



**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, dnia 19 października 2021 r.

**VII.510.90.2021.PKR/MW**

**Sąd Rejonowy**

**Powódka:**

**reprezentowana przez:**

**Pozwana:**

**reprezentowana przez:**

### **Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich**

W ślad za pismem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 21 września 2021 r., którym Rzecznik, działając na podstawie art. 14 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.; dalej jako: ustawa o RPO), w związku z treścią postanowienia Sądu Rejonowego

dnia 31 sierpnia 2021 r., doręzonego Rzecznikowi w dniu 9 września 2021 r., zgłosił udział w toczącym się postępowaniu przed Sądem Rejonowym

**V Wydział Pracy i Ubezpieczeń w sprawie**

**z powództwa**

**przeciwko**

**o odszkodowanie za**

niezgodne z prawem rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia, **przedstawia niniejszym szczegółowe motywy przystąpienia.**

## I

Postanowieniem z dnia 31 sierpnia 2021 r. (doręczonym RPO w dniu 9 września 2021 r.) Sąd Rejonowy V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zawiadomił Rzecznika Praw Obywatelskich o postępowaniu w sprawie z powództwa przeciwno o odszkodowanie za niezgodne z prawem rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia i inne, s , uważając udział RPO w przedmiotowej sprawie za potrzebny.

W postanowieniu tym Sąd Rejonowy wskazał, że w tej sprawie sądowej (wszczętej pozwem nadanym listem poleconym z dnia 30 stycznia 2021 r.), w okresie do dnia 2 lipca 2021 r. do składu sądu było przydzielonych dwóch stałych ławników, zgodnie z dotychczasowymi przepisami ustawowymi, które kreowały w niej tzw. ławniczy (sędzia plus dwóch ławników) skład sądu. W świetle intertemporalnej, a zarazem epizodycznej, regulacji ustawowej, objętej przez art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, postępowanie w przedmiotowej sprawie powinno być – przez okres wynikający z tej intertemporalno-epizodycznej regulacji – prowadzone w okresie od dnia 3 lipca 2021 r. w składzie jednego sędziego. Jednocześnie sąd ten powołał się na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, wyrażone w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 lipca 2021 r., znak VII.510.55.2021.PKR, w którym Rzecznik wskazał, że wprowadzone ustawą z dnia 28 maja 2021 r. zmiany są niekonstytucyjne i pozbawiają społeczeństwo istotnych gwarancji proceduralnych, uniemożliwiając ławnikom wykonywanie funkcji, do której zostali powołani, a przy tym wprowadzonych zmian ustawowych nie można ich usprawiedliwić stanem zagrożenia epidemicznego panującym w kraju.

W świetle powyższego Sąd Rejonowy ocenił udział RPO w przedmiotowej sprawie za potrzebny, celem w szczególności rozważenia przez ten sąd, przy udziale Rzecznika Praw Obywatelskich, czy i jakie zadać pytanie

prawne/pytanie prejudycjalne Trybunałowi Konstytucyjnemu (TK) bądź Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).

## II

Zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 2 ustawy o RPO Rzecznik Praw Obywatelskich powołany jest do ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji RP oraz innych aktach normatywnych. Stojąc na straży wyżej wymienionych praw i wolności Rzecznik podejmuje te sprawy, w których dochodzi do naruszeń ze strony organów władzy publicznej praw i wolności przysługujących obywatelom. Stosownie zaś do treści art. 14 pkt 4 ustawy o RPO Rzecznik Praw Obywatelskich może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi. Z możliwości stworzonych przez ustawę o RPO Rzecznik korzysta wyjątkowo, przede wszystkim wtedy, gdy istnieje konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego budzącego wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw i wolności, albo gdy sprawa ma charakter precedensowy, a jej rozstrzygnięcie będzie miało istotne znaczenie dla ukształtowania sytuacji prawnej innych obywateli.

W ocenie Rzecznika, w przedmiotowej sprawie na skutek wprowadzonych ustawą z dnia 28 maja 2021 r. zmian prawnych mamy do czynienia z poważnym naruszeniem norm konstytucyjnych. Wprowadzone przez ustawodawcę zmiany pozbawiają społeczeństwo istotnych gwarancji proceduralnych, przede wszystkim w zakresie dotyczącym udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, uniemożliwiają ławnikom wykonywanie funkcji, do której zostali powołani, a przy tym nie można ich usprawiedliwić stanem zagrożenia epidemicznego panującym w kraju. Powyższe nakazuje Rzecznikowi Praw Obywatelskich przedstawienie stanowiska w sprawie.

