

POSTANOWIENIE

Dnia 14 grudnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Halina Kiriło

SSN Romualda Spyt

Protokolant Anna Pęsko

w sprawie z wniosku Ł. S.

przeciwko M. T. i D. Ż.

o nadanie klauzuli natychmiastowej wykonalności przeciwko wspólnikom spółki

partnerskiej w przedmiocie rozpoznania zażalenia D. Ż. na postanowienie Sądu z

dnia 11 maja 2022 roku wydanego w sprawie o sygn. VII Po-Uo 20/22

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 14
grudnia 2022 r.,

zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Rejonowego Katowice

- Zachód w Katowicach z dnia 5 lipca 2022 r., sygn. akt VII Pz 5/22,

a) Czy sąd w składzie 1-osobowym wynikającym z epizodycznych regulacji art. 15zżs¹ ust 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID - 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2021, poz. 1090) jest "sądem ustanowionym ustawą" w rozumieniu art. 6 ust 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka?

b) W wypadku udzielenia odpowiedzi negatywnej na pytanie 2a), tj. uznania, że Sąd w składzie 1- osobowym nie jest "Sądem ustanowionym ustawą" w rozumieniu art. 6 ust 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka czy zasadnym jest pomijanie w/w regulacji na podstawie art. 91 ust 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ukształtowanie składu Sądu w postępowaniu zażaleniowym na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego, a zatem w niniejszej sprawie w oparciu o art. 767⁴ § 1¹ k.p.c. (skład 3 - osobowy)?

na podstawie art. 390 § 1 zdanie drugie k.p.c. przekazuje zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego.

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy Katowice-Zachód w Katowicach postanowieniem z 5 lipca 2022 r. (VII Pz 5/22) przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości:

„a) Czy sąd w składzie 1-osobowym wynikającym z epizodycznych regulacji art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczegółowych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2021, poz. 1090) jest „sądem ustanowionym ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka?”

b) W wypadku udzielenia odpowiedzi negatywnej na pytanie 2a) tj. uznania, że Sąd w składzie 1-osobowym nie jest „sądem ustanowionym ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka czy zasadnym jest pomijanie w/w regulacji na podstawie art. 91 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ukształtowanie składu sądu w postępowaniu zażaleniowym na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego, a zatem w niniejszej sprawie w oparciu o art. 767⁴ § 1¹ k.p.c. (skład 3-osobowy)?”

Zagadnienie to zostało sformułowane w następującej sprawie. W punkcie 1 wyroku zaocznego z 24 czerwca 2021 r. Sąd Rejonowy Katowice-Zachód w Katowicach zasądził od pozwanej T. spółki partnerskiej w K. na rzecz powoda Ł. S. kwotę 1.891 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od 22 sierpnia 2020 r. do dnia zapłaty tytułem wynagrodzenia za pracę. Wyrokowi zaocznemu w punkcie 4 nadano rygor natychmiastowej wykonalności w zakresie punktu 1. W punkcie 2 wyroku zaocznego zasądzono koszty zastępstwa procesowego w wysokości 675 od pozwanej spółki na rzecz powoda. Od wyroku zaocznego nie złożono sprzeciwu. W dniu 23 lipca 2021 r. Sąd ten nadał wyrokowi zaocznemu w zakresie punktu 1 klauzulę wykonalności. Tytuł wykonawczy doręczono pełnomocnikowi powoda 30

lipca 2021 r. Nie zwracano się o nadanie klauzuli wykonalności punktowi 2 wyroku zaocznego. Powód na podstawie wskazanego tytułu wykonawczego wszczął egzekucję przeciwko pozwanej spółce, która okazała się bezskuteczna.

W dniu 1 lutego 2022 r. Ł. S. reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika złożył wniosek o nadanie klauzuli wykonalności wyrokowi zaocznemu w zakresie punktu 1 i 2 przeciwko wspólnikom dłużnika, a to M. T. i D. Ż., żądając zasądzenia od uczestników postępowania kosztów postępowania klauzulowego. W ślad za wnioskiem przesłano odpis postanowienia komornika działającego przy Sądzie Rejonowym Katowice-Wschód w Katowicach L. F. z 1 lutego 2022 r. o umorzeniu postępowania egzekucyjnego przeciwko T. spółce partnerskiej w K. wydanego w związku z bezskutecznością egzekucji.

