

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(5)2022 • DOI: 10.17951/ppa.2022.5.91-110

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY.
BIURO ORZECZNICTWA

DOROTA PAWLICKA

d.w.pawlicka@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0008-0076-0161>

Prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy przed sądem w kontekście pandemii COVID-19 w praktyce orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego z uwzględnieniem stanowiska Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

*The Right to a Public Trial in the Context of the COVID-19
Pandemic in the Jurisprudence of the Supreme Administrative
Court and the European Court of Human Rights*

Wprowadzenie

Nie ulega wątpliwości, że pandemia COVID-19, jako zdarzenie nagłe i nieprzewidziane, wpłynęła na wiele aspektów życia społecznego: od kwestii *stricte* związanych z ochroną zdrowia po kwestie gospodarcze i prawne. Ponadto pandemia wpłynęła na wymiar sprawiedliwości i postępowania sądowe, doprowa-

działa bowiem do bezprecedensowej sytuacji, w której funkcjonowanie sądów i korzystanie z prawa do sądu stało się nie tak pewne jak wcześniej¹.

Nieuniknione stało się przeniesienie wielu elementów sądowej działalności do sfery elektronicznej. Zjawisko to jest zrozumiałe ze względów zdrowotnych oraz z uwagi na zwiększenie dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości, a także na oszczędność czasu i środków finansowych, co jest związane z rezygnacją z podróży do siedziby sądu. Niektórzy wręcz przyznają, że czas tradycyjnych rozpraw w budynku sądu odchodzi stopniowo w niepamięć, a sądownictwo w przyszłości będzie znacznie bardziej zelektronizowane niż dziś².

Nie wybiegając jednak tak odważnie w przyszłość, warto przypomnieć, że sądy administracyjne pełniły istotną rolę w czasie pandemii i po jej zakończeniu, gdyż – oprócz wykonywania swoich dotychczasowych funkcji – dodatkowo sprawowały kontrolę nad stosowaniem przepisów regulujących sytuację pandemiczną, stojąc na straży zasady proporcjonalności i zapewniając skuteczne środki odwoławcze od niekiedy nadmiernych nadzwyczajnych środków podejmowanych w indywidualnych sprawach.

Istnieje zatem potrzeba zbadania, w jaki sposób ostatnia pandemia wpłynęła na wymiar sprawiedliwości z perspektywy sądów administracyjnych, gdyż nie ulega wątpliwości, że wpłynęła zarówno na sprawy już się toczące, jak i na te będące wynikiem postpandemicznej rzeczywistości. Należy również zwrócić uwagę na to, jaki wpływ wywarła na standard procesu publicznego (czyli publicznego postępowania przed sądami administracyjnymi).

Zasada transparentności działań państwa uznawana jest za jeden z podstawowych standardów demokratycznego państwa prawnego. Odnosi się ona do wszystkich organów władzy publicznej o charakterze ustawodawczym i wykonawczym, a także do *potestas iudicandi*. W praktyce zasada jawności nie służy

¹ Różne metody radzenia sobie z kryzysem związanym z pandemią były stosowane w różnych krajach – od odwoływania lub odraczania terminów rozpraw, zwłaszcza w początkowej fazie pandemii (Wielka Brytania, Niemcy), przez wykluczenie udziału publiczności i prowadzenie rozpraw zdalnych (tu ekstremalnym przykładem była stosowana w Nigerii i Singapurze praktyka rozpraw zdalnych z wykorzystaniem platformy Zoom, w których to sprawach zapadały nawet wyroki śmierci), umożliwienie stronom i ich pełnomocnikom zdalnego łączenia się z salą sądową, na której znajdował się skład orzekający i publiczność (Wielka Brytania, Niemcy, Włochy), dopuszczenie zdalnego udziału przedstawicieli mediów w miejsce fizycznego udziału publiczności (Niemcy), po transmisji rozpraw „na żywo” dostępne dla każdej zainteresowanej osoby, z aktywnym udziałem ograniczonym do stron/uczestników postępowania (Wielka Brytania, USA). Por. P. Eschenhagen, M. Jürgens, *Public Hearings in Pandemic Times*, <https://law-journal.de/public-hearings-in-pandemic-times> (dostęp: 22.08.2023).

² 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. 17.

wyłącznie prawidłowemu wymiarowi sprawiedliwości i orzecznictwu, lecz także tworzy narzędzie kontroli społecznej oraz gwarancję bezstronności sądu³.

Punktem wyjścia do dalszych rozważań jest gwarantujący prawo do sądu art. 45 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (ust. 1), a 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 (ust. 2).

Prawo do sądu, stanowiące jedno z podstawowych praw jednostki i fundamentalną gwarancję praworządności, było już wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego⁴. Według Trybunału składa się na nie w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem; 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę; 5) prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia.

Zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. W przypadku postępowania sądowniczo-administracyjnego mowa o ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁵ oraz o ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶.

Niewątpliwie konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu dotyczy także spraw administracyjnych. W ramach głównej funkcji pełnionej przez sądy administracyjne, jaką jest kontrola działalności administracji publicznej, standard jawności odgrywa kluczową rolę z perspektywy jednostki.

Należy w tym miejscu zauważyć, że sprawy rozpoznawane w toku rozprawy i sprawy rozpoznawane na posiedzeniach niejawnych rzucają odmienne światło na kwestię jawności. W przypadku spraw rozpoznawanych na „typowej” rozprawie jawność utożsamiana jest z przeprowadzeniem wszystkich lub większości czynności procesowych niezbędnych do wydania orzeczenia, w tym ogłoszenia

³ Por. A. Chmielarz-Grochal, A. Kalisz, *Constitutional Standard of Public Trial and Its Current Limits in Administrative Courts in Poland Due to the COVID-19 Pandemic*, Materiały wewnętrzne Biura Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

⁴ Zob. wyroki TK z dnia: 9 czerwca 1998 r., K 28/97; 16 marca 1999 r., SK 19/98; 14 grudnia 1999 r., SK 14/98; 10 maja 2000 r., K 21/99; 10 lipca 2000 r., SK 12/99; 19 lutego 2003 r., P 11/02; 24 października 2007 r., SK 7/06; 6 listopada 2012 r., K 21/11.

⁵ T.j. Dz.U. 2022, poz. 2492.

⁶ T.j. Dz.U. 2023, poz. 259, dalej: p.p.s.a.

orzeczenia na oczach stron (i ewentualnie publiczności). Oznacza to, że osoby te mogą obserwować przebieg postępowania, a strony – poza obserwacją takiego postępowania – mogą być jego aktywnymi uczestnikami i faktycznie korzystać z prawa do bycia wysłuchanym. Natomiast jawność spraw rozpoznawanych na posiedzeniu niejawnym ogranicza się do wglądu stron do akt sprawy oraz do obowiązku publicznej dostępności orzeczenia wydanego na posiedzeniu niejawnym. Tym samym w przypadku posiedzeń niejawnych pojawiają się też elementy kontroli społecznej.