## III

W swoim stanowisku Rzecznik Praw Obywatelskich odniesie się do niekonstytucyjności wprowadzonych ustawą z dnia 28 maja 2021 r. zmian dotyczących

ograniczenia udziału ławników w rozpoznawaniu spraw oraz wpływu, jakie zmiany te mają na realizację konstytucyjnego prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 28 maja 2021 r. stanowi, że 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 kryzysowych* wprowadza się następujące zmiany: art. 15zsz<sup>1</sup> pkt 4 otrzymuje brzmienie: *w pierwszej i drugiej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego; prezes sądu może zarządzić rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów, jeżeli uzna to za wskazane ze względu na szczególną zawilgość lub precedensowy charakter sprawy.*

W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup> wskazano, że: (...) *konieczne jest również przyjęcie jako zasady rozpoznawania spraw przez sąd w składzie jednego sędziego. Podyktowane jest to oczywiście zagrożeniem epidemiologicznym, jakie stwarzają sobie nawzajem trzy osoby zasiadające wspólnie w składzie sądu. Nie ma bowiem znaczenia, czy w sprawie orzeka jeden czy trzech sędziów. Nie ma obiektywnych i sprawdzalnych danych pozwalających na przyjęcie, że wyrok wydany w składzie jednego sędziego jest mniej sprawiedliwy niż wydany w poszerzonym składzie, czy też że sprawa została mniej wnikliwie zbadana przez jednego sędziego niż trzech. Pojawiające się w tym zakresie supozycje są głęboko krzywdzące dla sędziów i świadczą jedynie o braku znajomości metodyki pracy sędziego. Oznaczałoby to również swoiste votum nieufności dla wiedzy i umiejętności ciężko pracujących sędziów w sądach pierwszej instancji, którzy de facto, mając mniejsze doświadczenie i w założeniu wiedzę niż ich koledzy z wyższej instancji, muszą rozpoznać daną sprawę równie rzetelnie i wnikliwie.*

Już w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie RP przedmiotowe uregulowanie wzbudziło szereg wątpliwości. Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego w opinii z dnia 4 lutego 2021 r.<sup>2</sup> wskazała, że: *powstaje wątpliwość czy nawet w stanie epidemii nie należałoby utrzymać zasady rozpoznawania pewnych spraw (zarówno przez sąd I i II instancji) w składzie kolegiatnym. W opinii tej wskazano także, że: poważne wątpliwości nasuwa niewyjaśnienie przez projektodawcę przyczyn wyłączenia przepisów przewidujących*

---

<sup>1</sup> Sejm IX kadencji, druk nr 899.

<sup>2</sup> Opinia SN do druku nr 899.

*orzekanie w składzie kolegiálním nie tylko w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ale także w okresie roku od odwołania każdego z nich. Nie wydaje się uzasadniona rezygnacja z zasady kolegiálności jeszcze przez rok po zakończeniu stanu zagrożenia epidemicznego. Zdziwienie budzi przy tym zawarte w uzasadnieniu projektu stanowcze stwierdzenie, że nie ma znaczenia, czy w sprawie orzeka skład jednoosobowy czy kolegiálny.*

Naczelna Rada Adwokacka w opinii z dnia 10 lutego 2021 r.<sup>3</sup> zauważyła, że uregulowanie to [art. 15zszs<sup>1</sup> ustawy o COVID] jest niezgodne z art. 2, art. 42 ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Natomiast w opinii Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Izby Radców Prawnych z dnia 2 lutego 2021 r.<sup>4</sup> zwrócono uwagę na podważenie gwarancyjnego charakteru reguł postępowania cywilnego oraz możliwych problemów w praktyce mogących skutkować nawet nieważnością postępowania. W drugiej opinii, z dnia 10 lutego 2021 r., Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych podkreślono niekonstytucyjność wprowadzanych rozwiązań ustawowych<sup>5</sup>.