Postanowieniem z 11 maja 2022 r. Sąd Rejonowy Katowice Zachód w Katowicach nadał na rzecz wnioskodawcy Ł. S. klauzulę wykonalności wyrokowi zaocznemu z 24 czerwca 2021 r., VII P 113/21 w zakresie punktu 1 i 2 przeciwko M. T. i D. Ż. jako wspólnikom spółki T. spółki partnerskiej w K., zasądzając solidarnie od uczestników postępowania na rzecz wnioskodawcy 120 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego (pkt 2 postanowienia). W punkcie 3 postanowienia nakazano pobrać od uczestników postępowania na rzecz Skarbu Państwa - Sądu Rejonowego Katowice-Zachód w Katowicach kwotę 50 tytułem opłaty od wniosku, od uiszczenia której wnioskodawca był zwolniony z mocy ustawy. Postanowienie wraz z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu w oparciu o art. 766 § 1 k.p.c. zostało doręczone wyłącznie pełnomocnikowi wnioskodawcy (wierzyciela) na podstawie art. 794² § 1 k.p.c.

Uczestnik postępowania (dłużnik) D. Ż. zaskarżył postanowienie z 11 maja 2022 r. zażaleniem w całości, domagając się oddalenia wniosku o nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu w postaci prawomocnego wyroku zaocznego wydanego przeciwko T. spółce partnerskiej w K., w stosunku do jego osoby, względnie uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd pierwszej instancji. We wniosku złożono wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego postanowienia w trybie art. 396 k.p.c. do czasu rozpoznania zażalenia.

Sąd zadający pytanie powziął wątpliwość czy na podstawie wskazanej wyżej regulacji krajowej dopuszczalnym jest ukształtowanie składu sądu, zaś rozstrzygnięcie wątpliwości ma istotne znaczenie dla sprawy, gdyż w przypadku rozpoznania sprawy w niewłaściwym składzie postępowanie będzie dotknięte nieważnością (art. 379 pkt 4 k.p.c.). W uzasadnieniu postanowienia Sąd podkreślał, że „zasada kolegialności składu w sądzie odwoławczym została zmodyfikowana na podstawie art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczegółowych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2021, poz. 1090), (dalej: ustawa o COVID). Przyjmuje się, że wskazana ustawa ma charakter epizodyczny. Konstytucja RP ani żadna ustawa nie wprowadzają definicji ustawy ani też nie rozróżniają kategorii ustaw. „Przepisy epizodyczne” to pojęcie wprowadzone do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 1812) zmieniającym rozporządzenie w sprawie Zasad techniki prawodawczej z 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. Nr 100 poz. 908). Zgodnie z § 29a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (dalej: Zasady techniki prawodawczej) okres obowiązywania przepisów epizodycznych musi być wyraźnie określony. Po myśli § 29b Zasad techniki prawodawczej w przepisach epizodycznych początku i końca obowiązywania regulacji nie uzależnia się od wystąpienia zdarzenia przyszłego, chyba że jest to konieczne ze względu na zakres regulacji ustawy albo jej poszczególnych przepisów, a termin wystąpienia zdarzenia przyszłego można ustalić w sposób niebudzący wątpliwości i zostanie on urzędowo podany do wiadomości publicznej. W ocenie sądu kierującego do SN pytanie prawne, art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o COVID z całą pewnością nie spełnia wymogów rozporządzenia, gdyż „z góry” nie wiadomo jak długo mają obowiązywać przepisy epizodyczne regulujące odmienny skład sądu. Przepis ma mieć zastosowanie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od dowołania ostatniego z nich. Terminu wystąpienia zdarzenia przyszłego (upływ 1 roku od zakończenia stanu epidemii albo zagrożenia epidemicznego) nie można ustalić w sposób

niebudzący wątpliwości. W chwili wejścia w życie art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o COVID obowiązywało rozporządzenie Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 491). Aktualnie od 16 maja 2022 r. na mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia z 12 maja 2022 r. (Dz.U. 2022, poz. 1028) obowiązuje stan zagrożenia epidemicznego. Nie wiadomo czy i kiedy ten stan zostanie odwołany. Można sobie wyobrazić sytuację, że stan epidemii zostanie wprowadzony ponownie. Tym samym przy tworzeniu ustawy złamano zasadę wynikającą z Zasad Techniki Prawodawczej, że przepis epizodyczny ma obowiązywać przez wyraźnie określony (możliwy do ustalenia) czas”.

