

**Weronika Szafrńska<sup>1</sup>**

Uniwersytet Śląski w Katowicach  
ORCID ID: 0000-0002-6903-8758

# GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 12 KWIECZNIA 2022 R., II OSK 1652/21 (GŁOSA CZĘŚCIOWO APROBUJĄCA)

## ABSTRACT

**Gloss to the Supreme Administrative Court of Poland judgment of April 12, 2022 – case file no. II OSK 1652/21 (partially approving)**

In the commented judgment, the Supreme Administrative Court dismissed the complaint for the resumption of administrative court proceedings, based on the premise of depriving a party of the possibility to act. It resulted, in the opinion of the party, from the court's decision on the cassation complaint at a closed session and not at the hearing, although the party requested to be heard during the public session. In this judgment, the court focused on the issue of the constitutionality of the provisions of the Covid Act regarding the possibility of resolving in closed sessions and their compliance with international law. At the same time, the court judged that if the party was allowed to express its views in writing, it could not be assumed that it was deprived of the opportunity to act. The reasoning of the adjudicating panel presented in the justification of the judgment was analyzed.

---

<sup>1</sup> Doktor nauk prawnych. Adiunkt w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

**Keywords:** administrative court proceedings, closed session; COVID-19 pandemic; the principle of openness of the proceedings

**Słowa kluczowe:** postępowanie sądowoadministracyjne, posiedzenie niejawne, pandemia COVID-19, zasada jawności postępowania

**Teza:** Przewidziane w art. 15zsz<sup>4</sup> ustawy covidowej ograniczenie prawa do jawnego rozpoznania sprawy jest dopuszczalne ze względu na treść art. 45 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, odnosi się bowiem do sytuacji wyjątkowej – stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, a więc służy tym samym ochronie zdrowia publicznego, porządku publicznego, wolności i praw jednostek, a także realizacji zadań władzy publicznej, wynikających z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych, równoważąc wartości indywidualne i publiczne w stanach wyjątkowych.

## 1. Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszej glosy jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2022 r., II OSK 1652/21, oddalający skargę o wznowienie postępowania sądowego zakończony wyrokiem NSA z dnia 9 marca 2021 r. (II OSK 2093/18) oddalającym skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2018 r. (VII SA/Wa 1382/17) w sprawie ze skargi na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Organ ten w zaskarżonej decyzji uchylił decyzję wojewody stwierdzającą nieważność decyzji starosty zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na wykonanie fundamentów i montaż wież elektrowni wiatrowych i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

Niniejsza glosa nie dotyczy jednak skomplikowanych kwestii merytorycznych odnoszących się do prawa budowlanego, lecz przepisów traktujących o możliwości rozpatrywania spraw sądowoadministracyjnych na posiedzeniach niejawnych. W uzasadnieniu orzeczenia oddalającego skargę o wznowienie postępowania w wyżej opisanej sprawie skład orzekający wpisał się bowiem w powszechnie przyjęty przez sądy administracyjne pogląd o zgodności z Konstytucją RP<sup>2</sup> oraz Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>3</sup> rozwiązań prawnych przyjętych przez ustawodawcę względem ograniczania jawności postępowań sądowoadministracyjnych w okresie pandemii SARS-CoV-2. To właśnie zarzuty względem naruszenia zasady jawności postępowania legły u podstaw wyżej opisanej skargi o wznowienie postępowania.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

<sup>3</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284).

