



Łódź, dnia 28 czerwca 2022 r.

Opinia

o senackim projekcie ustawy

o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (druk senacki 727, Senat X kadencji), sporządzona na zamówienie Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w Warszawie

I. Przedmiot i zakres opinii

Przedmiotem opinii jest projekt z dnia 26 maja 2022 r. ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (druk senacki nr 727, Senat X kadencji). Projekt obejmuje trzy artykuły, z których pierwszy zawiera zmianę merytoryczną, drugi stanowi regulację intertemporalną, a ostatni wprowadza *vacatio legis*. Merytoryczna zmiana polega na uchyleniu epizodycznej regulacji procesowej (a mianowicie uchyleniu art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 oraz ust. 4 ustawy z dnia 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. z dnia 29 października 2021 r., Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm., dalej nazywanej ustawą covidową), przewidującej składy jednoosobowe sądów pierwszej i drugiej instancji w sprawach rozpoznawanych według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich.



II. Ocena projektowanych zmian

2.1. **Cel zmiany merytorycznej** nie budzi wątpliwości. W pełni uzasadnione jest uchylenie epizodycznej regulacji zamieszczonej w art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 i ust. 4 ustawy covidowej, zwłaszcza że już na etapie jej wprowadzania zwracano uwagę w dyskursie prawniczym na obniżenie standardów sprawiedliwości proceduralnej postępowania cywilnego m.in. wskutek wyeliminowania składów kolegialnych w postępowaniu cywilnym. Na podstawie powołanego przepisu w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, w postępowaniach toczących się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w pierwszej i drugiej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego; prezes sądu może zarządzić rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów, jeżeli uzna to za wskazane ze względu na szczególną zawiałość lub precedensowy charakter sprawy.

Za celowością uchwalenia projektowanej zmiany przemawia nie tyle znoszenie przez władze publiczne restrykcji związanych ze zwalczaniem pandemii COVID-19, ale przede wszystkim dysfunkcjonalność uchylanych przepisów i brak spójności pozostałych przepisów zawartych w art. 15 zzs¹⁻¹¹. Podstawowe znaczenie dla ograniczenia rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19 miało bowiem inne rozwiązanie procesowe, polegające na szerokim dopuszczeniu do rozpoznawania spraw na posiedzeniach zdalnych (rozprawach i innych posiedzeniach jawnych – art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy covidowej). Skoro jako zasadę przyjęto posiedzenia zdalne, wyeliminowanie składów kolegialnych nie mogło pełnić funkcji polegającej na ograniczeniu rozprzestrzeniania się wirusa wśród osób uczestniczących w wymiarze sprawiedliwości w sprawach cywilnych. Trafna jest w tej kwestii teza zamieszczona w uzasadnieniu do opiniowanego projektu nowelizacji, w której poparto zgłaszane wcześniej zastrzeżenia, iż wyeliminowanie składów kolegialnych nie może być uzasadnione względami ochrony zdrowia (Uzasadnienie, s. 3).

Oprócz wspomnianej dysfunkcjonalności, środek użyty przez ustawodawcę (wyłączenie składów kolegialnych w postępowaniu cywilnym) jest zarazem nieproporcjonalny w stosunku do ograniczenia prawa strony do rzetelnego procesu, a zwłaszcza do kontroli merytorycznego orzeczenia sądu I instancji przez sąd orzekający w II instancji w składzie kolegialnym. Trzeba bowiem podkreślić znaczenie kolegialności składów sądowych w postępowaniu cywilnym dla zapewnienia warunków sprawiedliwości proceduralnej. Dzięki spełnieniu tych warunków dochodzi do ochrony w ramach



