

KATARZYNA KOS

Proporcjonalność ograniczeń jawności postępowania sądowoadministracyjnego w epidemii – glosa do wyroku NSA z 22 kwietnia 2022 r., I OSK 2126/21

1. Wstęp

W wyniku ogłoszenia najpierw stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii¹ z powodu pandemii COVID-19 wprowadzono szerokie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności. Część z tych limitacji zostało zawartych w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych² (dalej: ustawa antycovidowa), a część w rozporządzeniach wprowadzających te stany. O ile rozporządzenia były często zmieniane i próbowały stanowić reakcję na aktualną ocenę stanu rzeczywistego zagrożenia³, o tyle ustawa antycovidowa – po pierwszych nagłych i znaczących zmianach – nie stała

¹ Rozporządzenia wydane na podstawie art. 46 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2022 poz. 1284 tekst jedn. ze zm.).

² Dz.U. 2023 poz. 1327 tekst jedn. ze zm.

³ Stwierdzenie nie stanowi aprobaty dla tej formy ograniczeń praw i wolności oraz trybu ich procedowania.

się aktem prawnym, za pomocą którego organy władzy publicznej dostosowywały ograniczenia do dynamicznie zmieniającej się sytuacji epidemicznej.

Możliwe, że Trybunał Konstytucyjny nigdy nie wypowie się na temat konstytucyjności tych limitacji. Kryzys wielopoziomowo oddziałujący na status tego organu sprawił, że obecnie duże oczekiwania zapewnienia konstytucyjności systemu prawnego kieruje się wobec sądów. Warto zatem przyjrzeć się, w jaki sposób one analizują problemy konstytucyjne.

W wyroku I OSK 2126/21 Naczelny Sąd Administracyjny rozważał zarzut naruszenia prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy w związku z ograniczeniami przewidzianymi w ustawie antycovidowej. Już we wstępnej fazie epidemii ograniczenia te były krytykowane w doktrynie jako nieproporcjonalne⁴. Sądownictwo administracyjne otrzymało bowiem silne uprawnienia umożliwiające kierowanie postępowań na posiedzenie niejawne, które miały obowiązywać nawet rok od odwołania stanu epidemii lub zagrożenia epidemicznego.

Oddziaływanie tych rozwiązań wykroczyło poza czas najintensywniejszych ograniczeń związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Jeszcze w całym 2022 r. w wojewódzkich sądach administracyjnych wydano prawie 40 tys. wyroków na posiedzeniach niejawnych, co stanowiło około 50% wszystkich wydanych wyroków. Przykładowo w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Bydgoszczy wydano zaledwie 12 wyroków na rozprawie przy prawie 1900 na posiedzeniu niejawnym⁵. Może wynikać to z faktu, że NSA nie dał jednoznacznego sygnału, w którym kwestionowałby konstytucyjność ograniczenia prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy zawartego w ustawie antycovidowej. Z głosowanego orzeczenia wynika podejście odwrotne, w którym wydaje się on bagatelizować problem, nie dostrzegając zmienności sytuacji pandemicznej.

2. Wyrok NSA z 22 kwietnia 2022 r., I OSK 2126/21

Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrywał skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 19 sierpnia 2021 r., w przedmiocie uchylecia decyzji o przyznaniu zasiłku stałego. Wyrok WSA

⁴ H. Filipczyk, *Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym...*; W. Szafrąńska, *Zasada jawności...*, s. 71–97; A. Szyszka, *Realizacja zasady jawności...*, s. 39–50.

⁵ Statystyki wskazujące na tzw. ruch spraw w wojewódzkich sądach administracyjnych dostępne na stronie: < <https://nsa.gov.pl/statystyki-wsa.php> >, dostęp: 13 czerwca 2023 r.

został wydany na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15z§4 ustawy antycovidowej. Ustęp 3 tego artykułu stanowił, że jeżeli przewodniczący uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a nie można przeprowadzić rozprawy na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku ani w siedzibie sądu, przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego⁶.

Jedynym zarzutem podniesionym w skardze kasacyjnej było rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym przez WSA. Jak zostało przedstawione przez NSA, skarżący zwracał uwagę, że „sytuacja epidemiczna była wówczas stabilna, a liczba zachorowań na COVID-19 w województwie pomorskim była znikoma. Funkcjonowały kawiarnie, bary, odbywały się imprezy kulturalne i turystyczne, a rok szkolny miał się rozpocząć (i rozpoczął się) w zwykłym trybie stacjonarnym”. Podniósł również, że „okoliczność wskazana przez Sąd – «brak możliwości przeprowadzenia rozprawy na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku» – została podana w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku całkowicie gołosłownie”.

Choć bezpośrednio zarzut naruszenia Konstytucji RP nie został podniesiony przez skarżącego, NSA potraktował kwestię zgodności z ustawą zasadniczą jako podstawę skargi. Przyjął on, że wydawanie wyroków przez WSA na posiedzeniach niejawnych na podstawie ustawy antycovidowej jest zgodny z Konstytucją RP. Nie odniesiono się jednak do argumentacji skarżącego. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że prawo do publicznej rozprawy nie ma charakteru absolutnego. Podniósł, że takie ograniczenie może zostać wprowadzone w sytuacji w ustawie oraz tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie m.in. dla ochrony zdrowia. W uzasadnieniu wyroku stwierdzono, że rozwiązania dotyczące procedury sądowoadministracyjnej zawarte w ustawie antycovidowej wpisują się w te założenia, mają bowiem na celu ochronę życia i zdrowia ludzkiego przy jednoczesnym zapewnieniu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w stanie pandemii. Uznano, że w stanie faktycznym istniały okoliczności, które w zarządzonym stanie epidemii „w pełni nakazują uwzględnianie rozwiązań COVID-19 w praktyce”. Okoliczności wziętych pod uwagę jednak nie opisano. Odwołano się natomiast do uchwały i wyroku NSA⁷ z listopada 2020 r.,

⁶ Dopiero ustawa z 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 614) dodała możliwość sprzeciwu uczestnika lub strony postępowania od rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym. Rozwiązanie to weszło w życie 15 kwietnia 2023 r.

⁷ Uchwała NSA z 30 listopada 2020 r., II OPS 6/19; wyrok NSA z 24 listopada 2020 r., II OSK 1305/18.

w których również opowiedziano się za konstytucyjnością przedmiotowej limitacji. Ponadto przedstawiono krótki opis zmian normatywnych, które dotknęły postępowania przed sądami administracyjnymi od początku pandemii COVID-19, z czego nie wywiedziono żadnych konkluzji.

3. Ocena proporcjonalności ograniczenia prawa do jawnego postępowania – krytyka stanowiska NSA

Argumentację NSA można sprowadzić do stwierdzenia, że prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy, o którym mowa w art. 45 Konstytucji RP, nie ma charakteru absolutnego i może być ograniczone ze względu na wartość w postaci ochrony zdrowia (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)⁸. Teza ta jest trafna, nie może jednak wystarczyć dla oceny konstytucyjności limitacji. Ograniczenia nie mogą naruszać istoty praw i wolności oraz muszą pozostawać zgodne z zasadą proporcjonalności. Skarżący zdawał się wskazywać właśnie na problem proporcjonalności ograniczeń.

Podstawowy dla rozważań NSA powinien być zatem test proporcjonalności⁹. W żadnej formie i w żadnym zakresie jednak nie został w orzeczeniu przeprowadzony. Z pewnością za przeprowadzenie testu nie można uznać założenia, że „istnieją okoliczności”, które uzasadniają zastosowanie przepisu ustawy antycovidowej.