Sąd pytający zaznaczył, że „zgodnie z art. 47b ust. 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych zmiana składu sądu może nastąpić tylko w przypadku niemożności rozpoznania sprawy w dotychczasowym składzie albo długotrwałej przeszkody w rozpoznaniu sprawy w dotychczasowym składzie. Wprowadzając zapisy art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o COVID nie przewidziano żadnych przepisów intertemporalnych. Regulacja ta zaczęła obowiązywać od razu „w locie”, co doprowadziło do sytuacji, że sprawy co do których wyznaczono skład 3-osobowy miały zostać rozpoznane w składzie 1-osobowym przez sędziego - referenta (art. 6 ust. 2 ustawy z 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw). Nie przewiduje się też żadnych przepisów intertemporalnych, które miałyby znaleźć zastosowanie w wypadku zakończenia obowiązywania z mocy prawa tych przepisów tj. po upływie 1 roku od zakończenia stanu epidemii albo zagrożenia epidemicznego. Oznacza to, że sprawy rozpoznawane w składzie 1-osobowym będą miały zostać rozpoznane w składzie 3-osobowym. Nie wiadomo czy w takim wypadku czynności podejmowane jednoosobowo będzie należało powtórzyć. Taki kształt przepisów ogłoszonych w Dzienniku Ustaw jako „ustawa” ewidentnie łamie standard jednoznaczności regulacji prawnej. Nadto w porządku prawnym funkcjonują zapisy sprzeczne ze sobą, których obowiązywania nie da się pogodzić (art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o COVID przy zast. art. 6 ust. 2 tej samej ustawy w porównaniu z art. 47b ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych – ciągłość składu). Sąd pytający nie ma

wątpliwości, że przy redakcji przepisów art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o COVID naruszono zasady poprawnej legislacji w rozumieniu art. 2 Konstytucji RP.

Po myśli art. 46 ust. 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych, jeżeli zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii ogłasza i odwołuje, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego. Tym samym należy stwierdzić, że okres obowiązywania rozwiązań przyjętych w art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o COVID zależy od decyzji władzy wykonawczej, gdyż to ostatecznie minister decyduje, kiedy odwołać stan epidemii/stan zagrożenia epidemicznego. Żaden przepis rangi ustawowej nie daje kompetencji władzy wykonawczej do samodzielnego decydowania jak długo ma obowiązywać ustawa. Tym samym przyjęte rozwiązanie w zakresie wskazania okresu obowiązywania regulacji prawnej jest oczywiście sprzeczne z polskim porządkiem prawnym, w tym także z zasadą trójpodziału władzy wyrażoną w art. 10 Konstytucji RP. Tylko bowiem władza ustawodawcza ma kompetencje do określenia czasookresu obowiązywania ustawy. Przyjęte rozwiązanie skutkuje tym, że de facto organ władzy wykonawczej „zadecyduje” jak długo wyłączone zostaną powszechnie obowiązujące przepisy kodeksu postępowania cywilnego w zakresie składów sądów rozstrzygających sprawy. De facto sposób ukształtowania składu sądu zostaje narzucony przez władzę wykonawczą. Takie rozwiązania prawne z całą pewnością również naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego.”

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zasadne okazało się przekazanie zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego.

Argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu postanowienia Sądu Rejonowego koncentruje się na niezgodności art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o COVID z art. 6 ust. 1 EKPCz. W ocenie Sądu Najwyższego z dotychczasowego standardu konwencyjnego nie wynika jednak wprost, że wprowadzenie rozwiązania,

zgodnie z którym sąd drugiej instancji orzeka w składzie jednoosobowym zamiast w składzie trzyosobowym jako takie narusza prawo do sądu ustanowionego ustawą.

Zdaniem Sądu Najwyższego w obecnym składzie, z dotychczasowego standardu konwencyjnego wynika, że w przypadku wprowadzania przez prawodawcę krajowego zmian w przepisach procesowych dotyczących składu sądu, może dojść do naruszenia standardu konwencyjnego, gdy kształtowanie składu orzekającego jest dokonywane bez należytego aksjologicznego uzasadnienia jak i w wyniku dyskrecjonalnej decyzji czynnika administracyjnego, stwarzającego zagrożenie zewnętrznej manipulacji oraz nie ma charakteru regulacji systemowej. W wyroku z 3 maja 2011 r. w sprawie *Sutyagin p-ko Rosji* (skarga nr 30024/02) ETPC wskazał, że rolą sądów krajowych jest prowadzenie postępowań sądowych w taki sposób, który zapewnia odpowiednie sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. W przedmiotowym orzeczeniu analizowana była zasada niezmienności składu ustanowiona w przepisach rosyjskiego kodeksu postępowania karnego, która jest wspólna dla większości rozwiązań proceduralnych kodeksu karnego współczesnych państw. Należy więc uznać, że z art. 6 ust. 1 EKPC można wywieść wymaganie, aby przy kształtowaniu składu sądu, prawo ustalało reguły, które są aksjologicznie spójne. W kontekście pracy sądów powinny być to reguły, które spójnie kształtują zasady rozpoznawania spraw przez właściwe sądy. Reguły te - jako uniwersalne dla sądownictwa - powinny korespondować z wymogami niezawisłości i niezależności sądów, w tym składów sędziowskich.

Powstaje więc pytanie, czy traktatowa (ale też konstytucyjna) zasada prawa do sądu, może być naruszana ustawą epizodyczną, której *ratio* nie istnieje lub nie zasługuje na konstytucyjną aprobatę. Nie ulega wątpliwości, że przez ustawę o COVID dochodzi do ingerencji w zasadę ciągłości i niezmienności składu sądu rozpoznającego sprawę. Raz jest to ingerencja władzy ustawodawczej, która *en bloc* eliminuje składy kolegialne w danych sprawach (w innych utrzymując). Innym razem dokonuje się ona przez decyzję prezesa sądu (powołanego przez władzę wykonawczą), gdy chodzi o przywrócenie składu kolegialnego do rozpoznania danej sprawy.

Zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia przez Sąd Rejonowy dotyczy składu sądu w postępowaniu zażaleniowym oraz sposobu kształtowania tego składu w przypadku stwierdzenia sprzeczności art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o COVID z normą prawa międzynarodowego. Decydując się w tych okolicznościach na przekazanie zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia przez skład powiększony Sądu Najwyższego, skład zwykły miał na względzie potrzebę uwzględnienia szerszego kontekstu prawnego przy ocenie zgodności art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o COVID z normami prawa znajdującymi się wyżej w hierarchii źródeł prawa od normy ustawowej. Chodzi o rozważanie kontekstu konstytucyjnego, który nie został uwzględniony w treści pytania prawnego Sądu Rejonowego orzekającego jako sąd drugiej instancji. Zdaniem Sądu Najwyższego w składzie zwykłym, pominięcie to nie stoi na przeszkodzie uwzględnieniu kontekstu konstytucyjnego przy ocenie dopuszczalności stosowania art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o COVID. W orzecznictwie Sądu Najwyższego dopuszcza się bowiem uwzględnianie w procesie wykładni i stosowania prawa przepisów nieobjętych podstawami skargi kasacyjnej lub zagadnienia prawnego, o ile są to przepisy zawarte w aktach prawnych występujących wyżej w hierarchii źródeł prawa (postanowienie Sądu Najwyższego z 29 sierpnia 2019 r., III UZP 3/17, OSNP 2020, nr 4, poz. 37; wyroki Sądu Najwyższego: z 5 grudnia 2006 r., II PK 18/06, OSNP 2008, nr 1-2, poz. 7; z 20 marca 2018 r., III SK 12/17, OSNP 2018, nr 11, poz. 155, s. 116). To bowiem normy wynikające z takich przepisów będą ostatecznie decydowały o kierunku wykładni normy rekonstruowanej początkowo wyłącznie w oparciu o przepisy ustawy czy o niemożności zastosowania normy „ustawowej” z powodu jej sprzeczności z umową międzynarodową, prawem unijnym lub Konstytucją RP. Pominięcie wątku konstytucyjnego w argumentacji Sądu kierującego pytanie prawne do Sądu Najwyższego przemawia za rozpoznaniem sprawy przez skład powiększony. Przemawiają za tym dodatkowo istotne reperkusje praktyczne, jakie mogą wynikać z ewentualnego udzielania odpowiedzi, zgodnie z którą rozpoznanie zażalenia przez sąd w składzie jednego sędziego przewidzianym w art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o COVID-19, naruszałoby prawo strony do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 176 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) i