Stosownie do art. 10 p.p.s.a. rozpoznawanie spraw odbywa się jawnie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Konstytucyjną zasadę jawności postępowania przed sądami administracyjnymi konkretyzuje art. 90 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, posiedzenia sądowe są jawne, a sąd orzekający rozpoznaje sprawę na rozprawie. Warto zauważyć, że chociaż art. 96 p.p.s.a.⁷ przewiduje możliwość ograniczenia jawności rozprawy w stosunku do publiczności (odbycie posiedzenia przy drzwiach zamkniętych), to zgodnie z art. 97 § 2 p.p.s.a. ogłoszenie orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie odbywa się publicznie, ustawa (art. 97 § 1 i art. 139 § 2 p.p.s.a.) nie przewiduje bowiem jakichkolwiek wyjątków od obowiązku publicznego ogłaszania orzeczeń kończących postępowanie w sprawie, a wydanych na rozprawie. Zawsze jednak niejawną jest narada sędziów poprzedzająca wydanie wyroku. Przebieg narady i głosowanie są tajne, a zwolnienie od zachowania tajemnicy w tym względzie jest niedopuszczalne (art. 137 § 1 p.p.s.a.).

Prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd może być ograniczane na ogólnych warunkach z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z zastosowaniem tzw. testu proporcjonalności ograniczeń, czyli wyważenia hierarchii dóbr (wartości) chronionych przez prawo na tle konkretnego stanu faktycznego.

Z przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

⁷ Zgodnie z art. 96 § 1 p.p.s.a. sąd z urzędu zarządza odbycie całego posiedzenia lub części przy drzwiach zamkniętych, jeżeli publiczne rozpoznanie sprawy zagraża moralności, bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu, a także gdy mogą być ujawnione okoliczności stanowiące informacje niejawne. Stosownie zaś do § 2 tego artykułu sąd na wniosek strony zarządza odbycie posiedzenia przy drzwiach zamkniętych, jeżeli wymaga tego ochrona życia prywatnego strony lub inny ważny interes prywatny. Postępowanie dotyczące tego wniosku odbywa się przy drzwiach zamkniętych. Postanowienie w tym przedmiocie sąd ogłasza publicznie.

Warto przytoczyć w tym miejscu wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 8 grudnia 2022 r. (I FSK 1552/22)⁸, w którym Sąd wyjaśnił, że zasada proporcjonalności ma zastosowanie nie tylko w sferze stanowienia, ale i stosowania prawa. Podstawą prawną zasady proporcjonalności jest art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który dotyczy proporcjonalności regulacji odnoszących się do praw i wolności określonych w Konstytucji RP, natomiast w odniesieniu do regulacji dotyczących praw i wolności, które nie są określone w Konstytucji RP, podstawą prawną zasady proporcjonalności jest art. 2 Konstytucji RP. Dalej podkreślił NSA, że zasada proporcjonalności wywodzona na podstawie obu powołanych podstaw prawnych ma taką samą treść. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego treść zasady proporcjonalności jest określana jako bezwzględna konieczność łącznego spełnienia przez podlegający zastosowaniu w sprawie środki prawny następujących wymogów: odpowiedniości, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*. Odpowiedniość zostaje zachowana, jeżeli dana regulacja nadaje się do uzyskania celów założonych przez prawodawcę, które muszą być zgodne z Konstytucją RP. Wymóg konieczności jest spełniony w sytuacji, gdy regulacja wprowadza środek prawny najmniej dolegliwy dla jej adresata spośród wszystkich możliwych do zastosowania środków prawnych, przy pomocy których może być zrealizowany cel regulacji założony przez prawodawcę. Proporcjonalność *sensu stricto* jest zachowana, gdy dolegliwości wywoływane przez środek prawny poddawany testowi proporcjonalności są uzasadnione celami, które środek ten ma realizować i dolegliwości te pozostają w racjonalnych proporcjach do społecznej wagi tych celów. Waga celów regulacji musi w sposób obiektywny uzasadniać dolegliwość wywołwaną przez badaną regulację prawną lub przez brak wykonania obowiązku prawnego ustanowionego tą regulacją. Spełnienie konstytucyjnego testu proporcjonalności wymaga łącznej realizacji przez badany środek prawny wskazanych trzech wymogów składających się na treść zasady proporcjonalności. Niespełnienie choćby jednego z tych wymogów oznacza, że badany środek narusza zasadę proporcjonalności⁹. Nie bez znaczenia jest także to, że zasada proporcjonalności jest podstawową zasadą ustrojową Unii Europejskiej, która ma zastosowanie m.in. przy stanowieniu i stosowaniu prawa krajowego, które ma realizować cele unijne. Podstawą prawną unijnej zasady proporcjonalności jest art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej.

Już z powyższych rozważań wynika, że prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy nie powinno być absolutyzowane, gdyż w szczególnych sytuacjach prawodawca zwykły na poziomie stanowionych ustaw został przez ustrojodawcę uprawniony

⁸ Wyrok dostępny – podobnie jak pozostałe powołane w artykule orzeczenia NSA – w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

⁹ Naczelny Sąd Administracyjny powołał szereg wyroków Trybunału Konstytucyjnego, m.in. orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995, cz. I, poz. 12.

– i zobowiązany jednocześnie – do stanowienia przepisów oraz podejmowania inicjatyw, które mają na celu ochronę wartości nadrzędnych z punktu widzenia całego społeczeństwa, do których należy zaliczyć zdrowie i życie obywateli, a które ze swej istoty mogą wchodzić w potencjalny konflikt z niektórymi wartościami ze sfery interesu indywidualnego. W warunkach stanów zagrożenia o skali masowej Konstytucja RP dopuszcza, aby działania prawodawcy ukierunkowane zostały na ochronę dóbr publicznych, do których zalicza się zdrowie publiczne. Oczywiście jest, że nie w każdym przypadku ochrona tak rozumianej wartości, choć wspólnej dla wszystkich członków społeczeństwa, będzie pozostawać w pełnej „symbiozie” z interesem indywidualnym jednostki, a przynajmniej nie ze wszystkimi jego aspektami¹⁰. Prawodawca, a następnie organy stosujące prawo są zobowiązane w tego typu warunkach nadzwyczajnych dokonać procesu ważenia wartości konstytucyjnych, skorelowanego z zasadą proporcjonalności, i rozstrzygnąć możliwe konflikty interesów prywatnych i publicznych na rzecz wartości uznanych za nadrzędne w danych okolicznościach faktycznych i w określonym układzie stosunków. Dokonując ograniczenia konkretnego prawa bądź wolności w imię ochrony porządku publicznego, ustawodawca i organy stosujące prawo kierują się troską o należyte współżycie członków społeczeństwa, które obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych¹¹.

