**Komunikat Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej w przedmiocie zmian w procedurach sądowych w dobie epidemii COVID-19.**

Stan epidemii, z jakim mamy do czynienia niemalże od roku w Polsce, wywołuje poważne trudności w życiu codziennym każdego z nas, sprawia również szereg problemów w funkcjonowaniu wielu organów władzy publicznej, w tym sądów. Nie ma wątpliwości, że niezakłócone funkcjonowanie sądów jest istotne z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa obrotu prawnego – sądy powszechne orzekają w zakresie ochrony praw podmiotowych jednostek, wymierzają sprawiedliwość, zaś sądy administracyjne dokonują kontroli funkcjonowania administracji publicznej. W początkowym okresie epidemii doświadczaliśmy tego, że działalność sądów została w znacznej części ograniczona. Niektóre sądy całkowicie zamknęły swoje budynki, inne pozostały częściowo otwarte, pełnomocnicy mieli ograniczone możliwości zapoznawania się z aktami spraw, odwoływano rozprawy. Kolejne regulacje normatywne o nadzwyczajnym charakterze kształtowały sposób funkcjonowania poszczególnych sądów, ingerowały również w bieg terminów procesowych. W dalszym etapie ustawodawca podejmował próby dostosowania sposobu funkcjonowania sądów do wypełnianych przez nie zadań w trudnym okresie trwającej epidemii. Wprowadzono częściowo możliwość odbywania rozpraw przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie ich na odległość, ale również umożliwiono składom sądowym orzekanie na posiedzeniach niejawnych w tych kategoriach spraw sądowych, w których konieczne było dotychczas tradycyjne przeprowadzanie rozpraw. Aktualnie projektowane są modyfikacje procedur sądowych w zakresie zmiany sposobu doręczeń dotyczące profesjonalistów oraz zmiany w odniesieniu do składów sądu. Zostały one zawarte w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 899).

Dbałość o zapewnienie ciągłości działania sądów jest obowiązkiem konstytucyjnym państwa wobec jego obywateli, również w tak trudnym okresie. Skuteczna ochrona sądowa stanowi *conditio sine qua non* poczucia bezpieczeństwa prawnego człowieka, na straży którego stoją właśnie sądy. Należy mieć na uwadze, że tego typu sytuacja nadzwyczajna, z jaką mamy do czynienia obecnie, może stanowić pokusę do ograniczenia podstawowych praw i wolności obywatelskich ponad miarę, a także wprowadzania regulacji stojących w sprzeczności z rządami prawa. W sposób naturalny bowiem zaburzona jest równowaga władz na rzecz władzy wykonawczej i ustawodawczej. Tym bardziej istotne pozostaje prawidłowe funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości, również w zakresie wypełniania efektywnej kontroli „trzeciej władzy” nad legalnością działań podejmowanych przez egzekutywę wobec jednostek. W tym zakresie sądy wypełniają dodatkową funkcję, polegającą na ocenie standardów prawa stanowionego w czasie epidemii, co aktualnie czynią. Oczywistym jest również, że ta nadzwyczajna sytuacja, w jakiej się znajdujemy, wymusza przyjmowanie rozwiązań o ponadstandardowym charakterze. Mimo istnienia oczywistych zagrożeń dla zdrowia publicznego, konieczności zapewnienia dystansu społecznego oraz stosowanych wobec sędziów, pełnomocników oraz stron mechanizmów leczenia, hospitalizacji, kwarantanny i nadzoru epidemiologicznego, standardy rzetelnego procesu sądowego powinny determinować sposób kształtowania procedur sądowych w okresie epidemii. Sądy muszą zapewniać realizację konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu także w czasie epidemii, tak aby istniała ciągłość sądownictwa, zabezpieczać sprawy pilne, ale także bieżące. Jednocześnie pożądanym byłoby, aby te działania wykonywać z zachowaniem bezpieczeństwa sędziów, administracji sądowej oraz stron i pełnomocników, m.in. poprzez zapewnienie bezpiecznych odległości, czy jednolitych i określonych protokołów bezpieczeństwa. Władza wykonawcza powinna również zagwarantować informatyzację wymiaru sprawiedliwości, tak aby było możliwe elektroniczne zarządzanie sprawami, wideokonferencje, system pewnych doręczeń elektronicznych, zdalny dostęp do akt. Należy jednak w tym miejscu stanowczo podkreślić, że jedynym uzasadnionym celem i uzasadnioną podstawą przyjęcia środków nadzwyczajnych jest pomoc Państwu w przezwyciężeniu wyjątkowej sytuacji. Wprowadzane regulacje w zakresie przepisów proceduralnych nie mogą być dowolne, tym bardziej że w istocie decydują one o realizacji prawa do sądu. Środki nadzwyczajne powinny być zgodne z pewnymi ogólnymi zasadami, które mają na celu zminimalizowanie szkód w zakresie praw podstawowych, demokracji i praworządności. Przyjęte przez państwo środki powinny podlegać określonym regułom, wypracowanym przez instytucje europejskie oraz orzecznictwo, a w szczególności spełniać trzy warunki: **konieczności, proporcjonalności oraz tymczasowości.** Ocena zaistnienia tych trzech warunków w określonych okolicznościach faktycznych nie jest dana raz na zawsze, jest dynamiczna. Powyższe trzy wymagania muszą zostać zachowane na każdym etapie. Zakres dopuszczalnych regulacji w tym względzie powinien odpowiadać ogólnym standardom opracowanym m.in. przez Komisję Europejską, czy Komisję Wenecką, w szczególności z dnia 26 maja 2020 r.[[1]](#footnote-1), Council of Europe European Commission for the efficiency of justice[[2]](#footnote-2), czy OSCE[[3]](#footnote-3) - Office for Democratic Institutions and Human Rights odnośnie funkcjonowania sądów w czasie pandemii Covid – 19[[4]](#footnote-4).

Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Tak określona formuła prawa do sądu jest zbieżna ze standardem międzynarodowym, wynikającym z art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.(Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167)) oraz z art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284) oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych w związku z art. 2 i 19 ust. Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z utrwalonym poglądem, prawo do sądu zapewnia stronie postępowania skuteczną możność zwrócenia się do organu sądowego o rozpoznanie sprawy i wydanie orzeczenia stosownie do wyników postepowania dowodowego i zgodnie z treścią prawa materialnego. Nieodzownym komponentem prawa do sądu jest właściwy kształt procedury sądowej, w szczególności gwarantującej jawność postępowania, prawo strony do wysłuchania jej racji i rozsądny czas jego trwania. Obowiązek zapewnienia właściwej realizacji prawa do sądu spoczywa na organach państwa, których zadaniem jest zorganizowanie sprawnego sądownictwa i zapewnienia realnego doń dostępu jednostkom.

Zasadnicze zmiany w organizacji pracy sądów oraz w regulacjach postępowań sądowych, które na przestrzeni ostatnich miesięcy zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego lub są objęte propozycjami zmian legislacyjnych, w poważny sposób ograniczają prawo do sądu, a w niektórych przypadkach wręcz naruszają jego istotę. Wskazać należy tu na pięć istotnych i reprezentatywnych istniejących i proponowanych zmian w tym zakresie w odniesieniu do:

1. zasady jawności;
2. zagadnienia doręczeń;
3. zmian w zakresie składów orzekających poprzez ograniczenia składów kolegialnych zawodowych i mieszanych;
4. elektronizację postępowań poprzez fakty dokonane.