Rzecznik Praw Obywatelskich, Naczelna Rada Adwokacka, Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Sędziów Sądów Administracyjnych, Stowarzyszenie Sędziów „Themis” oraz Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia” w wydanym w dniu 7 lipca 2021 r. „Memorandum w sprawie prawa obywatela do sądu”<sup>6</sup>, wskazali m.in. na fakt, że *zmiany wprowadzane ustawą z dnia 28 maja 2021 r. (Dz.U.2021.1090) zmieniającą z dniem 3 lipca 2021 r. ustawę 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, powinny zgodnie z jej nazwą stanowić odpowiedź na pandemię wywołaną COVID. Wbrew temu są swoistym wirusem aplikowanym przez polityków celem zamknięcia sądów dla obywateli. (...) Pod pozorem walki z koronawirusem ustawodawca wprowadza*

---

<sup>3</sup> Opinia NRA do druku nr 899.

<sup>4</sup> Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego w zakresie zmian w ustawie o zwalczaniu COVID (art. 9 i art. 12 projektu).

<sup>5</sup> Opinia w sprawie zgodności z Konstytucją RP przepisów projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 899) w zakresie dotyczącym zmian 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 kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, z późn. zm.) [art. 9], a także przepisów przejściowych i końcowych [art. 11 i 12].

<sup>6</sup> „Memorandum w sprawie prawa obywatela do sądu”, dostępne na stronie internetowej: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Memorandum.pdf>

*niekonstytucyjne rozwiązania w momencie, kiedy jednocześnie odmraża działalność publiczną państwa polskiego. Co więcej te restrykcyjne rozwiązania utrzymuje przez rok po zakończeniu pandemii. Zwrócono przy tym m.in. uwagę na fakt, że zmiany te likwidują zasadę kolegialności składów sądowych, także poprzez odstąpienie od udziału czynnika społecznego w postaci ławników, o czym stanowi art. 182 Konstytucji RP.*

W przedmiotowej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

W wyroku z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie o sygn. akt Kp 2/08 TK wskazał, że zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego (por. np. wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; W. Sokolewicz, uwaga do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, s. 33). Wykazuje ona pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i prawa międzynarodowego zasady dotrzymywania umów, a równocześnie "w ustrojach demokratycznych stanowi wykładnik roli państwa i oparcie dla wszystkich stosunków między nim a obywatelami" (M. Wyrzykowski, uwaga do art. 1 przepisów utrzymanych w mocy, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1995, s. 35).

Istotę zasady lojalności państwa względem obywateli da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia, bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania; jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela (takie rozumienie tej zasady zostało sformułowane już w wyroku TK z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95, a następnie było wielokrotnie powtarzane w kolejnych orzeczeniach TK, przy aprobacie przedstawicieli doktryny; por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 65). "Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na

pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych" – stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2000 r. o sygn. akt P 3/00.

Natomiast w wyroku z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14, TK wyjaśnił, że wynikająca z art. 2 Konstytucji RP zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jego adresatom bezpieczeństwo prawne; umożliwiają im decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągnąć za sobą. Jednym z kluczowych elementów tej zasady jest zagwarantowanie podmiotom prawa, że dotychczas obowiązujące prawo, na podstawie którego podejmowały działania, nie będzie arbitralnie zmieniane, bez zapewnienia im czasu na przygotowanie się do wprowadzonych zmian. Do komponentów zasady ochrony zaufania do państwa i prawa zalicza się również zasadę ochrony interesów w toku, służącą ochronie jednostki w zakresie przedsięwzięć podjętych przez nią na gruncie dotychczasowych przepisów.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że z zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, gwarantowanej przez art. 2 Konstytucji RP, wynika, że adresaci norm prawnych mają prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na ich niekorzyść w sposób arbitralny i zaskakujący. Wskazana gwarancja konstytucyjna ma szczególnie istotne znaczenie dla fundamentalnego w demokratycznym państwie prawnym prawa jednostki do sądu, określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zauważyć, że ustawa z dnia 28 maja 2021 r. nie spełnia powyższych kryteriów. Ustawodawca wprowadzając zmianę składu orzekającego w ustawie, która jest regulacją epizodyczną, przewidzianą na czas obowiązywania zagrożenia

