

Weronika Szafrąńska¹

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID ID: 0000-0002-6903-8758

ZASADA JAWNOŚCI W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

ABSTRACT

The principle of openness in administrative court proceedings

On the basis of Article 15zszs4 of the Act of March 2, 2020 on special measures to prevent, counteract and combat COVID-19, other infectious diseases and emergencies caused by them, and in connection with the recurrence of successive “pandemic waves” in the fall of 2020, administrative courts began to cancel open hearings and ordered the proceedings to be held during closed door hearings. The aim of this article is to evaluate the aforementioned “COVID regulations” introduced into the Polish legal order which restrict the right of the parties to an open hearing of a case that is pending before administrative courts as well as an attempt to answer the question whether the way judges of

¹ Doktor nauk prawnych, LL.M. (Heidelberg), adiunkt w Zespole Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Członek etatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach. Autorka publikacji z zakresu postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego.

administrative courts apply the aforementioned regulations in the era of the widespread epidemic conforms to the principles of a democratic state of law.

Keywords: closed door hearings, administrative courts, COVID-19, principle of openness

Słowa kluczowe: posiedzenia niejawne, sądy administracyjne, COVID-19, zasada jawności

1. Wstęp

Konstytucyjnie zagwarantowana zasada jawności postępowania sądowego, będąca składową prawa do sądu, jest jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego. Jej międzynarodowe i krajowe podstawy normatywne, a także sposób realizacji w przepisach traktujących o postępowaniu cywilnym czy karnym w polskim systemie prawnym były przedmiotem szeregu opracowań². Śladowe ilości publikacji odnoszących się do tejsze zasady na gruncie postępowania sądownoadministracyjnego wynikają z przyjętego w tej procedurze modelu orzekania kasacyjnego, wyłączającego możliwość prowadzenia pełnego postępowania dowodowego, a także z faktu, iż urzeczywistnianie tej zasady w przepisach prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³ nie budziło dotychczas większych kontrowersji.

Sytuacja ta uległa zmianie w związku z szerzącą się pandemią COVID-19 i przyjętymi przez polskiego ustawodawcę rozwiązaniami prawnymi pozwalającymi na ograniczanie zasady jawności także w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Celem niniejszego artykułu jest ocena wprowadzonych do polskiego porządku prawnego tzw. regulacji covidowych ograniczających prawo

² Zob. m.in. *Jawność i jej ograniczenia. Postępowania sądowe*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2015, *passim*; A. Kościółek, *Zasada jawności w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2018, *passim*; *Jawność procesu karnego*, red. J. Skorupka, Warszawa 2012, *passim*.

³ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.; dalej jako p.p.s.a.).

stron do jawnego rozpatrzenia sprawy oraz analiza sposobu, w jaki sędziowie sądów administracyjnych stosują ww. przepisy. Z uwagi na ramy objętościowe niniejszej publikacji autorka ograniczyła do minimum ogólne uwagi odnoszące się do zasady jawności, odsyłając w tym zakresie do szerokiego wachlarza dostępnych na ten temat publikacji.

2. Istota i konstytucyjne podstawy jawności postępowań sądowych

Zasada jawności jako znajdująca normatywne umocowanie zarówno w Konstytucji RP⁴, jak i międzynarodowych źródłach prawa⁵ jest jedną z zasad naczelných wymiaru sprawiedliwości⁶. Jednocześnie polska doktryna prawa administracyjnego zalicza ją także do głównych zasad procesowych postępowania sądownoadministracyjnego⁷.

Zasada jawności, zgodnie z treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, jest jednym z trzech procesowych komponentów prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, obok sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy i rozpatrzenia bez nieuzasadnionej zwłoki. Stworzone zgodnie z wymaganiami sprawiedliwości i właśnie jawności postępowanie sądowe wraz z prawem dostępu do sądu, rozumianym jako możliwość prowadzenia postępowania przed właściwym, niezależnym i niezawisłym

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483; dalej jako Konstytucja RP.

5 Zob. art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej; art. 10 Powszechnej deklaracji praw człowieka, art. 14 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – o stosowaniu tego przepisu także w postępowaniach sądownoadministracyjnych zob. J. E. Kulikowska-Kulesza, *Polskie postępowanie przed sądami administracyjnymi w świetle standardów ETPC*, Kraków–Legionowo 2016, s. 45 i n.

6 K. Korzan, *Naczelne zasady wymiaru sprawiedliwości i naczelne zasady postępowania nieprocesowego*, „Rejent” 2004, nr 7, s. 11.

7 Wśród przedstawicieli nauk administracyjnych brak ożywionej dyskusji na temat tego, czy zasadę tę traktować tylko jako zasadę wymiaru sprawiedliwości, odmawiając jej przymiotu zasady procesowej – szerzej o tej dyskusji na gruncie postępowania cywilnego zob. A. Kościółek, *op. cit.*, s. 108–109.

sądem, oraz z prawem do uzyskania wiążącego orzeczenia tworzą, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądami doktryny, podstawową wartość demokratycznego państwa prawnego, jaką jest prawo do sądu⁸.

Jakkolwiek zgodnie z literalną treścią art. 45 ust. 1 i 2 Konstytucji RP prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy obejmuje swoim zakresem jawność rozprawy oraz publiczne ogłoszenie wyroku, większość przedstawicieli doktryny optuje za szerokim pojmowaniem konstytucyjnej zasady jawności, tj. jako zasady obejmującej swoim zakresem jawność posiedzeń, jawność rozpatrzenia sprawy, a także publiczne ogłoszenie wyroku⁹.

Tak ujmowana zasada jawności, definiowana przy pomocy kryterium przedmiotowego, jest opisywana w literaturze w dwóch aspektach: jawności wewnętrznej i zewnętrznej (ogólnej, publicznej). Pierwsza z nich odnoszona jest do osób bezpośrednio zainteresowanych rozstrzygnięciem sprawy, a zatem stron i innych uczestników postępowania. Zapewnieniu jawności zewnętrznej służą zaś przepisy umożliwiające zapoznanie się ze sprawą każdemu (społeczeństwu), tj. także tzw. osobom trzecim, niezwiązanym ze sprawą¹⁰.

Zasadę jawności należy postrzegać także przez pryzmat kryterium przedmiotowego, rozumiejąc ją jako zapewniającą możliwość uzyskania informacji o danym postępowaniu sądowym, co wiąże się z koniecznością stworzenia przez ustawodawcę odpowiednich narzędzi dla pozyskiwania wiadomości na temat danej sprawy czy to przez strony i uczestników, czy osoby trzecie¹¹.

⁸ Zob. m. in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50; z 14 listopada 2007 r., SK 16/05; OTK-A 2007, nr 10, poz. 124; M. Florczak-Wątor, *Prawo do sądu jako prawo jednostki i jako gwarancja horyzontalnego działania praw i wolności*, PPKonst. 2016, z. 3, s. 54; S. Pilipiec, *Teoretyczno-prawne aspekty zasady prawa do sądu*, AUMCS Sectio G 2000, t. 47, s. 228–229; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka)*, PiP 1997, z. 11–12, s. 89.

⁹ Zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz, *Art. 45, [w:] Konstytucja RP. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb 108.

¹⁰ A. Kościółek, *op. cit.*, s. 39 i n. oraz podana tam literatura.

¹¹ Zob. K. Gajda-Roszczyńska, *Zasada jawności w postępowaniu cywilnym*, „Iustitia” 2013, nr 1, s. 20; M. Jagielski, M. Niedużak, *Publiczna dostępność orzeczeń sądowych*, Warszawa 2010, *passim*.