## 2. Stan faktyczny sprawy

W sprawie, w której zapadło omawiane orzeczenie, spółka, będąca stroną postępowania, po wniesieniu skargi kasacyjnej (2018 r.) i rozpoczęciu okresu epidemii wносиła dwukrotnie w 2021 r. o przeprowadzenie rozprawy w formie zdalnej ewentualnie o wyznaczenie terminu rozprawy po ustaniu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Sąd nie uwzględnił żądania strony, rozstrzygając o skardze na posiedzeniu niejawnym poprzez jej oddalenie. W związku z powyższym spółka wniosła o wznowienie zakończonego w ten sposób postępowania z uwagi na wystąpienie przesłanki wznowienia z art. 271 pkt 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>4</sup>, tj. nieważności postępowania ze względu na naruszenie przez sąd przepisów prawa (art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 1 i ust. 3 ustawy covidowej<sup>5</sup> w zw. z art. 181 § 1 p.p.s.a., art. 2 w zw. z art. 45 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 6 ust. 1 EKPC), wskutek czego spółka została pozbawiona możliwości działania. Oprócz żądania wznowienia postępowania skarżąca wniosła o uchylenie w całości wyroku NSA z 9 marca 2021 r. i ponowne rozpoznanie sprawy. Spółka domagała się rozpoznania sprawy na rozprawie oraz przedstawienia przez NSA Trybunałowi Konstytucyjnemu następujących pytań prawnych:

1. Czy art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 1 i 3 ustawy covidowej jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, z którego wywodzona jest zasada prawidłowej legislacji, gdyż jest sformułowany w sposób niejasny, niepoprawny i nieprecyzyjny, uniemożliwiając prawidłowe zdekodowanie jednoznacznej normy prawnej (w szczególności wskutek braku jasnej redakcji tego przepisu względem art. 181 § 1 p.p.s.a.), podczas gdy przepis dotyczy sfery praw i wolności jednostek;
2. Czy art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 1 i 3 ustawy covidowej rozumiany w ten sposób, że umożliwia odstępnie od publicznego ogłoszenia wyroku, jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 45 Konstytucji RP i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 EKPC;
3. Czy art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 1 i 3 ustawy covidowej rozumiany w ten sposób, że na jego podstawie sąd może skierować rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym wbrew wnioskowi strony i bez wykazania przesłanki konieczności rozpoznania sprawy i przy braku uzasadnienia niemożliwości przeprowadzenia jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 45 Konstytucji RP i art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 w zw. z art. 45 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 i art. 14 w zw. z art. 6 ust. 1 EKPC.

Naczelny Sąd Administracyjny na zakończenie bardzo obszernego uzasadnienia orzeczenia (jego fragmenty w dalszej części glosy) oddalającą skargę skonstatował, że w niniejszej sprawie nie można przyjąć, aby strona wskutek naruszenia przepisów prawa została pozbawiona możliwości działania, co oznacza, że w sprawie nie ziściła się przesłanka wznowieniowa, o której mowa w art. 271 pkt 2 p.p.s.a. W ocenie sądu w sprawie

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374 z późn. zm.).

nie zostały naruszone żadne przepisy, zarówno na poziomie międzynarodowym, konstytucyjnym czy też ustawowym dotyczące rozpatrzenia sprawy na posiedzeniu niejawnym bez udziału stron. Jeżeli zaś w sprawie nie doszło do uchybień procesowych, które pozbawiły stronę możliwości podejmowania czynności procesowych, to nie może ona domagać się skutecznie wznowienia postępowania sądowego z powołaniem na podstawie określonej w art. 271 pkt 2 p.p.s.a. Skład orzekający stanął również na stanowisku, że brak było podstaw do występowania do TK z pytaniami prawnymi, ponieważ między treścią pytania a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem nie wystąpiła konieczna w tym wypadku zależność.

### 3. Ocena stanowiska sądu

Uzasadnienie prawne wyroku rozpoczęło się klarownym wyjaśnieniem na temat samej dopuszczalności skargi o wznowienie postępowania w przedmiotowej sprawie. Następnie skład orzekający przeprowadził ogólny wywód na temat ujętego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa do sądu, wskazując, że jego elementem składowym jest prawo do jawnego postępowania sądowego oraz że może ono doznawać ograniczeń na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Poglądy zwieńczono konkluzją, że ograniczenia jawności postępowania sądowego są jednak prawnie dopuszczalne i ugruntowane tak w ustawie zasadniczej, jak i w aktach prawa międzynarodowego.

Odnosząc się do kwestii konstytucyjności przyjętych przez polskiego ustawodawcę rozwiązań w zakresie ograniczenia zasady jawności w postępowaniach sądownoadministracyjnych wprowadzonych w art. 15zsz<sup>4</sup> ustawy covidowej, sąd zwrócił uwagę na konieczność zastosowania przez prawodawcę, a następnie organy stosujące prawo, tzw. testu proporcjonalności ograniczeń. Wskazano, że w warunkach nadzwyczajnych, jakimi bezspornie jest pandemia COVID-19, konieczne jest ważenie przez powyższe podmioty wartości konstytucyjnych i rozstrzyganie możliwych konfliktów interesów prywatnych i publicznych na rzecz wartości uznanych za nadrzędne w danych okolicznościach faktycznych i w określonym układzie stosunków. Ograniczenia praw i wolności w imię ochrony porządku publicznego winny cechować się troską o należyte współżycie członków społeczeństwa, a ta obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych. W ocenie sądu bezspornie do dóbr publicznych wymagających ochrony zalicza się w niniejszym przypadku zdrowie publiczne. Skład orzekający powtórzył tu m.in. pogląd wyrażony w uchwale NSA II OPS 6/19<sup>6</sup>, w którego myśl prawo do publicznej rozprawy nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniu, także ze względu na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w której jest mowa o ograniczeniach w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, gdy jest to unormowane w ustawie oraz tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie, m.in. dla ochrony zdrowia. Co warto jednak podkreślić, nie wszyscy

<sup>6</sup> Uchwała (siedmiu sędziów) Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2020 r., II OPS 6/19, LEX nr 3085952.

przedstawiciele doktryny przyjmują jednoznacznie pogląd o konstytucyjności przepisów dających możliwość odbywania posiedzeń niejawnych w stanie zagrożenia epidemicznego czy stanie pandemii. Jak wskazał Janusz Roszkiewicz, art. 45 ust. 2 Konstytucji RP nie upoważnia w jego ocenie do wyłączenia jawności rozprawy/posiedzenia z powodu COVID-19 czy innego zagrożenia dla zdrowia. Odmienne poglądy, zgodnie z którymi pojęcie ochrony zdrowia publicznego mieści się w przesłance bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego<sup>7</sup>, autor ten uznaje za błędne, gdyż w jego ocenie „tak szeroka wykładnia prowadzi bowiem do rozmycia granic między przesłankami konstytucyjnymi, które powinny być interpretowane powściągliwie, jako że dotyczą ingerencji w prawa obywatelskie. Innymi słowy, jeśli uznamy, że w pojęciu porządku publicznego mieści się również zdrowie, to trudno wówczas sobie wyobrazić jakieś dobra prawne, które by się w tym pojęciu nie mieściły. Gdyby twórcy konstytucji – czy konwencji – życzyli sobie, aby można była ograniczać prawa obywatelskie ze względu na wszelkie »szczytne cele«, jakie przyjdą prawodawcy do głowy, to wówczas nie tworzyliby jednak dość szczególnych klauzul limitacyjnych”<sup>8</sup>.

Do art. 6 ust. 1 EKPC sędziowie odnieśli się w dość zwięzły sposób, wskazując, że trybunał formułuje w tym zakresie standard, zgodnie z którym strona ma prawo do bycia wysłuchaną przynajmniej w jednej instancji, a rezygnacja z tego wysłuchania przez ustawodawcę lub sąd jest dopuszczalna ze względu na swoisty charakter postępowania, np. kwestie uboczne (wypadkowe), rozpoznanie apelacji czy też kasacji. W odniesieniu do tej ostatniej kwestii trybunał przyjmuje, że jeżeli przedmiotem sprawy są wyłącznie zagadnienia prawne, postępowanie apelacyjne lub kasacyjne będzie spełniać wymogi art. 6 ust. 1 EKPC nawet bez wysłuchania strony na tym etapie, mając na względzie zasadę ekonomiki procesowej<sup>9</sup>. W ocenie autorki można jednak polemizować z tak postawioną tezą, bowiem, jak wskazywano także w wyrokach ETPC, dla oceny konkretnej sprawy konieczne jest uwzględnienie specyfiki całego postępowania toczącego się w ramach krajowego systemu prawnego. W sytuacji, w której po gabinetowym postępowaniu przed organami administracji obydwie instancje sądowe przeprowadzają posiedzenia niejawne wbrew sprzeciwom stron, nie można założyć, że ETPC bez jakichkolwiek wątpliwości uznałby tak przeprowadzone postępowanie za prawidłowe, tym bardziej że jakkolwiek nie prowadzi się postępowania dowodowego, sądy administracyjne są jednak zobligowane do kontroli ustaleń faktycznych poczynionych przez organy, a w szczególnych wypadkach mogą orzekać pośrednio czy też bezpośrednio reformacyjnie. Jednocześnie należy jednak zauważyć, że w literaturze zwraca się już uwagę,