Postępowanie przed sądami administracyjnymi a pandemia COVID-19

Przed wybuchem pandemii COVID-19, w marcu 2021 r., rozpoznanie przez sądy administracyjne spraw na posiedzeniach niejawnych następowało na zasadzie wyjątku – wtedy, gdy przepis ustawy taką możliwość wprost przewidywał (art. 119–121 p.p.s.a. dotyczące rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym¹², art. 182 p.p.s.a. umożliwiający NSA rozpoznanie skargi kasacyjnej na posiedzeniu

¹⁰ Por. P. Kardas, *Konstytucyjne podstawy rozstrzygania kolizji obowiązków i konfliktów dóbr w czasie epidemii*, „Palestra” 2020, nr 6.

¹¹ Tak też NSA w wyrokach z dnia: 2 lutego 2023 r., III OSK 7679/21; 25 listopada 2022 r., III OSK 4322/21.

¹² Gdy: decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach albo wydane zostały z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania; strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie 14 dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy; przedmiotem skargi jest postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty oraz postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; przedmiotem skargi jest beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania; decyzja została

niejawnym¹³, art. 197 p.p.s.a.¹⁴ czy art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych¹⁵).

W obliczu dynamicznie rosnącej liczby zachorowań pojawiła się kolizja dwóch wartości: życia i zdrowia ludzkiego oraz jawności postępowania sądownoadministracyjnego. Ustawodawca krajowy podjął próbę „pogodzenia” tych wartości, wprowadzając regulacje przyjęte ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁶.

Początkowo wprowadzono przepis, zgodnie z którym bieg terminów postępowania przed wszystkimi sądami, w tym przed sądami administracyjnymi, ulegał *ex lege* zawieszeniu w związku ze stanem zagrożenia epidemicznego albo stanem epidemii (art. 15zżs ustawy o COVID-19).

Ustawodawca, dokonując nowelizacji przepisów ustawy o COVID-19, musiał oczywiście mieć na uwadze aktualny stan zagrożenia epidemicznego.

W maju 2020 r. wyżej wskazany przepis został derogowany i w związku z rozwijającą się w kraju i na świecie epidemią ustawodawca wprowadził rozwiązania umożliwiające funkcjonowanie sądów w czasie pandemii w celu realizacji ich podstawowej funkcji. Aby zapewnić obywatelom konstytucyjne prawo do sądu,

wydana w postępowaniu uproszczonym, o którym mowa w dziale II rozdziale 14 Kodeksu postępowania administracyjnego.

¹³ Zgodnie z tym przepisem NSA: może rozpoznać na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną od postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego kończącego postępowanie w sprawie; rozpoznaje skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, gdy strona, która ją wniosła, zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony, w terminie 14 dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy; rozpoznaje skargę kasacyjną od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego oddalającego sprzeciw od decyzji na posiedzeniu niejawnym.

¹⁴ Zgodnie z tym przepisem NSA rozpoznaje zażalenia na posiedzeniu niejawnym.

¹⁵ Dz.U. 2019, poz. 742. Stosownie do tego przepisu sąd administracyjny rozpoznaje na posiedzeniu niejawnym skargę osoby sprawdzanej na decyzję utrzymującą w mocy decyzję o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa lub decyzję o cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa, o umorzeniu postępowania sprawdzającego lub kontrolnego postępowania sprawdzającego oraz na postanowienie dotyczące niedopuszczalności odwołania oraz uchybienia terminu do jego wniesienia.

¹⁶ T.j. Dz.U. 2020, poz. 374, ze zm.; obecnie: t.j. Dz.U. 2021, poz. 2095, ze zm., dalej: ustawa o COVID-19. Tytułem przykładu można wskazać, że w rezultacie stosowania przepisów ustawy o COVID-19 w Izbie Finansowej NSA w 2020 r., czyli w pierwszym roku pandemii COVID-19, odbyło się ponad dwukrotnie mniej trzyosobowych rozpraw (137) niż trzyosobowych posiedzeń niejawnych (279). W pierwszym półroczu 2021 r. odbyło się jedynie osiem trzyosobowych sesji rozpraw, natomiast liczba trzyosobowych posiedzeń niejawnych wyniosła 311. Zob. S. Presnarowicz, *Postępowanie w sprawach podatkowych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w okresie pandemii COVID-19 (2020 r. – lipiec 2021 r.)*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2021, vol. 26(4), s. 225.

wprowadzono¹⁷ przepis art. 15zsz⁴ ustawy o COVID-19, który następnie podlegał kolejnym zmianom ustawodawczym.

W art. 15 zsz⁴ ustawy o COVID-19, w pierwotnym brzmieniu, wskazano: W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich w sprawach, w których strona wnosząca skargę kasacyjną nie zrzekła się rozprawy lub inna strona zażądała przeprowadzenia rozprawy, NSA może rozpoznać skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli wszystkie strony w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze skierowania sprawy na posiedzenie niejawne wyrażą na to zgodę. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach NSA orzeka w składzie trzech sędziów (ust. 1); W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich wojewódzkie sądy administracyjne oraz NSA przeprowadzają rozprawę przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, z tym że osoby w niej uczestniczące nie muszą przebywać w budynku sądu, chyba że przeprowadzenie rozprawy bez użycia powyższych urządzeń nie wywoła nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w niej uczestniczących (ust. 2); Przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów (ust. 3).

W wyniku kolejnej nowelizacji ustawy o COVID-19¹⁸ wprowadzono zasadę braku związania NSA żądaniem o przeprowadzenie rozprawy (ust. 1). Z ust. 2 usunięto fragment: „chyba że przeprowadzenie rozprawy bez użycia powyższych urządzeń nie wywoła nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w niej uczestniczących”, a zd. 1 ust. 3 otrzymało następujące brzmienie: „Przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku”.

Następne zmiany zostały dokonane ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw¹⁹. Tym razem w ust. 1 postanowiono, że wniosek strony lub uczestnika postępowania

¹⁷ Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020, poz. 875).

¹⁸ Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 1090).