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

procedury cywilnej wartości mających umocowanie w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W Kodeksie postępowania cywilnego w sądach I instancji jest przewidziana, co prawda, zasada składu jednoosobowego (art. 47 § 1 KPC), jednak z istotnymi odstępstwami na rzecz składów kolegialnych (art. 47 § 2, art. 509 KPC), a w sprawach o ubezwłasnowolnienie występuje nawet skład trzech sędziów zawodowych (art. 544 § 1 KPC). W postępowaniu przed sądem II instancji według KPC mamy już zasadę składu trzech sędziów zawodowych (art. 367 § 3 zd. 1 KPC). Ponadto w postępowaniu przed sądem I instancji przewidziano w niektórych sprawach kolegialne składy z udziałem ławników, co stanowi wypełnienie ustawowe konstytucyjnego odesłania zawartego w art. 182 Konstytucji RP. Co prawda, w wymienionym przepisie Konstytucji mamy do czynienia z regulacją bardzo ogólną, dającą szerokie pole wyboru dla ustawodawcy zwykłego, ale nadawany przez niego kształt regulacji ustawowej nie może prowadzić do rozwiązań pozornych. W uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2005 r. (P 16/04) podkreślono, że „z treści art. 182 wynika, iż nie jest możliwe ani całkowite wyłączenie obywateli ze sprawowania tej funkcji (wymiaru sprawiedliwości), ani takie jej zawężenie, by udział ten przybrał zakres jedynie symboliczny”. Pogląd ten jest też prezentowany w doktrynie prawa konstytucyjnego (zob. np. P. Wiliński, P. Karlik [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz, pod red. M. Safjana, L. Boska, Legalis 2016, Nb 4 do art. 182).

Kolegialność składu sądu nie stanowi oczywiście wartości samoistnej w procedurze sądowej, natomiast dzięki jej wprowadzeniu w odpowiednim zakresie możliwe jest spełnienie co najmniej **dwóch istotnych kryteriów aksjologicznej oceny regulacji procesowej: zapewnienie równości uczestników oraz realnej weryfikowalności czynności decyzyjnych organów postępowania** (na temat kryteriów aksjologicznej oceny regulacji procesowej zob. szerzej S. Cieślak, Założenia aksjologiczne postępowania cywilnego – propozycja sformułowania kryteriów aksjologicznej oceny regulacji procesowej [w:] Założenia aksjologiczne nowelizacji KPC z 4 lipca 2019 r., pod red. S. Cieślaka, Łódź 2020, s. 23). Dzięki spełnieniu kryteriów aksjologicznej oceny regulacji procesowej możemy uznać, że postępowanie cywilne jest oparte na wartościach proceduralnych i dysponuje niezbędnym podłożem aksjologicznym. Jak każda działalność ludzka prawnie uregulowana, postępowanie cywilne musi być oparte na wartościach, a więc powinno mieć aksjologiczne uzasadnienie.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Wzmocnienie gwarancji równego traktowania uczestników dzięki kolegialnemu składom orzekającym następuje przez ograniczenie potencjalnego wpływu podmiotów zewnętrznych na decyzje sądowe, w sytuacji gdy udział w podejmowaniu decyzji ma kilku członków składu orzekającego. W konsekwencji, decyzja sądu, będąca wynikiem działania grupy sędziów tworzących skład orzekający, daje większe gwarancje bezstronności, a tym samym gwarancje równego traktowania uczestników postępowania cywilnego. Realna weryfikowalność decyzji procesowych ma natomiast szczególne znaczenie przy rozpoznawaniu środków odwoławczych, zwłaszcza jeśli następuje ono w sądzie hierarchicznie wyższym w strukturze sądownictwa powszechnego. Zapewnienie należytej funkcji ochronnej w postępowaniu drugoinstancyjnym nie powinna ograniczać się wyłącznie do umożliwienia stronie odwołania się do sądu, w którym decyzje podejmie sędzia z dłuższym stażem sędziowskim, w porównaniu z sędzią orzekającym w sądzie I instancji. Dodatkowym wymogiem, wypełniającym na poziomie ustawy zwykłej konstytucyjne prawo strony do co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji RP; w doktrynie trafnie uznaje się, że „w relacji do art. 45 ust. 1 podzielić należy pogląd, że art. 176 ust. 1 – w powiązaniu z art. 78 – pozwala w pełniejszym zakresie realizować prawo do sądu, a tym samym stanowi wzmocnienie tego prawa; tak P. Grzegorzczak [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz, pod red. M. Safjana, L. Boska, Legalis 2016, Nb 8 do art. 176), jest podwyższenie gwarancji co do fachowości oraz obiektywizmu sędziów, co następuje przede wszystkim dzięki ustanowieniu składu kolegielnego trzech sędziów zawodowych (art. 367 § 3 zd. 1 KPC).