W przypadku tak dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości jak w latach 2020–2022 przy ocenie proporcjonalności regulacji należało zwrócić uwagę na otoczenie faktyczne i normatywne. Problematykę tę oddaje argumentacja skarżącego, do której nie odniósł się NSA. Warto przywrócić się podniesionemu w skardze kasacyjnej wątkowi w bardziej usystematyzowany sposób.

Powszechnie stosowany test proporcjonalności składa się z trzech etapów: oceny przydatności regulacji, jej konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto*. Przed przystąpieniem do przeprowadzenia tego testu w pierwszej kolejności należy określić cel regulacji¹⁰. Nie było nim z pewnością całkowite wyeliminowanie możliwości zakażenia SARS-CoV-2, a także szczególna ochrona zdrowia sędziów. Prawodawca dążył raczej do racjonalnego

⁸ Zob. np. A. Kościółek, *Zasada jawności...*, s. 47.

⁹ Zob. np. P. Grzegorzczak, K. Weitz, *Komentarz do art. 45...*, s. 49; H. Filipczyk, *Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym...*, s. 25.

¹⁰ A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności...*, s. 225.

ograniczenia takiego ryzyka, tak aby z jednej strony ograniczyć rozwój pandemii, a z drugiej zapewnić funkcjonowanie instytucji publicznych (dla uproszczenia w dalszej części cel ten będzie nazywany „ochroną zdrowia”). Podobne stanowisko przedstawił NSA, jednak zakończył na tym swoje rozważania.

Na etapie oceny przydatności należy przeanalizować, czy cel w postaci ochrony zdrowia jest możliwy do zrealizowania za pomocą ocenianej regulacji. W mojej ocenie konieczne jest tutaj odwołanie się do otoczenia normatywnego – w szczególności ograniczeń przewidzianych w systemie prawa w zakresie innych aspektów życia społecznego i otoczenia faktycznego.

Tak jak wskazywał skarżący, ówczesna sytuacja epidemiczna (lato 2021 r.) nie przeszkadzała w podstawowym funkcjonowaniu zdecydowanej większości podmiotów prywatnych i publicznych, mimo formalnego utrzymywania stanu epidemii. Ograniczenia przewidziane w rozporządzeniach były – w porównaniu z sytuacją, w której uchwalano regulację przewidzianą dla sądownictwa administracyjnego – wręcz znikome. W konsekwencji wykonywanie czynności życia codziennego (zarówno przez strony, uczestników postępowania, jak i skład sędziowski) w większym stopniu narażałoby podmioty potencjalnie chronione niż ewentualny udział w rozprawie. Zatem należało przyjąć, że prawodawca w wystarczający sposób chronił zdrowie obywateli za pomocą innych rozwiązań normatywnych (w szczególności wymogów sanitarnych, utrzymujących dystans społeczny) czy faktycznych (przykładowo poprzez dostępność szczepień) albo niweczył przyjęty cel w postaci ochrony zdrowia ze względu na brak odpowiednich regulacji w innych obszarach życia społecznego (co w świetle ówczesnych okoliczności – zmniejszonego poziomu zachorowań – jest mało prawdopodobne). Każda z tych ocen powinna skłonić sąd do przyjęcia, że ograniczenie, o którym mowa w art. 15z§4 ustawy antycovidowej, nie jest przydatne dla ochrony zdrowia.

Stwierdzenie niezgodności z zasadą przydatności regulacji jest wystarczające do orzeczenia o nieproporcjonalności regulacji. Warto jednak przeprowadzić kolejne etapy testu proporcjonalności.

Ocena konieczności kwestionowanego rozwiązania wymagała analizy, czy spośród dostępnych środków realizujących dany cel wybrano ten najmniej ingerujący w prawa i wolności¹¹. Mogło to budzić wątpliwości. Właściwie wszystkie podmioty prawa stosowały rozwiązania sanitarne, które pozwoliły zmniejszyć ryzyko wystąpienia zakażenia, co w innych sferach

¹¹ A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności...*, s. 165; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej...*, s. 158–159.