Gwarantowane w art. 45 Konstytucji RP prawo do sądu realizuje się przez jawne rozpatrzenie sprawy. Stanowi ono dodatkową gwarancję bezstronnego działania sądu, dlatego też odnosi się do wszystkich stadiów postępowania sądowego i czasami (aczkolwiek w różny sposób) ma zastosowanie we wszystkich postępowaniach, tj. cywilnym, karnym, jak również sądowoadministracyjnym. Jawność postępowania, w szczególności rozprawy, stanowi istotną gwarancję realizacji zasady sprawiedliwości proceduralnej (*fair trail principle*) oraz kształtowania społecznego poczucia sprawiedliwości. Może być wyłączona jedynie w przypadkach ściśle określonych w art. 45 ust. 2 Konstytucji RP. Wyłączenie jawności rozprawy prowadzi bowiem w istocie do wyłączenia jawności postępowania sądowego. Z tej perspektywy za niedopuszczalne uznać należy wprowadzanie takich rozwiązań normatywnych, które prowadzą do sytuacji, w której zasadą jest rozpoznawanie spraw na posiedzeniach niejawnych, natomiast rozprawa i posiedzenie jawne stają się wyjątkiem. Skutkiem jest znaczące obniżenia standardu ochrony sądowej, jeżeli większość spraw będzie rozpatrywana i rozstrzygana na posiedzeniach niejawnych, bez uprzedniego wysłuchania stron, które jest immanentnym komponentem prawa do sądu. Znacznym ograniczeniem, jeśli nie wyłączeniem, jest dalsze rozszerzenie możliwości rozpoznawania spraw na posiedzeniach niejawnych i usunięcie prawa strony do zgłoszenia skutecznego sprzeciwu wobec skierowania sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym. W takim wypadku strona nie ma możliwości skutecznego domagania się rozpoznania sprawy na jawnej rozprawie. Brak digitalizacji akt sądowych i coraz dalej idące ograniczenia w dostępie do akt sprawy znacznie ograniczają jawność względem stron, jak również podmiotów trzecich w toku postępowania, także po jego zakończeniu. Równocześnie całkowicie wykluczona jest transparentność zewnętrzna postępowań sądowych, co osłabia legitymizację społeczną wymiaru sprawiedliwości. W tym kontekście nie ma uzasadnienia dla utrzymywania projektowanej regulacji zawartej we wspominanym powyżej druku sejmowym nr 899 – stanowiącej istotną ingerencję w konstytucyjne prawo do sądu – przez okres roku po zakończeniu stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego.

Za niedopuszczalne uznać należy również wprowadzanie rozwiązań w zasadniczy sposób zmieniających sposób doręczania pism procesowych. Proponowane regulacje, umożliwiające dokonywanie doręczeń przy pomocy niezabezpieczonej i niedostosowanej do tego poczty, przenosi komunikację między sądem i pełnomocnikiem strony do sfery wirtualnej, mimo braku w tym względzie wystarczająco skutecznej infrastruktury technicznej i organizacyjnej w sądach. Równocześnie nie wprowadzono jednolitego systemu państwowego i bezpiecznego rejestru profesjonalnych podmiotów. Powoduje to obarczenie strony reprezentowanej przez pełnomocnika ryzykiem zaistnienia możliwych błędów i uchybień w zakresie dotyczącym odbioru pism sądowych i właściwej na nie reakcji procesowej, co w konsekwencji stanowić może dodatkowe ograniczenie sądowej ochrony jednostki. Korzystanie z pomocy prawnej służyć ma wzmocnieniu, a nie osłabieniu gwarancji prawa do sądu.

Bezdyskusyjnie prawo do sądu to prawo do sądu w składzie określonym ustawą. W tym kontekście regulacje odnoszące się do kolegialności składów mają na celu zagwarantowanie możliwości pełnego rozważenia i osądzenia złożonych kwestii faktycznych i prawnych oraz zagadnień precedensowych. Za naruszające konstytucyjne prawo do sądu należy uznać praktycznie całkowite usunięcie zawodowych składów powiększonych, zwłaszcza w odniesieniu do postępowania w drugiej instancji, w postępowaniu cywilnym, w którym są wydawane orzeczenia niezaskarżalne zwyczajnymi środkami odwoławczymi. Zamiast wprowadzić regulacje odnoszące się do zagwarantowania składom kolegialnym technicznych i organizacyjnych możliwości prowadzenia rozpraw, narad i wydawania orzeczeń w sposób niestwarzający zagrożenia epidemicznego dla członków tych składów, ustawodawca proponuje ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu. Równocześnie brak jest uzasadnienia dla utrzymywania projektowanej regulacji – stanowiącej istotną ingerencję w konstytucyjne prawo do sądu – przez okres roku po zakończeniu stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego.