¹⁹ Dz.U. 2023, poz. 614.

o rozpoznanie sprawy na rozprawie wiąże sąd. Z ust. 2 wynika, że sądy „mogą przeprowadzić rozprawę” przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość (zamiast „przeprowadzają rozprawę”). Natomiast ust. 3 otrzymał brzmienie: „Jeżeli przewodniczący uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku ani w siedzibie sądu, przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli nie sprzeciwiają się temu strony lub uczestnik postępowania”. Dodano także ust. 5 w brzmieniu: „Na wniosek strony lub osoby wezwanej zgłoszony na co najmniej 7 dni przed wyznaczonym terminem posiedzenia zdalnego sąd zapewni jej możliwość udziału w posiedzeniu zdalnym w budynku sądu, jeśli strona lub osoba wezwana wskaże we wniosku, że nie posiada urządzeń technicznych umożliwiających udział w posiedzeniu zdalnym poza budynkiem sądu”.

Zostały zatem wprowadzone *de facto* dwa nowe rozwiązania: (1) orzekanie na tzw. rozprawach (posiedzeniach) zdalnych (inaczej mówiąc odmiejscowionych), przeprowadzanych przy użyciu urządzeń technicznych z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku oraz (2) przyznanie przewodniczącemu kompetencji do zarządzenia przeprowadzenia posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne.

W doktrynie można spotkać się ze stanowiskiem, że o ile pierwsze z nich nie stanowi w ogóle ograniczenia prawa do jawnego postępowania sądowego (pod warunkiem, że zachowana jest odpowiednia jakość połączenia umożliwiająca stronom i ich pełnomocnikom zabieranie głosu oraz wzajemne komunikowanie się), a jedynym mankamentem tego rozwiązania jest brak regulacji udziału publiczności w rozprawach/posiedzeniach zdalnych, o tyle drugie rozwiązanie stanowi już ograniczenie prawa do jawnego postępowania sądowego, i to zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Szczególnie negatywnie oceniana bywa nowelizacja omawianej ustawy, wskutek której odebrano stronom prawo sprzeciwienia się skierowaniu ich sprawy na posiedzenie niejawne. Takie rozwiązanie jest przedstawione jako nie do pogodzenia z art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), bo po pierwsze nie przewiduje ona możliwości ograniczenia jawności postępowania sądowego ze względu na konieczność ochrony zdrowia, a po drugie jest ono nieproporcjonalne do zamierzonego celu, brak bowiem badań potwierdzających, że korzystanie przez strony ze sprzeciwu przyczyniło się do istotnego wzrostu zakażeń COVID-19²⁰. Podobnie H. Filipczyk stoi na stanowisku, że praktyka sądowa stosowania art. 15zsz⁴ ust. 3 ustawy o COVID-19 charakteryzuje się nierzadko

²⁰ J. Roszkiewicz, *Jawność postępowania sądowego w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2021, nr 2(27), s. 32–33.

znacznym woluntaryzmem, czego nie da się pogodzić – przynajmniej w najbardziej jaskrawym wydaniu, tj. wtedy, gdy posiedzenie niejawne odbywa się wbrew wyraźnie wyrażonej woli stron lub strony – z wykładnią prokonstytucyjną²¹.

M. Sieniuc zauważa zaś, że powołana norma kreuje jeszcze jeden, obok postępowania uproszczonego, szczególnie tryb rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej wprowadzony na czas pandemii COVID-19 i zarazem, co może budzić wątpliwości, znajdujący zastosowanie jeszcze w ciągu roku od jej odwołania. Co więcej, z uwagi na użyte w niej zwroty niedookreślone (tj. „uznanie rozpoznania sprawy za konieczne” czy „nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób uczestniczących w rozprawie”) wątpliwości dotyczą także kwestii przesłanek zastosowania tego trybu i uznaniowego charakteru uprawnienia decyzyjnego przewodniczącego wydziału w rozważanym względzie²².

Jednocześnie J. Roszkiewicz uważa, że z uwagi na zawężenie kognicji sądów administracyjnych do badania legalności rozstrzygnięć i bezczynności organów administracji należy im pozostawić szerszą swobodę niż sądom cywilnym w rozpoznawaniu spraw na posiedzeniach niejawnych, oczywiście w granicach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ważne jest to, aby wyroki wraz z uzasadnieniem były publikowane, co w polskiej praktyce następuje w większości przypadków przez ogłoszenie na rozprawie. Natomiast na aprobatę zasługuje przyjęta praktyka publikacji w zasadzie wszystkich orzeczeń sądów wojewódzkich i NSA w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA). Nie budzi zastrzeżeń także kwestia dostępu do akt, który jest zapewniony stronom właściwie bez ograniczeń (art. 12a § 4 p.p.s.a.)²³.

Skoro przepisy art. 10 i art. 90 § 1 p.p.s.a. przewidują – jak już wskazano – możliwość odstępstwa od zasady jawności rozpoznawania spraw, to niewątpliwie art. 15zsz⁴ ust. 1–3 ustawy o COVID-19 należy uznać za przepis szczególnie w ich rozumieniu. Trzeba również mieć na względzie treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który dopuszcza ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw przy zachowaniu formy ustawy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie, w tym m.in. dla ochrony zdrowia. Uwzględnianie rozwiązań przyjętych na gruncie tej ustawy w praktyce działania organów wymiaru sprawiedliwości jawi się również jako nakaz²⁴.

²¹ H. Filipczyk, *Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zsz⁴ ust. 3 specustawy w świetle zasady jawności postępowania sądowego*, „Przegląd Podatkowy” 2021, nr 5, s. 24–26.

²² M. Sieniuc, *Prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy sądowoadministracyjnej a pandemia COVID-19*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2022, vol. 98, s. 245.

²³ J. Roszkiewicz, *op. cit.*, s. 33.

²⁴ Tak stwierdził NSA w wyroku z dnia 13 kwietnia 2023 r., II GSK 1071/21.