Podsumowując ten fragment opinii, należy stwierdzić, że zarówno w okresie obowiązywania obostrzeń w związku z pandemią COVID-19 (z uwagi na dysfunkcjonalność środka zastosowanego do osiągnięcia założonego celu), jak i po ich zniesieniu, wyeliminowanie składów kolegielnych w postępowaniu cywilnym budzi zasadnicze zastrzeżenia natury aksjologicznej. Im szybszy będzie powrót do kodeksowej regulacji w zakresie składu sądu, przez wejście w życie opiniowanego projektu nowelizacji, tym będzie to korzystniejsze zarówno dla ochrony praw procesowych uczestników postępowania cywilnego, jak również przyczyni się do podnoszenia powagi wymiaru sprawiedliwości w oczach społeczeństwa.

2.2. Odrębnej uwagi przy ocenie projektu nowelizacji wymaga kwestia optymalnego zakresu nowelizacji ustawy covidowej, w części obejmującej ograniczenia standardu warunków sprawiedliwości proceduralnej w art. 15 zzs¹ ustawy covidowej. W celu ustalenia tego zakresu, warto



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

wykorzystać doświadczenia płynące z rozpoznawania spraw cywilnych w okresie obostrzeń pandemicznych, tak by usunąć wszystkie rozwiązania zawarte w ww. przepisie, ograniczające zasadę jawności postępowania cywilnego, w stopniu stwarzającym wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP. Z drugiej strony celowe jest poddanie ocenie rozwiązań przewidzianych w ww. przepisie, usprawniających postępowanie cywilne dzięki wykorzystaniu środków zdalnej komunikacji, pod kątem ewentualnego wprowadzenia ich na stałe do procedury cywilnej (po ich udoskonaleniu), niezależnie od obowiązywania stanu epidemii bądź stanu zagrożenia epidemicznego.

O ile nie nasuwa wątpliwości celowość zmiany przewidzianej w projekcie nowelizacji, o tyle warto zastanowić się nad jej zakresem. Trzeba bowiem pamiętać, że wprowadzenie w życie zmiany objętej opiniowanym projektem nie usunie wszystkich problemów wyłaniających się na tle regulacji epizodycznej, zamieszczonej w art. 15 zzs¹ ustawy covidowej. W szczególności chodzi o dalsze utrzymywanie **zasady posiedzeń zdalnych**, która jest przewidziana w art. 15 zzs¹ ust 1 pkt 1 tej ustawy. Według tego przepisu rozprawę lub posiedzenie jawne przeprowadza się przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie ich na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku (posiedzenie zdalne), z tym że osoby w nim uczestniczące, w tym członkowie składu orzekającego, nie muszą przebywać w budynku sądu. Co prawda, w kolejnym punkcie powołanego przepisu jest wprowadzona możliwość odstąpienia od tej zasady, jeżeli rozpoznanie sprawy na rozprawie lub posiedzeniu jawnym jest konieczne, a ich przeprowadzenie w budynku sądu nie wywoła nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w nich uczestniczących. Nie zmienia to jednak relacji zachodzącej między zasadą (posiedzenie zdalne), a wyjątkiem od niej, jakim nadal pozostaje jawne posiedzenie w budynku sądu. Taka regulacja stwarza pole do jej nadużywania przez organy procesowe, ze szkodą dla jawnego rozpoznawania spraw cywilnych.

Za uchyleniem również art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 1-2 ustawy covidowej przemawiają argumenty natury aksjologicznej. W okresie obowiązywania obostrzeń pandemicznych regulacja ta spełniała test proporcjonalności ograniczenia prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy cywilnej, składającego się na konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Ograniczenie to nastąpiło w drodze ustawy ze względu na potrzebę ochrony zdrowia obywateli (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Dalsze utrzymywanie jako zasady zdalnych posiedzeń sądowych, w obecnej sytuacji znoszenia obostrzeń sanitarnych w życiu społecznym w Polsce, trzeba uznać za stwarzające istotne zastrzeżenia konstytucyjne. Brak systemu teleinformatycznego, mogącego obsłużyć całość postępowania