<sup>7</sup> Zob. m.in. A. Kościółek, *Jawność posiedzeń sądowych w postępowaniu cywilnym w dobie pandemii COVID-19*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 5, s. 28; M. Sieniuc, *Prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy sądowoadministracyjnej a pandemia COVID-19*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica” 2022, vol. 98, s. 247–248; A. Paduch, *Skierowanie sprawy sądowoadministracyjnej na posiedzenie niejawne na podstawie przepisów ustawy antycovidowej a prawo do jawnego procesu. Glosa do wyroku NSA z dnia 26 kwietnia 2021 r.*, I OSK 2870/20, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 1, s. 163.

<sup>8</sup> J. Roszkiewicz, *Jawność postępowania sądowego w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2021, nr 2, s. 24 (przypis 34).

<sup>9</sup> Zob. szerzej A. Paduch, *Skierowanie sprawy sądowoadministracyjnej...*; *idem*, *The Right to a Fair Trial Under Article 6 ECHR during the COVID-19 Pandemic: The Case of the Polish Administrative Judiciary Systems*, „Central European Public Administration Review” 2021, nr 2, s. 11.

że sądy europejskie mogą podchodzić do kwestii uregulowań krajowych w odniesieniu do ograniczania zasady jawności z pewną dozą tolerancji, mając na względzie, że ustawodawcy krajowi, szczególnie w początkowym okresie pandemii, błędzili po omacku, nie mogąc być pewni co do proporcjonalności przyjmowanych przez nich rozwiązań względem ciągle rozwijającej się i mutującej pandemii<sup>10</sup>.

Nawet zakładając jednak, za poglądami sądów administracyjnych i znacznej liczby przedstawicieli doktryny<sup>11</sup>, konstytucyjność art. 15zszs<sup>4</sup> ustawy covidowej, problemem rysującym się na jego tle jest przede wszystkim relacja ust. 1 do ust. 3 oraz zauważalny powszechnie automatyzm w stosowaniu przez sądy drugiego z wymienionych przepisów bez wnikliwego uzasadnienia. O ile bowiem w ogólnym założeniu rację ma NSA, wskazując w omawianym wyroku, że każda z tych jednostek redakcyjnych odnosi się do innego przypadku, a zatem zastosowanie jednej bądź drugiej normy zależy od rozwoju bieżącej sytuacji pandemicznej, o tyle ust. 3 winien być stosowany naprawdę wyjątkowo, przy spełnieniu wszystkich przewidzianych w nim przesłanek<sup>12</sup>. Zastosowanie ust. 3 zostało bowiem obwarowane koniecznością łącznego spełnienia trzech warunków: uznania przez przewodniczącego, że rozpatrzenie sprawy jest konieczne, możliwości wystąpienia nadmiernego zagrożenia dla zdrowia oraz niemożności przeprowadzenia rozprawy na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku.