W istniejących w 2020 r. warunkach pandemii pojawiła się też kwestia możliwości podejmowania przez NSA uchwał na posiedzeniach niejawnych. Problematyka wzajemnych relacji art. 90 i art. 15 zzs⁴ ust. 3 ustawy o COVID-19 stanowiła przedmiot rozważań NSA zawartych w uchwale z dnia 30 listopada 2020 r. (II OPS 6/19). Skład powiększony NSA, uwzględniając zasadę jawności posiedzeń sądowych (art. 10 p.p.s.a) i regułę rozpoznawania spraw sędowoadministracyjnych w formie rozprawy (art. 90 § 1 p.p.s.a.), przy jednoczesnym zastrzeżeniu wyjątku od nich, gdy przewiduje to „przepis szczególny”, uznał, że dopuszczalne jest podjęcie uchwały, o której mowa w art. 269 § 1 p.p.s.a., na posiedzeniu niejawnym w zw. z art. 15 zzs⁴ ust. 3 ustawy o COVID-19, gdyż przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. W ocenie składu siedmiu sędziów NSA wykładnia funkcjonalna przepisów ustawy o COVID-19 nakazuje opowiedzieć się za dopuszczalnością zastosowania konstrukcji zawartej w art. 15 zzs⁴ ust. 3 ustawy o COVID-19 w przedmiotowej sprawie i za możliwością podjęcia uchwały na posiedzeniu niejawnym. Przepis ten należy traktować jako „szczególny” w rozumieniu art. 10 i art. 90 § 1 p.p.s.a. Skład powiększony NSA wskazał, że prawo do publicznej rozprawy, nawet w sytuacji braku stanu epidemii, nie ma charakteru absolutnego i może – z zachowaniem zasady proporcjonalności – podlegać ograniczeniu, w tym także ze względu na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w którym 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. Nie ulega wątpliwości, że „celem stosowania konstrukcji przewidzianych przepisami ustawy o COVID-19 jest m.in. ochrona życia i zdrowia ludzkiego w związku z zapobieganiem i zwalczaniem zakażenia wirusem COVID-19, a w obecnym stanie faktycznym istnieją takie okoliczności, które w zarządzonym stanie pandemii w pełni nakazują uwzględnianie rozwiązań powyższej ustawy w praktyce działania organów wymiaru sprawiedliwości”.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał jednocześnie, że z perspektywy zachowania prawa do rzetelnego procesu sądowego²⁵ najistotniejsze jest zachowa-

²⁵ W kontekście prawa do rzetelnego procesu sądowego warto przywołać analizę niektórych problemów związanych z realizowaniem przez sądy administracyjne gwarancji formułowanych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (a więc dotyczących prawa do skutecznej ochrony sądowej) przeprowadzoną przez J. Chlebego w artykule *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP* („Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 10). Autor wskazał na pewne niedostatki w zakresie ochrony sądowej jednostki przed sądem administracyjnym, takie jak brak mechanizmu w pełni łagodzącego skutki wyłączenia w postępowaniu administracyjnym dostępu do akt ze względu na tajemnice

nie uprawnienia do przedstawienia przez stronę swojego stanowiska w sprawie (gwarancja prawa do obrony). Należy przy tym uwzględnić brak możliwości przeprowadzania dowodów w sprawie sądoadministracyjnej (z wyjątkiem ograniczonej dopuszczalności dowodu z dokumentów), a także specyficzny charakter podejmowanych przez NSA uchwał w składach powiększonych. Dopuszczalne przepisami szczególnymi odstępstwo od posiedzenia jawnego sądu administracyjnego na rzecz formy niejawnego powinno następować z zachowaniem wymogów rzetelnego procesu sądowego.

Podobne stanowisko odnośnie do możliwości podjęcia uchwały przez NSA na posiedzeniu niejawnym wyraził Sąd w innej uchwale również z dnia 30 listopada 2020 r. (II OPS 1/20) na posiedzeniu niejawnym. Omawiane wyżej treści uchwał NSA stanowią też istotny element uzasadnień wyroków NSA wydawanych na posiedzeniach niejawnych²⁶.

Warto jeszcze wskazać na kolejną nowelizację Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dokonaną w czasie pandemii. Otóż z treścią art. 15zszs⁴ (będącego przepisem epizodycznym) koreluje przepis art. 94 § 2 p.p.s.a.²⁷, który (w obecnym brzmieniu) stanowi, że „przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia jawnego przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających jego przeprowadzenie na odległość. W takim przypadku uczestnicy mogą brać udział w posiedzeniu sądowym, gdy przebywają w budynku innego sądu albo w zakładzie karnym lub areszcie śledczym, gdy są pozbawieni wolności, i tam dokonywać czynności procesowych, a przebieg czynności procesowych transmituje się z sali sądowej sądu prowadzącego postępowanie do miejsca pobytu uczestników postępowania oraz z miejsca pobytu uczestników postępowania do sali sądowej sądu prowadzącego postępowanie. W miejscu przebywania osoby pozbawionej wolności w czynnościach procesowych bierze udział przedstawiciel administracji zakładu karnego lub aresztu śledczego oraz może wziąć udział pełnomocnik, jeżeli został ustanowiony, i tłumacz, jeżeli osoba pozbawiona wolności nie włada dostatecznie językiem polskim”.

Jak zauważa B. Dauter, zdalne przeprowadzenie posiedzenia jawnego (rozprawy) jest wyjątkiem od zasady przeprowadzenia takiego posiedzenia w siedzibie sądu. Jego przeprowadzenie (wyznaczenie) zależy od uznania przewodniczącego, jakkolwiek ustawodawca nie przewidział kryteriów, jakimi powinien kierować się przewodniczący przy zastosowaniu tej regulacji. Można założyć, że chodzi o sytuacje nadzwyczajne, które uzasadniają wyeliminowanie bezpośredniego

prawnie chronione oraz zbyt długie oczekiwanie na rozpoznanie spraw w NSA, co może naruszać zasadę prawa do skutecznego środka prawnego.

²⁶ S. Presnarowicz, *op. cit.*, s. 223.

²⁷ § 2 został dodany do art. 94 p.p.s.a. przez art. 96 pkt 18 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. 2020, poz. 2320).

kontaktu składu orzekającego z pozostałymi uczestnikami posiedzenia jawnego lub inne przyczyny techniczne, które uniemożliwiają uczestnictwo wszystkich uczestników postępowania na sali posiedzeń. Osoby te nie muszą więc przebywać w budynku sądu, w którym odbywa się posiedzenie. Muszą jednak przebywać w budynku innego sądu, niekoniecznie innego sądu administracyjnego. Wszystko zależy od możliwości technicznych wzajemnego komunikowania się między uczestnikami postępowania. Organizację tego procesu ponosi sąd właściwy dla rozpoznawanej sprawy. Zdalne posiedzenie jawne z jednej strony ma służyć zasadzie jawności i ochronie praw stron postępowania, z drugiej zaś ma usprawnić przebieg postępowania sądownoadministracyjnego, czy też w ogóle, w wyjątkowych sytuacjach, go umożliwić²⁸.

Jawność postępowania w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Jak zauważa się w piśmiennictwie, zagwarantowane w art. 6 EKPC prawo do jawnego postępowania sądowego (obejmujące co najmniej trzy szczegółowe uprawnienia, do których należą: prawo do udziału w rozprawie/posiedzeniu, prawo wglądu do akt postępowania oraz prawo do zapoznania się z orzeczeniem) powiązane jest z prawem do rzetelnego procesu sądowego. Konwencja nie definiuje pojęcia jawności ani nie określa konkretnie, na czym ma ona polegać (przy czym ta „ogólnikowość” Konwencji nie jest przypadkiem, lecz wpisuje się w specyfikę prawa międzynarodowego)²⁹.