Zauważyć należy w proponowanych regulacjach całkowite nieuregulowanie kwestii przebiegu posiedzeń w przypadku rozprawy odmiejscowionej, jak również bezpieczeństwa danych pozyskiwanych w trakcie takich posiedzeń. W tym kontekście konieczne byłoby wprowadzenie w drodze ustawy szczegółowych przepisów to regulujących, bądź też wprowadzenie odesłania do zasad ogólnych. Konsekwencją jest konieczność stosowania w drodze analogii przepisów procesowych np. o zawiadomieniach, doręczeniach, pouczeniach, stawiennictwie i usprawiedliwianiu nieobecności. Nie zdecydowano się, pomimo konieczności, na zajęcie stanowiska w przedmiocie posiedzeń hybrydowych. Podkreślić należy niewskazanie w istniejących i proponowanych regulacjach podstawy prawnej do określenia w akcie wykonawczym rodzajów urządzeń i środków technicznych umożliwiających przeprowadzenie rozprawy albo posiedzenia jawnego na odległość, sposobu korzystania z tego rodzaju urządzeń i środków, sposobu przechowywania, odtwarzania i kopiowania zapisów dokonanych podczas posiedzeń, w szczególności mając na względzie konieczność właściwego zabezpieczenia utrwalonego obrazu lub dźwięku przed utratą, zniekształceniem lub nieuprawnionym ujawnieniem, zwłaszcza w sprawach rozpoznawanych przy drzwiach zamkniętych.

Poważnym błędem jest obarczenie wyłącznie przewodniczącego składu orzekającego obowiązkiem oceny stopnia zagrożenia zdrowia uczestników tradycyjnej rozprawy lub posiedzenia jawnego w sytuacji, w której nie ma on ani wiedzy, ani kompetencji do rzetelnego przeprowadzenia tej oceny. Mimo prawie roku trwania epidemii w Polsce i ponad ośmiu miesięcy obowiązywania tej przesłanki, do art. 15zzs1 ustawy 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, nie zostały określone w formie aktu prawnego jakiekolwiek kryteria, pozwalające na dokonanie wskazanej oceny. Należy bezwzględnie określić takie kryteria (np. w rozporządzeniu zmieniającym Regulamin urzędowania sądów powszechnych), a następnie nałożyć na osoby funkcyjne (prezesów lud dyrektorów sądów) obowiązek określenia dla konkretnych sal rozpraw warunków brzegowych (np. w odniesieniu do liczby osób obecnych na sali rozpraw), w których przeprowadzenie tradycyjnego posiedzenia nie stwarza nadmiernego zagrożenia dla zdrowia jego uczestników.

W związku z powyższym, Społeczna Komisja Kodyfikacyjna przypomina organom władzy ustawodawczej i wykonawczej o konieczności podejmowania zmian regulacji procesowych w poszanowaniu konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu.

1. Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency, opubl. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-PI (2020) 003). [↑](#footnote-ref-1)
2. Zob. CEPEJ Declaration. Lessons learnt and challenges faced by the judiciary during and after the COVID-19 pandemic”, CEPEJ, Ad hoc virtual CEPEJ plenary meeting, Strasbourg, 10 June 2020, opubl. https://rm.coe.int/declaration-en/16809ea1e2. [↑](#footnote-ref-2)
3. Organization for Security and Co-operation in Europe. [↑](#footnote-ref-3)
4. Zob. OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic”, ODIHR, July 2020, OSCE The functioning of courts in the Covid-19 pandemic: Primer, October 2020, https://www.osce.org/odihr/469170. [↑](#footnote-ref-4)