Odnośnie do pierwszej z przesłanek stosowne, wyczerpujące wyjaśnienie, dlaczego sąd w danym wypadku uznaje rozpatrzenie sprawy za konieczne, winno znaleźć się w uzasadnieniu wyroku i zdaje się, że powinno być to przede wszystkim wytłumaczenie merytoryczne, tj. wykazanie dlaczego, np. z uwagi na interes samych stron albo też uczestników postępowania, sąd ma obowiązek procedowania w danej sprawie i wydania wyroku<sup>13</sup>. Jak wskazała Hanna Filipczyk, „w świetle konstytucyjnej zasady jawności można postulować, by owa »konieczność« była związana z charakterystyką danej sprawy – by podlegała ocenie indywidualnej, nie rodzajowej (dotyczyła nie całej kategorii spraw objętych prawem do sądu, a konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej). Idąc jeszcze dalej, można postulować także, by »konieczność« była związana z innym niż jawność elementem prawa do sądu. W szczególności komponentem prawa do sądu jest załatwienie sprawy »bez nieuzasadnionej zwłoki«. Przesłanka »konieczności« będzie więc spełniona wtedy, gdy w danej sprawie szybkość postępowania będzie należało

<sup>10</sup> Zob. m.in. W. Piątek, *Realizacja europejskich standardów prawa do sądu w warunkach pandemii COVID-19. Stan obecny i wyzwania stojące przed sądownictwem administracyjnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 10, s. 36.

<sup>11</sup> Zob. przypis nr 7.

<sup>12</sup> Por. dla postępowania cywilnego: T. Zembruski, *Ograniczenia jawności postępowania w sprawach cywilnych w dobie pandemii – potrzeba chwili czy trwałe rozwiązania?*, „Forum Prawnicze” 2021, nr 3, s. 13–14.

<sup>13</sup> Jak wskazał W. Piątek, opierając się na wyrokach sądów administracyjnych, gdy sądy powołują się na tę przesłankę, zazwyczaj nie wskazują motywów, którymi się kierowały, decydując się na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym – zob. W. Piątek, *Rozprawa w formie zdalnej przed sądem administracyjnym – nieunikniona przyszłość czy rozwiązanie tymczasowe na czas pandemii?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 2, s. 20 (przypis nr 16).

przedłożyć nad jego jawność, np. ze względu na trudne do naprawienia szkody, jakie może spowodować zwłoka”<sup>14</sup>.

Jakkolwiek sąd wskazał, że skoro strona czekała już dwa i pół roku na rozpatrzenie sprawy, to spełniona została także przewidziana tym przepisem przesłanka niezbędności rozpoznania sprawy bez dalszej zwłoki, sam fakt, że to sama strona godziła się na przedłużenie oczekiwania na rozstrzygnięcie, sprawia, że powyższy argument nie może zostać uznany za przesądający. Podobnie zresztą jak wskazanie, że brak rozpatrzenia sprawy w wyznaczonym terminie spowodowałoby trudne do przewidzenia opóźnienie zakończenia postępowania zarówno w rozpatrywanej sprawie, jak i innych sprawach rozpatrywanych według kolejności wpływu. Zdaje się, że w niniejszej sprawie owa „konieczność” rozstrzygania, tj. w badanym przypadku kontrola wyroku sądu I instancji oddalającego skargę na decyzję kasacyjną GINB, którą to uchylił on i przekazał do ponownego rozpatrzenia decyzją wojewody stwierdzającą nieważność decyzji starosty o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na wykonanie fundamentów i montaż wielu wież elektrowni wiatrowych, przejawia się w potrzebie jak najszybszego ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy stwierdzenia nieważności decyzji o tak dalekosiężnych dla inwestora czy mieszkańców skutkach, nawet jeśli w następstwie tej decyzji w grę wchodziłyby już tylko kwestie odszkodowawcze. Sąd nie przedstawił jednak takiej argumentacji, zarówno w glosowanym orzeczeniu, jak i poprzedzającym go orzeczeniu, którym rozpatrywano skargę kasacyjną. Odrębną kwestią pozostaje także ocena składu orzekającego co do tego, czy strona niejako „specjalnie”, w konkretnej sprawie, nie zgadza się na przeprowadzenie postępowania w trybie niejawnym, zależy jej bowiem na jak najdłuższym procedowaniu. Trudno jednak przyjąć, aby takie argumenty, nawet jeśli oczywiste dla sędziów, mogły wybrzmieć w uzasadnieniu wyroku.

Co do ostatniej z przesłanek trudno przyjąć bez zastrzeżeń pogląd wyrażony w orzeczeniu kończącym postępowanie, o którego wznowienie wniesiono, a także powtórzony w omawianym orzeczeniu, że zorganizowanie rozprawy, także z wykorzystaniem środków łączności na odległość, wiązałoby się z koniecznością zaangażowania pracowników administracyjnych i obsługi, co stanowiłoby narażenie ich zdrowia, tj. przeprowadzenie rozprawy w warunkach epidemii (nawet w formie zdalnej) mogłoby stanowić zagrożenie dla zdrowia osób uczestniczących w niej w siedzibie sądu (sędziów i pracowników). Jakkolwiek oczywiste, że mogłoby (podobnie jak wizyta w sklepie w okresie pandemii), to w świetle pisemnego uzasadnienia wprowadzanych względem ograniczenia jawności posiedzeń przepisów ustawy covidowej, w którym wskazano, że porozumiewanie się na odległość sądu ze stronami ma absolutny priorytet<sup>15</sup>, a także fakt, że podczas posiedzeń niejawnych sędziowie wszak stykają się ze sobą oraz innymi pracownikami sądu, powyższe tłumaczenie nie przekonuje. Podobnie zresztą jak inne zawarte w omawianym wyroku, że sąd nie był przygotowany pod kątem technicznym,

<sup>14</sup> H. Filipczyk, *Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 3 specustawy w świetle zasady jawności postępowania sądowego*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 5, s. 21.

<sup>15</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 899, s. 8, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=899> [dostęp: 1 listopada 2022 r.].

bo pierwsza rozprawa zdalna przed NSA odbyła się dopiero 14 września 2021 r. (warto przypomnieć, że stan zagrożenia epidemicznego został ogłoszony już w marcu 2020 r.). Trudno zgodzić się z taką wykładnią art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 3 ustawy covidowej, zgodnie z którą niemożność przeprowadzenia rozprawy na odległość miałyby wiązać się z brakami technicznymi po stronie sądu, nie zaś z problemami przejawiającymi się u samych stron czy innych uczestników postępowania. Jak słusznie zauważa tu Hanna Filipczyk, „trzecia przesłanka, odnosząca się właśnie do możliwości przeprowadzenia rozprawy w formie zdalnej, jest poddawana dyskusji rzadko. Jeśli tak się staje, sąd stwierdza dość sucho, że możliwości technicznych nie ma, najwyraźniej nie przyjmując odpowiedzialności za ich stworzenie”<sup>16</sup>.

Skład orzekający sądu podniósł także, że formuła rozprawy zdalnej niesie ze sobą ryzyko co do zagwarantowania stronom i uczestnikom postępowania realnego udziału w postępowaniu, z uwagi na zjawisko tzw. wykluczenia cyfrowego, które może dotknąć którąś ze stron bądź uczestników postępowania, oraz ryzyko związane z nieprawidłowym funkcjonowaniem urządzeń przeznaczonych do obsługi technicznej zdalnego połączenia, co ma istotne znaczenie w tej sprawie z uwagi na dużą liczbę uczestników postępowania (ponad 20 podmiotów). Przyjmując jednak takie tłumaczenie za prawidłowe i pozwalające na zastosowanie ww. ust. 3, musielibyśmy de facto uznać, że każdej rozprawy prowadzonej w formie zdalnej, jako obciążonej ryzykiem wystąpienia zakłóceń w połączeniu, można by zaniechać w celu przeprowadzenia posiedzenia niejawnego w sprawie. To w gestii władzy publicznej leży takie wyposażenie sali w odpowiednie urządzenia i zastosowanie na tyle stabilnych łączy, aby nawet przy dużej liczbie osób biorących udział w posiedzeniu maksymalnie zminimalizować ryzyko problemów technicznych. Zdaje się, że kolejność winna być tu odwrotna: sąd powinien najpierw (oczywiście zakładając, że sam takie możliwości posiada) zwrócić się do stron i uczestników z pytaniem, czy mają techniczne możliwości uczestniczenia w rozprawie na odległość, dopiero w przypadku odpowiedzi odmownej skierować sprawę na posiedzenie niejawne<sup>17</sup>.