Ograniczenia zasady jawności, będącej prawnym standardem konstytucyjnym, muszą mieścić się w granicach wyznaczonych przez Konstytucję RP, ujętych w art. 31 ust. 3 oraz art. 45 ust. 2¹². Należy zauważyć, że każde ograniczanie zasady jawności, będącej, jak wskazano już wcześniej, elementem szeroko pojmowanego prawa do sądu, choć może nie oddziałuje bezpośrednio na sam dostęp do sądu, rozumiany jako możliwość rozpatrzenia sprawy przez niezawisły sąd, wpływa na jego zakres i możliwość rzeczywistej realizacji¹³. Z tego powodu, tworząc przepisy ograniczające zasadę jawności, ustawodawca musi zarazem brać pod uwagę ogólne wymagania wiążące się z ograniczaniem praw obywatelskich, jak wymóg proporcjonalności oraz zachowania istoty danego prawa¹⁴. Ustawowe przepisy, nawet jeśli same zdają się spełniać powyższe wymogi, muszą być konstruowane w sposób niepozwalający na arbitralne ograniczanie zasady jawności przez podmioty je stosujące, co w świetle poczynionych dalej w niniejszej publikacji rozważań stawia pod znakiem zapytania działania sądów administracyjnych względem ograniczania jawności rozpraw w dobie pandemii.

3. Realizacja zasady jawności w postępowaniu sądowoadministracyjnym – uwagi ogólne

Jakkolwiek prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, oparte m.in. na zasadzie jawności, jako prawo uniwersalne odnosi się do każdego rodzaju postępowania sądowego, zadaniem ustawodawcy jest stworzenie procedury zapewniającej jak najpełniejszą realizację zasady prawa do sądu, uwzględniając przedmiot sprawy i cel danego postępowania. Postępowania sądowe ulegają zatem zróżnicowaniu, które niesie ze sobą także możliwość odmiennego ukształtowania przepisów realizujących zasadę jawności.

12 O relacji tychże przepisów zob. A. Kościółek, *op. cit.*, s. 47 i n. oraz podana tam literatura.

13 J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, RPEiS 2006, z. 2, s. 312.

14 P. Sarnecki, *Art. 45*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. II, Warszawa 2016, teza 13.

W odniesieniu do procedury sądownoadministracyjnej ustawodawca, tworząc p.p.s.a., korzystał z rozwiązań przyjętych w procedurze cywilnej. Ogólnym przepisem odnoszącym się do zasady jawności jest art. 10 ww. ustawy, zgodnie z którym rozpoznanie spraw odbywa się jawnie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Usytuowanie tego przepisu w części zatytułowanej „Przepisy ogólne” potwierdza, że zasada jawności postępowania sądownoadministracyjnego należy do jednej z podstawowych zasad procesowych tegoż postępowania.

Przyjmując, dla uporządkowania prowadzonych rozważań, że zasada jawności przejawia się w trzech aspektach: jawności posiedzeń, jawności rozpatrzenia sprawy i jawności rozstrzygnięcia sprawy, w taki też sposób można pogrupować poszczególne przepisy p.p.s.a. zapewniające jej realizację.

Jawność posiedzeń sądowych została przewidziana w art. 90 § 1 p.p.s.a. Ograniczenia podmiotowe dla osób postronnych wiążą się z wiekiem (art. 95 § 1 p.p.s.a. przewiduje co do zasady wymóg osiągnięcia pełnoletności dla uczestnictwa w posiedzeniach) czy możliwościami organizacyjnymi sądu. Ograniczenie jawności zewnętrznej z uwagi na kryterium przedmiotowe zostało przewidziane w art. 96 i 97 p.p.s.a, w których wprowadzono możliwość odbywania posiedzenia przy drzwiach zamkniętych, jeżeli publiczne rozpoznanie sprawy zagrażałoby moralności, bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu, a także gdyby mogły zostać ujawnione okoliczności stanowiące informacje niejawne.

Szeroki wachlarz przepisów, zawartych zarówno w samym p.p.s.a., jak i w ustawach szczególnych, odnosi się do ograniczania zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej jawności posiedzeń z uwagi na obrane przez ustawodawcę kryteria przedmiotowe. Za B. Adamiak i J. Borkowskim¹⁵ można wskazać, że ustawodawca zdecydował się na wyłączenie jawności posiedzeń w kwestiach wypadkowych (np. rozpoznawania wniosku o wyłączenie sędziego, decydowania o zawieszeniu czy o przywróceniu terminu), w kwestiach dotyczących braków formalnych czynności procesowych (np. badanie dopuszczalności skargi i skargi kasacyjnej) oraz w kwestiach dotyczących rozpoznania skargi (wprowadzenie trybu

15 B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2016, s. 453.

uproszczonego zgodnie z art. 119 p.p.s.a.¹⁶). Do czwartej grupy można z kolei zaliczyć sytuacje, w których to przepisy szczególne wyłączają zasadę jawności, jak np. art. 38 ust. 2 ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych¹⁷, bądź też umożliwiając jej ograniczenie samemu sądowi, jak ma to miejsce na podstawie art. 15szs⁴ ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁸.

Należy także zauważyć, że ustawodawca zdecydował się na możliwość ograniczenia jawności rozprawy przed NSA, dając w tym zakresie stronom postępowania wybór między szybkością załatwienia sprawy a ich czynnym udziałem. Zgodnie z art. 182 § 2 p.p.s.a. strona może bowiem rzec się przeprowadzenia rozprawy. W literaturze wskazuje się, że takie rozwiązanie w związku z dookreślonymi podstawami skargi kasacyjnej, a także brakiem postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi należy uznać za racjonalne, a zatem w domyśle i zgodnie z Konstytucją RP¹⁹.

Zasada jawności postrzegana w aspekcie jawności rozpatrzenia sprawy obejmuje swoim zakresem przede wszystkim instytucję dostępu do akt sprawy zapewnioną stronom oraz innym uczestnikom postępowania, w tym ich przeglądania, otrzymywania odpisów, kopii lub wyciągów (art. 12a p.p.s.a.). Warto nadmienić, że przepisy szczególne mogą przewidywać konieczność udostępniania akt osobom trzecim w związku ze sprawowanymi przez nie funkcjami, jak np. Rzecznikowi Praw Obywatelskich²⁰, nawet jeśli nie przystąpiły do danego postępowania sądowoadministracyjnego.

16 Zob. M. Kowalski, *Tryb uproszczony w postępowaniu przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi – pomiędzy jawnością a szybkością postępowania*, ZNSA 2018, nr 4, s. 25 i n.

17 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 742.

18 T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1842; dalej jako ustawa covidowa.

19 Zob. J. P. Tarno [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, Warszawa 2016, s. 217.

20 Zob. art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 627.

Trzecią wskazywaną w doktrynie płaszczyzną zasady jawności jest jawność rozumiana jako zapewnienie szerokiego dostępu do samego rozstrzygnięcia sprawy. Podstawowym sposobem realizacji tego aspektu zasady jawności jest publiczne ogłoszenie wyroku (narada nad nim jest tajna), które w p.p.s.a. znajduje swoją podstawę w art. 139 § 2. Wyjątkiem są tu sprawy rozpatrywane na posiedzeniach niejawnych – w tym wypadku wyrok (jego sentencję bądź wyrok wraz z uzasadnieniem sporządzanym z urzędu) doręcza się stronom postępowania. Jednocześnie jednak należy zauważyć, że wskutek nowelizacji p.p.s.a. w sierpniu 2015 r. wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym podlega także niezwłocznie publicznemu udostępnieniu w sekretariacie sądu na okres 14 dni (art. 139 § 5 p.p.s.a.).