Konwencyjny wymóg jawności oznacza, że może on zostać spełniony w różnych formach i na różne sposoby, w zależności od danej sytuacji: raz właściwe będzie przeprowadzenie publicznych rozpraw w dwóch instancjach, w innych przypadkach wystarczy jedna publiczna rozprawa, a niekiedy całe postępowanie może odbyć się na posiedzeniach niejawnych³⁰.

Przykładowo możliwe jest – w granicach wyznaczonych przez przepisy prawa krajowego – rozpoznanie sprawy na posiedzeniu bez udziału stron w sytuacji, gdy – obiektywnie rzecz biorąc – ustne stanowisko nic nie wniesie do wyjaśnienia sprawy. Taka sytuacja będzie miała miejsce, gdy kognicja sądu obejmuje jedynie badanie legalności zaskarżonego rozstrzygnięcia, a także wtedy, gdy ta kognicja

²⁸ B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Komentarz, LEX/el. 2021.

²⁹ J. Roszkiewicz, *op. cit.*, s. 13, 14.

³⁰ *Ibidem*, s. 14.

jest szersza, ale stan faktyczny został już ustalony w sposób niebudzący wątpliwości, a strona miała możliwość zaprezentowania stanowiska w formie pisemnej³¹.

O warunkach jawności postępowania oraz dopuszczalności jej ograniczeń stanowi art. 6 ust. 1 EKPC. Dopuszczalnymi przez Konwencję ograniczeniami jawności rozprawy są względy obyczajowe, wymogi porządku publicznego lub bezpieczeństwa państwowego w społeczeństwie demokratycznym, jeżeli wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w sprawach dotyczących zasad przeprowadzania rozpraw jest bogate³² i sięga oczywiście czasów przedcovidowych.

Włochy były jednym z pierwszych krajów europejskich, które korzystały z przesłuchań wideo podczas procesów mafijnych w latach 90. XX w., aby zwiększyć ochronę świadków i zmniejszyć ryzyko ucieczki oskarżonego podczas transportu do sądu³³.

Warto przytoczyć wyrok ETPC z dnia 5 października 2006 r. *Marcello Viola przeciwko Włochom (nr 1)*³⁴. Skarżący był oskarżony o zabójstwo i członkostwo w mafii, a cała sądowa procedura odwoławcza miała formę wideokonferencji, co zdaniem skarżącego było sprzeczne z jego prawem do rzetelnego procesu. Natomiast zdaniem ETPC prawo międzynarodowe i europejskie zawiera kilka instrumentów umożliwiających np. przesłuchiwanie świadków na odległość, dlatego też nie wszystkie zastosowania wideokonferencji naruszają prawo do rzetelnego procesu sądowego. Według ETPC kluczowe jest, aby korzystanie z przesłuchania wideo w każdej sprawie miało jakiś uzasadniony cel (np. bezpieczeństwo publiczne), a sposób, w jaki jest ono przeprowadzane, musi być zgodny z Konwencją.

Z analizy orzecznictwa ETPC wynika, że nie utożsamia on jawności procesu sądowego z bezwzględnym obowiązkiem rozpoznawania spraw na rozprawach. Trybunał formułuje w tym zakresie standard, zgodnie z którym strona ma prawo do bycia wysłuchaną przynajmniej w jednej instancji, a rezygnacja z tego wysłu-

³¹ *Ibidem*, s. 16.

³² Chociażby sprawy: *Malhous przeciwko Republice Czeskiej* [Wielka Izba], 2001; *De Tommaso przeciwko Włochom* [Wielka Izba], 2017; *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii* [Wielka Izba] 2018; *Göç przeciwko Turcji* [Wielka Izba], 2002.

³³ D. Petržilková, *The Use of Video Hearings during the Pandemic: Are They in Compliance with the Right to Fair Trial?*, 2.11.2021, <https://www.centrumlidskaprava.cz/blog/use-video-hearings-during-pandemic-are-they-compliance-right-fair-trial> (dostęp: 22.08.2023).

³⁴ Skarga nr 45106/04.

chania przez ustawodawcę lub sąd jest dopuszczalna ze względu na swoisty charakter postępowania, jak np. kwestie uboczne (wpadkowe), rozpoznanie apelacji czy też kasacji. W odniesieniu do tej ostatniej kwestii ETPC 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 procesowej³⁵.

Jako przykład można podać wyrok ETPC (Izba) z dnia 13 marca 2018 r. w sprawie *Mirovni Inštitut proti Słowenii*³⁶. W wyroku tym ETPC orzekł, że wyłączenie ustnej rozprawy przed sądem administracyjnym stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC, jako że postępowanie nie było rzetelne. Trybunał zaznaczył, że w postępowaniu przed sądem pierwszej i jedynej instancji prawo do „publicznej rozprawy” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC obejmuje prawo do „ustnej rozprawy”, chyba że zachodzą okoliczności wyjątkowe uzasadniające odstępianie. W postępowaniu dwuinstancyjnym co do zasady przynajmniej w jednej instancji taka rozprawa musi się odbyć, jeżeli nie zachodzą wyjątkowe okoliczności. Taki publiczny charakter chroni strony postępowania przed sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości w sposób niejawni i pozbawiony kontroli publicznej, a tym samym jest jednym ze sposobów utrzymywania zaufania do sądów. Transparentność wymiaru sprawiedliwości sprawia, że ustna publiczna rozprawa przyczynia się do osiągnięcia celu art. 6 ust. 1 EKPC, tj. rzetelnego procesu, którego gwarancja jest jedną z podstawowych zasad każdego demokratycznego społeczeństwa w rozumieniu Konwencji. Trybunał zwrócił też uwagę, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy nie przeprowadzono rozprawy ani przed sądem administracyjnym, ani przed żadnym innym organem władzy publicznej; co więcej, nie podano ku temu powodów. Rozstrzygając sprawę, ETPC uwzględnił to, że prawo krajowe nie zawsze wymaga przeprowadzenia rozprawy przed sądem administracyjnym. Jak jednak podkreślił, jest to dopuszczalne tylko w drodze wyjątku. W rozpoznawanej sprawie sąd administracyjny – poza podsumowaniem stanowisk stron – ani nie uznał wniosku skarżącego o przeprowadzenie rozprawy, ani nie przedstawił żadnych powodów dla nieuznania takiego wniosku.

Jak już zostało nadmienione, ETPC nie miał co do zasady wątpliwości, że prawo do udziału w rozprawie czy posiedzeniu może zostać zrealizowane nie tylko przez bezpośrednią obecność na sali sądowej, lecz także przez obecność wirtualną, za pośrednictwem internetowego połączenia wideo. W orzecznic-

³⁵ Zob. A. Paduch, *Skierowanie sprawy sądownoadministracyjnej na posiedzenie niejawnie 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 oraz powołane tu orzecznictwo ETPC.