życia uznawane było za wystarczający środek realizacji celu prawodawcy. Nie sposób zatem przyjąć, że ograniczenie jawności postępowania, biorąc pod uwagę już same możliwości zastosowania środków ograniczających zakażenie, było niezbędne do realizacji celu. Wiele z tych rozwiązań nie wiązało się z obciążeniem finansowym sądu lub obciążenie to było niewielkie (analogiczne było ponoszone przez inne podmioty). Nie ulega zatem wątpliwości, że można było zastosować środki nieingerujące w prawo do jawnego rozpoznania sprawy przez sąd, które pozwolą równie skutecznie chronić zdrowie.

Naczelny Sąd Administracyjny miał również podstawy, żeby orzec, że ograniczenie nie jest proporcjonalne *sensu stricto*. Przepis art. 15zsz4 ust. 3 ustawy antycovidowej nie mógł samodzielnie poprawić sytuacji epidemicznej w państwie, a nawet realnie zmniejszyć zagrożenia zakażeniem, jednocześnie znacznie ograniczył prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy. Potwierdzają to statystyki. W skali ogólnokrajowej w sierpniu 2021 r. prawie 88% wszystkich wyroków wydano na posiedzeniu niejawnym, w przypadku WSA w Gdańsku, którego orzeczenie zostało zaskarżone – żadnej sprawy nie załatwiono na rozprawie, wydano 134 wyroki na posiedzeniu niejawnym¹². Limitacja prawa do sądu nie była zatem odpowiednio balansowana przez korzyści płynące z ww. regulacji.

4. Problem rozwiązań łagodzących ograniczenia w prawo do jawnego postępowania

Artykuł 15zsz4 ust. 3 ustawy antycovidowej uprawniał do rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym zawsze, gdy nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku ani w siedzibie sądu. Sugerowałoby to, że ustawodawca zastosował środki, które łagodzą ingerencję w prawo do jawnego rozpoznania sprawy. Problem polegał jednak na tym, że przepisy ustawy nie określały, w jakich sytuacjach występuje owa niemożność. NSA przyjął, że przeprowadzenie rozprawy w formie wideokonferencji:

(...) uzależnione jest (...) od możliwości wzięcia udziału w takiej rozprawie każdej ze stron i umożliwienia jej dostępu do takich urządzeń, aby możliwy był

¹² Statystyki wskazujące na tzw. ruch spraw w wojewódzkich sądach administracyjnych dostępne są na stronie: < <https://nsa.gov.pl/statystyki-wsa.php> >, dostęp: 13 czerwca 2023 r.

bezpośredni przekaz na odległość obrazu i dźwięku. Fakt posiadania takich możliwości u jednej strony nie może wpływać na sytuację procesową pozostałych uczestników postępowania¹³.

Sądy administracyjne przyjmowały w konsekwencji, że niemożność przeprowadzenia rozprawy w formie wideokonferencji występuje wówczas, gdy strona nie zgłosi (czyli również zaniecha udzielenia odpowiedzi w tym zakresie) posiadania możliwości technicznych udziału w rozprawie zdalnej. Warto pamiętać jednak, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym jedną ze stron jest organ administracji publicznej, który również miał prawo „nie przyznać się”, że ma możliwości techniczne umożliwiające udział w takiej rozprawie. W konsekwencji organ, który wydał zaskarżony akt administracyjny, mógł pozbawić pozostałe strony prawa do jawnego rozpoznania sprawy. Już samo domniemanie, że organ może nie dysponować odpowiednimi możliwościami technicznymi do udziału w rozprawie zdalnej, powinno skłaniać do refleksji, czy przeprowadzenie rozprawy zdalnej w stanie zagrożenia epidemicznego nie było w istocie instytucją fasadową, jedynie w marginalnym stopniu łagodzącym ograniczenie prawa do jawnego rozpoznania sprawy. Zatem instytucja publiczna (niecharakteryzująca się przymiotami niezależności i niezawisłości) swoją arbitralną decyzją mogła pozbawić jednostkę tego prawa.