Pisząc o szerokim dostępie do treści orzeczeń w kontekście realizacji zasady jawności, zwraca się uwagę, że udostępnianie treści orzecznictwa sądowego następuje w oparciu o trzy grupy rozwiązań. Publiczne ogłoszenie oraz możliwość dostępu do akt sprawy, których elementem jest także samo orzeczenie, tworzą rozwiązania oparte na przepisach procesowych. Drugą formą udostępniania, opisywaną szeroko w literaturze przedmiotu, jest możliwość uzyskiwania informacji na temat orzeczeń w trybie dostępu do informacji publicznej²¹. W dobie postępującej informatyzacji powyższe możliwości dostępu są uzupełniane elektronicznymi formami przekazu, tzn. udostępnianiem zanonimizowanych treści wyroków w specjalnych portalach internetowych (CBOSA) czy komercyjnych bazach użytkowych.

4. Realizacja zasady jawności przez sądy administracyjne w dobie pandemii

Zasada jawności ujęta w przepisach postępowania sądownoadministracyjnego nie była dotychczas przedmiotem wielu opracowań. Przepisy

21 K. Tomaszewska, *Realizacja jawności orzeczeń sądowych w trybie dostępu do informacji publicznej jako element społecznej kontroli*, PPKonst. 2015, nr 3, s. 15 i n.; też, *Zasada jawności w działalności sądów administracyjnych*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia...*, red. J. Gołaczyński, s. 69 i n.

te nie budzą kontrowersji, bowiem pozwalają na realizację tejsz zasady w sposób odpowiadający standardom międzynarodowym i konstytucyjnym. Sytuacja ta uległa jednak zmianie w związku z szerzącą się od marca 2020 r. pandemią wirusa SARS-CoV-2.

W pierwszym „etapie” pandemii ustawodawca na mocy art. 15zszs ust. 6 ustawy covidowej, który wszedł w życie 31 marca 2020 r., wyłączył możliwość przeprowadzania rozpraw i posiedzeń jawnych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, z wyjątkiem tych prowadzonych w tzw. sprawach pilnych (wskazanych w art. 14a ust. 4 i 5 tej ustawy). Działanie to było powiązane z jednoczesnym wstrzymaniem biegu terminów sądowych. Przepis art. 15zszs został uchylony 16 maja 2020 r. na mocy art. 46 ust. 20 ustawy z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2²², co zbiegło się także z nadaniem dalszego biegu zawieszonym terminom (art. 68).

Jednocześnie ww. ustawą (art. 46 ust. 21) wprowadzono obowiązujący do dziś art. 15zszs⁴, zgodnie z którym:

W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich w sprawach, w których strona wnosząca skargę kasacyjną nie zrzekła się rozprawy lub inna strona zażądała przeprowadzenia rozprawy, Naczelny Sąd Administracyjny może rozpoznać skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli wszystkie strony w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze skierowania sprawy na posiedzenie niejawne wyrażą na to zgodę. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w składzie trzech sędziów [ust. 1];

W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny przeprowadzają rozprawę przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, z tym że osoby w niej uczestniczące nie muszą przebywać w budynku sądu, chyba że przeprowadzenie rozprawy bez użycia

22 Dz.U. z 2020 r., poz. 875.

powyższych urzędzeń nie wywoła nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w niej uczestniczących [ust. 2];

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

W związku m.in. z powyższymi przepisami w działalności sądów administracyjnych w okresie pandemii w kontekście realizacji zasady jawności można wyróżnić dotychczas trzy etapy: pierwszy od marca do połowy maja 2020 r., podczas którego na mocy jednoznacznego przepisu ustawowego, przy jednoczesnym zawieszeniu biegu terminów, sprawy były rozpatrywane na posiedzeniach niejawnych, choć w praktyce sama działalność sądów podlegała daleko idącemu „wyhamowaniu”, wiele posiedzeń było odraczanych, co miało związek z tzw. okresem twardego lockdownu. Drugi etap od połowy/końca maja do końca października 2020 r. to okres, w którym przy zachowaniu odpowiedniego reżimu sanitarnego sądy administracyjne „wznowiły” działalność, rozpatrując sprawy również na rozprawach, choć znaczna część spraw była kierowana na posiedzenia niejawne czy to w związku z zastosowaniem przez przewodniczących art. 15zsz⁴ ust. 3 ustawy covidowej, czy też po prostu zwiększoną ilością wniosków o przeprowadzenie postępowań w trybie uproszczonym.

Trzeci etap, którego początku można upatrywać 16 października 2020 r., to dzień opublikowania zarządzenia nr 39 Prezesa NSA²³, w którym w formie bezosobowej wskazano m.in., że z dniem 17 października 2020 r. w NSA odwołuje się rozprawy, kontynuując działalność orzeczniczą sądu

²³ Zarządzenie nr 39 Prezesa NSA z dnia 16 października 2020 r. w sprawie odwołania rozpraw oraz wdrożenia w NSA działań profilaktycznych służących przeciwdziałaniu potencjalnemu zagrożeniu zakażenia wirusem SARS-CoV-2 w związku z objęciem Miasta Stołecznego Warszawy obszarem czerwonym, <http://www.nsa.gov.pl/komunikaty/zarzadzenie-nr-39-prezesa-nsa-z-dnia-16-pazdziernika-2020-r-w-sprawie-odwolania-rozpraw-oraz-wdrozenia-w-nsa-dzialan-profilaktycznych-sluzacych-przeciwdzialaniu-potencjalnemu-zagrozeniu-zakazenia,news,4,770.php> [dostęp: 31 marca 2021 r.].

w trybie rozpoznawania spraw na posiedzeniach niejawnych, a sprawy wyznaczone do rozpatrzenia na rozprawie kieruje się do załatwienia na posiedzeniu niejawnym. Jak wskazano w ww. zarządzeniu, jego wydanie nastąpiło w związku z intensyfikacją rozwoju epidemii i wprowadzeniem dodatkowych ograniczeń, nakazów i zakazów związanych z objęciem miasta stołecznego Warszawy obszarem czerwonym, o którym mowa w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii²⁴, mając na względzie zalecenia właściwych organów sanitarno-epidemiologicznych. Choć w § 3 ww. zarządzenia wskazano, że jego postanowienia znajdują odpowiednie zastosowanie do wojewódzkich sądów administracyjnych, których siedziby znajdują się na terenie objętym obszarem czerwonym, należy zauważyć, że także prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych nieleżących w obszarze tzw. stref czerwonych wydawali podobne zarządzenia.

Powyższe zarządzenia w kontekście odwoływania rozpraw nie mają jednak żadnego znaczenia prawnego. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z art. 15zszs⁴ ust. 3 ustawy covidowej to przewodniczący składu orzekającego (choć z samego przepisu nie wynika jednoznacznie, czy chodzi o przewodniczącego składu, czy wydziału, pierwsza z opcji zdaje się odpowiedniejsza) w każdej sprawie indywidualnie winien rozstrzygać w pierwszej kolejności, czy przeprowadzenie rozprawy w sądzie nie wywoła nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w niej uczestniczących. Jeśli doszedłby do przekonania, że ryzyko jest za duże, powinien następnie rozważyć, czy jest możliwe przeprowadzenie posiedzenia jawnego w trybie online. Jeśli odpowiedź byłaby przecząca, a jednocześnie rozpoznanie sprawy byłoby zdaniem przewodniczącego konieczne (jak można się domyślać z uwagi na interes strony i charakter sprawy, choć sam ustawodawca nie wyjaśnia tutaj użytego przez siebie zwrotu) – powinien skierować sprawę na posiedzenie w trybie niejawnym. Mimo to nie można oprzeć się wrażeniu, że w wydanych przez poszczególnych prezesów sądów zarządzeniach, nawet jeśli przedstawiciele NSA wskazują, że miały one charakter jedynie porządkowy²⁵, „przesądzono” już

²⁴ Dz.U. poz. 1758, ze zm.; rozporządzenie utraciło moc 28 listopada 2020 r.