³⁶ Skarga nr 32303/13.

twie³⁷ taką formę uznano za w pełni dopuszczalną pod warunkiem zapewnienia odpowiedniej jakości i bezpieczeństwa³⁸ takiego połączenia, tak aby strony mogły w wystarczającym stopniu śledzić przebieg rozprawy/posiedzenia, zostać wysłuchane bez przeszkód technicznych oraz mieć zapewnioną możliwość poufnego komunikowania się z pełnomocnikiem. W pewnym stopniu również osoby postronne powinny mieć możliwość udziału w rozprawie online – czy to przez połączenie internetowe, czy to przez wstęp na salę, na której sędzia łączy się ze stronami³⁹.

W kontekście niniejszego artykułu warto przede wszystkim przytoczyć wyrok ETPC (Izba) z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie *Jallow przeciwko Norwegii*⁴⁰. W orzeczeniu tym Trybunał orzekł o braku naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC w aspekcie udziału strony w rozpoznaniu sprawy przez norweski sąd jedynie w drodze wideokonferencji internetowej (za pośrednictwem komunikatora Skype) z powodu ograniczeń przyjętych przez krajowego ustawodawcę w związku z pandemią COVID-19. Skarga do ETPC opierała się m.in. na zarzucie naruszenia prawa do rzetelnego procesu (art. 6 ust. 1 EKPC) przez niezapewnienie skarżącemu możliwości osobistego udziału „na żywo” w postępowaniu przed sądem krajowym. Trybunał, wzięwszy pod uwagę okoliczności sprawy (sprawa sądowa dotyczyła opieki nad małoletnim dzieckiem), uznał, że w sprawie nie doszło do naruszenia art. 6 EKPC, ponieważ: 1) ewentualne odroczenie sprawy i nierozpoznanie jej online mogłoby mieć negatywne konsekwencje dla strony, a przede wszystkim dla małoletniego; 2) decyzja w sprawie – ze względu na jej charakter – nie była uzależniona od bezpośredniego wrażenia sędziego, jakie mogła wywrzeć osoba (strona), gdyby była fizycznie obecna w sądzie; 3) brak było zastrzeżeń strony i jej pełnomocnika co do sposobu procedowania przez sąd online; 4) strona była reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, z którym mogła się konsultować (choćby było to technicznie bardziej skom-

³⁷ Zob. m.in. wyrok ETPC (Wielka Izba) z dnia 2 listopada 2010 r., *Sakhnovskiy v. Rosja*, skarga 21272/03; wyrok ETPC z dnia 2 października 2018 r., *Bivolaru v. Rumunia (nr 2)*, skarga 66580/12.

³⁸ W piśmiennictwie zwraca się uwagę także na inny wymóg techniczny, ale o ogromnym znaczeniu, a mianowicie na konieczność zagwarantowania takich zabezpieczeń połączenia, które uniemożliwią włączenie się (przypadkowe lub celowe) podmiotów zewnętrznych czy chociażby nieautoryzowane nagrywanie przebiegu rozprawy. Zob. P. Gori, A. Pahladsing, *Fundamental Rights under COVID-19: A European Perspective on Videoconferencing in Court*, 2021, <https://link.springer.com/article/10.1007/s12027-020-00643-5> (dostęp: 22.08.2023).

³⁹ J. Roszkiewicz, *op. cit.*, s. 16, 17.

⁴⁰ Skarga nr 36516/19. Na orzeczenia w sprawach *Mirovni* i *Jallow* powołał się NSA w wyroku z dnia 7 czerwca 2022 r. (II FNP 4/21), oddalającym skargę strony o stwierdzenie niezgodności z prawem wyroku NSA z powodu rozpoznania skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym, co miało pozbawić stronę prawa do wysłuchania i naruszyć zasadę równości.

plikowane) i skarżący nie miał większych problemów z poufną komunikacją ze swoim adwokatem.

Należy przyjąć, że chociaż sprawa ta dotyczyła rozprawy przed sądem w Norwegii, to jednak wyrok ten może być pewną wskazówką interpretacyjną w świetle zasad przyjętych przez polskiego ustawodawcę w związku z pandemią COVID-19.

Zakończenie

Niewątpliwie celem stosowania rozwiązań przewidzianych w przepisach ustawy o COVID-19 jest m.in. ochrona życia i zdrowia ludzkiego w zakresie zapobiegania i zwalczania zakażeń koronawirusem SARS-CoV-2. Z moich obserwacji wynika, że sądy administracyjne pod nadzorem NSA przygotowały się do prowadzenia rozpraw w trybie zdalnym z zachowaniem najwyższych standardów rzetelności i bezpieczeństwa, co związane jest również z postępującą cyfryzacją postępowania sądownoadministracyjnego⁴¹.

Wzgląd na bezpieczeństwo stron i innych uczestników postępowania oraz pracowników wymiaru sprawiedliwości uzasadniał odstępowanie od ściśle przestrzeganej zasady jawności zewnętrznej i kierowanie spraw na posiedzenia niejawne. Duże znaczenie miało przy tym zapobieżenie paraliżowi wymiaru sprawiedliwości. Odpowiednie tempo postępowań (ze względu na konstytucyjną gwarancję rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki) jest również wartością, którą należy się kierować, zwłaszcza że przewlekłość postępowań przed sądami administracyjnymi od wielu lat jest najpoważniejszym zarzutem formułowanym w skargach obywateli polskich do ETPC na podstawie art. 6 ust. 1 EKPC (w szczególności grupy spraw *Fuchs przeciwko Polsce* oraz *Beller przeciwko Polsce*).

⁴¹ Nie eliminuje to jednak pewnych mankamentów rozpraw zdalnych. W. Piątek (*op. cit.*) wskazuje na takie aspekty jak: brak wspólnego miejsca, w którym odbywa się rozprawa; potencjalne znajdowanie się stron w różnych strefach czasowych; zmiana roli przewodniczącego składu, który musi czuwać nad zachowaniem łączności z uczestnikami postępowania i mieć na względzie nie tylko trwałość połączenia internetowego, ale i komunikację ze stronami, która jest pełniejsza w przypadku fizycznej obecności na tej samej sali sądowej; trudności w przekazywaniu pism, które przed pandemią były niejednokrotnie przekazywane w trakcie rozprawy czy też w składaniu załączników do protokołu rozprawy; trudność w weryfikacji tożsamości stron postępowania; potencjalne naruszenie zasady ochrony danych osobowych; problemy natury organizacyjnej, takie jak zasadność przywdziewania strojów urzędowych przez sędziów i profesjonalnych pełnomocników, konieczność zachowania pozycji stojącej w razie zwracania się do sądu i podczas ogłaszania treści orzeczenia czy wreszcie sfera psychiczna osób uczestniczących w takiej formie rozprawy. W ocenie tego autora po zakończeniu pandemii zdalne posiedzenia sądowe powinny ustąpić miejsca ich tradycyjnej formie.