epidemicznego, wykazał się brakiem poszanowania dla konstytucyjnych praw jednostki i podstawowych standardów konstytucyjnych demokratycznego państwa prawa. W szczególności pominięcie w ustawie z dnia 28 maja 2021 r. kwestii już toczących się postępowań sądowych z udziałem ławników przesądza o naruszeniu w tym zakresie przepisów konstytucyjnych. Ustawodawca zwykły, rozważając wprowadzenie nowych uregulowań ustawowych, powinien był rozważyć, czy wartości i zasady konstytucyjne nie przesądzą nad utrzymaniem dotychczasowych zasad rozpoznawania spraw sądowych w odniesieniu do już wszczętych postępowań sądowych, ograniczając się ewentualnie wyłącznie do nowego ukształtowania składów orzekających w sprawach wszczynanych po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 28 maja 2021 r. O ile można mieć pewne wątpliwości, czy – mimo poważnego wkroczenia w sferę gwarancji objętych art. 182 Konstytucji RP w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, wykładanych w świetle art. 6 ust. 1 Konwencji – przesłanka ochrony zdrowia publicznego nie usprawiedliwia wprowadzenia nowych rozwiązań ustawowych, ograniczających udział ławników w postępowaniach sądowych od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, o tyle na przeszkodzie zastosowaniu nowych przepisów ustawowych do już toczących się postępowań sądowych stoją jednoznacznie wartości i zasady konstytucyjne wywodzone z art. 2 Konstytucji RP.

Dodatkowo należy wskazać, że zmiana ta nie została uzasadniona w sposób racjonalny. Konsekwencją tej zmiany ustawodawczej jest zaś stan niepewności prawnej, który stworzono w sądach powszechnych – sądy i sędziowie nie są pewni w jakim składzie winni rozpoznawać sprawy, czy z zastosowaniem niekonstytucyjnych przepisów ustawy, narażając się na podnoszenie przez strony postępowań zarzutu nieważności postępowania; czy też powinni podjąć działania mające na celu zapewnienie poszanowania Konstytucji RP, prawa międzynarodowego w zakresie prawa do sądu. W opinii Rzecznika właściwe jest to drugie rozwiązanie.

#### IV

Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny,



bezsronny i niezawisły sąd. Z kolei art. 45 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu, będące jednym z podstawowych praw podmiotowych jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności w demokratycznym państwie, obejmuje cztery zasadnicze elementy: 1) prawo dostępu do sądu, czyli uruchomienia procedury przed właściwym, niezależnym, bezsronnym i niezawisłym sądem; 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, w szczególności zgodnie z zasadami tzw. sprawiedliwości proceduralnej; 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sądowego; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. wyroki TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; z dnia 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06 oraz z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 34/12).

Jawność rozprawy oznacza możliwość zarówno osób zainteresowanych, jak i wszystkich innych, bezpośredniego śledzenia przebiegu „rozpatrywania” sprawy (co nosi nazwę „publiczności” procesu), a także informowania o nim w środkach społecznego przekazu, co obejmuje nie tylko „publiczne” fazy postępowania, lecz także fazy „niepubliczne”. Jawność, oznaczająca wprowadzenie kontroli społecznej nad działalnością sądów, jest istotną gwarancją prawidłowego wymiaru sprawiedliwości, zachowania przez sądy zarówno prawnych wymogów postępowania, zachowania niezawisłości i bezsronności, jak też społecznego poczucia sprawiedliwości<sup>7</sup>.

Prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd może być ograniczane na ogólnych warunkach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (np. tajemnica narady sędziowskiej), natomiast jawność rozprawy może być „wyłączona”. „Wyłączenie” to należy uznać za jeden z przejawów ograniczenia omawianego prawa, tymczasem nastąpić ono może nie z powołaniem się na ów przepis, lecz na podstawach szczególnych, ujętych w ust. 2 zdanie

---

<sup>7</sup> L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Art. 45, Tom II, wyd. II, LEX online.

pierwsze art. 45 Konstytucji RP. Są to, z jednej strony, warunki bardziej ograniczone niż w ogólnej klauzuli art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (nie ma tu np. możliwości ograniczeń ze względu na „zdrowie publiczne”), z drugiej jednak strony – występują tu dodatkowe podstawy ograniczeń, nieznane temu pierwszemu wyłączeniu wskazanemu w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (np. „ważny interes prywatny”). Jednakże, jako *lex specialis*, wyłączenie jawności rozpraw sądowych następować powinno jedynie na podstawie przyczyn wskazanych w art. 45 Konstytucji RP. Oczywiście, zachowane być powinny ogólne wymogi ograniczeń praw obywatelskich: wymóg ustawy, wymóg proporcjonalności, wymóg zachowania istoty każdego prawa<sup>8</sup>.

