

Katarzyna Gajda-Roszczyńska

doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt, Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach, sędzia

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8245-9023>

# Przebudowa wymiaru sprawiedliwości w czasach pandemii COVID-19 ze szczególnym uwzględnieniem postępowania cywilnego<sup>1</sup>

**Słowa kluczowe:** *wymiar sprawiedliwości w czasach pandemii COVID-19, zasada jawności, niejawnosc postępowania, składy, zasada pisemności, zasada ustności, postępowanie egzekucyjne*

## 1. Wstęp

Pandemia COVID-19 doprowadziła do bezprecedensowej w dzisiejszych czasach sytuacji, w której pod znakiem zapytania w skali globalnej stanęło funkcjonowanie sądów i realizacja prawa do sądu<sup>2</sup>. Istniejące słabości systemów zostały uwypuklone, zaś palącą stała się potrzeba znalezienia adekwatnych uregulowań prawnych, które w tych trudnych czasach pozwolą na realizację prawa do sądu i udzielanie ochrony prawnej. Poza sporem jest, że ograniczenia te przełożyły się na możliwość realizacji przez obywateli konstytucyjnego prawa do sądu. Z czasem okazało się, że przejściowa sytuacja staje się standardem i w nieodwracalny sposób wpływa na realizację prawa do sądu, realnie zmienia prawo sądowe czy podstawowe zasady procesowe. W piśmiennictwie brak jest rozważania kwestii, czy i na ile uregulowania te wpłynęły na system prawa procesowego cywilnego oraz model procesu cywilnego czy karnego<sup>3</sup>. Stosunkowo niewiele miejsca poświęca się refleksji natury ogólnej i określenia granic ustrojowych, w ramach których mogły być formułowane nowe

<sup>1</sup> Artykuł powstał w ramach realizacji przez Uniwersytet Śląski grantu pt. „Impact of the COVID-19 pandemic on the justice system. Case study and suggested solutions” z programu NAWA granty interwencyjne nr BPN/GIN/2021/1/00006/U/00001 (numer UN-2105-001).

<sup>2</sup> Por. M. Pollard, M. Laronche, V. Grande, *COVID-19 Symposium: The Courts and Coronavirus (Part I)*, OpinioJuris.org, 3.04.2020 r., <http://opiniojuris.org/2020/04/03/covid-19-symposium-the-courts-and-coronavirus-part-i/> (dostęp 10.01.2022 r.); M. Pollard, M. Laronche, V. Grande, *COVID-19 Symposium: The Courts and Coronavirus (Part II)*, OpinioJuris.org, 3.04.2020 r., <http://opiniojuris.org/2020/04/03/covid-19-symposium-the-courts-and-coronavirus-part-ii/> (dostęp 10.01.2022 r.).

<sup>3</sup> Najczęściej dokonywane jest zwięzłe omówienie przepisów: zob. M. Koralewski, *Zmiany w postępowaniach sądowych w związku z epidemią COVID-19*, LEX 2021.

uregulowania na czas pandemii. Zmiany, które pojawiły się w obszarze prawa procesowego oraz prawa sądowego, są faktem. Modyfikowane są standardy, mechanizmy, reguły i wyjątki od nich. Niewątpliwie życie i zdrowie ludzi wymaga oddania na bliżej niesprecyzowany czas wolności, aby zapewnić przetrwanie, jednak nie można równocześnie tracić z pola widzenia kwestii praworządności. Z jednej strony pandemia wymusiła elastyczność, kreatywność i innowacje tylko po to, aby zachować prawo do sądu. Z drugiej strony rodzi ryzyko wykorzystania stanu epidemii do ograniczenia praw obywateli na rzecz państwa i zmiany modelu procesu. Zagadnienie to ma trzy aspekty: pierwszy – ogólnych zmian w prawie procesowym i sądowym, których wprowadzenie normalnie zajęłoby dekady, a pandemia spowodowała konieczność ich natychmiastowego wprowadzenia i które prawdopodobnie pozostaną po pandemii, drugi – regulacji, które powinny stanowić załączek prawa procesowego na czas różnego rodzaju stanów pandemicznych i wyjątkowych, oraz trzeci – regulacji, które stanowią swoiste nadużycie w kontekście reguł państwa prawa, będąc emanacją państwa niedemokratycznego. Zagadnienie to będzie analizowane w polskim systemie we wskazanych powyżej trzech kontekstach.

Sztywność, kazuistyczność, niestabilność i archaiczność polskich regulacji procesowych, w szczególności po ostatniej nowelizacji dokonanej w 2019 r., niewątpliwie miały wpływ na to, że system procesowy nie był odporny na pandemię. Istniejące regulacje okazały się być niewystarczające w obliczu epidemii i konieczne okazało się wprowadzenie wyjątkowych oraz dodatkowych uregulowań. Stan pandemiczny okazuje się również niejednolity, a ograniczenia są zróżnicowane i stopniowalne. Artykuł rozpoczyna się refleksją co do tego, czy i jakie działania i uregulowania są dopuszczalne w stanie pandemii w zakresie procedur sądowych, jak mają funkcjonować sądy w czasie epidemii czy zagrożenia epidemiologicznego oraz po nim<sup>4</sup>. W tym miejscu szczególne znaczenie miało określenie bieżącego funkcjonowania sądów, w tym kategorii spraw pilnych, oraz określenie wstrzymania i biegu terminów procesowych<sup>5</sup>. Następnie omówiono systemowo, jakie zmiany zostały dokonane w czasie pandemii w ramach systemu sprawiedliwości w obszarze prawa sądowego oraz procedur, w tym zasad procesowych. Przede wszystkim zmiany odnoszą się do najbardziej newralgicznego elementu, czyli sądu jako organu udzielającego ochrony prawnej, a w szczególności właściwości, niezależności, bezstronności i niezawi-

<sup>4</sup> Zob. M. Rzewuski, *Funkcjonowanie sądów i wymiaru sprawiedliwości w obliczu koronawirusa*, LEX 2020.

<sup>5</sup> Zob. A. Patryk, *Epidemia COVID-19 a tok postępowań cywilnych i sądownoadministracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020/5, s. 42 i n.; E. Gapska, *Bieg postępowania w sprawach cywilnych w czasie epidemii. Cz. I – sprawy pilne*, „Monitor Prawniczy” 2020/17, s. 891 i n.; E. Gapska, *Bieg postępowania w sprawach cywilnych w czasie epidemii. Cz. II – wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów procesowych*, „Monitor Prawniczy” 2020/18, s. 949 i n.; J. Gołaczyński, *Przedawnienie roszczeń majątkowych i terminy zawite w okresie po ogłoszeniu stanu epidemii związanej z Covid-19*, „Monitor Prawniczy” 2020/8, s. 396 i n.; P. Sławicki, *Wpływ ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 na terminy w prawie cywilnym*, „Monitor Prawniczy” 2020/12, s. 617 i n. Zob. również: G. Kamiński, *Prawa i obowiązki pełnomocników procesowych w związku z koronawirusem*, LEX 2020; M. Rzewuski, *Wpływ epidemii koronawirusa na toczące się postępowania sądowe*, LEX 2020; A. Skorupka, *Zmiana biegu terminów w tzw. tarczy antykryzysowej w związku z koronawirusem*, LEX 2020.

śłości organu w określonym składzie. Fundamentalne zmiany nastąpiły również w odniesieniu do jawności postępowań (w tym rozprawy zdalnej) i ustności. Przebudowa obejmuje także częściową i selektywną digitalizację postępowań (w postaci digitalizacji dowodów, ale bez głębszej refleksji w przedmiocie digitalizacji akt i pism oraz usług elektronicznych) oraz związane z tym zagadnienie doręczeń elektronicznych. Podjęto niżej również próbę oceny, które z regulacji w sposób trwały staną się elementem procedur sądowych, a które powinny być stosowane wyłącznie w czasie pandemii, zaś które powinny zostać wyeliminowane z procedury. W konkluzjach zaproponowano możliwe strategie co do poradzenia sobie z powstającymi nowymi sprawami mającymi swoje źródło w pandemii oraz zatorami, które powstały również wskutek pandemii.

## 2. Standard regulacji procesowych i prawa sądowego na czas pandemii

Pandemia niewątpliwie doprowadziła do wprowadzania ograniczeń, często prowadząc w różnym zakresie do skorzystania przez państwa z różnorako rozumianych stanów nadzwyczajnych, stanów epidemii czy zagrożenia epidemiologicznego. W tym miejscu poczynić należy pewne założenia wstępne.

Z jednej strony zakres wyzwań wynikających z pandemii wymaga niewątpliwie dużej odporności demokratycznej poszczególnych państw, zwłaszcza wobec długotrwałości czasu trwania pandemii, aby uniknąć sytuacji, w której sytuacja nadzwyczajna stanowi pokusę do ograniczenia podstawowych praw i wolności obywatelskich ponad miarę, a także wprowadzenia regulacji stojących w sprzeczności z rządami prawa. Odporność demokratyczna państwa zagwarantowana jest przez konglomerat systemowych i ustawowych regulacji w powiązaniu z praktyką ich stosowania w świadomym i obywatelskim społeczeństwie. W czasie pandemii w sposób naturalny zaburzona jest równowaga władz na rzecz władzy wykonawczej i ustawodawczej. W tym zakresie sądy w czasie pandemii muszą pełnić dodatkową funkcję, aby oceniać standardy prawa stanowionego w czasie pandemii z punktu widzenia prawa do sądu.

Z drugiej strony pandemia wywołuje oczekiwanie społeczeństwa względem państwa, że państwo będzie przewidywać możliwe niebezpieczeństwa, działać proaktywnie i z wyprzedzeniem podejmie wszelkie środki, które uzna za stosowne przy uwzględnieniu zasady ostrożności. Sądy muszą zapewniać realizację prawa do sądu także w czasie pandemii, tak aby istniała ciągłość sądownictwa, zabezpieczać sprawy pilne<sup>6</sup>, ale także bieżące. Jednocześnie oczekiwane jest, aby te działania były wykonywane z zachowaniem bezpieczeństwa sędziów, administracji sądowej oraz stron m.in. poprzez zapewnienie bezpiecznych odległości czy jednolitych i określonych protokołów bezpieczeństwa.

Oba aspekty powodują, że z jednej strony regulacje procesowe powinny być na tyle uniwersalne i odporne, aby dać podstawę do funkcjonowania sądów także w czasie pandemii. Równocześnie konieczna jest przemyślana i skuteczna strategia co do funkcjo-

<sup>6</sup> Zob. A. Mejka, *Sprawy pilne a bieg terminów procesowych i sądowych w czasie pandemii*, LEX 2020. Por. także M. Kania, *Zabezpieczenie roszczeń w trakcie epidemii*, LEX 2020.

nowania wymiaru sprawiedliwości w czasie pandemii. Powyższe oczywiście powinno istnieć w granicach zarówno konstytucyjnych, jak i europejskich.

Sposób i zasady funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości zależą od odpowiedzi na pytanie, w jakim momencie ustrojowym się znajdujemy i gdzie mieści się tutaj pojęcie stanu epidemii przy uwzględnieniu treści art. 228, art. 232 i art. 233 Konstytucji RP<sup>7</sup>. Oczywiście jest, że w czasach kryzysu epidemicznego funkcjonowanie systemów prawnych może wymagać zmian, zwłaszcza wówczas, gdy tak jak w naszym systemie prawnym funkcjonują sztywne i kazuistyczne regulacje procesowe. Optymalnym rozwiązaniem byłoby istnienie abstrakcyjnych i nowoczesnych regulacji procesowych, które byłyby odporne na pandemię, uzupełnionych regulacjami technicznymi<sup>8</sup>, które regulowałyby funkcjonowanie sądów w ramach stanów pandemicznych oraz wprowadzeniem konstytucyjnego stanu wyjątkowego w razie zaistnienia rzeczywistych przesłanek jego zastosowania. Istnienie takich rozwiązań należy postulować. W ich braku należy jednak ocenić aktualny stan prawny.

W analizowanym zakresie w ujęciu ogólnym istnieją dwa rodzaje uprawnień nadzwyczajnych: konstytucyjne i pozakonstytucyjne. W pierwszym przypadku uprawnienia nadzwyczajne opierają się na (pisemnej) konstytucji lub zakorzenionych w konstytucji, ustawie organicznej lub ustawie zwykłej. W takim przypadku państwo oficjalnie ogłasza stan wyjątkowy (w jednej z form przewidzianych przez prawo krajowe) i zwykle wprowadza środki nadzwyczajne. W tym drugim przypadku organy wykonawcze działają – i są uważane za uprawnione do działania – w nagłych wypadkach na podstawie niepisanych (konstytucyjnych) zasad w celu przezwyciężenia sytuacji nadzwyczajnej. W takim przypadku państwo wprowadza środki nadzwyczajne bez oficjalnego ogłoszenia stanu wyjątkowego. Pierwszą formę stanu wyjątkowego można uznać za stan wyjątkowy *de iure*, drugą za stan wyjątkowy *de facto*. Z perspektywy czasu już dzisiaj można powiedzieć, że pandemia COVID-19 wymagała i wymaga zdecydowanych i konkretnych, a przede wszystkim przemyślanych działań zwłaszcza od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Jest tak w szczególności z uwagi na istniejącą niedoskonałość dotychczasowych regulacji. W razie stwierdzenia przesłanek do stanu wyjątkowego stan taki, przede wszystkim, powinien zostać ogłoszony. Inne działania legislacyjne poza stanem wyjątkowym powinny być podejmowane w ramach konstytucyjnych granic, które nie powinny być przekraczane<sup>9</sup>. Niewątpliwie system konstytucyjnych gwarancji dla stanów wyjątkowych *de iure* zapewnia lepsze gwarancje praw podstawowych, demokracji i praworządności oraz lepiej służy pewności prawa. Stan, który nie jest stanem wyjątkowym, nie powinien dopuszczać

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.). Zob. M. Małecki, M. Sławiński, *The repressive nature of selected COVID-19 regulations in the polish legal system. The question of Constitutionality* [w:] *Coronavirus and the Law in Europe*, red. E. Hondius, M.S. Silva, A. Nicolussi, P.S. Coderch, CH. Wendehorst, F. Zoll, Cambridge – Antwerp – Chicago 2021, s. 93 i n.

<sup>8</sup> Por. S. Kakiuchi, *Impact of COVID-19 on Japanese Civil Justice* [w:] *Civil Courts Coping with COVID-19*, red. A. Nylund, B. Krans, Haga 2021, s. 116.

<sup>9</sup> Zob. M. Małecki, M. Sławiński, *The repressive nature...*, s. 113–114.

nadzwyczajnych środków, w szczególności zakresie praw podstawowych<sup>10</sup>. W konkluzjach należy podnieść, że jakkolwiek nie mamy do czynienia ze stanem wyjątkowym *de iure*, to częstokroć zastosowane środki i ograniczenia uzasadniają twierdzenie, że w odniesieniu do pandemii COVID-19 częstokroć mieliśmy do czynienia ze stanem wyjątkowym *de facto*.

Walka z pandemią COVID-19 doprowadziła wiele krajów do skorzystania w różnym zakresie z szeroko rozumianych stanów nadzwyczajnych, stanów epidemii czy zagrożenia epidemiologicznego<sup>11</sup>. Kryzys spowodowany wirusem i konieczność ochrony życia i zdrowia ludzkiego, wykazały, że ograniczenia w zakresie praw podstawowych mogą być czasami niezbędne i konieczne<sup>12</sup>. Podstawowe reguły powinny obowiązywać zarówno przy stanach wyjątkowych *de iure*, jak również *de facto*<sup>13</sup>. Oczywistym jest, że pandemia COVID-19 wymusiła ograniczenia podstawowych praw i wolności obywatelskich. Niemniej jednak również ograniczenia te, w tym ograniczenia prawa do sądu, nie są dowolne i powinny odpowiadać standardom wynikającym z orzecznictwa TSUE<sup>14</sup>, ECNJ<sup>15</sup>, wytycznych Komisji Europejskiej, Komisji Weneckiej czy innych organizacji międzynarodowych<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> Zob. przykładowo wyroki SN z 16.03.2021 r.: II KK 74/21, LEX nr 3147820 i II KK 97/21, LEX nr 3147689.

<sup>11</sup> Szerzej zob. *Coronavirus...*, red. E. Hondius, M.S. Silva, A. Nicolussi, P.S. Coderch, CH. Wendehorst, F. Zoll.

<sup>12</sup> Omówienie tego zagadnienia: V. Trstenjak, *The Corona Crisis and Fundamental Rights from the Point of View of EU Law* [w:] *Coronavirus...*, red. E. Hondius, M.S. Silva, A. Nicolussi, P.S. Coderch, CH. Wendehorst, F. Zoll, s. 5.

<sup>13</sup> Komisja Wenecka oświadczyła w tym względzie, że „[koncepcja] stanu wyjątkowego opiera się na założeniu, że w niektórych sytuacjach wyjątku politycznego, wojskowego i gospodarczego system ograniczeń rządu konstytucyjnego musi ustąpić, zanim wzmocniona zostanie władza władzy wykonawczej. Jednak nawet w stanie wyjątkowym musi obowiązywać podstawowa zasada praworządności. Praworządność składa się z kilku aspektów, które mają ogromne znaczenie i muszą być przestrzegane w sposób integralny. Elementy te obejmują zasadę legalności, podział władzy, prawa człowieka, państwowy monopol siły, publiczne i niezależne administrowanie wymiarem sprawiedliwości, ochronę prywatności, prawo głosowania, wolność dostępu do władzy politycznej, demokratyczny udział w nadzór nad podejmowaniem decyzji publicznych, przejrzystość rządu, wolność słowa, zrzeszania się i zgromadzeń, prawa mniejszości. Dalej praworządność oznacza, że władze wykonawcze muszą działać w ramach prawa, a ich działania muszą podlegać kontroli niezależnych sądów. Konieczne jest zagwarantowanie bezpieczeństwa prawnego oraz fizycznego osób fizycznych”. Por. Kompilacja prac Komisji z 26.05.2020 r., CDL-PI (2020) 003.

<sup>14</sup> Omówienie tego zagadnienia: V. Trstenjak, *The Corona Crisis...*, s. 3–24.

<sup>15</sup> ENCJ, *Minimalne standardy...*

<sup>16</sup> Por. następujące dokumenty: Consultative Council of European Judges (CCJE), *Statement of the President of The CCJE, The role of judges during and in the aftermath of the COVID-19 pandemic: lessons and challenges*, CCJE(2020)2, Strasbourg, 24.06.2020 r.; Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE), *CCBE Survey: exchange of experiences and best practices between bars*, 2020; Council of Europe, *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis. A toolkit for member states*, 7.04.2020 r., SG/Inf(2020); European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *CEPEJ Declaration. Lessons learnt and challenges faced by the judiciary during and after the COVID-19 pandemic*, Strasbourg, 10.06.2020 r.; European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Concluding Remarks by Hanne Juncker, Justice and Legal Co-operation*



Poza sporem jest także, że środki nadzwyczajne, które ograniczają prawa człowieka i podstawowe wolności, muszą być zgodne z wymogami przewidzianymi w międzynarodowych instrumentach praw człowieka. Obostrzenia te muszą być przewidziane przez prawo, konieczne, proporcjonalne i niedyskryminacyjne. Zmiany ustawodawstwa, w tym ustawodawstwa procesowego i prawa sądowego, na czas pandemii nie mogą być wprowadzane ani stosowane w taki sposób lub w takim zakresie, który narusza samą istotę prawa do rzetelnego procesu sądowego<sup>17</sup>. Stan pandemii nie może naruszać zasady państwa prawa, a sądy mają kluczową rolę w celu podtrzymania zasady praworządności i zagwarantowania prawa do sądu. To sądy, będąc wentylem bezpieczeństwa, sprawują swoisty nadzór sądowy nad dopuszczalnością i stosowaniem środków wyjątkowych stosowanych w czasie pandemii. Istotę ograniczeń określają tzw. zasady z Syrakuz („Syracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Poli-

*Department, Directorate General of Human Rights and Rule of Law, Strasbourg, 10.06.2020 r.; Commentary: COVID-19 – A Threat to Fair Criminal Justice?*, FairTrials.org, 7.04.2020 r., <https://www.fairtrials.org/news/commentary-covid-19-threat-fair-criminal-justice> (dostęp 10.01.2022 r.); *Safe-guarding the Right to a Fair Trial during the Coronavirus Pandemic: Remote Criminal Justice Proceedings*, FairTrials.org, 30.04.2020 r., <https://www.fairtrials.org/news/safeguarding-right-fair-trial-during-coronavirus-pandemic-remote-criminal-justice-proceedings> (dostęp 10.01.2022 r.); International Commission of Jurists (ICJ), *Human Rights in the time of COVID-19: Front and Centre – ICJ news, articles, op-eds, legal blogs, videos*, icj.org, 6.04.2020 r., <https://www.icj.org/human-rights-in-the-time-of-covid-19-front-and-centre/> (dostęp 10.01.2022 r.); International Commission of Jurists (ICJ), *ICJ Guidance on the Courts and COVID-19*, icj.org, 7.04.2020 r., <https://www.icj.org/icj-guidance-on-the-courts-and-covid-19/> (dostęp 10.01.2022 r.); Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL), *Justice and Challenges in Times of Pandemic in Europe*, Berlin, 1.06.2020 r., <https://www.medelnet.eu/index.php/news/europe/636-e-book-justice-and-challenges-in-times-of-pandemic-in-europe> (dostęp 10.01.2022 r.); OSCE Human Dimension 51 Commitments and State Responses to the Covid-19 Pandemic, Warszawa 2020; OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) and Association for the Prevention of Torture, *Guidance. Monitoring Places of Detention through the COVID-19 Pandemic*, Warszawa 2020; Penal Reform International, *Coronavirus. Preventing harm and human rights violations in criminal justice systems*, 14.07.2020 r., <https://www.penalreform.org/resource/coronavirus-preventing-harm-and-human-rights-violations/> (dostęp 10.01.2022 r.); Standing International Forum of Commercial Courts, *Delivering justice during the COVID-19 pandemic and the future use of technology, Memorandum*, 29.05.2020 r., <https://sifocc.org/2020/05/29/delivering-justice-during-the-covid-19-pandemic-and-the-future-use-of-technology/> (dostęp 10.01.2022 r.); N. Sun, L. Zilli, *COVID-19 Symposium: The Use of Criminal Sanctions in COVID-19 Responses – Exposure and Transmission, Part I*, OpinioJuris.org, 3.04.2020 r., <http://opiniojuris.org/2020/04/03/covid-19-symposium-the-use-of-criminal-sanctions-in-covid-19-responses-exposure-and-transmission-part-i/> (dostęp 10.01.2022 r.); Trial International, *Justice in the time of Coronavirus*, maj 2020, <https://trialinternational.org/latest-post/justice-in-the-time-of-coronavirus-how-a-global-pandemic-affects-victims-of-the-gravest-crimes/> (dostęp 10.01.2022 r.); oraz UNODC, *Guidance Note. Ensuring Access to Justice in the Context of COVID-19*, maj 2020, <https://www.undp.org/publications/ensuring-access-justice-context-covid-19> (dostęp 10.01.2022 r.).

<sup>17</sup> Tak m.in. *Syracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, 1985, <https://www.icj.org/syracusa-principles-on-the-limitation-and-derogation-provisions-in-the-international-covenant-on-civil-and-political-rights/> (dostęp 10.01.2022 r.), Art. I. Limitation Clauses; *The functioning of courts in the Covid-19 pandemic, Primer*, październik 2020, <https://www.osce.org/odihr/469170> (dostęp 10.01.2022 r.), s. 7.

tical Rights”, 1985), gdzie podkreśla się, że odmowa pewnych fundamentalnych praw nie może być absolutnie konieczna w jakiegokolwiek możliwej sytuacji awaryjnej (w tym pandemicznej). Poszanowanie tych podstawowych praw jest niezbędne, aby zapewnić korzystanie z praw niepodlegających uchyleniu. Natomiast ograniczenia, aby były dopuszczalne, powinny być co najmniej: wprowadzone i przeprowadzane w granicach i na podstawie prawa, zgodnie z prawem; implementowane w celu zagwarantowania interesu ogólnego, bezwzględnie konieczne w demokratycznym społeczeństwie do osiągnięcia celu; najmniej inwazyjne i restrykcyjne; dostępne dla osiągnięcia celu; oparte na przesłankach naukowych, niearbitralne i niedyskryminujące oraz wprowadzane na określony, ograniczony czas trwania z poszanowaniem godności i podmiotowości<sup>18</sup>.

Ogólna dopuszczalność ograniczeń w zakresie praw podstawowych gwarantowanych przez Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>19</sup> była przedmiotem ustalonych wypowiedzi TSUE. Prawo do sądu jest szczególnym prawem podstawowym, ale również elementem fundamentalnej dla funkcjonowania państw demokratycznych zasady praworządności. Stąd też w razie nawet kolizji takich podstawowych praw jak zdrowie i prawo do sądu prawo do sądu musi zostać zachowane, przy zachowaniu określonych warunków. Powstaje też naturalne pytanie, jakie są granice dopuszczalnych zmian w przypadku kolizji tych dóbr. W pierwszym rzędzie należy wskazać, że jakkolwiek na poziomie Unii Europejskiej brak jest uregulowań bezpośrednio regulujących stan pandemii, jednakże od wielu lat istnieje ukształtowane orzecznictwo odnoszące się do tego, w jaki sposób prawa podstawowe, takie jak prawo do sądu, mogą być ograniczane w przypadku kolizji dóbr. Prawo do sądu na gruncie europejskim zostało dookreślone poprzez ustanowienie w art. 47 KPP prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu<sup>20</sup>. Także w czasach pandemii każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, powinien mieć zagwarantowane prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Uregulowanie zawarte w art. 47 KPP wyraża przede wszystkim zasadę skutecznej ochrony<sup>21</sup>, co gwarantuje akcesja do postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Tak m.in. *Siracusa Principles...*, Art. I. Limitation Clauses; *The functioning of courts...*, s. 7.

<sup>19</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 389), dalej – KPP.

<sup>20</sup> Zob. E. Storskrubb, J. Ziller, *Access to Justice in European Comparative Law* [w:] *Access to Justice as a Human Right*, red. F. Francioni, Oxford, 2007, s. 184–187.

<sup>21</sup> Zob. N. Półtorak [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 1176. Por. także wyrok TS z 22.12.2010 r., C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland, Zb.Orz. 2010, s. I-13849, pkt 30, 31; postanowienie TS z 1.03.2011 r., C-457/09, Claude Chartry przeciwko państwu belgijskiemu, Zb.Orz. 2011, s. I-819, pkt 25; a także wyrok TS z 28.07.2011 r., C-69/10, Brahim Samba Diouf przeciwko Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, Zb.Orz. 2011, s. I-7151, pkt 49.

<sup>22</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z uzup. i zm.), dalej – EKPC.