Jednocześnie autorka glosy zwraca uwagę, że nie podziela poglądu, zgodnie z którym trzeba znacznie poszerzyć możliwości korzystania z posiedzeń niejawnych w sądach administracyjnych z uwagi na fakt, że należy traktować je jako sposób na szybkie i odformalizowane załatwianie spraw sądowych, a zatem przejaw „dobrego rządzenia” poprzez zapewnienie sprawnego sądownictwa<sup>18</sup>. O ile oczywiście sprawnie działające sądownictwo winno być w demokratycznym państwie priorytetem, o tyle nie można

<sup>16</sup> H. Filipczyk, *Rozpoznanie sprawy...*, s. 23.

<sup>17</sup> Tak też R. Stankiewicz, J. Piecha, opinia prawna w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 899, s. 14, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/AB8821AB3FA8D0D5C125867D0048133A/%24File/899-007.pdf> [dostęp: 1 listopada 2022 r.].

<sup>18</sup> Tak: A. Paduch, *Skierowanie sprawy sądowoadministracyjnej...*, s. 174 i przywołana tam publikacja: W. Piątek, *Rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 2, s. 56. Zob. także A. Cebera, *Jawność wewnętrzna postępowania sądowoadministracyjnego w dobie pandemii COVID-19 a zasada zaufania do organów władzy publicznej*, [w:] *Dylematy wokół prawa do sądu*, red. J. Ciapała, R. Piszko, A. Pyrzyńska, Warszawa 2022, s. 217 i n.



osiągać tego zamierzenia poprzez „zamykanie” sal sądowych. Takie działanie niechybnie doprowadziłoby do jeszcze większej utraty zaufania przez obywateli względem instytucji publicznych.

W odpowiedzi na stwierdzenie wnioskującej o wznowienie postępowania spółki, że to dopiero po nowelizacji art. 15zsz<sup>4</sup> ustawy covidowej, która weszła w życie 3 lipca 2021 r., sąd nie jest związany żądaniem strony co do przeprowadzenia rozprawy w sprawie, sąd skonstatował, że nowelizacja ta, zakładając racjonalność ustawodawcy, dostosowała jedynie brzmienie przepisu do nowej sytuacji orzeczniczej. Dokonanie tej zmiany nie może w ocenie sądu stanowić argumentu dla niemożności stosowania ust. 3 ww. przepisu nawet w przypadku niezyskania zgody strony na zastosowanie trybu niejawnego. I o ile należy zgodzić się, że ust. 1 i 3 należy interpretować niezależnie od siebie<sup>19</sup>, o tyle względem omawianej nowelizacji można pokusić się o krótki komentarz, że nie odpowiada ona wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadzie proporcjonalności – rząd (będący projektodawcą nowelizacji) doprowadził do wejścia w życie uregulowań mających przyspieszyć procedowanie w sądach i zniwelować zaległości kosztem zasady jawności, w sytuacji gdy stosowane przez władze restrykcje, natura zjawiska, a przede wszystkim wdrażany program szczepień spowodowały wyhamowanie epidemii. Ingerowanie w zasady konstytucyjne poprzez tak daleko idące regulacje, niemające w chwili wprowadzania charakteru koniecznych ograniczeń i nieuwzględniające w istocie ulegającej stabilizacji sytuacji epidemiczno-społecznej, musi być postrzegane jako naruszanie zasady proporcjonalności, której przestrzeganie w procesie stanowienia prawa jest warunkiem koniecznym dla uznania racjonalności prawodawcy w demokratycznym państwie prawa.