Udział ławników w postępowaniach sądowych wynika z art. 182 Konstytucji RP, który stanowi o udziale obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Udział ławników w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określany jest często mianem udziału czynnika społecznego w orzekaniu. Należy przypomnieć, że ławnicy w procesie orzekania mają zasadniczo równe prawa z sędziami i wywierają faktyczny wpływ na kształtowanie się orzecznictwa sądów powszechnych. Ich udział w procesie sądowego stosowania prawa pozwala na osiągnięcie większej zgodności wydanego orzeczenia ze społecznym poczuciem sprawiedliwości i pozwala zminimalizować ryzyko odrywania się zawodu sędziego od społecznych odczuć i opinii dotyczących sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Obecność ławnika w składzie orzekającym sądu związana jest z zasadą kolegialności rozpoznawania spraw sądowych. Wbrew opinii projektodawcy, kolegialne rozpoznawanie sprawy przez sąd ma istotne znaczenie i służy zapewnieniu, że sąd wymierza w danej sprawie sprawiedliwość, sprawiedliwie rozsądza sprawę. Kolegialne rozpoznanie sprawy powinno prowadzić do ograniczenia niedokładności w ustaleniu stanu faktycznego, a zapadające orzeczenie sądowe powinno być rezultatem dyskusji składu sądzącego, zwieńczonej ostateczną decyzją orzeczniczą.

Nieprawidłowości w przydziale spraw w sądach były przedmiotem oceny Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC). W wyroku z dnia 3 maja 2011 r. w sprawie *Sutyagin przeciwko Rosji* (skarga nr 30024/02) ETPC wskazał, że rolą sądów krajowych jest prowadzenie postępowań sądowych w taki sposób, który zapewnia odpowiednie sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Przydzielenie sprawy do referatu

---

<sup>8</sup> *Ibidem*.

konkretnego sędziego lub do konkretnego wydziału sądu wchodzi w zakres uznania, z którego korzystają organy władzy krajowej. Istnieje cały wachlarz czynników, takich jak na przykład dostępne środki, kwalifikacje sędziów, istnienie konfliktu interesów, dostępność sal rozpraw, itp., które to czynniki muszą być brane przez organy władzy pod uwagę przy przydzielaniu danej sprawy do osądzenia. Mimo, że ETPC uznał, że nie jest jego rolą dokonywanie oceny, czy istnieją ważne czynniki uzasadniające dokonanie przez władze krajowe przydzielenia sprawy konkretnemu sędziemu lub konkretnemu sądowi lub też przekazanie tej sprawy do rozpoznania innemu sędziemu lub innemu sądowi, Trybunał stwierdził konieczność zbadania, czy decyzja taka była zgodna z art. 6 ust. 1 Konwencji, a w szczególności z jej wymogami w zakresie niezawisłości i bezstronności sądu. W okolicznościach przedmiotowej sprawy, ETPC zwrócił uwagę, że po przydzieleniu sprawy do referatu danego sędziego oraz po rozpoczęciu postępowania zgodnie z przepisami prawa sprawa ta podlegała rozpatrzeniu przez ten sam skład sądu aż do wydania jej rozstrzygnięcia. Zasada ta, znana jako zasada niezmienności składu sądu, została ustanowiona w nowym kodeksie postępowania karnego pozwanego państwa. Zgodnie z postanowieniami tego kodeksu możliwość przekazania sprawy innemu sędziemu istnieje wówczas, kiedy sędzia prowadzący daną sprawę nie może brać dalej udziału w postępowaniu. Ani kodeks postępowania karnego, ani żadna inna ustawa nie regulowała warunków, na jakich mogło nastąpić takie przekazanie sprawy innemu sędziemu, nie regulowała także trybu takiego przekazania. W szczególności nie istniał w prawie krajowym wymóg wydania formalnej decyzji sądowej wskazującej na podstawy i przyczyny przekazania sprawy innemu sędziemu, która to decyzja podlegałaby zaskarżeniu do sądu wyższej instancji. ETPC zwrócił przy tym uwagę, że w toku postępowania wada ta [zmiana sędziego] nie została naprawiona przez sąd wyższej instancji. Tym samym, w ocenie ETPC, miało miejsce naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji z powodu braku niezawisłości i bezstronności sądu pierwszej instancji w świetle kryterium obiektywnego (por. punkty 187-193 orzeczenia).

