



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 25 sierpnia 2022 r.

BADK.DPK.133.107.2022 MK

<b>P10-51/22</b>	Data wpływu petycji 29 czerwca 2022 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 23 sierpnia 2022 r.

**POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE**

**TEMAT**

- PRZYWRÓCENIE JAWNOŚCI POSTĘPOWANIA  
WE WSZYSTKICH ROZPRAWACH,**
- UMOŻLIWIENIE NA WNIOSEK STRONY  
ZDALNEGO UDZIAŁU W ROZPRAWIE.**

**WNOSZACY PETYCJE:** petycja zbiorowa

Ogólnopolskie Stowarzyszenie Sędziów Sądów Administracyjnych.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych i ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, celem przywrócenia jawności postępowania we wszystkich rozprawach oraz umożliwienia zdalnego udziału w rozprawie na wniosek strony.

**UZASADNIENIE WNOSZACYCH PETYCJE:**

Autorzy petycji wnoszą o zmianę art. 15 zzs<sup>4</sup> ustawy dotyczącej COVID-19, który w ich opinii w sposób rażąco narusza art. 45 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim ogranicza on prawo stron do rozpoznania sprawy na jawnej rozprawie (także przez rok po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii) oraz gwarantuje rozpoznanie sprawy na rozprawie w budynku sądu tylko podmiotowi–organowi, w odniesieniu wyłącznie do jednego rodzaju spraw – reprivatyzacji nieruchomości warszawskich.

Zdaniem autorów petycji art. 15 zzs<sup>4</sup> ust. 1-3 powinien otrzymać brzmienie:

„1. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich Naczelny Sąd Administracyjny nie jest związany żądaniem strony o przeprowadzenie rozprawy. W przypadku skierowania sprawy podlegającej rozpoznaniu na rozprawie na posiedzenie niejawne Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w składzie trzech sędziów.

2. 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 Naczelny Sąd Administracyjny 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.

3. W przypadku określonym w ust. 1 i 2 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. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów.”

Ponadto, powinien zostać uchylony art. 15 zzs<sup>4</sup> ust. 4 ustawy (dotyczy sposobu przeprowadzania rozpraw w sprawie reprivatyzacji nieruchomości warszawskich).

W uzasadnieniu wnoszący petycję podnieśli, że: „Z dotychczasowej praktyki wynika, iż na rozprawach zdalnych można rozpoznać w tym samym czasie mniejszą liczbę spraw niż na rozprawach przeprowadzonych w sposób tradycyjny. Ponadto, w pewnych kategoriach spraw strony postępowania, działające bez pomocy fachowego pełnomocnika, ze względów technicznych (sprzętowych) i niedostatecznych umiejętności w obsłudze sprzętu elektronicznego i programów komputerowych obsługujących rozprawy, nie są w stanie wziąć czynnego udziału w rozprawie zdalnej. Z tych powodów, aby zachować sprawność postępowania, zapobiec przewlekłości postępowania (albo jej zwiększeniu), a także zapewnić realizację pensum każdemu sędziemu (...) sprawy są również kierowane do przewodniczących na posiedzenia niejawne, nawet wówczas, gdy strona domaga się rozprawy. Może się zdarzyć, że konkretna sprawa w obu instancjach nie będzie rozpoznana na rozprawie, a wyłącznie na posiedzeniach niejawnych.”

Ponadto, w petycji postuluje się zmianę art. 15zszs<sup>6</sup> ustawy dotyczącej COVID-19, który uniemożliwia członkom Zgromadzenia Ogólnego NSA wystąpienie z żądaniem zwołania przez prezesa NSA zgromadzenia sądu oraz wypełnianie przez zgromadzenie przypisanych ustawą uprawnień. Zdaniem wnoszących petycję, „trudno znaleźć uzasadnienie takiego rozwiązania, poza zamiarem ograniczenia uprawnień samorządu sędziowskiego w sytuacji, gdy nie występuje zagrożenie dla zdrowia uczestników zgromadzenia ...”.