## 4. Podsumowanie

Pomimo nie do końca przekonującego i pełnego uzasadnienia omawianego wyroku w ocenie autorki można podzielić wyrażony przez sąd pogląd, że strona miała możliwość wypowiedzenia się w sprawie, tj. nie była pozbawiona możliwości działania, a zatem skarga o wznowienie postępowania podlegała oddaleniu. O ile należy uznać, że charakterystyka niniejszej sprawy administracyjnej, będącej, jak to określa się w literaturze, pośrednim przedmiotem kontroli w sądach administracyjnych, wskazywała na konieczność „szybkiego”<sup>20</sup> procedowania przy rozpatrywaniu skargi kasacyjnej, o tyle powielone przez NSA w niniejszej sprawie uzasadnienie dla niemożności przeprowadzenia rozprawy zdalnej budzi kontrowersje. Jak powszechnie wskazuje się w doktrynie, art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 3 ustawy covidowej był bowiem stosowany masowo, bez jednoczesnego wyczerpującego wyjaśnienia takiej decyzji sądu w uzasadnieniu wyroku. Rok po rozpoczęciu pandemii argumenty o braku odpowiedniego sprzętu technicznego w sądach nie mogą zostać uznane za wystarczające w ujęciu prawnym (dogmatycznym), choć oczywiście w praktyce miały decydujące znaczenie dla stosowania ww. przepisu.

<sup>19</sup> Zob. W. Piątek, *Rozprawa w formie zdalnej...*, s. 19–20.

<sup>20</sup> Określenie w cudzysłowie z uwagi na ponad dwuletnie oczekiwanie na rozpatrzenie sprawy przed NSA.

Nie inaczej było w rozpatrywanej sprawie. Z uwagi jednak na faktyczną konieczność szybkiego rozstrzygnięcia kwestii nieważności w sprawie decyzji o zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie pozwolenia na budowę zdaje się, że właściwszym rozwiązaniem było w tym wypadku procedowanie na posiedzeniu niejawnym, tym bardziej że strona przedłożyła w sprawie pisemnie swoje stanowisko. W związku z powyższą konstatacją za prawidłowe należy uznać także niezwrócenie się przez NSA do TK.

## Bibliografia

- Cebera A., *Jawność wewnętrzna postępowania sądowoadministracyjnego w dobie pandemii COVID-19 a zasada zaufania do organów władzy publicznej*, [w:] *Dylematy wokół prawa do sądu*, red. J. Ciapała, R. Piszko, A. Pyrzyńska, Warszawa 2022.
- Filipczyk H., *Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zsz<sup>4</sup> ust. 3 specustawy w świetle zasady jawności postępowania sądowego*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 5.
- Kościółek A., *Jawność posiedzeń sądowych w postępowaniu cywilnym w dobie pandemii COVID-19*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 5.
- Paduch A., *Skierowanie sprawy sądowoadministracyjnej na posiedzenie niejawne na podstawie przepisów ustawy antycovidowej a prawo do jawnego procesu. Glosa do wyroku NSA z dnia 26 kwietnia 2021 r., I OSK 2870/20*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 1.
- Paduch A., *The Right to a Fair Trial Under Article 6 ECHR during the COVID-19 Pandemic: The Case of the Polish Administrative Judiciary Systems*, „Central European Public Administration Review” 2021, nr 2.
- Piątek W., *Realizacja europejskich standardów prawa do sądu w warunkach pandemii COVID-19. Stan obecny i wyzwania stojące przed sądownictwem administracyjnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 10.
- Piątek W., *Rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 2.
- Piątek W., *Rozprawa w formie zdalnej przed sądem administracyjnym – nieunikniona przyszłość czy rozwiązanie tymczasowe na czas pandemii?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 2.
- Roszkiewicz J., *Jawność postępowania sądowego w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2021, nr 2.
- Sieniuc M., *Prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy sądowoadministracyjnej a pandemia COVID-19*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2022, vol. 98.
- 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/AB8821AB3FA8D0D5C125867D00-48133A/%24File/899-007.pdf>.
- Zembrzusi T., *Ograniczenia jawności postępowania w sprawach cywilnych w dobie pandemii – potrzeba chwili czy trwale rozwiązania?*, „Forum Prawnicze” 2021, nr 3.