



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 3 grudnia 2021 r.

Marcin Wiącek

VII.510.109.2021.PKR

**Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie**

sygn. akt P 13/21

**Przystąpienie do postępowania
i stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich wraz z uzasadnieniem**

W odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 2021 r. (doręczone Rzecznikowi w dniu 8 listopada 2021 r.) informuję, że Rzecznik Praw Obywatelskich, działając na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej jako: ustawa o TK) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), zgłasza udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w K. z dnia 7 września 2021 roku w sprawie o sygn. akt P 13/21 oraz przedstawiam poniżej stanowisko w sprawie wraz z uzasadnieniem.

Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o:

1) stwierdzenie, że art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19 innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych w brzmieniu nadanym na mocy art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 28 maja 2021 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1090, dalej jako: ustawa) w zakresie w jakim ogranicza w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID 19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich prawo do rozpoznania spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w składzie z udziałem ławników, jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 31 ust. 3 oraz art. 182 Konstytucji RP.

2. umorzenie postępowania przez Trybunał Konstytucyjny w pozostałym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

1. Uzasadnienie dla przystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do sprawy o sygn. akt P 13/21

W dniu 8 listopada 2021 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło pismo Trybunału Konstytucyjnego zawiadamiające o wszczęciu postępowania w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego z dnia 7 września 2021 roku, sygn. akt VII P 892/20, sygn. akt w Trybunale Konstytucyjnym P 13/21. Przedmiotem pytania prawnego jest kwestia ograniczenia udziału ławników w rozpoznawaniu spraw sądowych, wprowadzonego na mocy art. 4 ustawy z dnia 28 maja 2021 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1090).

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 ze strony organów władzy publicznej do naruszeń praw i wolności przysługujących jednostkom. Sprawa pytania prawnego skierowanego przez Sąd Rejonowy, będąca przedmiotem rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny jest kluczowa dla ochrony praw i wolności obywateli.

W ocenie Rzecznika w przedmiotowej sprawie na skutek wprowadzonych ustawą z dnia 28 maja 2021 r. zmian prawnych mamy do czynienia z 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 niniejszej sprawie.

- 2. Stanowisko RPO w sprawie niezgodności art. 15 z z s1 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19 innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych w brzmieniu nadanym na mocy art. 4 ustawy z dnia 28 maja 2021 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw w zakresie w jakim ogranicza w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID 19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich prawo do rozpoznania spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w składzie z udziałem ławników jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 31 ust. 3 oraz art. 182 Konstytucji RP.**

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 ze społecznym odczuciem sprawiedliwości, której wymierzanie jest podstawową funkcją sądownictwa (zob. art. 175 ust. 1 Konstytucji RP). Obecność ławnika w składzie

orzekającym sądów związana jest z zasadą kolegialności rozpoznawania spraw sądowych. Kolegialne rozpoznanie sprawy sądowej powinno prowadzić do ograniczenia ewentualnych niedokładności w ustaleniu stanu faktycznego, przybliżyć sąd do prawdy materialnej, zaś zapadające orzeczenie sądowe powinno być rezultatem dyskusji zwieńczonej ostateczną decyzją większości składu sądzącego.

Wprowadzone ustawą z dnia 28 maja 2021 r. rozwiązania prawne w istotny sposób ograniczyły udział ławników sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz podważyły wartości i zasady konstytucyjne.

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 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" (zob. art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do tego konstytucyjnego pojęcia) – to w tego rodzaju wypadkach dochodziłoby do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu.

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.

W niniejszej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie szczególnie podkreślić wyjątkową rolę, jaką pełni zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikająca art. 2 Konstytucji RP.

W wyroku z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie o sygn. akt Kp 2/08 Trybunał Konstytucyjny 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 aprobachie 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, Trybunał Konstytucyjny 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 realizacji fundamentalnego w demokratycznym państwie prawnym prawa jednostki do sądu, określonego i gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zauważyć, że ustawa z dnia 28 maja 2021 r. nie spełnia powyższych kryteriów konstytucyjnych. Ustawodawca zwykły, wprowadzając zmianę składu orzekającego w ustawie, która jest regulacją epizodyczną, przewidzianą na czas obowiązywania zagrożenia epidemicznego bądź stanu epidemii, 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 standardów konstytucyjnych. Ustawodawca zwykły, rozważając wprowadzenie nowych uregulowań ustawowych, powinien był rozważyć, czy

wartości i zasady konstytucyjne nie przesądzają o konieczności utrzymania dotychczasowych zasad rozpoznawania spraw sądowych w odniesieniu do już wszczętych postępowań sądowych, ograniczając się ewentualnie wyłącznie do nowego ukształtowania składów orzekających w sprawach wszczynanych dopiero 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 standardów art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – 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 w 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 i prawa międzynarodowego w zakresie prawa do sądu.

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. 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, bezstronnym 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).

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 oraz wymierzania sprawiedliwości przez sądy. Obecność ławnika w składzie orzekającym sądu związana jest z zasadą kolegialności rozpoznawania spraw sądowych. Wbrew opinii projektodawcy ustawy z dnia 28 maja 2021 r., 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 sądowniczego, 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 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, Europejski Trybunał Praw Człowieka 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 istniała wówczas, kiedy sędzia prowadzący daną sprawę nie mógł 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*, „Przeгляд 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. Przypomnieć należy, że już w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 1969 r., sygn. akt III CZP 119/68, 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”.