We wskazanej wyżej sprawie zastosowanie miała szczególna zasada, zasada niezmienności składu sądu ustanowiona w przepisach rosyjskiego kodeksu postępowania karnego, która jest wspólna dla większości rozwiązań proceduralnych procesu karnego współczesnych państw. Pomimo szczególności tej zasady w świetle powyższych wywodów

należy uznać, że z art. 6 ust. 1 Konwencji wywieść należy wymaganie, by przy kształtowaniu przydziału spraw poszczególnym sędziom prawo ustalało reguły tego przydziału generalnie w sprawach rozpatrywanych przez sądy powszechne, a więc także w sprawach cywilnych. Reguły te są bowiem uniwersalne dla sądownictwa, zapewniając spełnianie przez sądy wymogów niezawisłości i bezstronności w każdej rozpatrywanej sprawie. Analogiczny standard w tym zakresie wynika także z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Przyczyny przydziału konkretnej sprawy do referatu konkretnego sędziego powinny być weryfikowalne, przy istnieniu zewnętrznych reguł tego przydziału. Za niedopuszczalną należy natomiast przyjąć sytuację, w której kształtowanie (zmiana) składu orzekającego jest nieograniczone żadnymi procedurami. Nie jest przy tym wymagane przyjęcie reguł krańcowo abstrakcyjnych, skoro – jak wynika z powołanego wyroku *Sutyagin przeciwko Rosji* – istnieje wiele obiektywnych i faktycznych czynników, które mogą mieć wpływ na dokonany przydział. Istota rzeczy sprowadza się zatem do weryfikacji przyczyn przydziału, ze względu na konieczność zagwarantowania, by przydzielenie konkretnej sprawy nie podlegało zewnętrznej manipulacji oraz by możliwe było stwierdzenie, czy sąd w danej sprawie spełnia wymogi sądu właściwego, tj. niezależnego i bezstronnego (tak: P. Rygiel, *Losowy przydział spraw cywilnych w sądzie drugiej instancji*, „Przegląd Sądowy” nr 2/2019, s. 39-51).

W przypadku spraw cywilnych art. 379 pkt 4 k.p.c. przewiduje, że nieważność postępowania zachodzi m. in., jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa. Przez pojęcie zgodnego z prawem składu sądu należy przy tym rozumieć nie tylko to, czy sprawę rozpoznał sąd we właściwym składzie jednoosobowym lub kolegialnym, lecz także właściwe podmiotowe ukształtowanie składu<sup>9</sup>. Przypomnieć należy, że już w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 1969 r., sygn. akt III CZP 119/68 25, wskazano, że nieważność postępowania zachodzi w każdym wypadku, gdy skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa, przy czym w uzasadnieniu podkreślono, że „nie ma składu lepszego, czy gorszego. Jest tylko skład zgodny lub sprzeczny z przepisami prawa”.

W kontekście wprowadzonych ustawą z dnia 28 maja 2021 r. zmian Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie przypomnieć, że swoboda ustawodawcy zwykłego w kształtowaniu odpowiednich procedur sądowych nie oznacza dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które ponad miarę, a więc bez wystąpienia istotnych racji, ograniczają prawa

---

<sup>9</sup> *Ibidem*.

procesowe strony, których realizacja stanowi przesłankę prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli więc ograniczenie uprawnień procesowych strony jest zbędne, z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów, takich jak zapewnienie większej efektywności postępowania sądowego i jego szybkości, a jednocześnie wypacza pozycję stron, uniemożliwia właściwe zrównoważenie ich pozycji procesowej, a tym samym łamie podstawowy postulat sprawiedliwości proceduralnej, czy wreszcie prowadzi do arbitralnego rozstrzygnięcia "sprawy" (w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) – to w tego rodzaju wypadkach dochodzi do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu (zob. wyrok TK z dnia 28 lipca 2004 r., sygn. akt P 2/04).