prowadziło do nieważności postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c.). W sprawie, w której przedstawiono zagadnienie prawne, taka odpowiedź będzie rzutowała jedynie na dalszy sposób procedowania Sądu drugiej instancji. Jednakże, mając na względzie abstrakcyjny charakter orzeczenia Sądu Najwyższego rozstrzygającego zagadnienie prawne, w innych postępowaniach przed sądami drugiej instancji zastosowanie takiego rozumowania może prowadzić do następczego stwierdzenia nieważności wielu postępowań, zwłaszcza apelacyjnych.

Przechodząc do prezentacji standardu konstytucyjnego, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że zasada kolegalności jako taka (postrzegana samodzielnie) i rozumiana w ten sposób, że każdy środek zaskarżenia podlega rozpoznaniu przez sąd orzekający w składzie kolegalnym, nie została do tej pory uznana za zasadę podlegającą samoistnej ochronie w ramach konstytucyjnego prawa do sądu (A. Urbański, Skład sądu właściwy do odrzucenia zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji w przedmiocie zabezpieczenia. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 1 lipca 2021 r., III CZP 36/20, OSP 2022, nr 10, s. 16). W szczególności, w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie obowiązuje w polskim porządku prawnym bezwzględna zasada kolegalności traktowana jako przejaw zasady niezawisłości sędziowskiej (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 22 kwietnia 2004 r., Ts 44/03, OTK-B 2004, nr 2, poz. 120), choć niewątpliwie jest jedną z ważnych gwarancji tej niezawisłości (A. Łazarska, Skład sądu drugiej instancji w postępowaniu cywilnym, *Ius Novum* 2022, nr 2, s. 134).

Dlatego też w odniesieniu do instytucji przedsądu Trybunał Konstytucyjny uznał, że wydanie w składzie jednoosobowym orzeczenia, którym sąd ocenia wstępnie prawidłowość wydanego wcześniej rozstrzygnięcia, nie stanowi – jako takie - przełamania zasady niezawisłości. Podkreślenia wymaga, że na etapie przedsądu Sąd Najwyższy jednoosobowo ocenia, czy spełnione zostały przesłanki do rozpoznania skargi kasacyjnej przez skład wieloosobowy. Jeżeli Sąd Najwyższy orzekający w składzie jednoosobowym uzna, że takie przesłanki zachodzą (co może, choć niekoniecznie w każdym przypadku pokrywać się z uznaniem rozstrzygnięcia Sądu drugiej instancji za nieprawidłowe), to weryfikacja

prawidłowości wykładni albo zastosowania przepisów prawa przez Sąd drugiej instancji dokonuje (także po rządami ustawy o COVID) Sąd Najwyższy w składzie kolegiальnym. Innymi słowy, akceptacja przez Trybunał Konstytucyjny jednoosobowego orzekania przez Sąd Najwyższy na etapie przedsądu wynika z charakteru czynności orzeczniczych podejmowanych na tym etapie (weryfikacja przesłanek przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania z formalnie wyłączoną a faktycznie bardzo ograniczoną weryfikacją prawidłowości zaskarżonego orzeczenia).

Podkreślić jednak należy, że powyższa wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego dotyczy zasady kolegiальności jako kluczowego przejawu zasady niezawisłości sędziowskiej. Nie wynika z niej, że zasada kolegiальności nie składa się na pojęcie prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zwłaszcza w odniesieniu do postępowania przed sądem drugiej instancji. W postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 22 kwietnia 2004 r., Ts 44/03 mowa jedynie o nieposiadaniu przez „bezwzględną zasadę kolegiальności” samodzielnej wartości chronionej konstytucyjnie. Jednocześnie sam Trybunał Konstytucyjny uznaje kolegiальność orzekania za jedną z instytucji służących bezstronności sędziowskiej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 kwietnia 2015 r., SK 66/13, OTK-A 2015, nr 4, poz. 47).