Warto zwrócić uwagę, że w wyroku z dnia 2 lipca 2021 r., sygn. I ACa 174/21, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 379 pkt 4 k.p.c. stwierdził nieważność postępowania prowadzonego przez sąd I instancji w sprawie o rozwód. W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny zauważył, że Sąd Okręgowy po zarejestrowaniu sprawy podejmował wszelkie czynności jednoosobowo, ograniczając udział ławników w sprawie wyłącznie do udziału w posiedzeniu niejawnym wyznaczonym na dzień 30 listopada 2020 r. i wydania w tym dniu wyroku. Sąd Apelacyjny podkreślił przy tym, że istnienie stanu pandemii i wprowadzenie szczególnych regulacji prawnych umożliwiających wydanie wyroku na posiedzeniu niejawnym nie może

i nie zmienia podstawowych przesłanek, którymi powinien kierować się sąd, podejmując decyzję o wydaniu wyroku bez wyznaczenia rozprawy.

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 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 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lipca 2004 r., sygn. akt P 2/04).

Według intertemporalnej, a zarazem epizodycznej, regulacji ustawowej, objętej przez art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, art. 15 zys¹ ust. 1 pkt 4 tej ustawy stosuje się do postępowań rozpoznawanych według przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

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). Podkreślić należy, że art. 47 § 2 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 takie rozwiązanie jest konstytucyjnie należy uznać za konstytucyjnie niedopuszczalne.

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 (zob. 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 Trybunału Konstytucyjnego 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 ograniczenia 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 powyższych względów ustawa z dnia 28 maja 2021 r. wprowadzająca takie rozwiązanie narusza art. 2 Konstytucji RP, art. 182 Konstytucji RP, oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

3. Uzasadnienie wniosku Rzecznika o umorzenie postępowania w sprawie o sygn. akt P 13/21 w pozostałym zakresie

Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie w pozostałym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

W myśl art. 193 Konstytucji RP każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Powyższy przepis formułuje trzy przesłanki, które łącznie warunkują dopuszczalność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego:

(a) podmiotową - wedle której może to uczynić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatywy i egzekutywy;

(b) przedmiotową - w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą oraz

(c) funkcjonalną, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się (zawisłej) przed sądem (vide: postanowienia TK z dnia 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99, z dnia 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00).

Tym samym, jedynie kumulatywne wystąpienie wskazanych powyżej przesłanek uprawnia sąd do wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, Sąd Rejonowy w postanowieniu z dnia 7 września 2021 roku, sygn. akt VII P 892/20, określił zbyt szeroko przedmiot kontroli, wskazując na potrzebę zbadania: art. 15 zzs¹ ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19 innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych w brzmieniu nadanym na mocy art. 4 ustawy z dnia 28 maja 2021 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania

cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1090) z art. 182 Konstytucji RP oraz całego art. 15 zzs¹ ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19 innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych w brzmieniu nadanym na mocy art. 4 ustawy z dnia 28 maja 2021 roku o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw z art. 2 Konstytucji RP.

Rzecznik Praw Obywatelskich, pragnie zwrócić uwagę, że sąd pytający nie wyjaśnił dlaczego przedmiot kontroli został tak szeroko określony, nie wynika to również z treści uzasadnienia pytania prawnego, które jedynie w niewielkim fragmencie (str. 6-7 pytania prawnego) odnosi się do odmiejszczenia rozpraw sądowych i prowadzenia ich w formie zdalnej. Art. 15 zzs¹ ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19 innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych w brzmieniu nadanym na mocy art. 4 ustawy z dnia 28 maja 2021 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw: w ust. 1 i 2 normuje kwestie związane z prowadzeniem posiedzeń zdalnych w postępowaniu cywilnym, zarządzenia przeprowadzenia posiedzenia niejawnego zamiast rozprawy lub posiedzenia jawnego oraz składu sądu (ust. 1 pkt 1-4); wniosek strony lub osoby wezwanej o udział w posiedzeniu zdalnym w budynku sądu (ust. 2); kwestię pouczenia o treści ust. 2 osoby niezastępowanej przez profesjonalnego pełnomocnika (ust. 3) oraz wskazuje, że przepisu ust. 1 pkt 4 nie stosuje się do spraw prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. - Prawo upadłościowe i ustawy z dnia 15 maja 2015 r. - Prawo restrukturyzacyjne (ust. 4).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, biorąc pod uwagę uzasadnienie pytania prawnego Sądu Rejonowego, w rzeczywistości sąd ten dąży do ustalenia czy art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19 innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych w brzmieniu nadanym na mocy art. 4 ustawy z dnia 28 maja 2021 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw w zakresie w jakim ogranicza w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID 19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich prawo do rozpoznania spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w

życie ustawy w składzie z udziałem 2 ławników jest zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3, art. 182 Konstytucji RP, a zatem w tym zakresie pytanie prawne powinno zostać rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny.

Mając na uwadze powyższe, z uwagi na potrzebę ochrony konstytucyjnych praw i wolności, wnoszę jak we wstępie.

(-) Marcin Wiącek
(podpis na oryginale)