Trzeba się zgodzić z M. Sieniuc, że przy takich wartościach jak moralność, bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, konieczność chronienia okoliczności stanowiących informacje niejawne, a także konieczność chronienia życia prywatnego strony postępowania lub jej innego ważnego interesu ustawodawca dopuszcza szerszy zakres jawności niż przy ochronie wartości, jakimi są zdrowie i życie ludzkie, te bowiem z założenia niejako „wypierają” jawność postępowania. Nie ulega jednak wątpliwości, że te ostatnie wartości, w tym zwłaszcza życie ludzkie, w hierarchii wartości zajmują pierwsze miejsce, gdyż bez nich trudno mówić choćby o interesie prywatnym osoby. Skoro zatem wartości stojące w tej hierarchii niżej usprawiedliwiają odstępnie od tradycyjnego kształtu jawnego rozpatrzenia sprawy, to tym samym ochrona ludzkiego życia i zdrowia powinna usprawiedliwiać niejawne rozpoznanie sprawy, przydające prymat prawu do życia w zdrowiu nad jawnością postępowania sądownoadministracyjnego. Warunkiem przemawiającym za dopuszczeniem takiego mechanizmu ważenia wskazanych wartości jest przeprowadzenie posiedzenia niejawnego („covidowego”) z zachowaniem reguł rzetelnego procesu sądowego gwarantujących bezstronność i sprawiedliwe rozpoznanie sprawy sądownoadministracyjnej⁴².

Uważam, że takie praktyczne i proceduralne doświadczenia są istotne, gdyż eksperci do spraw zdrowia przewidują, iż jest tylko kwestią czasu, kiedy kolejny patogen może wywołać pandemię. Niektóre z podjętych działań, nawet niedoskonałe, następnie zrewidowane i zmienione, mogą doprowadzić do wypracowania przyszłych narzędzi prawnych (głównie związanych z wdrożeniem rozwiązań informatycznych dla postępowań sądowych), które pozwolą sądownictwu – zgodnie z europejskimi i międzynarodowymi standardami – sprawnie funkcjonować i skuteczniej radzić sobie z kolejną pandemią, z poszanowaniem prawa do sądu.

Bibliografia

- Chlebny J., *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 10.
- Chmielarz-Grochal A., Kalisz A., *Constitutional Standard of Public Trial and Its Current Limits in Administrative Courts in Poland Due to the COVID-19 Pandemic*, Materiały wewnętrzne Biura Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.
- Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, LEX/el. 2021.
- Eschenhagen P., Jürgens M., *Public Hearings in Pandemic Times*, <https://law-journal.de/public-hearings-in-pandemic-times> (dostęp: 22.08.2023).

⁴² M. Sieniuc, *op. cit.*, s. 251.

- Filipczyk H., *Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zsz⁴ ust. 3 specustawy w świetle zasady jawności postępowania sądowego*, „Przeгляд Podatkowy” 2021, nr 5.
- Gori P., Pahladsing A., *Fundamental Rights under COVID-19: A European Perspective on Videoconferencing in Court*, 2021, <https://link.springer.com/article/10.1007/s12027-020-00643-5> (dostęp: 22.08.2023).
- Kardas P., *Konstytucyjne podstawy rozstrzygnięcia kolizji obowiązków i konfliktów dóbr w czasie epidemii*, „Palestra” 2020, nr 6.
- Paduch A., *Skierowanie sprawy sądownoadministracyjnej 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.
- Petržilková D., *The Use of Video Hearings during the Pandemic: Are They in Compliance with the Right to Fair Trial?*, 2.11.2021, <https://www.centrumlidskaprava.cz/blog/use-video-hearings-during-pandemic-are-they-compliance-right-fair-trial> (dostęp: 22.08.2023).
- Piątek W., *Rozprawa w formie zdalnej przed sądem administracyjnym – nieunikniona przyszłość czy rozwiązanie tymczasowe na czas pandemii?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 2.
- Presnarowicz S., *Postępowanie w sprawach podatkowych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w okresie pandemii COVID-19 (2020 r. – lipiec 2021 r.)*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2021, vol. 26(4), DOI: <https://doi.org/10.15290/bsp.2021.26.04.12>.
- Roszkiewicz J., *Jawność postępowania sądowego w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2021, nr 2(27), DOI: <https://doi.org/10.4467/23921943RP.21.011.14204>.
- Sieniuc M., *Prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy sądownoadministracyjnej a pandemia COVID-19*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2022, vol. 98, DOI: <https://doi.org/10.18778/0208-6069.98.16>.

Abstrakt: Celem artykułu jest omówienie prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy przed polskim sądem administracyjnym w kontekście pandemii COVID-19, z uwzględnieniem wprowadzanych w czasie pandemii rozwiązań prawnych, jak 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, relacji przepisów tej ustawy z ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych, stanowiska zajmowanego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w kontekście prawa do publicznego rozpoznania sprawy oraz poglądów doktryny. Przeprowadzone rozważania wykazały, że mimo ograniczenia prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy sądownoadministracyjnej oraz mimo nieuniknionych niedoskonałości wprowadzone regulacje dotyczące rozpraw odmiejscowionych i kierowania spraw na posiedzenia niejawne umożliwiły sprawne funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w czasie pandemii. W artykule dominuje metoda formalno-dogmatyczna. Istotnym elementem jest też analiza orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Słowa kluczowe: sąd administracyjny; jawne rozpatrzenie sprawy; pandemia COVID-19, rozprawa odmiejscowiona; posiedzenie niejawne

Abstract: The aim of the article is to discuss the right to public trial before Polish administrative court in the context of the COVID-19 pandemic, taking into account the legal solutions introduced during the pandemic, such as the Act of 2 March 2020 on special solutions connected with preventing, counteracting and combating COVID-19, other infectious diseases and crisis situations caused by them, the relation of the provisions of this legal act to the provisions of the Act of 30 August 2002 – Law on proceedings before administrative courts, the jurisprudence of administrative courts, the standpoint of the European Court of Human Rights in the context of the right to a public hearing, as well as the views of the doctrine. The considerations showed that despite the restriction of the right to open examination of an administrative court case and despite the inevitable imperfections, the introduced regulations regarding remote hearings and referral of cases to classified hearings enabled the efficient functioning of the administrative judiciary during the pandemic. The article is dominated by the formal-dogmatic method. An analysis of the case law of the Supreme Administrative Court and the European Court of Human Rights is also an important element.

Keywords: administrative court; public trial; COVID-19 pandemic; remote hearings; classified hearings