Zdaniem autorów petycji z art. 15zszs<sup>6</sup> wykreślone powinny zostać słowa „stanu zagrożenia epidemicznego” i „oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich”, przepis otrzyma wówczas brzmienie:

„W okresie obowiązywania stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 przez właściwego sądu lub trybunału nie jest związany wnioskiem ani terminem zwołania zgromadzenia ogólnego przewidzianym w przepisach odrębnych.”

Wnoszący petycję postulują też, by art. 94 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi rozszerzyć o nowy przepis (§ 4), który umożliwi (na wniosek strony postępowania lub jej uczestnika) udział w posiedzeniu jawnym przy użyciu urządzeń technicznych dających możliwość jego przeprowadzenia na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, a wnioskujący nie musiałby znajdować się w budynku sądu. Wnioskowana zmiana stanowi realizację konstytucyjnej zasady prawa do sądu.

## **STAN PRAWNY:**

**Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.** (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) w art. 31 ust. 3 stanowi, 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Zgodnie z art. 45 ustawy zasadniczej, 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.”

**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** (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095) w art. 15zszs<sup>4</sup> uszczegóławia kwestie dotyczące: rozpoznania skargi kasacyjnej przez Naczelną Sąd Administracyjny na posiedzeniu niejawnym; rozprawy odmiejscowionej w postępowaniu sądowoadministracyjnym; zarządzenia przeprowadzenia posiedzenia niejawnego zamiast rozprawy lub posiedzenia jawnego:

1. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich Naczelną Sąd Administracyjny nie jest związany żądaniem strony o przeprowadzenie rozprawy. W przypadku skierowania sprawy podlegającej rozpoznaniu na rozprawie na posiedzenie niejawne Naczelną Sąd Administracyjny orzeka w składzie trzech sędziów.

2. 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 Naczelną Sąd Administracyjny 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.

3. 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. Na posiedzeniu niejawnym

w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów.

4. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich przewodniczący, na wniosek Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, zarządza przeprowadzenie rozprawy w sprawie, w której jest ona stroną. W takim przypadku mogą być obecni na sali: strony, ich przedstawiciele ustawowi i pełnomocnicy, prokurator oraz osoby, których udział przewodniczący uzna za niezbędny. Przebieg rozprawy podlega transmisji przy użyciu urządzeń technicznych z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku.

W myśl **art. 15zszs<sup>6</sup>**, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich prezes właściwego sądu lub trybunału nie jest związany wnioskiem ani terminem zwołania zgromadzenia ogólnego przewidzianym w przepisach odrębnych.

**Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi** (Dz. U. z 2022 r. poz. 329) w art. 94 określa miejsce posiedzenia oraz zasady przeprowadzania posiedzenia jawnego na odległość:

§ 1. Posiedzenia sądowe odbywają się w budynku sądowym, a poza tym budynkiem tylko wówczas, z zachowaniem wymagań dotyczących bezpieczeństwa, gdy czynności sądowe muszą być wykonane w innym miejscu albo gdy odbycie posiedzenia poza budynkiem sądowym ułatwia przeprowadzenie sprawy lub przyczynia się znacznie do zaoszczędzenia kosztów.

§ 2. 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, 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.

Wstęp na salę sądową na posiedzenia jawne mają - poza stronami i osobami wezwanymi - tylko osoby pełnoletnie. Przewodniczący może zezwolić na obecność na posiedzeniu małoletnim (art. 95 § 1).

Zgodnie z art. 183 § 1 Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Strony

mogą przytaczać nowe uzasadnienie podstaw kasacyjnych.

Nieważność postępowania zachodzi (art. 183 § 2) m.in. w sytuacji jeżeli strona została pozbawiona możliwości obrony swych praw.

**Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805) w art. 379 określa przesłanki nieważności postępowania:

- 1) jeżeli droga sądowa była niedopuszczalna;
- 2) jeżeli strona nie miała zdolności sądowej lub procesowej, organu powołanego do jej reprezentowania lub przedstawiciela ustawowego, albo gdy pełnomocnik strony nie był należycie umocowany;
- 3) jeżeli o to samo roszczenie między tymi samymi stronami toczy się sprawa wcześniej wszczęta albo jeżeli sprawa taka została już prawomocnie osądzona;
- 4) jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa albo jeżeli w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy;
- 5) jeżeli strona została pozbawiona możliwości obrony swych praw;
- 6) jeżeli sąd rejonowy orzekł w sprawie, w której sąd okręgowy jest właściwy bez względu na wartość przedmiotu sporu.

Wstęp na salę sądową w przypadku posiedzenia jawnego (art. 152 § 1) mają tylko osoby nieuzbrojone i pełnoletnie. Wymóg pełnoletności nie dotyczy stron, interwenientów ubocznych, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników oraz osób wezwanych.

#### **DZIAŁANIA POWIĄZANE:**

**Trybunał Konstytucyjny** w wyroku z dnia 6 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/04 (uzasadnienie rozdz. VII, pkt 4) podniósł, że: „Pojęcie jawności postępowania sądowego jest najczęściej używane w doktrynie prawa na oznaczenie jawności dla publiczności (jawność zewnętrzna). W tym sensie jawność oznacza prawo wstępu publiczności na rozprawy sądowe. Termin ten jest również używany na oznaczenie jawności dla stron (jawność wewnętrzna). Jawność postępowania w tym drugim znaczeniu oznacza dopuszczenie stron do udziału w czynnościach procesowych. W kontekście art. 45 ust. 2 Konstytucji RP, przez wymóg jawnego rozpatrzenia sprawy należy rozumieć przede wszystkim obowiązek zapewnienia publiczności możliwości wstępu na rozprawę sądową.

Jak stwierdził TK w wyroku z 11 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 5/02, „nie prowadzi to do odrzucenia gwarancji wynikających z drugiego z przedstawionych znaczeń omawianej zasady. Jawność wewnętrzna postępowania sądowego (jawność wobec stron), rozumiana m.in. jako prawo jednostki do wzięcia udziału w postępowaniu, jest wpisana immanentnie

w pojęcie *fair trial* i powinna być rozpatrywana przede wszystkim z punktu widzenia ust. 1 art. 45 Konstytucji”.

#### **INFORMACJE DODATKOWE:**

W postępowaniu sądownoadministracyjnym zasadą jest rozpoznawanie spraw na posiedzeniach jawnych. Wyłączenie jawności musi wynikać z przepisów szczególnych: postępowanie uproszczone przed sądem pierwszej instancji (art. 120 p.p.s.a.); postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (art. 182 § 2-2a p.p.s.a.); skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 285h § 1 i art. 285j p.p.s.a.).

Sąd na podstawie art. 90 § 2 p.p.s.a., w każdym z tych wymienionych wyżej przypadków, może skierować sprawę na posiedzenie jawne.

Możliwość rozpoznawania spraw przez sądy administracyjne na posiedzeniach niejawnych wprowadzono przepisem szczególnym (art. 15 zzs<sup>4</sup> ustawy COVID-19). Przedmiotowy przepis wszedł w życie 16 maja 2020 r. na mocy ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 875). Kolejna zmiana brzmienia przepisu dotyczącego jawności postępowań została dokonana ustawą z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (weszła w życie od 3 lipca 2021 r.).

Na mocy obowiązujących przepisów, ograniczenie rozpraw do rozpraw zdalnych oraz możliwość skierowania sprawy na posiedzenie niejawne (nawet gdy strona zgłosiła żądanie przeprowadzenia rozprawy) obowiązuje jeszcze przez rok po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii.

Ustawodawca przewidział możliwość przeprowadzenia rozprawy w sposób tradycyjny, z zagwarantowaną obecnością stron na sali rozpraw: w okresie stanu zagrożenia epidemicznego; w czasie stanu epidemii; przez rok po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii – wyłącznie dla jednej kategorii spraw dotyczących reprivatyzacji nieruchomości warszawskich.

OPRACOWAŁA

Marzena Krysiak

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz