK 1383/18, «Legalis» nr 2616863.

był wystarczającą przesłanką do odstąpienia od posiedzenia zdalnego. Przewodniczący nie był przy tym związany wnioskami stron, lecz miał kierować się możliwościami teleinformatycznymi oraz oceną bieżącej sytuacji epidemicznej²⁰. Dlatego też w zarządzeniach tych, o charakterze „porządkowym”, można było dostrzec automatyzm działania, który budził zastrzeżenia środowiska prawniczego²¹.

Przykładem takiego sprzeciwu może być wystąpienie z 14 grudnia 2020 r. Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wraz z Okręgową Izbą Radców Prawnych w Warszawie, a także z dwudziestoma innymi organizacjami, które wystosowały apel²² do prezesów NSA i WSA w Warszawie, wskazując między innymi, że „skierowanie sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym powinno być środkiem ostatecznym podjętym po indywidualnym zbadaniu każdej sprawy w celu dokonania oceny, czy jak najszybsze rozpoznawanie sprawy jest konieczne oraz czy nie ma możliwości przeprowadzenia rozprawy na odległość lub odroczenia rozpoznania sprawy w celu umożliwienia przeprowadzenia rozprawy w terminie późniejszym”. Jednocześnie zaapelowano o wprowadzenie rozwiązań zmierzających do pełnego wdrożenia art. 15zsz⁴ ust. 2 u.COVID poprzez zagwarantowanie możliwości przeprowadzenia rozpraw online i kierowanie spraw na posiedzenie niejawne wyłącznie w przypadku zgody stron²³.

²⁰ T. ZEMBRZUSKI, *Ograniczenia jawności postępowania w sprawach cywilnych w dobie pandemii – potrzeba chwili czy trwale rozwiązania?*, «Forum Prawnicze» (65)3/2021, s. 9.

²¹ K. KUBICKA-ŻACH, M. SEWASTIANOWICZ, *Niejawne rozprawy w sądach administracyjnych – koronawirus uzasadnieniem łamania konstytucji*, <https://www.prawo.pl/samorzad/niejawne-postepowania-w-sadach-administracyjnych-a-prawo-do-sadu,505238.html> [dostęp 4 stycznia 2023 r.] i K. ŻACZKIEWICZ-ZBORSKA, K. KOŚLICKI, *W NSA hurtowe rozpoznawanie spraw, a skarżący poszkodowani*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/posiedzenia-niejawne-w-sadach-administracyjnych,505351.html> [dostęp 4 stycznia 2023 r.].

²² https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2020/12/wystapienie_NSA_14.12.2020.pdf [dostęp 4 stycznia 2023 r.].

²³ Odpowiedzi na powyższy apel udzielił przewodniczący Wydziału Informacji Sądowej NSA – <https://www.nsa.gov.pl/komunikaty/>

Rozwiązanie przyjęte w pierwotnej wersji art. 15zsz⁴ ust. 3 miało być wyjątkiem, ale niestety stało się zasadą i nie przekonywał argument, że zapewnienie stronie możliwości wypowiedzenia się zabezpiecza realizację prawa do obrony. Strona w takiej sytuacji nie miała bowiem możliwości zapoznania się niejednokrotnie ze stanowiskiem strony przeciwnej ani swobodnej polemiki.

W lipcu 2021 r. ustawodawca zrezygnował z niedookreślonej przesłanki „nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób”, wskazując, że kryterium to wiązało się z koniecznością arbitralnego rozstrzygnięcia przez przewodniczącego, kiedy taka sytuacja zagrożenia zdrowia występowała, ale rozstrzygnięcie to nie musiało opierać się na analizie medycznej, co mogło prowadzić do nadużyć w zakresie jej stosowania, ograniczając prawa strony. Zaś od kwietnia 2023 r. nakazuje się uwzględniać wnioski stron w zakresie zgłoszonego żądania rozpoznawania sprawy na rozprawie, a nie na posiedzeniu niejawnym, z zastrzeżeniem, że wniosek ten jest wiążący dla sądu.

WARUNKI OGRANICZENIA JAWNOŚCI

Ograniczenia jawności posiedzeń muszą być stosowane z uwzględnieniem zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²⁴, której adresatami są też sądy²⁵. Przepis ten stanowi o możliwości wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, jeżeli są one ustanowione w ustawie i jest to konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony określonych wartości. Celem rozwiązań przyjętych w u.COVID jest między innymi ochrona życia i zdrowia ludzkiego przy jednoczesnym zapewnieniu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w dobie pandemii. Wobec powyższego uznano, że

komunikat-w-sprawie-listu-organizacji-spoecznych-dotyczacego-rozpatrywania-spraw-przez-nsa-na-posiedzeniach-niejawnych,news,4,787.php?p=2 [dostęp 4 stycznia 2023 r.].

²⁴ Wyrok WSA z 18 sierpnia 2022 r., II SA/Po 420/22, «Legalis» nr 2748871.

²⁵ P. TULEJA, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. TULEJA, Warszawa 2019, s. 116–117 i 118.

w stanie pandemii istnieją okoliczności, które nakazują uwzględnienie rozwiązań u.COVID w praktyce²⁶.

Jak uznał NSA, rozwiązania przewidziane w art. 15zszs⁴ są ograniczeniem prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy sądowej i wyjątkiem od zasady prymatu rozprawy jako formy rozpoznania sprawy. Odnoszą się jednak do sytuacji wyjątkowej, tj. stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Służą ochronie zdrowia publicznego, a także realizacji zadań władzy publicznej, wynikających z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, a nakazujących zwalczanie chorób epidemicznych, równoważąc wartości indywidualne i publiczne w stanach wyjątkowych²⁷. W świetle powyższego ograniczenia te znajdują uzasadnienie.

WĄTPLIWOŚCI ODNOŚNIE DO ROZWIĄZAŃ PRZYJĘTYCH U.COVID

Jednym z podstawowych zarzutów, jakie można postawić modelowi posiedzeń w dobie COVID, jest ograniczanie jawności posiedzeń, nawet tych przeprowadzanych zdalnie. W odniesieniu do jawności zewnętrznej można mówić nawet o jej wyłączeniu, ponieważ przeprowadzanie posiedzeń zdalnych z zasady wyłącza udział osób postronnych – link videokonferencji udostępniany jest jedynie stronom.

Ograniczenie dostępu do stacjonarnych posiedzeń jawnych było uzasadnione z uwagi na konieczność ochrony zdrowia jego uczestników i spełnienie kryterium konieczności. Jednak brak było podstaw do ograniczania jawności zewnętrznej rozprawy z tych względów. O dopuszczalności ograniczenia prawa do sądu decyduje to, czy te ograniczenia są celowe, niezbędne i proporcjonalne²⁸. W przypadku posiedzeń zdalnych trudno mówić o celowości ich ograniczenia. Ograniczenie jawności zewnętrznej nie jest podyktowane ochroną zdrowia, lecz względami

²⁶ Uchwała NSA z 30 listopada 2020 r., II OPS 6/19, «Legalis» nr 2502885; wyrok NSA z 22 kwietnia 2022 r., I OSK 2126/21, «Legalis» nr 2704352; z 3 sierpnia 2021 r., II OSK 3152/18, «Legalis» nr 2614926.

²⁷ Wyrok NSA z 12 kwietnia 2022 r., II «OSK» 1652/21, «Legalis» nr 2684473, i z 12 kwietnia 2022 r., II «OSK» 1802/21, «Legalis» nr 2692781.

²⁸ Wyrok TK z 12 grudnia 2017 r., SK 39/15, «Legalis» nr 1695383.

technicznymi, wobec tego nie spełniają testu proporcjonalności, czyli są niedopuszczalne.

W odniesieniu do posiedzeń niejawnych ustawodawca upoważnił przewodniczącego do ich przeprowadzenia, jeżeli uznał on rozpoznanie sprawy za konieczne, a nie można jej było przeprowadzić z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Rozwiązanie to rodziło ryzyko naruszeń zasady jawności rozpraw. Ustawa nie zawierała bowiem wytycznych w zakresie możliwości uznania rozpoznania sprawy za konieczne, pozostawiając w tym zakresie swobodę sądowni. Co prawda w orzecznictwie podnoszono, że było to zasadne, gdyż przewodniczący, uwzględniając rekomendacje właściwych organów, był w stanie ocenić, czy ryzyka związane z epidemią pozwalały na przeprowadzenie rozprawy, czy zachodziła potrzeba rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym²⁹. Zgłaszane wątpliwości doprowadziły do wprowadzenia bardzo istotnych zmian w tym zakresie. Obowiązują one od 15 kwietnia 2023 r. i przewidują, że przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli nie sprzeciwiają się temu strony lub uczestnik postępowania. Rozwiązanie to należy uznać za słuszne.

Wskazane ograniczenia budzą dodatkowo wątpliwości w świetle zasady proporcjonalności. Należy bowiem zwrócić uwagę na zakres czasowy obowiązywania art. 15zsz⁴ u.COVID. Przepis ten stosuje się w ciągu roku od odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19. Zatem przepisy, których wprowadzenie zostało uzasadnione pandemią, mają obowiązywać po jej zakończeniu, a nawet rok dłużej, czyli dłużej, niż jest to uzasadnione sytuacją epidemiczną. Ponadto termin końcowy obowiązywania tych przepisów został uzależniony od zniesienia na terenie RP stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego, co stwierdza Rada Ministrów w drodze rozporządzenia³⁰. Zatem, czas obowiązywania przepisu ustawowego został uzależniony od przepisu aktu wykonawczego, co budzi wątpliwość w zakresie zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

²⁹ Wyrok NSA z 12 kwietnia 2022 r., II OSK 1802/21, «Legalis» nr 2692781.

³⁰ Por. art. 46a ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1657 ze zm.).

Należy też zauważyć, że ramy czasowe obowiązywania tego przepisu nie są jednoznaczne. Wątpliwości budzi zarówno data początkowa³¹, jak i końcowa. Stan epidemii nadal obowiązuje, zatem termin roczny, o którym mowa w przepisie, jeszcze nie rozpoczął biegu.

Początkowo przepis art. 15zsz⁴ u.COVID przewidywał obligatoryjne rozwiązanie w określonych ramach czasowych³², co mogło utrudniać dokonanie rzetelnej oceny przez sąd. Osobiste stawiennictwo na posiedzeniu jawnym może być niezbędne na przykład w celu zawarcia ugody lub złożenia przed sądem oświadczenia³³. Dlatego należy pozytywnie ocenić zmianę tego przepisu, który przewiduje już możliwość, a nie zobowiązanie do rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym.

Pomimo wskazanych wątpliwości, w orzecznictwie³⁴ podkreślano, że rozpoznanie sprawy przed sądem administracyjnym na posiedzeniu niejawnym nie pozbawia strony prawa do sądu. Posiada ona bowiem inne możliwości obrony swoich praw, zwłaszcza poprzez zajęcie pisemnego stanowiska przed rozstrzygnięciem sprawy³⁵, a obowiązkiem sądu jest takie zorganizowanie postępowania, aby to uprawnienie strony w sposób należyty zapewnić³⁶.

Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił przy tym uwagę na konieczność rozróżnienia ograniczenia jawności postępowania od pozbawienia możliwości działania, wskazując, że o pozbawieniu możliwości działania można mówić, gdy stronie nie dano w ogóle możliwości działania

³¹ J. SMARŻ, *Problemy w zakresie obliczania terminów postępowania administracyjnego w związku z pandemią COVID-19*, [w:] *Transformacje prawa polskiego w dobie epidemii COVID-19*, red. P. SZUSTAKIEWICZ, M. WIECZOREK, Radom 2020, s. 109-123.

³² K. SZMID, *Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Komentarz*, «Legalis» 2020, komentarz do art. 15zsz¹ i do art. 15zsz².

³³ M. ŚWIDER, *Posiedzenia zdalne w trybie art. 15zsz[I] KoronawirusU w kontekście prawa do rzetelnego procesu*, «Monitor Prawniczy» 19/2022, s. 997.

³⁴ Wyrok NSA z 12 kwietnia 2022 r., II OSK 1652/21, «Legalis» nr 2684473.

³⁵ Wyrok NSA z 22 kwietnia 2022 r., II GSK 1220/21, «Legalis» nr 2687403; z 19 sierpnia 2021 r., I OSK 1165/21, «Legalis» nr 2614575.

³⁶ Wyrok NSA z 8 czerwca 2021 r., III FSK 3586/21, «Legalis» nr 2589913; z 26 maja 2021 r., III FSK 3513/21, «Legalis» nr 2588624.

i z przyczyny leżącej poza nią nie mogła ona w ogóle wziąć udziału w sprawie. W pozostałych przypadkach zachodzi jedynie utrudnienie działania. Samo zaś skorzystanie przez sąd z trybu posiedzenia niejawnego nie pozbawia stron prawa do sądu³⁷.

Należy jednak przyjąć za Janem Zimmermannem, że każde ograniczenie zasady jawności, będącej elementem prawa do sądu, chociaż może nie oddziałuje bezpośrednio na sam dostęp do sądu, wpływa na jego zakres i możliwość rzeczywistej realizacji³⁸. Dlatego też w mojej ocenie, pomimo stanowiska NSA, na pytanie, czy model posiedzeń przyjęty w przepisach u.COVID ograniczał początkowo prawo sądu, należy udzielić odpowiedzi twierdzącej.

PODSUMOWANIE

Przewidziane przez u.COVID rozwiązania modyfikują dotychczasowe zasady rozpoznawania spraw administracyjnych, dokonując rozszerzenia zakresu sytuacji dopuszczających rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym. Niewątpliwie jest to instrument, który pomógł uchronić wymiar sprawiedliwości przed paraliżem. Wpływa też pozytywnie na kwestie sprawności i ekonomii postępowania. Rozwiązania te miały zapewnić ciągłość działania sądów administracyjnych. Niestety, ograniczały jednak jednocześnie prawo do sądu.

Na szczęście znaczna część z nich została usunięta rozwiązaniami obowiązującymi od 15 kwietnia 2023 r. Negatywnie należy jednak ocenić wprowadzenie tych rozwiązań na dłuższy czas, niż jest to niezbędne.

³⁷ Wyrok NSA z 20 lipca 2021 r., II FSK 136/21, «Legalis» nr 2605657.

³⁸ J. ZIMMERMANN, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, «RPEiS» 2/2006, s. 312.

NIEJAWNE POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNE W DOBIE PANDEMII COVID-19 A REALIZACJA PRAWA DO SĄDU

Streszczenie

Zasada jawności postępowania sądowego, gwarantowana konstytucyjnie, jako element prawa do sądu, jest jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa. Niestety pandemia COVID-19 zdestabilizowała funkcjonowanie organów wymiaru sprawiedliwości oraz wymagała podjęcia pilnych decyzji wpływających na ich funkcjonowanie. Początkowo zawieszono bowiem rozpatrywanie spraw, z wyjątkiem spraw pilnych. Z czasem zaś wprowadzono możliwość rozpoznania spraw administracyjnych na posiedzeniu niejawnym. Nowe rozwiązania istotnie modyfikują dotychczasowe zasady rozpoznawania spraw administracyjnych, rozszerzając zakres sytuacji dopuszczających rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym, wykluczając jawność zewnętrzną i ograniczając jawność wewnętrzną. Rozwiązania te, mimo że miały zapewnić ciągłość działania sądów administracyjnych, rodzą pytania o zapewnienie realizacji prawa do sądu.

CLOSED-DOOR ADMINISTRATIVE COURT HEARINGS DURING THE COVID-19 PANDEMIC AND THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO A FAIR TRIAL

Summary

The principle of transparent court proceedings, guaranteed by the Polish Constitution as an element of the right to a fair trial, is one of the basic principles of a democratic state under the rule of law. Unfortunately, the COVID-19 pandemic destabilised the operations of Poland's judiciary, calling for urgent decisions concerning its operations. Initially, proceedings were suspended, except for urgent cases. After some time, arrangements were introduced to have administrative matters examined at a closed-door hearing. These new arrangements were a significant modification of the existing provisions for the examination of administrative cases, extending the scope of situations which allow for the case to be heard in camera, ruling out external disclosure completely and limiting the extent of internal disclosure. Although the new arrangements were expected to ensure the continuity of operations in the Polish administrative courts, they have raised questions concerning the implementation of the parties' right to a fair trial.

Słowa kluczowe: postępowanie sądowoadministracyjne; niejawność postępowania; prawo do sądu; pandemia COVID-19; ograniczenie prawa do sądu.

Keywords: administrative court proceedings; closed-door proceedings; the right to a fair trial; the COVID-19 pandemic; restrictions on the right to a court hearing.

Literatura

- DAUTER B., [w:] B. DAUTER, B. GRUSZCZYŃSKI, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011.
- GRANOWSKA J., *Przestrzeganie praw człowieka w dobie pandemii COVID-19. Stanowisko Rady Europy. Opracowania tematyczne OT-684*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Warszawa 2020.
- GRZEGORCZYK P., WEITZ K., [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1-86*, red. M. SAFJAN, L. BOSEK, Warszawa 2016.
- HAUSER R., WIERZBOWSKI M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, «Legalis/el.» 2021.
- HOFMAŃSKI P., WRÓBEL A., [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1-18*, red. L. GARLICKI, Warszawa 2010.
- KUBICKA-ŻACH K., SEWASTIANOWICZ M., *Niejawne rozprawy w sądach administracyjnych – koronawirus uzasadnieniem łamania konstytucji*, <https://www.prawo.pl/samorząd/niejawne-postepowania-w-sadach-administracyjnych-a-prawo-do-sadu,505238.html>.
- LITOWSKI J., *Ograniczenie jawności postępowania cywilnego z uwagi na stan epidemii wywołany wirusem COVID-19*, «Monitor Prawniczy» 2/2021, s. 68-79.
- SMARŻ J., *Problemy w zakresie obliczania terminów postępowania administracyjnego w związku z pandemią COVID-19*, [w:] *Transformacje prawa polskiego w dobie epidemii COVID-19*, red. P. SZUSTAKIEWICZ, M. WIECZOREK, Radom 2020, s. 109-123.
- SZMID K., *Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Komentarz*, «Legalis» 2020.
- ŚWIDER M., *Posiedzenia zdalne w trybie art. 15zszs[1] KoronawirusU w kontekście prawa do rzetelnego procesu*, «Monitor Prawniczy» 19/2022, s. 997-1007.
- TULEJA P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. TULEJA, Warszawa 2019.
- ZEMBRZUSKI T., *Ograniczenia jawności postępowania w sprawach cywilnych w dobie pandemii – potrzeba chwili czy trwale rozwiązanie?*, «Forum Prawnicze» (65)3/2021, s. 3-18.
- ZIMMERMANN J., *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020.

- ZIMMERMANN J., *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, «RPEiS» 2/2006, s. 307-321.
- ŻACZKIEWICZ-ZBORSKA K., KOŚLICKI K., *W NSA hurtowe rozpoznawanie spraw, a skarżący poszkodowani*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/posiedzenia-niejawne-w-sadach-administracyjnych,505351.html> [dostęp 4 stycznia 2023 r.].