Dodatkowo, podkreślenia wymaga, że Trybunał Konstytucyjny wskazał, że nie jest w świetle art. 182 Konstytucji RP możliwe całkowite wyłączenie obywateli ze sprawowania udziału w wymiarze sprawiedliwości ani takie jego zawężenie, że udział ten będzie miał jedynie symboliczny charakter (wyrok TK z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 16/04). Art. 182 Konstytucji RP stanowi, że „Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa”. Rzecznik Praw Obywatelskich podziela w odniesieniu do tego przepisu konstytucyjnego stanowisko wyrażone w wyroku TK o sygn. akt P 16/04. Ograniczenie udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości powinno następować z uwzględnieniem warunków określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ponieważ dotyczy ono w istocie ograniczenia prawa konstytucyjnego do niezależnego i bezstronnego sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). W sprawach, w których rozstrzygane są sprawy jednostek, decyduje się o ich pozycji prawnej, nie można wyobrazić sobie ograniczenia zakresu udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (art. 182 Konstytucji) w oderwaniu od analizy ograniczania konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). W konsekwencji, ograniczenie udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości powinno następować wyłącznie z przyczyn określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – i w każdym razie ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (bezwzględny zakaz wyrażony w art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP). W innym bowiem przypadku doszłoby do całkowitego wydrążenia norm konstytucyjnych z ich treści.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie więc podkreślić, że całkowite wyłączenie obywateli z udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości ani takie jego zawężenie, które narusza istotę konstytucyjnego prawa do sądu, jest konstytucyjnie niedopuszczalne.

Z tych względów ustawa z dnia 28 maja 2021 r. wprowadzająca takie rozwiązanie narusza art. 182 Konstytucji RP w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Wprowadzone ustawą z dnia 28 maja 2021 r. rozwiązania prawne wyłączyły udział ławników sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i podważyły wskazane wyżej wartości i zasady konstytucyjne. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wprowadzone zmiany ustawowe obarczone są wadami, które powodują nieważność postępowania w świetle art. 379 pkt 4 k.p.c. Jeśli niekonstytucyjne przepisy ustawy będą przez sądy stosowane, może to doprowadzić w konsekwencji do konieczności ponownego sądowego rozpoznania spraw, które winny być rozpoznane w dotychczasowym (do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 28 maja 2021 r.) – zgodnym z prawem – składzie sądu orzekającego, tj. w tzw. składzie ławniczym.

## V

Ostatnie lata ujawniły się liczne nieprawidłowości związane z procesem legislacyjnym. Pospieszne uchwalanie ustaw, brak konsultacji społecznych, nie uwzględnianie opinii ekspertów dotyczących projektów aktów normatywnych, doprowadziło do sytuacji, w której obywatele nie mogą być pewni swoich praw i swojej sytuacji prawnej. Ustawodawca, ignorując określoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa narusza nie tylko zasady ustrojowe RP, lecz również podstawowe prawa człowieka i obywatela.

W 2020 r., w czasie, gdy rozpoczynała się pandemia koronawirusa SARS-Cov-2, eksperci, a także Rzecznik Praw Obywatelskich, apelowali do władz o wprowadzenia stanu wyjątkowego, który umożliwiłby wprowadzenie koniecznych restrykcji zgodnie z przepisami konstytucyjnymi. Zamiast tego władza ustawodawcza uchwaliła ustawę 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, która była wielokrotnie nowelizowana. Władze publiczne wprowadziły wiele ograniczeń praw i wolności mocą rozporządzeń z przekroczeniem upoważnień ustawowych

oraz z naruszeniem Konstytucji RP. Przepisy rozporządzeń były przy tym zmieniane jeszcze częściej niż powołana wyżej ustawa o COVID.

W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z jaskrawym przykładem naruszania praw i wolności przez władzę ustawodawczą. Stosunkowo nieskomplikowana sprawa pracownicza, która mogłaby zostać rozstrzygnięta w sądzie I instancji, w związku z odsunięciem ławników od orzekania mocą ustawy z dnia 28 maja 2021 r., nastręczyła sądowi poważnych wątpliwości konstytucyjnych.

## VI

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że:

- 1) art. 15zzs1 ust. 1 pkt 4 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 (Dz. U. poz. 1842 ze zm.) w brzmieniu nadanym art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1090) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, z art. 182 Konstytucji RP, a ponadto jest niezgodny z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka;
- 2) art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1090) jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

Mając na uwadze zachodzącą, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, kolizję pomiędzy wskazanymi przepisami ustawy oraz standardami konstytucyjnymi oraz standardami wynikającymi z treści wiążącej Polskę umowy międzynarodowej, rozstrzygnięcia tej kolizji może dokonać sąd kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego (art. 193 Konstytucji RP) bądź też udzielając pierwszeństwa przed ustawą umowie międzynarodowej jaką jest Europejska Konwencja Praw Człowieka (art. 91 ust. 2 Konstytucji RP).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich sąd – mając na względzie sprzeczność art. 15zzs1 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 z art. 6 ust. 1 Europejskiej