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

cywilnego (a nie tylko wybrane rodzaje tych postępowań), jak też brak regulacji prawnej zabezpieczającej warunki udziału w posiedzeniach zdalnych publiczności (jawność zewnętrzna) sprawiają, że celowe jest uchylenie także ww. przepisów ustawy covidowej. Trzeba też zwrócić uwagę na brak systemowego podejścia do projektowanej zmiany, który może stworzyć istotne problemy procesowe. Jako przykład można podać choćby sposób zapewnienia niejawnego charakteru narady sędziów nad mającym zapasć wyrokiem (art. 324 § 1 KPC), w sytuacji gdy przywrócone zostaną składy kolegalne (ławnicze i zawodowe), a nadal zasadą będą posiedzenia zdalne. Pojawia się pytanie, czy brak systemu teleinformatycznego obsługującego w sposób kompleksowy wszelkie postępowania cywilne, w tym także w składach kolegalnych, nie będzie stanowić bariery technicznej dla przeprowadzania takich postępowań. Można mieć uzasadnione wątpliwości, czy dostępne powszechnie na rynku aplikacje internetowe zapewniające zdalną komunikację, będą wystarczające choćby do zapewnienia niejawnego charakteru narady sędziów nad mającym zapasć wyrokiem.

2.3. Sposób unormowania wpływu proponowanej zmiany na postępowania toczące się w dniu wejścia w życie nowelizacji nie nasuwa uwag krytycznych. Ustawodawca mógł skorzystać z kilku wyróżnianych w literaturze (zob. np. W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, Postępowanie cywilne w zarysie, Warszawa 2020, s. 37-38) prawa procesowego systemów określających czasowy zasięg mocy obowiązującej prawa procesowego cywilnego, tj.: systemu czynności postępowania (system aktualizacji), systemu stadiów postępowania oraz systemu jednolitości postępowania (system kontynuacji). W opiniowanym projekcie skorzystano z drugiego systemu (stadiów postępowania – proj. art. 2), według którego do zakończenia toczącego się stadium postępowania (w tym wypadku danej instancji) stosowane są przepisy obowiązujące w dniu wejścia w życie nowego prawa. Wybór ten trzeba uznać za optymalny. Z jednej strony zabezpiecza przed ewentualnymi zarzutami nieważności postępowania z uwagi na nienależyty skład sądu (co mogłoby być podnoszone przy realizacji zasady bezpośredniego działania ustawy nowej – system czynności), a z drugiej – pozwala na powrót do stosowania przepisów KPC o składzie sądu w znaczącej liczbie postępowań cywilnych toczących się w dniu wejścia w życie nowelizacji. Jeżeli w dniu wejścia w życie nowelizacji toczyć się będzie postępowanie przed sądem I instancji, w II instancji postępowanie będzie już przebiegać zasadniczo przed sądem w składzie kolegalnym (art. 367 § 3 KPC). Ponadto, jeżeli w dniu wejścia w życie nowelizacji będzie w toku postępowanie przed sądem II instancji, w razie uchylenia wyroku sądu I instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, dalsze postępowanie przed sądem I



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

instancji będzie się toczyć w składzie zgodnym z przepisami KPC, a więc w niektórych z nich pojawi się już skład kolegialny.

2.4. Czas wejścia w życie projektu nowelizacji zakłada odpowiednie *vacatio legis* (14 dni od dnia ogłoszenia) i nie budzi zastrzeżeń (proj. art. 3).

III. Podsumowanie

- 3.1. Przedstawiony do zaopiniowania projekt ustawy zawiera zmianę idącą niewątpliwie w dobrym kierunku. Zarówno w okresie obowiązywania obostrzeń związanych z pandemią COVID-19 (z uwagi na dysfunkcjonalność środka zastosowanego do osiągnięcia założonego celu), jak i po ich zniesieniu, wyeliminowanie składów kolegialnych w postępowaniu cywilnym budzi zasadnicze zastrzeżenia natury aksjologicznej i zmiany zawarte w projekcie zasługują na szybkie uchwalenie.
- 3.2. Projekt sprawia wrażenie działania mającego na celu jak najszybsze usunięcie wadliwej regulacji procesowej, bez systemowego spojrzenia na powiązane instytucje procesowe, co sprawia, że w najbliższym czasie można się spodziewać kolejnych projektów nowelizacji prawa procesowego cywilnego.
- 3.3. Doświadczenia płynące z postępowań cywilnych toczących się w okresie obostrzeń pandemicznych powinny doprowadzić do wprowadzenia systemu teleinformatycznego obsługującego kompleksowo postępowania cywilne, z dopuszczeniem do odbywania posiedzeń zdalnych, przy jednoczesnym poszanowaniu wartości proceduralnych, które powinny być chronione w procedurach sądowych, w tym zwłaszcza zasady jawności zewnętrznej postępowania cywilnego.

Opracował prof. dr hab. Sławomir Cieślak