²⁵ Zob. przypis nr 27.

niejako z góry, że prowadzenie rozpraw wywoła nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w nich uczestniczących, a także że prowadzenie rozpraw „na odległość” przy pomocy odpowiedniej infrastruktury technicznej jest niemożliwe. Taki „automatyzm” w działaniu sądów budzi sprzeciw części środowiska prawniczego²⁶. W wystąpieniu z 14 grudnia 2020 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka wraz z Okręgową Izbą Radców Prawnych w Warszawie, a także 20 innymi organizacjami wystosowała apel²⁷ do prezesów NSA oraz WSA w Warszawie, wskazując m.in., że przy obecnym brzmieniu przepisów „skierowanie sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym powinno być środkiem ostatecznym podjętym po indywidualnym zbadaniu każdej sprawy w celu dokonania oceny, czy jak najszybsze rozpoznanie 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 autorzy odezwę wskazali, że jakkolwiek jest jasne, iż postępowanie sądowoadministracyjne ma w przeważającej mierze charakter pisemny, prawo do zabrania głosu w toku rozprawy przed wydaniem wyroku daje nie tylko możliwość zaprezentowania końcowego stanowiska stron, ale również wyjaśnienia kwestii wątpliwych i niejasnych zarówno w stanie faktycznym, jak i prawnym sprawy. Jednocześnie zaapelowano o wprowadzenie rozwiązań zmierzających do pełnego wdrożenia art. 15^{szs}⁴ ust. 2 tarczy antykryzysowej poprzez zagwarantowanie możliwości przeprowadzenia rozpraw online i kierowanie spraw na posiedzenia niejawne wyłącznie w przypadku zgody stron. Odpowiedzi na powyższy apel udzielił przewodniczący Wydziału Informacji Sądowej Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁸.

- 26 Zob. m.in. 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>, K. Zaczekiewicz-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: 31 marca 2021 r.].
- 27 https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2020/12/wystapienie_NSA_14.12.2020.pdf, [dostęp: 31 marca 2021 r.].
- 28 <http://www.nsa.gov.pl/komunikaty/komunikat-w-sprawie-listu-organizacji-spoecznych-dotyczacego-rozpatriywania-spraw-przez-nsa-na-posiedzeniach-niejawnych,news,4,787.php>, [dostęp: 31 marca 2021 r.].

Obowiązującą regulację prawną dotyczącą prowadzenia postępowań przed sądami administracyjnymi i stosowanie tychże przepisów w praktyce, polegające na kierowaniu zdecydowanej większości spraw na posiedzenia niejawne, trzeba rozpatrywać w kilku aspektach.

Po pierwsze można zastanowić się, czy przeprowadzanie obecnie rozpraw w salach sądowych za każdym razem może wywoływać nadmierne zagrożenie dla zdrowia. Przy obecnych protokołach bezpieczeństwa wdrażanych w wielu sądach, przewidujących zasłanianie ust i nosa, zachowywanie odstępu, wietrzenie i dezynfekcję sal czy też montaż odpowiednich przesłon odgradzających poszczególnych uczestników posiedzenia, przy jednoczesnym nieprowadzeniu co do zasady postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi (sądy te orzekają na podstawie akt sprawy dostarczanych przez organy administracji z możliwością przeprowadzenia jedynie uzupełniającego dowodu z dokumentu), a tym samym przy braku konieczności przesłuchiwanie świadków czy biegłych można uznać, że wspomniane w przepisie zagrożenie nie jest tak duże, jak wskazywałyby na to skala nieprzeprowadzanych rozpraw. Z drugiej strony, odwołując się np. do rozwiązań przyjętych w sądach administracyjnych naszego zachodniego sąsiada, gdzie również odbywanie rozpraw zostało ograniczone do minimum, należy zrozumieć obawę przewodniczących składów, którzy są odpowiedzialni za zdrowie pozostałych sędziów, a także wszystkich uczestników postępowania. Na marginesie warto jednak nadmienić, że w niemieckich sądach prowadzi się pełne postępowanie dowodowe, tryb odbywania rozpraw w formie wideokonferencji nie stanowi tam zaś problemu²⁹.

Po drugie należy zastanowić się, czy ust. 2 art. 15 zzs⁴ ustawy covidowej w zestawieniu z możliwościami technicznymi sądów administracyjnych nie jest nazbyt śmiałym założeniem ustawodawcy. Z jednej strony, o ile w sądach powszechnych po nowelizacji k.p.c. w 2015 r.³⁰ (w postępowaniach karnych wcześniej) odpowiednie działania dla umożliwienia prowadzenia rozpraw w trybie zdalnym były już wdrażane, o tyle sądy

²⁹ Zob. m.in. roczne sprawozdanie prezydent Oberverwaltungsgericht Nadrenii Północnej-Westfalii: https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/15_210226/index.php, [dostęp: 31 marca 2021 r.].

³⁰ Zob. art. 2 pkt 20 ustawy z 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1311.

administracyjne w kwestii technicznego wyposażenia pozostały w tyle. Z drugiej jednak strony przy obecnym rozwoju techniki i daleko rozwiniętej informatyzacji prowadzenie e-rozprawy w sądzie administracyjnym, w którym nie prowadzi się pełnego postępowania dowodowego, nie wymaga dużych nakładów, jak np. specjalnie przystosowanych sal. Zdaje się zatem, że możliwość prowadzenia posiedzeń na odległość zależy obecnie od zakupu sprzętu komputerowego i odpowiednio stabilnych łącz internetowych. Stosowne oprogramowanie, będące w posiadaniu Ministerstwa Sprawiedliwości, jest z powodzeniem (choć wciąż rzadko) używane w sądach powszechnych, jego obsługa nie wymaga specjalnych, długich szkoleń. Zważywszy, że pandemia trwa już rok, zaś ww. przepis art. 15 zzs⁴ obowiązuje od maja 2020 r., należałoby spodziewać się, że sądy zostały już odpowiednio wyposażone.

W odpowiedzi NSA na wystąpienie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wskazano, że sąd przygotował system umożliwiający przeprowadzenie posiedzenia jawnego na odległość przy użyciu urządzeń technicznych, dostosowując ten system do wymogów ustawy z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych³¹, która wprowadziła do procedury sądowniczej możliwość rozprawy zdalnej, tj. z wykorzystaniem przekazu obrazu i dźwięku na odległość, pod warunkiem że jej uczestnicy przebywają w budynku innego sądu (art. 94 § 2 p.p.s.a). Jak jednak podniesiono w dalszej części komunikatu:

doświadczenia ostatnich tygodni wskazują, że tego typu rozwiązanie nie może być w pełni wykorzystane i nie spełnia oczekiwań uczestników postępowania sądowniczej. W związku z tym nie jest możliwe natychmiastowe uruchomienie zdalnego trybu posiedzeń sądowych w taki sposób, aby strona postępowania mogła uczestniczyć w rozprawie z dowolnego miejsca. Niemniej jednak w Kancelarii Prezesa NSA trwają ustalenia w tym zakresie.

Powyższe wytłumaczenie nie jest przekonujące. Po pierwsze ustawa o doręczeniach elektronicznych wprowadziła możliwość prowadzenia posiedzenia jawnego na odległość w sytuacji normalnego funkcjonowania państwa, tzn. także poza okresem pandemii. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym przepisem szczególnym jest art. 15 zzs⁴ ust. 2 ustawy

³¹ Dz.U. poz. 2320.

covidowej, który wprost stanowi o konieczności prowadzenia e-rozpraw właśnie w sytuacjach, gdy strona postępowania nie przebywa w budynku sądu. I jakkolwiek należy podnosić, że brak przepisów wykonawczych dookreślających jednolite warunki prowadzenia posiedzeń na odległość, w tym także brak jakichkolwiek przepisów odnoszących się do tego zagadnienia w regulaminie Naczelnego Sądu Administracyjnego czy regulaminie wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych, są zjawiskiem negatywnym, w dobie powszechnej informatyzacji społeczeństwa trudno przyjąć bez obiekcji stwierdzenie o niemożliwości natychmiastowego prowadzenia trybu zdalnego. Na przygotowanie uruchomienia tego trybu sądy administracyjne miały czas od maja 2020 r., podobnie na zasygnalizowanie ustawodawcy koniecznych zmian, wymóg stworzenia przepisów wykonawczych.

Jak wskazano we wcześniejszych rozważaniach, zasada jawności obejmuje zarówno aspekt jawności wewnętrznej, jak i zewnętrznej, a zatem jej pełna realizacja wymaga także umożliwienia uczestnictwa w posiedzeniu na odległość osobom trzecim. Działalność sądów powszechnych w tym zakresie wskazuje, że zapewnienie takiego dostępu od strony techniczno-formalnej, przy jednoczesnym poszanowaniu standardów konstytucyjnych, jest możliwe. Dla przykładu zgodnie z zarządzeniem prezes Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia osoby, które złożyły stosowny wniosek o wydanie karty dostępu do posiedzenia za pomocą systemu porozumiewania się na odległość, otrzymują na adres e-mail indywidualny link do połączenia się z posiedzeniem, z jednoczesną informacją o zakazie rejestrowania obrazu i dźwięku oraz obowiązku zachowania przez publiczność powagi, spokoju lub porządku czynności sądowych. Sędziowie mają możliwość zdalnego wyciszania mikrofonu uczestników³².

Oczywiście nawet najlepsza infrastruktura znajdująca się w budynku sądu nie pomoże w przypadku prowadzenia e-rozprawy, jeśli strony i uczestnicy postępowania sami nie będą mieli technicznych możliwości

32 Zarządzenie nr 52/2020 Prezesa Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie elektronicznych kart wstępu na rozprawy i posiedzenia jawne oraz udziału publiczności w rozprawach i posiedzeniach jawnych przez internet, <https://lodz.sr.gov.pl/zarządzenie-nr-522020-prezesa-sadu-rejonowego-dla-lodziszrodmiestia-w-lodzi-z-dnia-28-maja-2020-roku,new,mg,338,340.html,6465>, [dostęp: 31 marca 2021 r.].

uczestniczenia w tak zorganizowanym posiedzeniu. Zdaje się, że to właśnie obawy przed wystąpieniem tego rodzaju problemów, a w efekcie konieczność przesuwania posiedzeń, na których wystąpiłyby problemy techniczne uniemożliwiające na przykład dołączenie do posiedzenia któregoś z uczestników, wspólnie z niedoborami sprzętu, a także obawą przed nagrywaniem posiedzeń online wpłynęły na tak powściągliwy stosunek sądów administracyjnych do posiedzeń zdalnych. Powyższe nie zmienia jednak faktu, że okres niemalże roku to wystarczający czas na stworzenie odpowiednich technicznych i prawnych podwalin dla wprowadzenia koniecznych rozwiązań. Wskazane „obawy” sędziów nie legitymizują zdaniem autorki odgórnego przesądzenia o nieprzeprowadzaniu posiedzeń na odległość.

Analizując art. 15zszs⁴ ustawy covidowej, należy zwrócić także uwagę na dokonane przez ustawodawcę rozróżnienie. W przypadku wydania w sądzie administracyjnym przez przewodniczącego składu zarządzenia o przeprowadzeniu posiedzenia niejawnego ustawodawca nie przewidział możliwości wyrażenia sprzeciwu przez stronę postępowania. Taka możliwość została zaś przewidziana w art. 15zszs¹ pkt 2 tej ustawy, traktującym o postępowaniach cywilnych, w którym to przepisie przewidziano konieczność wysłania zawiadomienia o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne. Choć ustawodawca w art. 15zszs⁴ nie wspomina o konieczności wysyłania zawiadomień, jest oczywiste, że dla uczynienia zadość zasadzie prawa do sądu strona musi zostać zawiadomiona o wydaniu przez przewodniczącego zarządzenia o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne i możliwości wypowiedzenia się w sprawie. Co zatem w sytuacji, w której strona po otrzymaniu takiego zawiadomienia stanowczo sprzeciwiłaby się przeprowadzeniu w jej sprawie posiedzenia niejawnego? Czy sąd, wskazując na brak takiej instytucji w przepisach, mógłby zignorować jej żądanie? W świetle zasady prawa do sądu i jawności postępowania jest to zdaniem autorki rozwiązanie nieakceptowalne. W takiej sytuacji sąd winien zatem albo przeprowadzić postępowanie w trybie zdalnym, albo, jeśli strona nie wyraża zgody na taką formę porozumiewania się, w drodze wyjątku przeprowadzić rozprawę na miejscu, w sytuacji kiedy w ocenie przewodniczącego przeprowadzenie rozprawy bez użycia urządzeń porozumiewania się na odległość nie wywoła nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w niej uczestniczących.

Odnosząc się do kwestii naruszenia zasady jawności postępowania sądowo-administracyjnego w dobie pandemii, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, że w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych wykładnia art. 15zszs⁴ ustawy covidowej nie budzi wątpliwości. W kolejnych uzasadnieniach powtarzane są poglądy, zgodnie z którymi ww. przepis należy traktować jako przepis „szczególny” w rozumieniu art. 10 i art. 90 § 1 p.p.s.a. Jak wskazują sądy, samo prawo do publicznej rozprawy, jako niemające charakteru absolutnego, może podlegać ograniczeniom na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Skoro zatem ograniczenia zostały przyjęte w ustawie oraz wynikają, zdaniem sędziów, bezsprzecznie z konieczności ochrony zdrowia i życia w związku z zapobieganiem i zwalczaniem zakażenia wirusem SARS-CoV-2, konieczne jest uwzględnianie rozwiązań powyższej ustawy w praktyce działania organów wymiaru sprawiedliwości. Jednocześnie w orzecznictwie wskazuje się, że z perspektywy zachowania prawa do rzetelnego procesu sądowego najistotniejsze jest zachowanie uprawnienia do przedstawienia przez stronę swojego stanowiska w sprawie (gwarancja prawa do obrony). Dopuszczalne przepisami szczególnymi odstępstwo od posiedzenia jawnego sądu administracyjnego na rzecz formy niejawnej winno następować z zachowaniem wymogów rzetelnego procesu sądowego. Ten standard ochrony praw stron i uczestników został zachowany, skoro wskazanym uprzednio zarządzeniem przewodniczącego wydziału strony zostały o tym powiadomione i miały możliwość zajęcia stanowiska w sprawie³³.