Konwencji Praw Człowieka – powinien rozpoznać zawisłą przed nim sprawę, stosując regułę kolizyjną art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, na podstawie przepisów procesowych, które obowiązywały w dniu wszczęcia postępowania w sprawie z uwagi na potrzebę ochrony w ten sposób wartości konstytucyjnych, wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP, oraz praw obywatelskich wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Rzecznik Praw Obywatelskich pomija w tym miejscu wątpliwość czy upoważnienie ustawowe do wyłączenia stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego na skutek podjęcia decyzji przez jednoosobowy organ władzy wykonawczej – ministra właściwego do spraw zdrowia – o zarządzeniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii narusza Konstytucję RP, w szczególności zaś zasadę wyłączności ustawowego ograniczania praw i wolności (tu: w odniesieniu do gwarancji prawa do właściwie ukształtowanego sądu określonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, oraz zasadę podziału władz (art. 10 Konstytucji RP). Istotne jest bowiem to, że wykładnia przepisów ustawowych w świetle zasad i wartości konstytucyjnych, w tym przede wszystkim wynikających z art. 2 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, nakazuje przyjąć, że wprowadzone ustawą z dnia 28 maja 2021 r. wyłączenie stosowania przepisów k.p.c. w odniesieniu do spraw z zakresu prawa pracy określonych w art. 47 § 2 pkt 1 k.p.c. dotyczy wyłącznie spraw, w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 28 maja 2021 r. jeszcze nie zostały wszczęte i nie toczyły się przed sądami powszechnymi. Podkreślić należy, że art. 47 § 2 pkt 1 k.p.c., określający skład orzekający sądu, nie został uchylony z systemu prawa. Ustawodawca nie uchylił tego przepisu, nie derogował go. Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. jedynie nakazała jego zastąpienie, na czas stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii i przez rok później, innym przepisem ustawowym, inaczej kształtującym skład orzekający sądu. Z uwagi na zasady i wartości konstytucyjne oraz standard prawa do sądu określony w art. 6 ust. 1 Konwencji należy jednak przyjąć, że nowa regulacja może być stosowana wyłącznie w odniesieniu do spraw wszczętych po dniu wejściu jej w życie, ale już nie w odniesieniu do toczących się postępowań sądowych.

W opinii Rzecznika tylko i wyłącznie taka wykładnia przepisów ustawowych pozwala na poszanowanie prawa międzynarodowego, standardów konstytucyjnych oraz praw jednostek. Przyjęcie odmiennej wykładni, nakazującej nagłą zmianę składów orzekających w sprawach toczących się już przed sądami, oznaczałoby nie tylko naruszenie podstawowych



norm demokratycznego państwa prawa i praw obywatelskich, lecz także triumf wadliwej legislacji parlamentarnej nad zasadami konstytucyjnymi i wykładnią przepisów ustawowych w zgodzie z ustawą zasadniczą i prawem międzynarodowym.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, w niniejszej sprawie, Sąd ewentualnie może rozważyć skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 193 Konstytucji RP. Mechanizm ten jest bowiem subsydiarny i powinien być wykorzystywany dopiero wówczas, gdy sąd nie dysponuje środkami lub metodami wykładni pozwalającymi mu na samodzielne rozpatrzenie sprawy (w odniesieniu do subsydiarności instytucji pytań prawnych do TK zob.: M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 198 i n.). Należy podkreślić, że zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Taką umową jest Europejska Konwencja Praw Człowieka. Przyjęcie wskazanej wyżej wykładni art. 6 ust. 1 Konwencji, wynikającej z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, pozwala przyjąć konieczność orzekania przez sąd w składzie ławniczym z uwagi na brak możliwości pogodzenia z Konwencją orzekania przez sąd w zawisłej sprawie bez udziału ławników, jedynie w nowoukształtowanym składzie jednego sędziego. Konstytucyjny nakaz poszanowania w takiej sytuacji umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie wspiera dodatkowo wykładnię pozostałych przepisów konstytucyjnych, wskazujących na potrzebę kontynuowania przez sąd rozpoznawania sprawy w składzie jednego sędziego jako przewodniczącego z udziałem dwóch ławników.

Mając powyższe na względzie, Rzecznik Praw Obywatelskich, z uwagi na konieczność ochrony praw i wolności, wnosi jak we wstępie.

## **Załącznik 2**

- odpisy 2
- zarządzenie RPO.