Trybunał wielokrotnie podkreślał, że prawo do skutecznego środka prawnego (*the right to valid remedy*) jest prawem podstawowym i jest chronione m.in. na podstawie art. 6, a przede wszystkim art. 13 EKPC<sup>23</sup>. Prawo do rzetelnego procesu sądowego, wynikające w szczególności z art. 6 ust. 1 EKPC, stanowi prawo podstawowe, którego Unia Europejska przestrzega jako zasady ogólnej, zgodnie z art. 6 ust. 2 TUE<sup>24</sup>. Stanowi ono ogólną zasadę prawa europejskiego, która jest inspirowana prawami podstawowymi<sup>25</sup>. Jako ogólna zasada prawa stanowi część pierwotnego prawa europejskiego i wiąże bezpośrednio państwa członkowskie. Musi być zatem respektowana we wszystkich postępowaniach przez wszystkie organy orzekające<sup>26</sup>. Przepis art. 47 akapit 1 i 2 KPP gwarantują odpowiednio prawo do „skutecznego środka prawnego”, a zatem nie tylko środka proceduralnego, oraz prawo do rzetelnej procedury sądowej, zwane tu prawem (dostępu) do sądu. Unormowanie art. 47 KPP musi być odczytywane łącznie z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, który określa m.in. obowiązek państw członkowskich do ustanowienia „środków” niezbędnych zapewnieniu skutecznej ochrony sądowej i tworząc ogólny standard, jego ocenę przypisać do TSUE. Obowiązek do utrzymania tego standardu przez państwo istnieje także w czasach pandemii. Szczególnie w czasach pandemii elementy efektywnej ochrony prawnej i uczciwego procesu prawa do sądu powinny stać się przedmiotem analizy.

Na gruncie analizowanego zagadnienia w czasach pandemii pojawiło się zagadnienie konfliktu pomiędzy prawami podstawowymi, w szczególności takim przykładem konfliktu jest konflikt pomiędzy koniecznością ochrony zdrowia a prawem do sądu. Jeśli chodzi o ograniczenia jednego prawa podmiotowego względem innego, podstawową regułą, która musi być brana pod uwagę, jest proporcjonalność dokonanych ograniczeń przy uwzględnieniu określonych dóbr<sup>27</sup>. Proporcjonalność dokonywanych ograniczeń zawiera w sobie

<sup>23</sup> Zob. wyrok TS z 15.05.1986 r., 222/84, Marguerite Johnston przeciwko Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, Zb.Orz. 1986, s. 1651; wyrok TS z 29.10.1980 r., 209–215/78 i 218/78, Heintz van Landewyck SARL i in. przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb.Orz. 1980, s. 3125; wyrok TS z 15.10.1987 r., 222/86, Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) przeciwko Georges Heylens i in., Zb.Orz. 1987, s. 4097; wyrok TS z 9.02.2006 r., C-23/04–C-25/04, Sfakianakis AVEE przeciwko Elliniko Dimosio, Zb.Orz. 2006, s. I-1265, pkt 28; wyrok SPI z 15.01.2003 r., T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 oraz T-272/01, Philip Morris International, Inc i in. przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb.Orz. 2003, s. II-1, pkt 121.

<sup>24</sup> Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 13), dalej – TUE. Wyrok TS z 26.06.2007 r., C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophone i in. przeciwko Conseil des ministres, Zb.Orz. 2007, s. I-5305, pkt 29 i z 1.07.2008 r., C-341/06 P i C-342/06 P, Chronopost SA i La Poste przeciwko Union française de l'express (UFEX) i in., Zb.Orz. 2008, s. I-4777, pkt 44.

<sup>25</sup> Zob. wyrok TS z 17.12.1998 r., C-185/95 P, Baustahlgewebe GmbH przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb.Orz. 1998, s. I-8417.

<sup>26</sup> Zob. wyrok TS z 13.02.1979 r., 85/76, Hoffmann-La Roche & Co. AG przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb.Orz. 1979, s. 461; wyrok TS z 17.12.1998 r., C-185/95 P.

<sup>27</sup> Tak: wyrok TS z 8.04.2014 r., C-293/12 i C-594/12, Digital Rights Ireland Ltd przeciwko Minister for Communications, Marine and Natural Resources i in. oraz Kärntner Landesregierung i in., ECLI:EU:C:2014:238; wyrok TS z 22.01.2013 r., C-283/11, Sky Österreich GmbH przeciwko Österreichischer Rundfunk, ECLI:EU:C:2013:28; wyrok TS z 23.10.2012 r., C-581/10 i C-629/10,



dwa elementy: adekwatności dokonanych ograniczeń oraz ich niezbędność<sup>28</sup>. W piśmiennictwie pojawiają się również poglądy, że test proporcjonalności ograniczeń praw podmiotowych jest nie dwu-, a trzelementowy<sup>29</sup>. W takim ujęciu na proporcjonalność składa się kontrola, czy ograniczenia są adekwatne, konieczne i rozsądne (zasadne)<sup>30</sup>. Zakres uprawnień dyskrecyjnych ustawodawcy jest ograniczony oraz sądowa kontrola przestrzegania wymogów wynikających z tej zasady, w sytuacji gdy chodzi o ingerencję w prawa podstawowe, powinna być ścisła<sup>31</sup>. Oznacza to, że prawo do rzetelnego procesu musi być zachowane w najistotniejszych elementach, zaś jego ograniczenia z uwagi na konieczność ochrony życia i zdrowia w czasie pandemii – jeśli są stosowane – powinny być proporcjonalne. Wprowadzone ograniczenia podlegają zaś kontroli sądowej.

Jedynym uzasadnionym celem i uzasadnioną podstawą przyjęcia środków nadzwyczajnych jest pomoc państwu w przezwyciężeniu wyjątkowej sytuacji, w tym jeśli chodzi o realizację prawa do sądu. Charakter, dotkliwość i czas trwania tej wyjątkowej sytuacji decyduje o rodzaju, zakresie i czasie trwania środków, do których państwo może zgodnie z prawem się zastosować. Środki nadzwyczajne powinny być zgodne z pewnymi ogólnymi zasadami, które mają na celu zminimalizowanie szkód w zakresie praw podstawowych, demokracji i praworządności. Dokonując oceny dopuszczalności wprowadzenia ograni-

---

Emeka Nelson i in. przeciwko Deutsche Lufthansa AG i TUI Travel plc i in. przeciwko Civil Aviation Authority, ECLI:EU:C:2012:657; wyrok TS z 8.07.2010 r., C-343/09, Afton Chemical Limited przeciwko Secretary of State for Transport, ECLI:EU:C:2010:419; wyrok TS z 21.07.2011 r., C-2/10, Azienda Agro-Zootecnica Franchini sari i Eolica di Altamura Srl przeciwko Regione Puglia, ECLI:EU:C:2011:502; wyrok TS z 15.06.2006 r., C-28/05, G.J. Dokter, Maatschap Van den Top i W. Boekhout przeciwko Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ECLI:EU:C:2006:408; wyrok TS z 14.12.2004 r., C-434/02, Arnold André GmbH & Co. KG przeciwko Landrat des Kreises Herford, ECLI:EU:C:2004:800.

<sup>28</sup> Szerzej: F. Gazin, *Conciliation des droits et libertés. Intéressante affaire donnant l'occasion au juge de l'Union de construire un raisonnement complet permettant de vérifier la conformité du droit dérivé de l'Union au regard des droits fondamentaux*, Europe 2013 Mars Comm. nr 3, s. 11–12; G. Anagnostaras, *Balancing Conflicting Fundamental Rights the Sky Österreich Paradigm*, „European Current Law” 2014/5, s. 493–506; M. Zinzi, *Precauzione e proporzionalità come elementi di controllo delle norme tecniche*, „Diritto pubblico comparato ed europeo” 2010/4, s. 1597–1601; A. Bouveresse, *Recevabilité, intensité du contrôle, proportionnalité et principe de précaution*, Europe 2010, nr 10 Comm., s. 16–18; G. Ligugnana, *Corte di giustizia, interessi ambientali e principio di proporzionalità. Considerazioni a margine della sent. 21 luglio 2011, C-2/10*, „Rivista italiana di diritto pubblico comunitario” 2011/10, s. 1264–1275.

<sup>29</sup> V. Trstenjak, E. Beysen, *The Growing Overlap of Fundamental Freedoms and Fundamental Rights in the Case Law of CJEU*, „European Law Review” 2013/38 (3), s. 314; V. Trstenjak, E. Beysen, *Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in der Unionrechtsordnung*, „Europarecht” 2012/3, s. 282–283.

<sup>30</sup> Tak: opinia Rzecznika Generalnego V. Trstenjak z 16.12.2010 r., C-28/09, Komisja Europejska przeciwko Austrii, ECLI:EU:C:2010:770, pkt 118; opinia Rzecznika Generalnego P. Cruza Villalóna z 16.04.2015 r., C-580/13, Coty Germany GmbH przeciwko Stadtparkasse Magdeburg, ECLI:EU:C:2015:243.

<sup>31</sup> Zob. szerzej wyrok TS z 8.04.2014 r., C-293/12 i C-594/12. Zob. także P. Storr, *Blanket Storage of Communications Data – Proportional or not? Sweden asks CJEU for Clarification on Data Retention*, „European Data Protection Law Review” 2015/3, s. 230–235.

czeń w prawie do sądu, w tym regulacjach procesowych oraz prawa sądowego, należy mieć na względzie również relację pomiędzy władzą wykonawczą oraz ustawodawczą a władzą sądowniczą. Wprowadzone regulacje powinny opierać się na lojalnej współpracy wszystkich władz, z uwzględnieniem elementu, że w sposób naturalny równowaga władz zostaje zachwiana na rzecz władzy ustawodawczej i wykonawczej. Wobec powyższego szczególnego znaczenia nabiera reguła skutecznej kontroli tych władz. U podstaw funkcjonowania sądów leży szereg kluczowych standardów, które pozostają i które w wielu przypadkach są coraz bardziej zagrożone w tym czasie, jak prawo do rzetelnego procesu, obowiązek zapewnienia przez państwa dostępu do wymiaru sprawiedliwości i prawa do sądu, zasada legalności i pewności prawa, wspieranie niezależności sądownictwa i zasady trójpodziału władzy, i prawidłowe zarządzanie wymiarem sprawiedliwości. Naruszenie tych standardów niesie za sobą znaczące ryzyko erozji praworządności.

W czasie pandemii musi obowiązywać podstawowa zasada praworządności. Praworządność składa się z kilku aspektów, które mają ogromne znaczenie i muszą być przestrzegane w sposób integralny. Elementy te obejmują zasadę legalności, rozdział władzy, podział władzy, prawa człowieka, państwowy monopol siły, publiczne i niezależne administrowanie wymiarem sprawiedliwości, ochronę prywatności, prawo głosowania, wolność dostępu do władzy politycznej, demokratyczny udział w nadzorze nad podejmowaniem decyzji publicznych, przejrzystość rządu, wolność słowa, zrzeszania się i zgromadzeń, prawa mniejszości. Dalej praworządność oznacza, że władze wykonawcze muszą działać w ramach prawa, a ich działania muszą podlegać kontroli niezależnych sądów. Należy zagwarantować bezpieczeństwo prawne osób fizycznych, w tym bezpieczeństwo osobiste. Konkludując, nawet istnienie stanu wyjątkowego *de facto* nie zwalnia od zachowania określonych zasad co do wprowadzania reguł proceduralnych oraz odnośnie do organizacji wymiaru sprawiedliwości w czasie pandemii. Środki powinny podlegać określonym regułom, a w szczególności spełniać trzy warunki: konieczności, proporcjonalności oraz tymczasowości. Ocena zaistnienia tych trzech warunków w konglomeracie określonych okoliczności faktycznych nie jest dana raz na zawsze, jest dynamiczna. Ponieważ sytuacja zmienia się w czasie, środki powinny odzwierciedlać te zmiany (mogą stać się surowsze, jeśli sytuacja ulegnie pogorszeniu, oraz łagodniejsze, jeśli sytuacja polepszy się).

Realizacja warunku konieczności (niezbędności) oznacza, że wprowadzone mogą być wyłącznie regulacje niezbędne do pomocy państwu w przewyżczeniu wyjątkowej sytuacji. Ogólnym celem środków nadzwyczajnych jest przewyżczenie sytuacji kryzysowej i powrót do „normalności”. Regulacje szczególne powinny zostać wyeliminowane natychmiast po zakończeniu stanu pandemii, a uprawnienia ustanowione przez normalne ustawodawstwo powinny wystarczyć do zagwarantowania prawa do sądu, co oznacza zachowanie standardów z art. 45 Konstytucji RP.

Proporcjonalność ograniczeń oznacza, że nie można uciekać się do środków, które byłyby oczywiście niewspółmierne do uzasadnionego celu (pod względem ich dotkliwości). Jeśli istnieje wybór między kilkoma środkami, to powinno wybrać się te, które są mniej radykalne.

Tymczasowość ograniczeń oznacza, że środki nadzwyczajne mogą obowiązywać tylko do czasu, gdy państwo doświadcza wyjątkowej sytuacji. Muszą zostać rozwiązane natych-

miast po zakończeniu wyjątkowej sytuacji. Nie powinny i nie mogą mieć trwałych skutków. Środki te nie powinny i nie mogą być stosowane do wprowadzania stałych zmian w ustawodawstwie lub administracji. Regulacje powinny być wprowadzane zawsze na czas określony. Jednocześnie możliwe jest przedłużenie ich obowiązywania na tak długo, jak to konieczne, aby przetrwać wyjątkową sytuację. W tym kontekście dyskusyjna jest konstrukcja czasowa wprowadzanych regulacji uzależniona od czasu trwania zagrożeń wywołanych COVID-19. W większości analizowanych rozwiązań ustawodawca zdecydował się na uzależnienie możliwości stosowania specjalnych rozwiązań od wystąpienia „stanu zagrożenia epidemicznego” czy „stanu epidemii” oraz w ciągu roku od odwołania każdego z nich. Zarówno do rozwiązania procesowych, jak również ustrojowych najbliższe wydaje się wykorzystanie rozwiązań wynikających z art. 112 k.c.<sup>32</sup> co do sposobu liczenia terminu. Przyjęcie takiego rozwiązania naraża na ryzyko postawienia skutecznego zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Antycypując dalsze rozważania, czas pandemii nie powinien być czasem, w którym dokonuje się reform wymiaru sprawiedliwości czy też przebudowuje model procedury poza zmianami absolutnie koniecznymi. Zmiany dokonywane w prawie procesowym czy prawie sądowym powinny mieć na celu przetrwanie stanu pandemii i wyjście z niego, przy zachowaniu omówionych powyżej warunków, a nie trwałą zmianę modelu procesu czy organizacji sądownictwa.

### 3. Przebudowa modelu procesu i wymiaru sprawiedliwości w czasach pandemii COVID-19

#### 3.1. Cechy charakterystyczne przebudowy wymiaru sprawiedliwości w czasach COVID-19

Już w chwili obecnej można zaryzykować stwierdzenie, że przepisy pandemiczne wprowadziły zmiany zarówno w standardach prawa do sądu, jak również w poszczególnych zasadach procesowych. Przebudowa wymiaru sprawiedliwości dokonywana obecnie wyróżnia się trzema charakterystycznymi cechami: po pierwsze następuje z wątpliwymi standardami legislacyjnymi, po drugie następuje z właściwie wyłącznym uzasadnieniem zachowania sprawności i szybkości postępowania oraz po trzecie ma miejsce w czasach epidemii (konflikt wartości: zdrowie prawo do sądu).

Charakter i jakość zmian legislacyjnych z uwagi na niespójność, doraźność, przyczynkowość wzbudza szereg wątpliwości w kontekście zachowania podstawowych standardów prawidłowej legislacji<sup>33</sup>. Jest to realny i palący problem w zakresie dokonanych zmian<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.), dalej – k.c.

<sup>33</sup> Por. H. Izdebski, *Legislacja dotycząca COVID-19 i ustawowy nihilizm prawny* [w:] *Pandemia COVID-19 a prawa i wolności obywatela*, red. T. Gardocka, D. Jagiełło, Warszawa 2021, s. 29 i n.

<sup>34</sup> Zob. H. Izdebski, *Opinia w przedmiocie 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 – z punktu widzenia wymagań wynikających z art. 2, art. 31*

Istnieje także podstawowe pytanie o dopuszczalność zmian ingerujących w prawo do sądu i podstawowe zasady procesowe, co do zasady. Nie można zgodzić się z tezą, a zarazem twierdzeniem ustawodawcy, który, wprowadzając tzw. ustawy epizodyczne, założył, że szybkość i sprawność postępowania nie są wartościami, które wpływają negatywnie na prawa strony do rzetelnego rozpoznania sprawy<sup>35</sup>, a także nie oddziałują na prawa podmiotowe. Powiązania te istnieją i stanowią o istocie oraz modelu procesu, ingerując w zasady podstawowe, jak również strukturalne. Skoro ustawodawca nie dostrzega tych powiązań, to rolą doktryny prawa procesowego oraz prawa sądowego jest wytknięcie tych związków i powiązań, tak aby prawo do sądu zostało zachowane. Oczywiście dążenie do skrócenia czasu postępowania ma swoje źródło zarówno w prawie do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), jak i w postulatcie szybkości postępowania (art. 6 § 1 k.p.c.)<sup>36</sup>. Niemniej jednak przypomnieć należy, iż według stabilnej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego szybkość rozpoznawania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych, w tym prawo do sądu<sup>37</sup>. Zauważyć należy, iż przyznanie swoistego pierwszeństwa przyspieszaniu i usprawnianiu postępowania<sup>38</sup> nad prawami podmiotowymi, naczelnymi zasadami procesowymi, czy nawet zasadami konstrukcyjnymi stanowi konstrukcję wątpliwą. Podzielam pogląd, że swoisty pośpiech procesowy stanowi zaprzeczenie czy nawet wynaturzenie postulatu sprawności procesu cywilnego<sup>39</sup>. W konsekwencji może prowadzić do rezultatów odmiennych niż pierwotnie założone. Najlepszym przykładem w tym zakresie wątpliwego działania ustawodawcy jest przykład odnoszący się do rezygnacji ze wzorów pouczeń w postępowaniu cywilnym. Przypomnieć należy, iż ustawa nowelizująca z 4.07.2019 r.<sup>40</sup>,

*ust. 3 Konstytucji RP, Kancelaria Senatu, Opinie i ekspertyzy OE – 286, Warszawa 2020, s. 16 i n.; P. Rylski, Ekspertyza dra hab. Piotra Rylskiego w zakresie terminów w postępowaniu cywilnym po uchyleniu art. 15 zsz, OBSIL KRRP, 19.05.2020 r.; J. Zagrodnik, Zmiany w obszarze prawa i procesu karnego w zakresie biegu terminów związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, OBSIL KRRP, 9.04.2020 r.*

<sup>35</sup> Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 899, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=899> (dostęp 28.01.2022 r.), s. 8.

<sup>36</sup> Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.), dalej – k.p.c. Zob. J. Derlatka, *Zasada sprawnej egzekucji sądowej jako element efektywnego wymiaru sprawiedliwości*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2017/3, s. 125 i 126; a także uzasadnienie wyroku TK z 24.02.2003 r., K 28/02, OTK-A 2003/2, poz. 13.

<sup>37</sup> Tak np. wyrok TK: z 13.01.2004 r., SK 10/03, OTK-A 2004/1, poz. 2; z 15.04.2009 r., SK 28/08, OTK-A 2009/4, poz. 48.

<sup>38</sup> Zob. M. Gutowski, P. Kardas, *O nowym modelu polskiej procedury cywilnej – uwagi wprowadzające do „Palestry” 11–12/2019 poświęconej nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego*, „Palestra” 2019/11–12, s. 8 i n.; T. Zembrzusi, *Koncentracja materiału procesowego – w poszukiwaniu właściwej drogi* [w:] *Praktyka wobec nowelizacji postępowania cywilnego. Konsekwencje zmian*, Warszawa 2021, s. 47 i n.

<sup>39</sup> Por. A.G. Harla, *O właściwe rozumienie postulatu sprawności postępowania cywilnego (art. 6 § 1 KPC)* [w:] *Dostęp do ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, R. Flejszar, E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2021, s. 33 i n.

<sup>40</sup> Ustawa z 4.07.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1469 ze zm.).

wprowadzając obszerne zmiany, zobowiązała m.in. w art. 5 § 2 i 3 k.p.c.<sup>41</sup> do wydania na podstawie upoważnienia wzorów pouczeń w drodze rozporządzenia w ciągu roku od dnia ogłoszenia ustawy nowelizującej. W tym kontekście całkowicie niezrozumiałe było uchylenie obowiązku wprowadzenia wzorów pouczeń przez tzw. przepisy covidowe<sup>42</sup>. Prawo do sądu ma charakter niederogowalny, zaś naczelne i konstrukcyjne zasady procesowe nadają rzeczywisty kształt postępowaniu i konstrukcjom procesowym. Niewątpliwie szybkość i sprawność są wartościami, którymi należy się kierować przy kształtowaniu instytucji procesowych, jednak o tyle tylko, o ile nie kolidują one z prawem do rzetelnego rozpoznania sprawy ani nie stwarzają zagrożenia dla fundamentalnych zasad procesowych<sup>43</sup>. Brak zachowania tych podstawowych reguł prowadzi do wynaturzeń, a konsekwencją jest nie przyspieszenie rozpoznawania spraw, a skrajna nieefektywność wymiaru sprawiedliwości<sup>44</sup>. Sprawność i szybkość postępowań jest uwarunkowana szeregiem czynników i bezpośrednio powiązana z odpornością systemu procesowego. System ten ukształtowany powinien być przez zsynchronizowaną i przemyślaną legislację. Jednak nawet najlepiej ukształtowany system legislacyjny, a co dopiero zły, nie będzie działał sprawnie bez prawidłowej i ukształtowanej praktyki stosowania oraz stabilnego systemu wymiaru sprawiedliwości. Proces bowiem to akt prawny złożony składający się z szeregu czynności procesowych sądu i stron (działających osobiście bądź przez pełnomocników) oraz innych uczestników postępowania, który zwieńczony jest orzeczeniem sądowym. Sprawność, szybkość i prawidłowości procesu zależy od prawidłowego jego współkreowania przez wszystkie te podmioty. Nie bez znaczenia pozostają tutaj praktyki systemowego destabilizowania trójpodziału władz i kwestia braku pewności systemu prawa.

Trzeci element charakterystyczny analizowanych zmian polega na tym, że następują one w ekstraordynaryjnych okolicznościach w czasie pandemii, co powinno w ujęciu teoretycznym przesądzać o ich tymczasowości i prowizoryczności bez ingerencji w substancję demokratyczną.

### 3.2. Zmiany w prawie sądowym

Jeśli chodzi o prawo do sądu, najdalej idące zmiany związane są z organem udzielającym ochrony, czyli sądem. Prawo do sądu to przede wszystkim prawo konstytucyjne

<sup>41</sup> Art. 1 pkt 2 ustawy z 4.07.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, uchylony przed jego wejściem w życie z dniem 24.06.2020 r. ustawą z 19.06.2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2021 r. poz. 1072 ze zm.).

<sup>42</sup> A. Skorupka, *Rezygnacja ze wzorów pouczeń w postępowaniu cywilnym w związku z regulacjami z tarczy 4.0. – konsekwencje prawne*, LEX 2020.

<sup>43</sup> Zob. T. Zembrzuski, *Ograniczenia jawności postępowania w sprawach cywilnych w dobie pandemii – potrzeba chwili czy trwałe rozwiązania?*, „Forum Prawnicze” 2021/3, s. 15 i n.

<sup>44</sup> Por. Raport Iustitii: A. Begier, R. Cebula, Ł. Małecki-Tepicht, M. Plaskacz, A. Wypych-Knieć, U. Żółtak, *Obietnice a rzeczywistość. Statystyki sądów rejonowych po pięciu latach reform. 2015–2020*, [https://www.iustitia.pl/images/pliki/e-Raport\\_2015-2020-opt.pdf](https://www.iustitia.pl/images/pliki/e-Raport_2015-2020-opt.pdf) (dostęp 10.01.2022 r.).



określone w art. 45 ust. 1 i 2 Konstytucji RP<sup>45</sup>. Prawo do sądu rozumiane jest jako trójelementowa konstrukcja, na którą składają się:

- 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia postępowania przed sądem – organem o określonej charakterystyce (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania postępowania sądowego, zgodnie z wymaganiami sprawiedliwości i jawności (prawo do sprawiedliwego ukształtowania postępowania sądowego);
- 3) prawo do wyroku sądowego<sup>46</sup>.

Analogicznie ukształtowany jest art. 47 KPP oraz art. 6 EKPC i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>47</sup>.

Jak wskazano powyżej, prawo do sądu to przede wszystkim prawo do sądu właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego w określonym składzie (zasada niezmienności czy też stałości składu w trakcie procesu). W tym kontekście nie budzi wątpliwości, że elementem prawa do sądu, niejako jego warunkiem wstępnym, jest zbadanie sprawy przez sąd właściwy – rozumiany nie tylko jako sąd właściwy ze względu na regulacje ustawowe odnoszące się do właściwości, lecz także jako sąd orzekający we właściwym, wyni-

<sup>45</sup> K. Gajda-Roszczyńska [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. T. 1. Komentarz do art. 1–729*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2013, komentarz do art. 1, 2, 7, 8, 9, 10, 11, 477<sup>16</sup>, s. 28 i n. i powołana tam literatura – zob. m.in. P. Grzegorzczak, K. Weitz [w:] *Konstytucja RP, t. I: Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 45, s. 1127; A. Kubiak, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006, s. 232; E. Waśkowski, *Skarga, powództwo i prawo do ochrony sądowej*, „Polski Proces Cywilny” 1937/9–10, s. 263 i n.; H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka (studium na tle polskiego prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego materialnego i procesowego)* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa kontrola*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 187 i n.

<sup>46</sup> Tak K. Gajda-Roszczyńska [w:] *Kodeks...*, red. A. Góra-Błaszczkowska, komentarz do art. 1, 2, 7, 8, 9, 10, 11, 477<sup>16</sup>, s. 28 i n. oraz powołana tam literatura; zob. też m.in. wyroki TK: z 9.01.2006 r., SK 55/04, OTK-A 2006/1, poz. 1; z 28.02.2006 r., P 13/05, OTK-A 2006/2, poz. 20; z 7.03.2006 r., SK 11/05, OTK-A 2006/3, poz. 27; z 14.03.2006 r., SK 4/05, OTK-A 2006/3, poz. 29; z 8.05.2006 r., SK 32/05, OTK-A 2006/5, poz. 54; z 10.07.2006 r., K 37/04, OTK-A 2006/7, poz. 79; z 24.07.2006 r., SK 8/06, OTK-A 2006/7, poz. 84; z 1.09.2006 r., SK 14/05, OTK-A 2006/8, poz. 97; z 12.09.2006 r., SK 21/05, OTK-A 2006/8, poz. 103; z 4.12.2006 r., P 35/05, OTK-A 2006/11, poz. 167; zob. także P. Grzegorzczak, K. Weitz [w:] *Konstytucja RP...*, red. M. Safjan, L. Bosek, komentarz do art. 45, s. 1127; A. Kubiak, *Konstytucyjna...*, s. 232; P. Pogonowski, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005, s. 7–16; H. Pietrkowski, *Prawo do sądu (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sądowy” 1999/11–12, s. 3 i n.; H. Pietrkowski, *Prawo do rzetelnego procesu w świetle zmienionej procedury cywilnej*, „Przegląd Sądowy” 2005/10, s. 37; A. Zieliński, *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003/4, s. 20; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997/11–12, s. 91 i n.; K. Flaga-Gieruszyńska, *Dostęp do sądu a postulat humanizacji procesu cywilnego* [w:] *Aurea praxis. Aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. 2, red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2011, s. 2783 i n.

<sup>47</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku 16.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167), dalej – MPPOiP.

kającym z ustawy składzie i w zgodzie ze swoją kompetencją<sup>48</sup>. W tym miejscu należy wskazać, że ustawodawca wprowadził w trakcie pandemii regulacje, które zarówno w sposób bezpośredni, jak również pośredni wpływają na ukształtowanie prawa do sądu w składzie ustanowionym ustawą. W kontekście systemowym regulacje te mogą wpływać również na niezależność i niezawisłość sądu. W szczególności w postępowaniu cywilnym przepisy pandemiczne uchylily zasadę niezmienności składów, wprowadzając przed pierwszą i drugą instancją w sądach powszechnych wyłącznie składy jednoosobowe, w tym zmieniając składy dotychczasowe<sup>49</sup>. Co prawda zasada niezmienności składów została teoretycznie zachowana przed Sądem Najwyższym, ale pomimo to do jej naruszenia dochodzi w drodze administracyjnych zarządzeń co do faktycznych zmian składu<sup>50</sup>. W konsekwencji w płaszczyźnie teoretycznoprawnej co najmniej dyskusyjna staje się legitymizacja organu do sprawowania władzy sądowniczej<sup>51</sup>.

Kwestia ta uregulowana jest w odniesieniu do składów karnych w art. 14fa ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>52</sup>. Przepis ten stanowi, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie roku po ich odwołaniu w sprawach rozpoznawanych według przepisów ustawy – Kodeks postępowania karnego<sup>53</sup> o przestępstwa zagrożone karą pozbawienia wolności, której górna granica nie przekracza 5 lat, na rozprawie apelacyjnej sąd orzeka w składzie jednego sędziego, jeżeli w pierwszej instancji sąd orzekał w takim samym składzie. Z kolei zgodnie z art. 14fa ust. 2 sąd orzeka na rozprawie apelacyjnej w składzie jednego sędziego również po upływie okresu, o którym mowa w ust. 1, jeżeli przewod sądowy na tej rozprawie rozpoczęto przed upływem tego okresu<sup>54</sup>. W odniesieniu do składów cywilnych zgodnie z art. 15z<sup>1</sup> ust. 1 pkt 4 w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania

<sup>48</sup> Tak: W. Sanetra, *Sąd właściwy w rozumieniu Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2011/9, s. 13; P. Rygiel, *Losowy przydział spraw cywilnych w sądzie drugiej instancji*, „Przegląd Sądowy” 2019/2, s. 40. Szersze omówienie tej kwestii, K. Markiewicz, *Wpływ regulacji „covidowych” na zasadę niezmienności (stabilności) oraz kolegialność składów sądów odwoławczych*, „Polski Proces Cywilny” 2022/1, s. 38 i n.; T. Zembrzuski, *Przeciwdziałanie i zwalczanie epidemii COVID-19 w postępowaniu cywilnym, czyli pożegnanie z kolegialnością orzekania*, „Polski Proces Cywilny” 2022/1, s. 59 i n.

<sup>49</sup> Szersze omówienie tej kwestii K. Markiewicz, *Wpływ...*, s. 38 i n.; T. Zembrzuski, *Przeciwdziałanie...*, s. 59 i n.

<sup>50</sup> Por. <https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Wydarzenia.aspx?ItemSID=809-0dc69815-3ade-42fabbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia> (dostęp 31.01.2022 r.).

<sup>51</sup> Szersze omówienie tej kwestii K. Markiewicz, *Wpływ...*, s. 38 i n.; T. Zembrzuski, *Przeciwdziałanie...*, s. 59 i n.

<sup>52</sup> Ustawa z 2.03.2020 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 ze zm.).

<sup>53</sup> Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.).

<sup>54</sup> Szersze omówienie: D. Szumiło-Kulczycka, *Wpływ pandemii COVID-19 na realizację prawa do sądu w sprawach karnych w Polsce*, „Polski Proces Cywilny” 2022/1, s. 191 i n.

ostatniego z nich, w sprawach rozpoznawanych według przepisów ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, w pierwszej i drugiej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego; prezes sądu może zarządzić rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów, jeżeli uzna to za wskazane ze względu na szczególną zawziętość lub precedensowy charakter sprawy<sup>55</sup>. Antycypując dalsze rozważania, rozwiązania dotyczące składów nie mogą w sposób trwały zostać ukształtowane w taki sposób w postępowaniu cywilnym.

Przy omawianiu zmian dokonanych przez ustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych nie można pominąć zmian, które jakkolwiek pośrednio odnoszą się do kwestii składów, wpływają na realizację prawa do sądu w szczególności w kontekście wprowadzonych zmian systemowych, a mianowicie regulacje w odniesieniu do podziału czynności, jak również kwestii zwołania zgromadzenia ogólnego.

W pierwszym aspekcie należy wskazać na szczególną regulację art. 15zsz<sup>5</sup> ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, zgodnie z którym w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich podział czynności, o którym mowa w art. 22a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>56</sup>, może zostać ustalony przed zasięgnięciem opinii kolegium właściwego sądu. Odwołanie od podziału czynności nie wstrzymuje jego stosowania. W przypadku uwzględnienia odwołania przydział spraw dokonany przed doręczeniem sądowi uchwały Krajowej Rady Sądownictwa pozostaje w mocy. Dokonując próby oceny wskazanej regulacji, nie można pominąć tego, że regulacja ta stanowi ingerencję w sposób ukształtowania zagadnienia niezależności i niezawisłości sędziowskiej. Potwierdza to wyrok TS z 6.10.2021 r.<sup>57</sup>, w którym stwierdzono, że „Przeniesienie sędziego bez jego zgody do innego sądu lub między dwoma wydziałami tego samego sądu może naruszać zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów. Takie przeniesienie może bowiem stanowić środek służący kontrolowaniu treści orzeczeń sądowych, ponieważ nie tylko może ono wpływać na zakres spraw przydzielanych danym sędziom do rozpoznania i prowadzenie spraw, które mają oni w swoim referacie, ale również może ono mieć istotne następstwa dla życia i kariery tych sędziów oraz wywoływać skutki analogiczne do tych, z którymi wiążą się kary dyscyplinarne”. Biorąc pod uwagę powyższe i przy uwzględnieniu art. 22a § 1 p.u.s.p., trzeba przyjąć, że jakkolwiek takie kwestie jak przydział sędziów, asesorów, referendarzy do poszczególnych wydziałów, zakres ich obowiązków oraz przydział do rozstrzygania określonych rodzajów spraw, jak również plany dyżurów i zastępstw tych osób przynależą do decyzji prezesa określonego sądu, to nie mogą być one podejmowane dowolnie i bez uwzględnienia czynnika sędziowskiego. Oczywiście jest, że prezes pełni również funkcje administracyjne,

<sup>55</sup> Szersze omówienie tej kwestii K. Markiewicz, *Wpływu...*, s. 38 i n.; T. Zembrzuski, *Przeciwdziałanie...*, s. 59 i n.

<sup>56</sup> Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.), dalej – p.u.s.p.

<sup>57</sup> Wyrok TS z 6.10.2021 r., C-487/19, W.Ż., ECLI:EU:C:2021:798.

jednakże jego decyzje w tym zakresie nie mogą być swobodne, bowiem konieczne jest zasięgnięcie opinii właściwych kolegiów: sądu apelacyjnego lub sądu okręgowego. Opinia kolegium powinna mieć charakter uprzedni i obligatoryjny. Co do zasady czynności, o których mowa art. 22a § 1 p.u.s.p., są zaskarżalne w drodze odwołania do Krajowej Rady Sądownictwa. Krajowa Rada Sądownictwa może uwzględnić bądź oddalić odwołanie. W przypadku uwzględnienia odwołania przydział spraw dokonany przed doręczeniem sądowi uchwały Krajowej Rady Sądownictwa kwestionującej nowy podział czynności pozostaje w mocy. Analizowana tzw. ustawa covidowa jest wyjątkiem od wskazywanych reguł. Przede wszystkim pozwala na dokonanie czynności bez obligatoryjnej i uprzedniej opinii kolegium. Nawet jeśli przyjmiemy, że opinia i tak powinna być wyrażona, to praktycznie pozostaje bez znaczenia, bo nie ma wpływu na już dokonaną czynność prezesa. W przypadku uwzględnienia odwołania przydział spraw dokonany przed doręczeniem sądowi uchwały Krajowej Rady Sądownictwa pozostaje w mocy. Co więcej, regulacja art. 15zsz<sup>5</sup> zaprzecza art. 22a § 6 *in fine* p.u.s.p., bowiem osoby, których podział czynności dotyczy, nie wykonują już obowiązków dotychczasowych. Wniesienie odwołania od podziału czynności nie wstrzymuje jego wykonania. Problematyczne okazują się nie tylko same regulacje, które potencjalnie stwarzają ryzyko zagrożenia i naruszenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów, ale praktyka ich stosowania<sup>58</sup>, która wskazuje na naruszenia zasady praworządności. Uprzedzając końcowe konkluzje, rozwiązania umożliwiające całkowicie dowolne kształtowanie przez prezesa sądu podziału czynności, o którym mowa w art. 22a p.u.s.p., bez uprzedniej obligatoryjnej opinii kolegium, bez wstrzymania wykonania i przy dyskusyjnym kształcie KRS, nie powinny w sposób trwały zostać ukształtowane jako mogące naruszać prawo do sądu.

W drugim aspekcie zgodnie z art. 15zsz<sup>659</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. Regulacja ta stanowi znaczne ograniczenie samorządności. Decyzja o zwołaniu zgromadzenia staje się dyskrecyjną kompetencją prezesa sądu. Rozwiązania te jako mogące naruszać niezależność sądów i niezawisłość sędziów nie powinny na trwale zostać zachowane w systemie.

### 3.3. Prawo procesowe

Zasada jawności stanowi komponent prawa do sądu. Zmiany, które pojawiły się w art. 15zsz<sup>1</sup> oraz art. 15zsz<sup>2</sup> ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobie-

<sup>58</sup> Por. P. Figurski, J. Sidorowicz, *Sędzia Czajka: Dagmara Pawelczyk-Woicka nadużyła własnie swojej władzy, by bez mojej zgody mnie przenieść*, <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,27639905,se-dzia-czajka-dagmara-pawelczyk-woicka-naduzyla-wlasnie-swojej.html> (dostęp 10.01.2022 r.).

<sup>59</sup> Art. 15zsz<sup>6</sup> dodany ustawą z 28.05.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1090), która weszła w życie 3.07.2021 r.

ganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, dotknęły zasady jawności zarówno w jej aspekcie zewnętrznym (zasada publiczności, zasada *open justice*, zasada transparentności) jako samodzielny element konstrukcyjny prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, jak również jawności wewnętrznej<sup>60</sup>. Przyjmując kryterium przedmiotowe, modyfikacji uległy rozumienie: jawności posiedzeń sądowych, jawności wyrokowania, jawności dostępu do akt sądowych oraz jawności dostępu do podstawowych danych o postępowaniu<sup>61</sup>. Podkreślić należy, iż w aspekcie przedmiotowym brak jest w jakimkolwiek zakresie digitalizacji akt sądowych, a pandemia niesie daleko idące ograniczenia w dostępie do papierowych akt sprawy, co ogranicza zarówno jawność wewnętrzną, jak i zewnętrzną. Jawność posiedzeń, jak również wyrokowania została praktycznie wyeliminowana. Dokonując próby oceny zmian w zasadzie jawności, szczególne znaczenie należy nadać zasadzie publiczności. Założeniem wstępnym, które należy poczynić, jest to, że zasada *open justice* nie jest w kontekście prawa do sądu zwykłym prawem stron. Jest to prawo publiczne w demokratycznym państwie prawa, stanowiące komponent zasady praworządności i obejmuje przede wszystkim przesłuchania oraz wyrokowanie. Jeśli chodzi o jawność przesłuchań<sup>62</sup>, w pewnych sytuacjach istnieje możliwość wprowadzenia ograniczeń co do publiczności przesłuchań pod pewnymi warunkami. Niemniej jednak ograniczenia te powinny być konieczne z punktu widzenia ochrony interesów, z uwagi na które są ograniczane. W tym kontekście zasada publiczności (transparentności) ma charakter niederegowalny i powinna zostać zachowana. Transparentność i jawność procedur, w szczególności w zakresie przesłuchań i wyrokowania są fundamentalnym elementem zasady państwa prawa. Konstytutywnym elementem demokracji jest to, aby obywatele mogli sprawować minimum kontroli nad władzami, legislacją, administracją publiczną i wymiarem sprawiedliwości. Ważkie znaczenie ma to w kontekście zasady jawności wyrokowania i publicznego ogłaszania wyroków. W tym kontekście regulacja art. 15zsz<sup>2</sup> ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, nawet jeśli przyjąć, że dopuszcza wydanie wyroku na posiedzeniu niejawnym, to nadal powinna być zapewniona jego dostępność chociażby w formie pisemnej dla publiczności po anonimizacji (przy czym konkretny sposób może być różny, np. po-

<sup>60</sup> Szerzej omówienie: A. Machnikowska, *Zasada jawności w postępowaniu procesowym – modernizacja czy marginalizacja? Wybrane zagadnienia*, „Polski Proces Cywilny” 2022/1, s. 80 i n. Zob. również: T. Zembrzuski, *Ograniczenia...*, s. 4 i n.; A. Kościółek, *Jawność posiedzeń sądowych w postępowaniu cywilnym w dobie pandemii COVID-19*, „Przegląd Sądowy” 2021/5, s. 22 i n.; J. Litowski, *Ograniczenie jawności postępowania cywilnego z uwagi na stan epidemii wywołany wirusem COVID-19*, „Monitor Prawniczy” 2021/2, s. 68 i n.; J. Gołaczyński (red.), *Postępowanie cywilne w czasie pandemii. E-doręczenia, rozprawa zdalna, posiedzenia niejawne, składanie pism procesowych*, Warszawa 2021.

<sup>61</sup> Zob. K. Gajda-Roszczyńska, *Zasada jawności w postępowaniu cywilnym*, „Iustitia. Kwartalnik Stowarzyszenia Sędziów Polskich” 2013/1 (11), s. 20.

<sup>62</sup> Zob. M. Szpunar, *Right to a Public Hearing According to Art. 6 ECHR and Art. 47 of the Charter of Fundamental Rights of the EU: Constitutional Perspectives [w:] Open justice. The role of the Courts in democratic Society*, red. B. Hess, A. Koprivica Harvey, Baden – Baden 2019, s. 47 i n.



przez udostępnienie na stronie internetowej sądu w drodze *open access* lub w drodze odpłatnej)<sup>63</sup>. Zbyt daleko idące restrykcje w zakresie jawności poprzez wprowadzenie wyłącznie ograniczeń mogą doprowadzić do erozji w zasadzie prawa i pozbawić sądy rzeczywistej roli w demokratycznym państwie prawa<sup>64</sup>. W tym kontekście nieakceptowalna trwale jest tendencja, która prowadzi do sytuacji, w której zasadą jest rozpoznawanie spraw na posiedzeniach niejawnych, natomiast rozprawa i posiedzenie jawne stają się wyjątkiem oraz znacznie ograniczony, a czasem nawet wyeliminowany jest dostęp do akt sprawy<sup>65</sup>. Zmiany, które pojawiły się dzięki wprowadzaniu nowych technologii do wymiaru sprawiedliwości, są nieuniknione. Nowa forma jawności wewnętrznej, jak również zasada publiczności powinny jednak zapewniać rzeczywistą dostępność i możliwość sprawowania kontroli również z pomocą nowoczesnych technologii.

Prawo do ustnego wysłuchania strony w procesie jest elementem prawa do sądu ukonstytuowanego w art. 45 ust. 2 Konstytucji RP, art. 47 KPP oraz art. 6 EKPC. Na gruncie orzecznictwa ETPC przyjmuje się, że prawo to może być ograniczone np. poprzez wysłuchanie stron tylko w jednej instancji lub wyłączenie ustnego wysłuchania stron na ich wniosek. Prawo to nie może być jednak wyeliminowane. Zmiany mające miejsce w tzw. przepisach covidowych stanowią niejako kontynuację tendencji do zastępowania zasady ustności poprzez zasadę pisemności. Tendencja ta nieuchronnie zmierza do sytuacji, którą możemy określić zmierzchem zasady ustności w procesie cywilnym poprzez wprowadzenie w miejsce czynności procesowych ustnych czynności pisemnych<sup>66</sup>. W tym miejscu z całą stanowczością należy podkreślić, że fundamentalne znaczenie ustności procedur nie może być całkowicie pomijane, w szczególności przy uwzględnieniu koncepcji otwartego wymiaru sprawiedliwości. Zasada ustności procedur koreluje z zasadą publiczności, co zapewnia przejrzystość i zrozumienie dla funkcji wymiaru sprawiedliwości, a przy uwzględnieniu funkcji społeczno-socjologicznych legitymizuje wymiar sprawiedliwości w społeczeństwie. Zasada pisemności nie gwarantuje realizacji zasady publiczności, w szczególności poprzez brak realnego i nieskrępowanego dostępu do przebiegu procedury i czynności podejmowanych przez sąd i strony. Co więcej, zmiany w zakresie jawności i ustności mogą skutkować znacznym obniżeniem standardu ochrony sądowej, w sytuacji gdy sprawa jest rozpatrywana i rozstrzygana na posiedzeniach niejawnych, bez uprzedniego wysłuchania stron (strona aktualnie nie ma możliwości zgłoszenia sprzeciwu co do rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym). Regulacje, które wykluczają całkowicie prawo do ustnego wysłuchania stron w obu instancjach czy to wprowadzone sensu *stricto* przez tzw. ustawy covidowe, czy w połączeniu ze wcześniejszymi nowelizacjami, nie po-

<sup>63</sup> *ELI – Unidroit Model European Rules of Civil Procedure, From Transnational Principles to European Rules of Civil Procedure*, European Law Institute and UNIDROIT, Oxford 2021, s. 69–70.

<sup>64</sup> B. Hess, A. Koprivica Harvey, *Open Justice in Modern Societies: What Role for Courts?* [w:] *Open Justice. The role of the Courts...*, red. B. Hess, A. Koprivica Harvey, s. 9 i n.

<sup>65</sup> Omówienie kolejnych tzw. ustaw covidowych – zob. A. Skorupka, *E-rozprawa i zmiany w sposobie procedowania w tarczy 3.0*, LEX 2020; M. Rzewuski, *Wyrokowanie na posiedzeniach niejawnych według tarczy 3.0*, LEX 2020.

<sup>66</sup> Szerzej zob. M. Dziurda, *Czy nadchodzi zmierzch zasady ustności w postępowaniu cywilnym?*, „Polski Proces Cywilny” 2022/1, s. 125 i n.

winny zostać zachowane. W ten sposób strony pozbawiane są prawa do domagania się nie tylko ustnego wysłuchania na rozprawie, ale także prawa do domagania się przeprowadzenia dowodu np. z zeznań świadka w formie ustnej. Wydaje się, że trudno będzie powrócić do zasady ustności w kształcie sprzed pandemii. Rozwój i korzystanie z nowych technologii powinno doprowadzić do ograniczenia tendencji do całkowitego zastąpienia pisemności procedur, z zastrzeżeniem, że i tak nie zastąpią w pełni procedur ustnych, ale powinny być ukształtowane w taki sposób, aby stanowić gwarancję realizacji zasady sprawiedliwości proceduralnej oraz zapewnić kształtowanie społecznego poczucia sprawiedliwości.

Zmiany obejmują również częściową i wybiórczą elektronizację postępowań<sup>67</sup>, jak również zagadnienie dokonywania doręczeń<sup>68</sup>. Zwłaszcza kwestie dotyczące doręczeń elektronicznych przez portal sądowy budzą szereg wątpliwości wobec prowizoryczności regulacji<sup>69</sup>. Niedostatki legislacyjne próbuje wypełnić praktyka sądowa, ale biorąc pod uwagę zasadę oficjalności doręczeń, także jest to wątpliwe. Nie zawsze praktyka sądowa w zakresie doręczeń jest odpowiednim i adekwatnym rozwiązaniem w miejsce rozwiązań legislacyjnych. W tym kontekście należy wskazać, że zmiany te dokonywane są *per facta concludentia*. Do chwili obecnej nie wiadomo, jak w istocie powinna wyglądać rozprawa odmiejscowiona, a także czy np. dopuszczalna jest rozprawa hybrydowa i jakie są warunki jej dopuszczalności. Należy postawić wyraźną tezę, że elektronizacja, aby zadziałała, musi być niewybiórcza i zawierać uregulowanie w szczególności takich kwestii jak: elektronicznej publikacji orzeczeń, elektronicznej komunikacji sądu z pełnomocnikami w zakresie zarządzania sprawą, sprecyzowania technicznych kwestii dotyczących doręczeń elektronicznych, wprowadzenia sankcyjnych obligatoryjnych przepisów dotyczących doręczeń dla profesjonalnych pełnomocników, wprowadzenia regulacji zobowiązującej do obligatoryjnego nagrywania rozpraw online, regulacji, jak ma wyglądać rozprawa online<sup>70</sup>,

<sup>67</sup> K. Markiewicz, *Informatyzacja postępowania cywilnego – de lege lata i de lege ferenda* [w:] *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego*, red. K. Markiewicz, A. Torbus, Warszawa 2014, s. 439 i n.; J. Gołaczyński, S. Kotecka-Kral, *Elektronizacja pism procesowych, doręczeń i posiedzeń jawnych w postępowaniu cywilnym w okresie pandemii COVID-19*, „Polski Proces Cywilny” 2020/4, s. 637 i n.; J. Gołaczyński, M. Dymitruk, *Rozprawa zdalna i doręczenia elektroniczne w dobie pandemii COVID-19 po wejściu w życie nowelizacji z 28.5.2021 r.*, „Monitor Prawniczy” 2021/13, s. 685 i n.; I. Wolwiak, *Wykorzystanie Portalu Informacyjnego Sądów Powszechnych do dokonania czynności procesowej sądu*, „Iustitia” 2021/2, s. 1 i n.; J. Gołaczyński (red.), *Postępowanie cywilne w czasie pandemii. E-doręczenia, rozprawa zdalna, posiedzenia niejawne, składanie pism procesowych*, Warszawa 2021.

<sup>68</sup> Zob. I. Wolwiak, *Czy można przyjąć skutek doręczenia względem pełnomocnika, który nie złożył wniosku o założenie konta w portalu informacyjnym dla zapoznania się z treścią pisma sądowego?*, „Polski Proces Cywilny” 2022/1, s. 125 i n.

<sup>69</sup> Zob. I. Wolwiak, *Czy można przyjąć skutek doręczenia...*, s. 125 i n.

<sup>70</sup> Konieczna w tym zakresie jest odpowiedź m.in. na pytania: jak sprawdzić tożsamość stron; jak zapobiegać wpływowi lub kierowaniu świadków lub stron przez osoby trzecie podczas zeznania; jak umożliwić odpowiednie przesłuchanie krzyżowe, a także zrealizować prawo, aby pozwany był obecny, gdy świadek jest wezwany; jak umożliwić stronom obserwowanie sali sądowej w całości, reakcję stron i pełnomocników na przesłuchanie; jak włączyć poufną komunikację między klientem a prawnikiem na rozprawie do wideokonferencji; jak zapewnić publiczny dostęp (zgodnie z wymogami art. 6 EKPC,

procesowego zdefiniowania dokumentów i czynności elektronicznych, jak również zasad ich przechowywania, jak również reguły tworzenia dokumentów elektronicznych przez sąd i strony oraz działającego systemu doręczeń elektronicznych, wprowadzenia reguł przesłuchania stron i świadków w drodze wideokonferencji czy uregulowania spraw wielopodmiotowych, jak również *class action*. Pozostawienie częściowej regulacji elektronicznej postępowania cywilnego nie jest pożądane, konieczne do prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości jest kompleksowe uregulowanie całości. Dodać należy, iż podczas korzystania z wideokonferencji, udostępniania plików i elektronicznej interakcji między osobami dane muszą być przesyłane w sposób bezpieczny i poufny. Gwałtowny i szybki wzrost stosowania różnych technologii i ciągłe zmiany na różnych platformach budzą obawy co do ochrony takich danych. Na problemy z ochroną danych wskazuje np. nieodległy wyciek danych z Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury<sup>71</sup>. To organ zarządzający sądownictwem powinien zapewnić systemowo ochronę takich danych. Ponadto czasami nie zawsze jasne jest, kto jest właścicielem danych (usługodawca lub sąd). Te wszystkie elementy, aby było zagwarantowane prawo do sądu, powinny zostać uregulowane przez ustawodawcę włącznie z zapewnieniem zaplecza technicznego i zapewnieniem środków finansowych.

Modyfikacje dotyczą również postępowań egzekucyjnych<sup>72</sup>, w szczególności w odniesieniu do wstrzymania egzekucji z nieruchomości lokali mieszkalnych na czas epidemii<sup>73</sup>, jak również wynagrodzenia za pracę<sup>74</sup>. Zmiany wprowadzono również w zakresie postępowania restrukturyzacyjnego i upadłościowego<sup>75</sup>.

---

art. 14 ust. 1 MPPOiP) – i jawność zewnętrzną (dostęp do rozpraw online ogólny w ramach jawności zewnętrznej – dwie możliwości: streaming online oraz dostęp do rozpraw poprzez transmisję online na żądanie – na dziś w ogóle nieuregulowane); jak składać i sprawdzać dowody w trakcie rozprawy online; jak zapewnić tłumaczenie w trakcie rozpraw, jeśli jest wymagane.

<sup>71</sup> KSSIP z karą pieniężną za naruszenie przepisów RODO, <https://uodo.gov.pl/pl/138/1909> (dostęp 12.01.2022 r.).

<sup>72</sup> Zob. R. Kulski, *Wpływ regulacji anty-covidowych na sprawność egzekucji sądowej*, „Polski Proces Cywilny” 2022/1, s. 149 i n. Por. również J.M. Mania, *Postępowanie egzekucyjne w czasie pandemii*, LEX 2020; M. Świtkowski, *Zmiany w postępowaniu egzekucyjnym w związku z wprowadzeniem przepisów tzw. „tarczy antykryzysowej”*, LEX 2020.

<sup>73</sup> R. Kulski, *Wyznaczenie terminu licytacji nieruchomości w trybie art. 952<sup>1</sup> k.p.c.*, „Polski Proces Cywilny” 2020/4, s. 679 i n.; P. Kamiński, *Licytacja lokalu mieszkalnego lub nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem mieszkalnym służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2021/4, s. 1 i n.; K. Niekrasz-Gierejko, *Sposoby egzekucji z nieruchomości po nowelizacji KPC z 2021 r.*, „Nieruchomości” 2021/10, s. 1 i n.; E. Chabryn-Chojnacka, *Zasady licytacji nieruchomości służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika*, LEX 2020.

<sup>74</sup> A. Marciniak, *Ograniczenia egzekucji z wynagrodzenia za pracę w świetle postanowień ustawy z 14.05.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2*, „Polski Proces Cywilny” 2020/4, s. 665.

<sup>75</sup> Szerzej A. Torbus, *Wpływ COVID-19 na regulację postępowania upadłościowego w systemach prawnych wybranych państw*, „Polski Proces Cywilny” 2022/1, s. 163 i n.

### 3.4. Regulacje szczególne co do funkcjonowania sądów i budynków sądowych na czas pandemii

Jednym z wyzwań na przyszłość, przed którymi stoi system sądowy, jest określenie jasnych reguł dotyczących funkcjonowania sądów oraz budynków sądowych na czas pandemii. Uregulowania te powinny być oparte na planie techniczno-organizacyjnym na czas funkcjonowania pandemii, który powinien m.in. określać: kwestie zarządzania przestrzenią fizyczną oraz zagadnienie bezpieczeństwa osobistego. W szczególności uregulowania co do zarządzania przestrzenią fizyczną powinny określać: dostępność sal sądowych o wystarczającej powierzchni, tak aby umożliwić fizycznie wymagane odległości; kwestie, czy są one wystarczająco wyposażone w technologie informatyczne, które umożliwiają stronom i publiczności uczestniczyć osobiście z wymaganym dystansem społecznym; lub które zapewniają możliwość transmitowania przesłuchań na żywo w innym pokoju w sądzie; kwestie, jak osoby będą wchodzić i wychodzić z sądów (w tym kontrole bezpieczeństwa w wejściu itp.), poruszać się w sądach, wchodzić i wychodzić z pokoi itp. (konieczne może być wprowadzenie zmian w drogach ewakuacyjnych); dostępność miejsca do oczekiwania i poczekalni dla świadków i stron; uwzględnienie sposobu czyszczenia wszystkich części budynku; regularność tego czyszczenia i kiedy czyszczenie będzie wymagane (na przykład podczas przesłuchań, jeśli niezbędne, a na pewno po każdym przesłuchaniu). Z kolei uregulowania co do bezpieczeństwa osobistego powinny określać zarządzanie zwykłymi ustaleniami bezpieczeństwa (takimi jak skanery wykrywaczy metali), a także nowe wymagania, takie jak noszenie masek; stosowanie dezynfekcji rąk; szklane ekrany; mierzenie temperatury, to, kto zapewnia maseczki, środki do dezynfekcji sal po przesłuchaniach itp. Jeśli osoby odmówią zastosowania się do takich ustaleń, staje się konieczne rozważenie zastosowania środków przymusu w celu zapewnienia przestrzegania takich protokołów. Potrzeba jest wiążących i jasnych zasad postępowania w przypadku naruszenia takich ustaleń i sposobu postępowania, które szczegółowo opisują, jak będą egzekwowane w budynkach sądowych. Szczególną uwagę należy zwrócić na kwestię publicznego dostępu i dostępu mediów, pomieszczenia, w których znajdują się poufne miejsca dla prawników. Z powyższym związane są kwestie zagwarantowania dodatkowych inwestycji finansowych na dofinansowanie infrastruktury sądowych. Uregulowania te powinny być przygotowane jako element strategii na wypadek pandemii i być aktualizowane w zależności od okoliczności na szczeblu centralnym.

## 4. Konkluzje

Zakres działań i sposób ich przeprowadzania wskazuje, że w istocie mamy do czynienia z przebudową wymiaru sprawiedliwości dokonywaną *per facta concludentia*. Widoczna jest również korelacja pomiędzy stanem zasady praworządności, stanem praw człowieka i funkcjonowaniem wymiarów sprawiedliwości w czasach pandemii<sup>76</sup>. Współzależność ta

<sup>76</sup> J. Winczorek, *Pandemia COVID-19 a dostęp do prawa. Polska na tle wyników badania międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2020/12, s. 57 i n.

pozwała poczynić wstępne założenie, że koniecznym jest zachowanie praworządności, aby można było mówić o prawidłowym funkcjonowaniu procedury cywilnej czy karnej. Jak wynika z dalszej analizy zawartej w numerze<sup>77</sup>, zakres prawa do sądu w sprawach karnych, o ile jest znacznie bardziej restrykcyjnie pojmowany niż zakres prawa do sądu w sprawach cywilnych, to pozostawia ustawodawcy szeroki margines regulacyjny. Być może stąd wynika odmienny standard przyjęty przy wprowadzeniu tzw. przepisów covidowych w postępowaniu cywilnym i karnym. Równocześnie nie będzie lepszego momentu na skokowy rozwój procedur, ale konieczna jest rzeczywista, przemyślana aktywność ustawodawcy ze znacznym zaangażowaniem zasobów finansowych. Pandemia spowodowała przekraczanie granic pomiędzy regułami i zasadami postępowania cywilnego. Sprawność postępowania w ustach ustawodawcy ma status nadzasady, która umożliwi ingerencję we wszystkie inne zasady procesowe (absolutne czy konstrukcyjne). Oczywistym jest, że przepisy były i są ustanawiane w sytuacji ekstraordynaryjnej, ale przede wszystkim chodzi o to, aby były zachowane określone standardy w zakresie prawa do sądu, a dokonywane zmiany wymiaru sprawiedliwości nie były bezrefleksyjnie podporządkowane doraźnym celom politycznym i nie deformowały trwale procedur sądowych. Jednocześnie oczywistym jest, że nie ma już powrotu do stanu sprzed pandemii. Konieczne jest określenie i zdefiniowanie nowej normalności<sup>78</sup> po pandemii tak, aby nie stracić skokowego rozwoju poprzez kryzys, a zarazem zaproponować konieczne korekty, tak aby zostało zachowane prawo do sądu w demokratycznym państwie prawa. Nie bez znaczenia w tym kontekście jest również przywrócenie określonego standardu regulacji procesowych zatraconych wskutek ostatnich nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego. Warunkiem wstępnym nowej normalności jest przywrócenie stanu praworządności. Konieczne jest ukształtowanie na nowo standardu jawności postępowań z udziałem środków elektronicznego porozumiewania się na odległość, współlistnienia zasady pisemności i ustności, przywrócenia w należnym i przemyślanym kształcie zasady kolegialności składów oraz wyeliminowania nadmiernego uprzywilejowania dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym. Podjęcia natychmiastowych działań na płaszczyźnie legislacyjnej wymagają zagadnienia techniczne, w szczególności związane z urealnieniem prawa do jawnego rozpoznawania sprawy przez sąd, oraz prawa dostępu do akt sprawy. Czynione *per facta concludentia* ograniczenia tych praw, często na podstawie zarządzeń administracyjnych prezesów sądów, aktualnie nie mogą zostać uznane za uzasadnione zarówno w sprawach cywilnych, jak również karnych<sup>79</sup>. Nowym wyzwaniem jest zagwarantowanie informatyzacji wymiaru sprawiedliwości, tak aby było możliwe elektroniczne zarządzanie sprawami, wideokonferencje i przesłuchania online (określenie szczegółowych kryteriów i zasad w tym zakresie, a także aby przeciwdziałać wykluczeniu informatycznemu osób, które nie mają możliwości skorzystania ze sprzętu elektronicznego w domu), doręczenia elektroniczne, dostęp do akt online, kwestie praktyczne z tym związane, jak etykieta i uwzględnienie

<sup>77</sup> Zob. D. Szumiło-Kulczycka *Wpływ...*, s. 191 i n.

<sup>78</sup> Szerzej zob. A. Nylund, B. Krans, *Conclusions on Civil Courts Coping with COVID-19* [w:] *Civil Courts...*, red. A. Nylund, B. Krans, s. 215.

<sup>79</sup> Zob. D. Szumiło-Kulczycka, *Wpływ...*, s. 191 i n.



doświadczeń na przyszłość. W tym aspekcie niezbędna jest kompleksowość i korelacja regulacji, w tym z prawem europejskim<sup>80</sup>. Koniecznym elementem wdrożenia nowych rozwiązań powinno być zapewnienie szkoleń w tym zakresie sędziom, jak również pracownikom administracyjnym. Otwarta pozostaje kwestia poradzenia sobie z zaległościami w wymiarze sprawiedliwości. Aktualnym wydaje się kwestia powrócenia do koncepcji *judicial map*, połączonej z limitami ważonymi spraw dla sędziów wraz z możliwością szerszego wykorzystania kumulacji przedmiotowej i podmiotowej spraw oraz *class action*, oraz nowe postępowanie restrukturyzacyjne. Konkludując, z uwagi na powyższe nie tylko aktualny, ale konieczny staje się postulat podjęcia prac nad nowym Kodeksem postępowania cywilnego<sup>81</sup>.

### Abstract

#### ***Restructuring the system of justice during the COVID-19 pandemic with particular emphasis on civil proceedings***<sup>82</sup>

**dr hab. Katarzyna Gajda-Roszczyńska** – Associate Professor, Institute of Law, Faculty of Law and Administration, University of Silesia in Katowice, judge, Poland  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8245-9023>

*The COVID-19 pandemic has led to an unprecedented situation in today's world, in which the functioning of the courts and the implementation of the right to a fair trial*

<sup>80</sup> Por. inicjatywy Komisji na szczeblu europejskim co do digitalizacji: <https://eulawlive.com/initiatives-for-digitalisation-of-eu-justice-systems-adopted-by-commission/#> (dostęp 13.01.2022 r.).

<sup>81</sup> W. Broniewicz, *Czy potrzebny jest nowy kodeks postępowania cywilnego?*, „Państwo i Prawo” 2004/4, s. 11–17; T. Ereciński, *O nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego w ogólności*, „Przegląd Sądowy” 1996/10, s. 3–17; T. Ereciński, *O potrzebie nowego kodeksu postępowania cywilnego*, „Państwo i Prawo” 2004/4, s. 3–10; T. Ereciński, *O uwarunkowaniach, potrzebie oraz zakresie nowego kodeksu postępowania cywilnego*, „Polski Proces Cywilny” 2010/1, s. 9–19; T. Ereciński, *Dalsze zmiany czy nowy Kodeks postępowania cywilnego?* [w:] *Reforma postępowania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej*, red. K. Markiewicz, Warszawa 2011; E. Marszałkowska-Krzes, I. Gill, Ł. Błaszczak (red.), *Kodeks postępowania cywilnego z perspektywy pięćdziesięciolecia jego obowiązywania. Doświadczenia i perspektywy*, Sopot 2016; K. Markiewicz, *Zagadnienia legislacyjne w pracach nad przyszłym kodeksem postępowania cywilnego* [w:] *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacyjnego*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015; K. Weitz, *Reformen des Zivilprozessrechts in der dritten polnischen Republik* [w:] *Die Entwicklung des Zivilprozessrechts in Mitteleuropa um die Jahrtausendwende. Reform und Kodifikation – Tradition und Erneuerung*, red. Th. Sutter-Somm, V. Harsági, Zürich–Basel–Genf 2012; F. Zedler, *Co dalej z kodeksem postępowania cywilnego* [w:] *Czterdziestolecie Kodeksu postępowania cywilnego. Zjazd Katedr Postępowania Cywilnego w Zakopanem (7–9.10.2005 r.)*, red. A. Oklejak, Warszawa 2006.

<sup>82</sup> This article was written by the University of Silesia in Katowice scholar as part of the implementation of the grant entitled “Impact of the COVID-19 pandemic on the justice system. Case study and suggested solutions” from the NAWA program intervention grants no. BPN/GIN/2021/1/00006/U/00001 (number UN-2105-001).

were put into question. The article discusses whether and how episodic law has already impacted the Polish civil procedural law system and the model of the civil proceedings. The author argues that the standards, mechanisms, rules are currently being modified. There are three issues which need to be analysed: 1) the general amendments to procedural law and the law on the organization of the judiciary which would normally be enacted throughout a few decades and which are likely to remain after the pandemic; 2) the regulations that should be the nucleus of procedural law for various types of pandemic conditions and extraordinary situations; 3) regulations that are the emanation of an undemocratic state and which abuse the rule of law principles. The article begins with reflections on types of actions and regulations which are permissible in a pandemic as far as the functioning of courts in the course of pandemic / in the face of epidemic emergency and afterwards is concerned. Then, the author systemically discusses amendments which were enacted during the pandemic within the justice system in the area of procedures, including procedural rules and law on the organization of the judiciary. First of all, the amendments relate to the most sensitive element, i.e. the court as the body granting legal protection, particularly the jurisdiction, impartiality, and independence of the judiciary in a specific composition. Fundamental changes have also occurred in the field of the openness of proceedings (including remote hearing) and oral hearing. The reform also regulates the partial and selective digitization of proceedings (in the form of digitization of evidence, but without reflection on the digitization of files and electronic services) and the related issue of electronic document service. An attempt is also made to assess which regulations will remain as a permanent element of court procedures, which should be used during a pandemic and which should be eliminated from the procedure. It is necessary to reshape a new standard of openness of proceedings with the use of remote electronic means of communication, the coexistence of the principle of written and oral communication, the restoration of the principle of collegiality in the appropriate and well-thought-out form, and elimination of excessive privilege of the debtor in enforcement proceedings. The conclusions propose possible strategies for dealing with emerging new cases stemming from the pandemic and bottlenecks that have also arisen due to it.

**Keywords:** justice system in times of the COVID-19 pandemic, principle of openness, confidentiality of proceedings, court composition, panels of judges, principle of orality, enforcement proceedings

### Bibliografia/References

- Anagnostaras G., *Balancing Conflicting Fundamental Rights the Sky Österreich Paradigm*, „European Current Law” 2014/5.
- Bouveresse A., *Recevabilité, intensité du contrôle, proportionnalité et principe de précaution*, Europe 2010, nr 10 Comm.

- Broniewicz W., *Czy potrzebny jest nowy kodeks postępowania cywilnego?*, „Państwo i Prawo” 2004/4.
- Chabryn-Chojnacka E., *Zasady licytacji nieruchomości służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika*, LEX 2020.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997/11–12.
- Derlatka J., *Zasada sprawnej egzekucji sądowej jako element efektywnego wymiaru sprawiedliwości*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2017/3.
- Dziurda M., *Czy nadchodzi zmierzch zasady ustności w postępowaniu cywilnym?*, „Polski Proces Cywilny” 2022/1.
- Ereciński T., *Dalsze zmiany czy nowy Kodeks postępowania cywilnego?* [w:] *Reforma postępowania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej*, red. K. Markiewicz, Warszawa 2011.
- Ereciński T., *O nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego w ogólności*, „Przegląd Sądowy” 1996/10.
- Ereciński T., *O potrzebie nowego kodeksu postępowania cywilnego*, „Państwo i Prawo” 2004/4.
- Ereciński T., *O uwarunkowaniach, potrzebie oraz zakresie nowego kodeksu postępowania cywilnego*, „Polski Proces Cywilny” 2010/1.
- Flaga-Gieruszyńska K., *Dostęp do sądu a postulat humanizacji procesu cywilnego* [w:] *Aurea praxis. Aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. 2, red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2011.
- Gajda-Roszczyńska K. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. T. 1. Komentarz do art. 1–729*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2013.
- Gajda-Roszczyńska K., *Zasada jawności w postępowaniu cywilnym*, „Iustitia. Kwartalnik Stowarzyszenia Sędziów Polskich” 2013/1 (11).
- Gapska E., *Bieg postępowania w sprawach cywilnych w czasie epidemii. Cz. I – sprawy pilne*, „Monitor Prawniczy” 2020/17.
- Gapska E., *Bieg postępowania w sprawach cywilnych w czasie epidemii. Cz. II – wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów procesowych*, „Monitor Prawniczy” 2020/18.
- Gazin F., *Conciliation des droits et libertés. Intéressante affaire donnant l'occasion au juge de l'Union de construire un raisonnement complet permettant de vérifier la conformité du droit dérivé de l'Union au regard des droits fondamentaux*, Europe 2013 Mars Comm. nr 3.
- Gołaczyński J., Dymitruk M., *Rozprawa zdalna i doręczenia elektroniczne w dobie pandemii COVID-19 po wejściu w życie nowelizacji z 28.5.2021 r.*, „Monitor Prawniczy” 2021/13.
- Gołaczyński J., Kotecka-Kral S., *Elektronizacja pism procesowych, doręczeń i posiedzeń jawnych w postępowaniu cywilnym w okresie pandemii COVID-19*, „Polski Proces Cywilny” 2020/4.
- Gołaczyński J. (red.), *Postępowanie cywilne w czasie pandemii. E-doręczenia, rozprawa zdalna, posiedzenia niejawne, składanie pism procesowych*, Warszawa 2021.
- Gołaczyński J., *Przedawnienie roszczeń majątkowych i terminy zawite w okresie po ogłoszeniu stanu epidemii związanej z Covid-19*, „Monitor Prawniczy” 2020/8.
- Grzegorzczak P., Weitz K. [w:] *Konstytucja RP, t. I: Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Gutowski M., Kardas P., *O nowym modelu polskiej procedury cywilnej – uwagi wprowadzające do „Palestry” 11–12/2019 poświęconej nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego*, „Palestra” 2019/11–12.
- Harla A.G., *O właściwe rozumienie postulatów sprawności postępowania cywilnego (art. 6 § 1 KPC)* [w:] *Dostęp do ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, R. Flejszar, E. Marszałkowska-Krzęś, Warszawa 2021.

- Hess B., Koprivica Harvey A., *Open Justice in Modern Societies: What Role for Courts?* [w:] *Open justice. The role of the Courts in democratic Society*, red. B. Hess, A. Koprivica Harvey, Baden – Baden 2019.
- Izdebski H., *Legislacja dotycząca COVID-19 i ustawowy nihilizm prawny* [w:] *Pandemia COVID-19 a prawa i wolności obywatela*, red. T. Gardocka, D. Jagiełło, Warszawa 2021.
- Izdebski H., *Opinia w przedmiocie 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 – z punktu widzenia wymagań wynikających z art. 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, Kancelaria Senatu, Opinie i ekspertyzy OE – 286*, Warszawa 2020.
- Kakiuchi S., *Impact of COVID-19 on Japanese Civil Justice* [w:] *Civil Courts Coping with COVID-19*, red. A. Nylund, B. Krans, Haga 2021.
- Kamiński G., *Prawa i obowiązki pełnomocników procesowych w praktyce w związku z koronawirusem*, LEX 2020.
- Kamiński P., *Licytacja lokalu mieszkalnego lub nieruchomości gruntowej zabudowanej budynkiem mieszkalnym służącym zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2021/4.
- Kania M., *Zabezpieczenie roszczeń w trakcie epidemii*, LEX 2020.
- Koralewski M., *Zmiany w postępowaniach sądowych w związku z epidemią COVID-19*, LEX 2021.
- Kościółek A., *Jawność posiedzeń sądowych w postępowaniu cywilnym w dobie pandemii COVID-19*, „Przegląd Sądowy” 2021/5.
- Kubiak A., *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006.
- Kulski R., *Wpływ regulacji anty-covidowych na sprawność egzekucji sądowej*, „Polski Proces Cywilny” 2022/1.
- Kulski R., *Wyznaczenie terminu licytacji nieruchomości w trybie art. 952<sup>1</sup> k.p.c.*, „Polski Proces Cywilny” 2020/4.
- Ligugnana G., *Corte di giustizia, interessi ambientali e principio di proporzionalità. Considerazioni a margine della sent. 21 luglio 2011, C-2/10*, „Rivista italiana di diritto pubblico comunitario” 2011/10.
- Litowski J., *Ograniczenie jawności postępowania cywilnego z uwagi na stan epidemii wywołany wirusem COVID-19*, „Monitor Prawniczy” 2021/2.
- Machnikowska A., *Zasada jawności w postępowaniu procesowym – modernizacja czy marginalizacja? Wybrane zagadnienia*, „Polski Proces Cywilny” 2022/1.
- Małecki M., Sławiński M., *The repressive nature of selected COVID-19 regulations in the polish legal system. The question of Constitutionality* [w:] *Coronavirus and the Law in Europe*, red. E. Hondius, M.S. Silva, A. Nicolussi, P.S. Coderch, CH. Wendehorst, F. Zoll, Cambridge – Antwerp – Chicago 2021.
- Mania J.M., *Postępowanie egzekucyjne w czasie pandemii*, LEX 2020.
- Marciniak A., *Ograniczenia egzekucji z wynagrodzenia za pracę w świetle postanowień ustawy z 14.05.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2*, „Polski Proces Cywilny” 2020/4.
- Markiewicz K., *Informatyzacja postępowania cywilnego – de lege lata i de lege ferenda* [w:] *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego*, red. K. Markiewicz, A. Torbus, Warszawa 2014.
- Markiewicz K., *Wpływ regulacji „covidowych” na zasadę niezmienności (stabilności) oraz kolegialność składów sądów odwoławczych*, „Polski Proces Cywilny” 2022/1.

- Markiewicz E., *Zagadnienia legislacyjne w pracach nad przyszłym kodeksem postępowania cywilnego* [w:] *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacyjnego*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015.
- Marszałkowska-Krześ E., Gill I., Błaszczak Ł. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego z perspektywy pięćdziesięciolecia jego obowiązywania. Doświadczenia i perspektywy*, Sopot 2016.
- Mądrzak H., *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka (studium na tle polskiego prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego materialnego i procesowego)* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa kontrola*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997.
- Mejka A., *Sprawy pilne a bieg terminów procesowych i sądowych w czasie pandemii*, LEX 2020.
- Niekrasz-Gierejko K., *Sposoby egzekucji z nieruchomości po nowelizacji KPC z 2021 r.*, „Nieruchomości” 2021/10.
- Nylund A., Krans B., *Conclusions on Civil Courts Coping with COVID-19* [w:] *Civil Courts Coping with COVID-19*, red. A. Nylund, B. Krans, Haga 2021.
- Patryk A., *Epidemia COVID-19 a tok postępowań cywilnych i sądownoadministracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020/5.
- Pietrkowski H., *Prawo do rzetelnego procesu w świetle zmienionej procedury cywilnej*, „Przegląd Sądowy” 2005/10.
- Pietrkowski H., *Prawo do sądu (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sądowy” 1999/11–12.
- Pogonowski P., *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005.
- Pollard M., Laronche M., Grande V., *COVID-19 Symposium: The Courts and Coronavirus (Part I)*, OpinioJuris.org, 3.04.2020 r., <http://opiniojuris.org/2020/04/03/covid-19-symposium-the-courts-and-coronavirus-part-i/> (dostęp 10.01.2022 r.).
- Pollard M., Laronche M., Grande V., *COVID-19 Symposium: The Courts and Coronavirus (Part II)*, OpinioJuris.org, 3.04.2020 r., <http://opiniojuris.org/2020/04/03/covid-19-symposium-the-courts-and-coronavirus-part-ii/> (dostęp 10.01.2022 r.).
- Półtorak N. [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020.
- Rygiel P., *Losowy przydział spraw cywilnych w sądzie drugiej instancji*, „Przegląd Sądowy” 2019/2.
- Rylski P., *Ekspertyza dra hab. Piotra Rylskiego w zakresie terminów w postępowaniu cywilnym po uchyleniu art. 15 zzs*, OBSIL KRRP, 19.05.2020 r.
- Rzewuski M., *Funkcjonowanie sądów i wymiaru sprawiedliwości w obliczu koronawirusa*, LEX 2020.
- Rzewuski M., *Wpływ epidemii koronawirusa na toczące się postępowania sądowe*, LEX 2020.
- Rzewuski M., *Wyrokowanie na posiedzeniach niejaunych według tarczy 3.0*, LEX 2020.
- Sanetra W., *Sąd właściwy w rozumieniu Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2011/9.
- Skorupka A., *Rezygnacja ze wzorów pouczeń w postępowaniu cywilnym w związku z regulacjami z tarczy 4.0. – konsekwencje prawne*, LEX 2020.
- Skorupka A., *Zmiana biegu terminów w tzu. tarczy antykryzysowej w związku z koronawirusem*, LEX 2020.
- Skorupka B., *E-rozprawa i zmiany w sposobie procedowania w tarczy 3.0*, LEX 2020.
- Sławicki P., *Wpływ ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 na terminy w prawie cywilnym*, „Monitor Prawniczy” 2020/12.
- Storr P., *Blanket Storage of Communications Data – Proportional or not? Sweden asks CJEU for Clarification on Data Retention*, „European Data Protection Law Review” 2015/3.
- Storskrubb E., Ziller J., *Access to Justice in European Comparative Law* [w:] *Access to Justice as a Human Right*, red. F. Francioni, Oxford 2007.



- Szpunar M., *Right to a Public Hearing According to Art. 6 ECHR and Art. 47 of the Charter of Fundamental Rights of the EU: Constitutional Perspectives* [w:] *Open justice. The role of the Courts in democratic Society*, red. B. Hess, A. Koprivica Harvey, Baden – Baden 2019.
- Szumiło-Kulczycka D., *Wpływ pandemii COVID-19 na realizację prawa do sądu w sprawach karnych w Polsce*, „Polski Proces Cywilny” 2022/1.
- Świtkowski M., *Zmiany w postępowaniu egzekucyjnym w związku z wprowadzeniem przepisów tzw. „tarczy antykryzysowej”*, LEX 2020.
- Torbus A., *Wpływ COVID-19 na regulację postępowania upadłościowego w systemach prawnych wybranych państw*, „Polski Proces Cywilny” 2022/1.
- Trstenjak V., Beysen E., *Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in der Unionrechtsordnung*, „Europarecht” 2012/3.
- Trstenjak V., Beysen E., *The Growing Overlap of Fundamental Freedoms and Fundamental Rights in the Case Law of CJEU*, „European Law Review” 2013/38 (3).
- Trstenjak V., *The Corona Crisis and Fundamental Rights from the Point of View of EU Law* [w:] *Coronavirus and the Law in Europe*, red. E. Hondius, M.S. Silva, A. Nicolussi, P.S. Coderch, CH. Wenderhorst, F. Zoll, Cambridge – Antwerp – Chicago 2021.
- Waśkowski E., *Skarga, powództwo i prawo do ochrony sądowej*, „Polski Proces Cywilny” 1937/9–10.
- Weitz K., *Reformen des Zivilprozessrechts in der dritten polnischen Republik* [w:] *Die Entwicklung des Zivilprozessrechts in Mitteleuropa um die Jahrtausendwende. Reform und Kodifikation – Tradition und Erneuerung*, red. Th. Sutter-Somm, V. Harsági, Zürich–Basel–Genf 2012.
- Winczorek J., *Pandemia COVID-19 a dostęp do prawa. Polska na tle wyników badania międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2020/12.
- Wolwiak I., *Czy można przyjąć skutek doręczenia względem pełnomocnika, który nie złożył wniosku o założenie konta w portalu informacyjnym dla zapoznania się z treścią pisma sądowego?*, „Polski Proces Cywilny” 2022/1.
- Wolwiak I., *Wykorzystanie Portalu Informacyjnego Sądów Powszechnych do dokonania czynności procesowej sądu*, „Iustitia” 2021/2.
- Zagrodnik J., *Zmiany w obszarze prawa i procesu karnego w zakresie biegu terminów związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19*, OBSiL KRRP, 9.04.2020 r.
- Zedler F., *Co dalej z kodeksem postępowania cywilnego* [w:] *Czterdziestolecie Kodeksu postępowania cywilnego. Zjazd Katedr Postępowania Cywilnego w Zakopanem (7–9.10.2005 r.)*, red. A. Oklejak, Warszawa 2006.
- Zembrzusi T., *Koncentracja materiału procesowego – w poszukiwaniu właściwej drogi* [w:] *Praktyka wobec nowelizacji postępowania cywilnego. Konsekwencje zmian*, Warszawa 2021.
- Zembrzusi T., *Ograniczenia jawności postępowania w sprawach cywilnych w dobie pandemii – potrzeba chwili czy trwałe rozwiązanie?*, „Forum Prawnicze” 2021/3.
- Zembrzusi T., *Przeciwdziałanie i zwalczanie epidemii COVID-19 w postępowaniu cywilnym, czyli pożegnanie z kolegialnością orzekania*, „Polski Proces Cywilny” 2022/1.
- Zieliński A., *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003/4.
- Zinzi M., *Precauzione e proporzionalità come elementi di controllo delle norme tecniche*, „Diritto pubblico comparato ed europeo” 2010/4.