W powyższych wyjaśnieniach powielanych w wyrokach sądów składy orzekające w „subtelny” sposób omijają problematykę nieprzeprowadzania posiedzeń online. Zdaje się, że nawet założywszy, iż art. 15zszs⁴ ustawy covidowej jest zgodny z Konstytucją RP (ewentualna polemika wymagałaby osobnego opracowania), wątpliwości budzi sposób stosowania powyższego przepisu przez sądy administracyjne. Praktyka wskazuje, że z przepisu art. 15zszs⁴ ust. 3, który miał być wyjściem awaryjnym, stosowanym w drodze wyjątku, uczyniono zasadę. Droga na skrót obrona przez sądy administracyjne prowadzi do wytworzenia

³³ Zob. uchwała NSA z 30 listopada 2020 r., OPS 6/19, LEX nr 3085952, na której przytoczony fragment uzasadnienia powołują się sędziowie WSA w swoich orzeczeniach.

niebezpiecznego precedensu. Nie przekonuje także argument, według którego samo zapewnienie stronie możliwości do wypowiedzenia się zabezpiecza w wystarczającym stopniu prawo do obrony. Strona w takim systemie procedowania często nie ma możliwości zapoznania się ze stanowiskiem strony przeciwnej, nie wie, czy nie złożyła ona uzupełniającego dowodu z dokumentu. Polemika ze stroną przeciwną zapewniona podczas rozprawy zostaje wyeliminowana w związku z rozpoznawaniem sprawy na posiedzeniu niejawnym.

Opierając się na aktualnych podstawach prawnych, należy zauważyć, że sprawa może być obecnie rozstrzygana na posiedzeniu niejawnym (pomijając oczywiście postępowania prowadzone w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 p.p.s.a.), gdy stosowne zarządzenie zostanie wydane przez przewodniczącego. Choć powyższego zarządzenia nie doręcza się stronom, bowiem ustawodawca nie przewidział możliwości jego zaskarżenia, nie budzi wątpliwości, że tak zaordynowane posiedzenie niejawne może się odbyć tylko, gdy strony zostały uprzednio powiadomione o tym fakcie i miały możliwość zajęcia stanowiska w sprawie. Powoływanie się jednocześnie w orzeczeniach zapadłych w tym trybie na październikowe zarządzenia prezesów sądów w sprawie odwołania rozpraw dla usankcjonowania prowadzenia posiedzenia w trybie niejawnym, nawet jedynie w kontekście „wzmacniania argumentu o możliwości rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym”³⁴, jest działaniem błędnym³⁵. Zarządzenia te nie miały żadnego znaczenia prawnego i były działaniami pozbawionymi podstawy prawnej. Trzeba jednoznacznie wskazać, że w świetle art. 15zsz⁴ ustawy covidowej prezesi sądów administracyjnych nie zostali upoważnieni do arbitralnego wyłączania jawności posiedzeń i tym samym ograniczania zasady prawa do sądu. Odwoływanie się do tych zarządzeń w uzasadnieniach orzeczeń wprowadza w błąd strony postępowania działające przeciwieństwo często bez profesjonalnych pełnomocników.

34 Zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z 1 grudnia 2020 r., I SA/Wr 817/19, LEX nr 3124514.

35 Zob. np. wyroki: WSA w Gdańsku z 24 lutego 2021 r., II SA/Gd 509/20, LEX nr 3151150; WSA w Bydgoszczy z 19 stycznia 2021 r., I SA/Bd 737/20, LEX nr 3124172; WSA w Bydgoszczy z 9 lutego 2021 r., I SA/Bd 711/20, LEX nr 3146129.

Jeśli przyjąć, że strona postępowania sądownoadministracyjnego prowadzonego przed WSA nie otrzymała zatem stosownego powiadomienia, w którym poinformowano ją o skierowaniu jej sprawy na posiedzenie niejawne i o możliwości wypowiedzenia się w sprawie, a sprawa została mimo to rozpoznana na posiedzeniu niejawnym, postępowanie to jest dotknięte wadą nieważności, ujętą w art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a., tj. należy uznać, że strona została pozbawiona możliwości obrony swych praw. Zarzut ten nie musi zostać podniesiony w skardze kasacyjnej, NSA powinien brać go pod uwagę z urzędu, choć w opisanej sytuacji mógłby być w istocie jedynym wskazanym w skardze zarzutem.

Jeśli strona sprzeciwiła się przeprowadzeniu postępowania na posiedzeniu niejawnym, a WSA mimo to odbył posiedzenie w takim trybie i wydał wyrok, autorka także skłaniałaby się ku uznaniu, że postępowanie było obarczone ww. wadą nieważnościową. Jeśli sąd zaproponowałby stronie odbycie posiedzenia w trybie zdalnym, na co strona również nie wyraziła zgody (uznała, że nie ma takich możliwości technicznych), właściwym działaniem byłoby odroczenie rozprawy, w takim wypadku niejako na życzenie strony, aż do czasu, w którym przewodniczący uznałby, że przeprowadzenie rozprawy nie będzie stwarzało zagrożenia dla zdrowia. Sam fakt, że ustawodawca nie przewidział w swojej regulacji ustawowej możliwości wyrażenia sprzeciwu dla posiedzenia niejawnego, nie oznacza, że sądy mogą ignorować wolę stron w odniesieniu do konstytucyjnie zagwarantowanego prawa, jakim jest prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy.

W orzecznictwie TK z jednej strony zwraca się bowiem uwagę, że każdy z komponentów zasady prawa do sądu, tj. prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy, a także rozpoznania bez zbędnej zwłoki, ma charakter równorzędny³⁶. Z drugiej trybunał podkreśla, że realizacja zasady szybkości postępowania nie może wpływać szkodliwie na gwarancje procesowe jego uczestników, prowadzić do konfliktu z dochodzeniem do prawdy w procesie ani też ograniczać uprawnień procesowych

36 Zob. m.in. wyroki TK: z 9 lipca 2002 r., P 4/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 52; z 11 marca 2003 r., SK 8/02, OTK-A 2003, nr 3, poz. 20; z 26 stycznia 2005 r., P 10/04, OTK-A 2005, nr 1, poz. 7; z 9 stycznia 2006 r., SK 55/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 1; z 1 lipca 2008 r., SK 40/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 101.

ustawowo zagwarantowanych uczestnikom postępowania³⁷, uproszczenie i przyspieszenie postępowania może zaś odnosić się do kwestii formalnych, ale nie do podstawowych uprawnień stron³⁸. Przepisy, a także działania zmierzające do przyznania pierwszeństwa zasadzie szybkości nad zasadą jawności, przy braku akceptacji strony postępowania, godzą w wskazany wyżej ugruntowany konstytucyjny wzorzec.

Ponadto trzeba podkreślić, że w ust. 3 art. 15zsz⁴ ustawy covidowej wskazano, iż zarządzenie posiedzenia niejawnego może nastąpić, jeśli przewodniczący uzna rozpoznanie sprawy za konieczne – zdaje się zatem, że zignorowanie sprzeciwu strony wobec przeprowadzenia postępowania na posiedzeniu niejawnym wymaga jednocześnie bardzo wnikliwego wyjaśnienia w wyroku, dlaczego przewodniczący uznał tak daleko idącą konieczność rozpoznania sprawy, że zignorował wolę strony i uznanie przez nią swojej własnej sprawy za niewymagającą natychmiastowego orzekania za cenę pozbawienia się gwarancji jawnego rozpatrzenia sprawy.

W przypadku odebrania powiadomienia o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne i niewyrażeniu sprzeciwu próba podważenia orzeczenia WSA czy to drogą skargi kasacyjnej w związku z przesłanką nieważnościową, czy to na etapie wznowienia postępowania w świetle aktualnego orzecznictwa NSA może być działaniem z góry skazanym na porażkę. W takiej sytuacji sądy będą raczej przyjmować, że strona świadomie zrezygnowała ze swojego prawa.

W sytuacji nieprzeprowadzenia rozprawy nawet w trybie zdalnym, kiedy orzeczenie WSA stało się prawomocne, można rozważyć także wniesienie skargi o wznowienie postępowania w oparciu o przesłankę pozbawienia strony możliwości działania (art. 271 pkt 2 p.p.s.a.), gdyż ten środek zaskarżenia przysługuje zarówno od orzeczenia WSA, jak i NSA (art. 275 p.p.s.a.). W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie wskazuje się, że przez zapewnienie możliwości działania stronie należy

37 Zob. m.in. wyroki TK: z 18 lutego 2009 r., KP 3/08, OTK-A 2009, nr 2, poz. 9; z 13 maja 2002 r., SK 32/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 31; z 7 grudnia 2010 r., P 11/09, OTK-A 2010, nr 10, poz. 128; zob. też M. Kłopocka, *Prawo do sądu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis „Prawo”, t. LXXXVI, 2007, s. 74.

38 Wyrok TK z 15 kwietnia 2009 r., SK 28/08, OTK-A 2009, nr 4, poz. 48.

rozumieć przede wszystkim umożliwienie jej dokonywania czynności procesowych, m.in. poprzez prawidłowe zawiadamianie o rozprawach i umożliwienie uczestniczenia w nich. Pozbawienie strony możliwości działania zachodzi wówczas, gdy zaistniałe naruszenie przez sąd określonych przepisów postępowania godzi bezpośrednio w istotę procesu, tj. gdy z powodu uchybień procesowych sądu strona została pozbawiona możliwości udziału w postępowaniu lub istotnej jego części i nie miała możliwości usunięcia skutków tych uchybień przed wydaniem orzeczenia kończącego postępowanie w danej instancji³⁹. Brak doręczenia zawiadomienia o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne jest takiego rodzaju uchybieniem. Zdaniem autorki zignorowanie sprzeciwu strony przy jednoczesnym niezaproponowaniu odbycia rozprawy w trybie online również można uznać za godzące w istotę procesu poprzez pozbawienie strony jej konstytucyjnej gwarancji jawności rozpatrzenia sprawy.

Odrębnej analizy wymaga przeprowadzanie posiedzeń niejawnych przed NSA. Artykuł 15zszs⁴ ust. 1 ustawy covidowej wyraźnie uzależnia przeprowadzenie posiedzenia niejawnego od zgody strony, która w myśl tego przepisu otrzymuje „jedynie” zawiadomienie o zamiarze skierowania sprawy na posiedzenie niejawne, nie zaś zawiadomienie o skierowaniu. Jednocześnie praktyka orzecznicza NSA wskazuje na częste ignorowanie powyższego przepisu, stosowanie art. 15zszs⁴ ust. 3 ustawy covidowej i przekazywanie spraw na posiedzenia niejawne niezależnie od uzyskania zgody strony czy wyrażenia przez nią sprzeciwu. Tym samym należy zatem uznać, że NSA kwalifikuje większość zawisłych przed nim spraw jako konieczne do rozpoznania.

W uzasadnieniach orzeczeń oprócz powoływania się na ww. zarządzenie Prezesa NSA podawano m.in., że zgodnie ze wskazaną regulacją (zapewne chodziło o art. 15zszs⁴) brak jest podstaw do uzależnienia rozpatrzenia sprawy od zgody lub sprzeciwu strony, wymogi zaś ciągłości działania i bieżącego rozpatrywania spraw przez NSA w tym wyjątkowym okresie, z powodu narzuconego reżimu sanitarnego, powodują niemożność uwzględnienia wniosku o rozpatrzenie sprawy na rozprawie, gdyż niemożliwy do przewidzenia jest termin, w którym mogłoby

³⁹ Zob. wyroki NSA: z 8 grudnia 2020 r., I OSK 305/19, LEX nr 3109041; z 26 stycznia 2011 r., II OSK 149/10, LEX nr 952958.

to nastąpić. Brak możliwości przeprowadzenia e-rozprawy zrzuca się na strony postępowania, wskazując, że fakt posiadania takich możliwości u jednej strony nie może wpływać na sytuację procesową pozostałych uczestników postępowania, tzn. fakt, że takie możliwości ma jedna ze stron, nie oznacza automatycznie, że każdy uczestnik postępowania dysponuje takimi samymi możliwościami technicznymi przekazu, a tylko taka możliwość stanowiłaby o możliwości przeprowadzenia rozprawy na odległość⁴⁰. Pytaniem bez odpowiedzi pozostanie, czy sędziowie zapytali wcześniej strony o ich możliwości techniczne.

Broniąc poglądu NSA o możliwości autorytarnego decydowania o niejawności postępowania, należy nadmienić, że zdaniem ETPC stosowanie standardu ochronnego jawności postępowania określonego w art. 6 EKPC w postępowaniu przed sądem odwoławczym zależy od specyfiki konkretnego postępowania⁴¹. Trybunał dopuszcza rezygnację z zasady jawności przed sądem II instancji, biorąc pod uwagę szczególne cechy danego postępowania, przy jednoczesnym uwzględnianiu prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, potrzebę szybkiego i efektywnego załatwienia sprawy oraz fakt, że rozprawa odbyła się już przed sądem pierwszej instancji⁴². Ukształtowanie postępowania drugoinstancyjnego przed NSA, w tym takie rozwiązania, jak niemożność późniejszego uzupełniania podstaw skargi kasacyjnej czy nieprowadzenie postępowania dowodowego, to te cechy postępowania „odwoławczego”, które w świetle orzecznictwa ETPC „kwalifikowałyby” dane postępowanie do wyłączenia jawności, nawet w przypadku braku zgody stron postępowania⁴³. Należy jednakże wskazać, że w polskiej literaturze

40 Zob. postanowienia NSA: z 22 października 2020 r., II FSK 1389/18, LEX nr 3067338; z 1 grudnia 2020 r., II FSK 2207/18, LEX nr 3087498.

41 Zob. wyrok ETPC z 29 października 1991 r. w sprawie nr 11826/85 Helmers przeciwko Szwecji, baza HUDOC.

42 M. A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo*, Warszawa 2001, s. 457.

43 Tak ukształtowane postępowanie odwoławcze, w którym rozstrzygane są nie kwestie faktyczne, lecz wyłącznie kwestie prawne, mogłyby zostać uznane za zgodne ze standardem wynikającym z art. 6 EKPC nawet wówczas, gdy w postępowaniu przed sądem drugiej instancji oskarżony nie miał prawa do publicznego wysłuchania, a zatem wyłączono także jawność wewnętrzną; zob. wyrok ETPC z 26 maja 1988 r. w sprawie Ekbatani przeciwko Szwecji, skarga nr 10563/83, HUDOC.

prezentuje się także stanowisko, zgodnie z którym, z uwagi na fakt, że art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie różnicuje zasady jawności w zależności od fazy postępowania, winna ona zostać zapewniona przed każdą instancją⁴⁴. I o ile polski ustawodawca ze względu na wyżej wspomnianą specyfikę postępowania sądowoadministracyjnego zezwolił stronie w art. 176 § 2 p.p.s.a. na „wybór” pomiędzy zasadą jawności a szybkością rozstrzygnięcia sprawy przed NSA, o tyle wykładnia art. 15zszs⁴ ustawy covidowej polegająca na pominięciu jego ust. 1, przy jednoczesnym ignorowaniu woli strony względem sposobu rozpatrzenia jej sprawy, jest działaniem budzącym wątpliwości. Jak bowiem wyjaśnić uznanie przez NSA rozpoznania sprawy za konieczne w sytuacji, w której sama strona, wnosząc sprzeciw, wskazuje, że nie zgadza się z taką interpretacją, jej zdaniem bowiem interes i sam charakter sprawy nie wymagają natychmiastowego orzekania w sprawie i ograniczania jej konstytucyjnego prawa do jawności postępowania? Zgodnie z przytoczonym wyżej orzecznictwem TK realizacja zasady szybkości nie może wpływać na ograniczanie procesowych gwarancji strony, a za takie ograniczenie należy zdaniem autorki uznać nierespektowanie woli strony odnośnie do sposobu procedowania.

W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że w przypadku nieodręczenia zawiadomienia o skierowaniu (zamiarze skierowania) sprawy na posiedzenie niejawne bądź też jawnego zignorowania przez sąd wyrażonego w tej kwestii sprzeciwu strona może bronić się wniesieniem skargi o wznowienie postępowania w oparciu o przesłankę pozbawienia strony możliwości działania (art. 271 pkt 2 p.p.s.a.). Jednakże należy mieć na uwadze, że w świetle aktualnego, przytoczonego wyżej orzecznictwa NSA w drugim ze wskazanych przypadków nawet wyraźne wyrażenie sprzeciwu może okazać się niewystarczającym argumentem dla uwzględnienia skargi, jak wskazuje się bowiem w orzecznictwie, o pozbawieniu strony możliwości działania można mówić tylko wtedy, gdy nie dano jej w ogóle możliwości działania⁴⁵. NSA może zatem wyjść z założenia, że powiadamiając stronę

44 A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 358; zob. także P. Grzegorzczak, K. Weitz, *op. cit.*, nb 109.

45 Wyrok WSA w Warszawie z 20 grudnia 2005 r., III SA/Wa 2866/05, LEX nr 188424; wyrok NSA z 9 grudnia 2011 r., II FSK 1144/10, LEX nr 1244021.

o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne, taką możliwość stworzył, wyrażenie sprzeciwu było zaś w tej sytuacji irrelewantne.

Przeprowadzanie posiedzeń w trybie niejawnym nie pozostaje także bez znaczenia dla zagwarantowanego konstytucyjnie prawa do publicznego ogłoszenia wyroku będącego jednym z aspektów zasady jawności. Strona, pozbawiona poprzez procedowanie na posiedzeniu niejawnym możliwości wysłuchania ustnego uzasadnienia orzeczenia, musi złożyć wniosek o sporządzenie uzasadnienia pisemnego, już nie tylko aby móc złożyć skargę kasacyjną, ale po prostu aby poznać racje, jakimi kierował się sąd, orzekając w jej sprawie. Abstrahując od kwestii kosztów, sam wniosek bowiem to wydatek w wysokości 100 zł, wzrost wniosków o sporządzanie uzasadnień oznacza także przysporzenie dodatkowej pracy sędziom WSA, co niekoniecznie może wpływać na zwiększenie szybkości rozpatrywania spraw.

5. Zakończenie

Choć w sądach administracyjnych nie prowadzi się pełnego postępowania dowodowego (możliwe jest jedynie składanie uzupełniających dowodów z dokumentów), należy zwrócić uwagę, że zasada jawności spełnia w tym postępowaniu szczególne funkcje: gwarancyjną, kontrolną i wychowawczą – to bowiem tu działanie administracji podlega kontroli nie tylko przez sąd, ale także same strony postępowania i opinię publiczną. Jednostka, której sprawa została rozpatrzona przez organy administracji w sposób władczy i jednostronny w postępowaniu gabinetowym, dzięki zasadzie jawności postępowania sądowego otrzymuje możliwość skonfrontowania się z władzą publiczną przed niezależnym arbitrem – sądem, przy zastosowaniu zasady równości stron procesowych. Każde pozbawienie jej możliwości wglądu w działania sądów pociąga za sobą także brak możliwości bezpośredniego zestawienia jej poglądów z oceną dokonaną przez organ administracji, wpływając tym samym na wciąż malejące poczucie zaufania do instytucji państwa⁴⁶.

⁴⁶ Zob. R. Stankiewicz, J. Piecha, *Opinia prawna w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*,

Działania sądów administracyjnych polegające obecnie na często bezrefleksyjnym i automatycznym kierowaniu rozpoznawania spraw na posiedzenia niejawne, wbrew woli stron, godzą w zagwarantowaną konstytucyjnie zasadę jawności postępowania i poprzez to samą zasadę prawa do sądu. Instrumentalne wykorzystywanie ust. 3 art. 15^{szs} ustawy covidowej, który miał być przepisem stosowanym wyjątkowo, a którego stosowanie stało się regułą, jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Sądy administracyjne winny dążyć do jak najszybszego wprowadzenia infrastruktury i rozwiązań umożliwiających prowadzenie posiedzeń w trybie zdalnym.

Taki sposób stosowania ww. przepisu prowadzi do daleko idącego ograniczania praw strony w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Powoływanie się w uzasadnieniach wyroków na „pozostawienie” stronom prawa do obrony nie wpływa zdaniem autorki na jednoznaczną ocenę zaistniałej sytuacji. Czy w świetle takiego stosunku do przepisów covidowych sądy posiadają legitymację do kwestionowania przepisów ograniczających czynny udział stron przed organami administracji publicznej, skoro same uznają ten udział za niepotrzebny?

druk nr 899, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/AB8821AB3FA8D0D5C12-5867D0048133A/%24File/899-007.pdf>, [dostęp: 31 marca 2021 r.].

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa, 2016.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka)*, PiP 1997, z. 11–12.
- Florczak-Wątor M., *Prawo do sądu jako prawo jednostki i jako gwarancja horyzontalnego działania praw i wolności*, PPKonst. 2016, z. 3.
- Gajda-Roszczyńska K., *Zasada jawności w postępowaniu cywilnym*, „Iustitia” 2013, nr 1.
- Grzegorzczak P., Weitz K., Art. 45, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Jagielski M., Niedużak M., *Publiczna dostępność orzeczeń sądowych*, Warszawa 2010.
- Jawność i jej ograniczenia. Postępowania sądowe*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2015.
- Jawność procesu karnego*, red. J. Skorupka, Warszawa 2012.
- Kłopotcka M., *Prawo do sądu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis „Prawo”, t. LXXVI, 2007.
- Korzan K., *Naczelnne zasady wymiaru sprawiedliwości i naczelnne zasady postępowania nieprocesowego*, „Rejent” 2004, nr 7.
- Kościółek A., *Zasada jawności w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2018.
- Kowalski M., *Tryb uproszczony w postępowaniu przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi – pomiędzy jawnością a szybkością postępowania*, ZNSA 2018, nr 4.
- Kubicka-Żach K., Sewastianowicz M., *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>.
- Kulikowska-Kulesza J. E., *Polskie postępowanie przed sądami administracyjnymi w świetle standardów ETPC*, Kraków–Legionowo 2016.
- Łazarska A., *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012.
- Nowicki M. A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo*, Warszawa 2001.

- Pilipiec S., *Teoretyczno-prawne aspekty zasady prawa do sądu*, AUMCS Sectio G 2000, t. 47.
- Sarnecki P., Art. 45, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. II, Warszawa 2016.
- Stankiewicz R., Piecha J., *Opinia prawna w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 899, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/AB8821AB3FA8D0D5C125867D0048133A/%24File/899-007.pdf>.
- Tarno J. P. [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, Warszawa 2016.
- Tomaszewska K., *Realizacja jawności orzeczeń sądowych w trybie dostępu do informacji publicznej jako element społecznej kontroli*, PPKonst. 2015, nr 3.
- Tomaszewska K., *Zasada jawności w działalności sądów administracyjnych*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia. Postępowania sądowe*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2015.
- Zimmermann J., *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, RPEiS 2006, z. 2.
- Żaczekiewicz-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>.