



VII.510.55.2021.PKR

**Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

do Rzecznika Praw Obywatelskich zgłaszają się krajowe stowarzyszenia ławników sądowych wskazując na niekonstytucyjność zmian wprowadzonych na mocy 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). Przepis ten 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 (Dz. U. poz. 1842 ze zm., dalej jako: ustawa o COVID) wprowadza się następujące zmiany: 1) art. 15zsz¹ 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 zawilóść lub precedensowy charakter sprawy. **Ławnicy zwracają szczególną uwagę na fakt, że powyższa zmiana jeszcze bardziej ogranicza udział czynnika społecznego w rozpoznawaniu spraw sądowych.**

W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw¹ wskazano: (...) 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

¹ Sejm IX kadencji, druk nr 899.

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.² 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 kolegiальnym. W opinii tej wskazano także, że: poważne wątpliwości nasuwa niewyjaśnienie przez projektodawcę przyczyn wyłączenia przepisów przewidujących orzekanie w składzie kolegiальnym 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 kolegiальności 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 kolegiальny.*

Naczelna Rada Adwokacka w opinii z dnia 10 lutego 2021 r.³ zauważyła, że uregulowanie to [art. 15zsz¹ ustawy o COVID] jest niezgodne z art. 2, art. 42 ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Natomiast w opinii Krajowej Izby Radców Prawnych z dnia 2 lutego 2021 r.⁴ zwrócono uwagę na podważenie gwarancyjnego charakteru reguł postępowania cywilnego oraz możliwych problemów w praktyce mogących skutkować nawet nieważnością postępowania.

² Opinia SN do druku nr 899.

³ Opinia NRA do druku nr 899.

⁴ Opinia KIRP do druku nr 899.

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 sądu⁵, wskazali m.in. na fakt, że *zmiany wprowadzane ustawą z dnia 28 maja 2021 r. (Dz.U.2021.1090) zmieniającej 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 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 kolegalności składów sądowych, także poprzez odstąpienie od udziału czynnika społecznego w postaci ławników, o czym stanowi art. 182 Konstytucji RP.

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. 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 (art. 45 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP).

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

⁵ Memorandum w sprawie prawa obywatela do sądu, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Memorandum.pdf>

sądy zarówno prawnych wymogów postępowania, zachowania niezawisłości i bezstronności, jak też społecznego poczucia sprawiedliwości⁶.

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 ograniczania omawianego prawa, tymczasem nastąpić ono może nie z powołaniem się na ów przepis, lecz na podstawach szczególnych, ujętych w ust. 2 zdanie pierwsze art. 45 Konstytucji RP. Są to, z jednej strony, warunki bardziej ograniczone niż w ogólnej klauzuli z 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, nieznanie 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 prawa⁷.

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 stosowania prawa pozwala na osiągnięcie większej zgodności wydanego orzeczenia z opinią społeczną. Obecność ławnika w składzie orzekającym związana jest z zasadą kolegialności rozpoznawania spraw sądowych. Kolegialne rozpoznanie sprawy powinno prowadzić do ograniczenia niedokładności w ustaleniu stanu faktycznego, a zapadające orzeczenie powinno być rezultatem dyskusji zwieńczonej ostateczną decyzją większości składu sądzącego.

Wprowadzone ustawą z dnia 28 maja 2021 r. rozwiązania w istotny sposób ograniczają udział ławników sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i podważają wartości i zasady konstytucyjne. Na gruncie wprowadzonych zmian Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie przypomnieć, że swoboda ustawodawcy kształtowania odpowiednich procedur nie oznacza dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które ponad miarę, a więc

⁶ L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Art. 45, Tom II, wyd. II, LEX online.

⁷ *Ibidem*.

bez wystąpienia istotnych racji, ograniczają prawa 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 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" – to w tego rodzaju wypadkach dochodziłoby do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu⁸.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wprowadzone ustawą z dnia 28 maja 2021 r. zmiany są niekonstytucyjne, pozbawiają społeczeństwo istotnych gwarancji proceduralnych, uniemożliwiają ławnikom wykonywanie funkcji, do której zostali powołani, a przy tym nie można ich usprawiedliwić stanem zagrożenia epidemicznego panującym w kraju. **Zgodnie z art. 182 Konstytucji RP, udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa. Należy jednak zauważyć, że wprowadzone ustawą z dnia 28 maja 2021 r. ograniczenia powodują prawie całkowite wydrążenie tej konstytucyjnej normy z treści.**

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 29 listopada 2005 r., sygn. akt P 16/04, OTK z 2005 r., Nr 10/A, poz. 119) 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.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o odniesienie się do powyższych uwag oraz o rozważenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych. Proszę o poinformowanie Rzecznika o zajęтым stanowisku w terminie ustawowym określonym w ustawie o RPO.

Z poważaniem

⁸ Wyrok TK z 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04.

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

1. Pani Małgorzata Manowska

I Prezes Sądu Najwyższego

ePUAP

2. Pan mec. Przemysław Rosati

Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej

3. Pan mec. Włodzimierz Chróścik

Prezes Krajowej Izby Radców Prawnych