Przyjęta przez sądy administracyjne interpretacja powoduje, że rozprawy zdalnej w sądownictwie administracyjnym nie można było traktować jako środka łagodzącego ograniczenie prawa do jawnego postępowania. Ewentualne wątpliwości w tym zakresie jednoznacznie rozwiewają przywołane już statystyki pokazujące skalę wydawania wyroków na posiedzeniach niejawnych.

5. Podsumowanie

W głosowanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny nie dokonał prawidłowej oceny problemu konstytucyjnego, dotyczącego proporcjonalności limitacji prawa do jawnego postępowania sądowoadministracyjnego. Rozpoznanie zarzutu postawionego przez skarżącego ograniczył do powiązania limitacji z celem legitymowanym konstytucyjnie (ochrona zdrowia). Nie

¹³ Wyrok NSA z 8 grudnia 2020 r., II FSK 2207/18.

przeprowadził natomiast testu proporcjonalności. Jego przeprowadzenie, uwzględniające otoczenie normatywne i faktyczne w momencie wydawania wyroku przez WSA, powinno prowadzić do konkluzji, że ograniczenie nie było przydatne do osiągnięcia zakładanego celu. Obniżenie skali restrykcji w innych sferach życia oznaczało bowiem, że prawodawca w wystarczający sposób chronił zdrowie obywateli za pomocą innych rozwiązań normatywnych albo założony przez niego cel był niemożliwy do zrealizowania. Należało również przyjąć, że rozwiązanie nie było konieczne i proporcjonalne *sensu stricto*. Analiza problemu konstytucyjnego przez NSA mogła ponadto uwzględniać wpływ możliwości zarządzania rozpraw zdalnych jako środka łagodzącego ograniczenia w sferze jawności postępowań sądownoadministracyjnych. Tutaj jednak zarówno niedookreślona przez ustawodawcę procedura ich zarządzania, jak i praktyka stosowania przepisu ustawy antycovidowej powinny prowadzić do wniosku, że nie przewidziano adekwatnych rozwiązań łagodzących ograniczenia prawa wyrażonego w art. 45 Konstytucji RP.

Abstract

Proportionality of limitations on the openness of administrative court proceedings in an epidemic – commentary on a judgment of the Supreme Administrative Court of 22 April 2022, I OSK 2126/21

The commentary contains a criticism of the judgment of the Supreme Administrative Court, in which the problem of the constitutionality of limitations on the openness of administrative court proceedings in proceedings before the Provincial Administrative Court has been reduced to linking the statutory limitation with the constitutional value enabling such a limitation. The Supreme Administrative Court did not conduct a proportionality test. Carrying it out and taking into account the normative and factual context, would imply a statement that the restrictions at the time of issuing the challenged judgement of the Provincial Administrative Court were not even useful for a specific purpose. They also did not meet the criteria of necessity and proportionality in the strict sense.

Keywords: openness of administrative court proceedings, COVID-19, proportionality, normative context

KATARZYNA KOS  <https://orcid.org/0000-0002-9256-1600>

Doktor nauk prawnych, autorka publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego.

Bibliografia

- Filipczyk H., *Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15z§4 ust. 3 specustawy w świetle zasady jawności postępowania sądowego*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 5.
- Grzegorzczak P., Weitz K., *Komentarz do art. 45*, w: *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Kościółek A., *Zasada jawności w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2018.
- Szafrańska W., *Zasada jawności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Radca Prawny” 2021, nr 1.
- Szyska A., *Realizacja zasady jawności w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w okresie epidemii wirusa SARS-CoV-2*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 2.
- Śledzińska-Simon A., *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności*, Wrocław 2019.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.