Skoro więc zasada kolegiальności orzekania nie jest zasadą bezwzględną, możliwe jest z jednej strony wprowadzanie od niej odstępstw, z drugiej zaś strony jest jednak pewną zasadą ukształtowania składu sądu w postępowaniu odwoławczym, obowiązującą od kilkudziesięciu lat w krajowym porządku prawnym (A. Partyk [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie procesowe. Komentarz aktualizowany, red. O. M. Piaskowska, LEX/el. 2022, art. 367; Ł. Błaszczak (red.), Dowody w postępowaniu cywilnym. System Postępowania Cywilnego. Tom 2, Warszawa 2021, s. 674, T. Zembruski, Przeciwdziałanie i zwalczanie epidemii COVID-19 w postępowaniu cywilnym, czyli pożegnanie z kolegiальnością orzekania, PPC 2022, nr 1, s. 62; A. Torbus, 24.9.2. Rozpoznanie apelacji przez sąd drugiej instancji [w:] System Prawa Pracy. Tom VI. Procesowe prawo pracy., red. K. W. Baran, Warszawa 2016; T. Wiśniewski, 2. Skład sądu

II instancji [w:] System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom III. Środki zaskarżenia, red. T. Ereciński, J. Gudowski, Warszawa 2013; M. P. Wójcik [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1-729, red. A. Jakubecki, LEX/el. 2019, art. 367, T. Ereciński [w:] J. Gudowski, K. Weitz, T. Ereciński, Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom III. Postępowanie rozpoznawcze, wyd. V, Warszawa 2016, art. 367; T. Wiśniewski [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Artykuły 367-505(37), wyd. II, red. H. Dolecki, Warszawa 2013, art. 367; K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Wyd. 11, Warszawa 2022, art. 367; A. Góra-Błaszczkowska (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Tom I A. Komentarz. Art. 1-424¹², Warszawa 2020, komentarz do art. 367 k.p.c., A. Marciniak (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Tom II. Komentarz do art. 205¹-424¹², Warszawa 2019, art. 367). Zgodnie z art. 367 § 3 k.p.c. jako ogólną zasadę przewidziano rozpoznawanie spraw w składzie trzech sędziów. Wyłom od tej reguły wynika ze zdania drugiego tego przepisu. Sąd odwoławczy orzeka w składzie jednego sędziego, jeśli rozstrzyga się sprawę na posiedzeniu niejawnym (zob. art. 374, 375 k.p.c.). Jeśli jednak sąd ma wydać wyrok na posiedzeniu niejawnym, to orzeka już w składzie trzech sędziów. Zatem wyrok sądu odwoławczego, niezależnie od tego, czy jest wydawany na rozprawie, czy też na posiedzeniu niejawnym, zapada w składzie trzech sędziów. Jedynie w postępowaniu uproszczonym sąd rozpoznaje apelację w składzie jednego sędziego (art. 505¹⁰ § 1 k.p.c.).

Zasada kolegialności składu sądu odwoławczego stanowi immanentną część konstrukcji postępowania sądowego a przez to także prawa do sądu, skoro wprowadzane do tej pory wyjątki od tej zasady wymagały oceny pod kątem konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że Konstytucja RP nie określa wprost standardów dotyczących postępowania odwoławczego (apelacyjnego i zażaleniowego - wyrok z 2 października 2006 r., SK 34/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 118), ale z Konstytucji RP wyprowadza się pewne reguły, które powinny być respektowane przez prawodawcę. Środek zaskarżenia powinien być skuteczny w tym sensie, że powinien umożliwić merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym przy zapewnieniu „obiektywnej i realnej kontroli”

orzeczeń pierwszej instancji i zapobiec pomyłkom oraz arbitralności (wyrok i Trybunału Konstytucyjnego z 2 października 2006 r., SK 34/06; z 12 czerwca 2003 r., P 13/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 42). Dlatego swoboda ustawodawcy w zakresie kształtowania modelu postępowania odwoławczego nie oznacza dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które bez wystąpienia istotnych racji ograniczają prawa procesowe strony, których realizacja stanowi przesłankę prawidłowego sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy (Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek, pismo z dnia 3 grudnia 2021, nr VII.510.109.2021.PKR, skierowane do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 13/21, Przystąpienie do postępowania i stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich wraz z uzasadnieniem, dalej: Stanowisko RPO, s. 4).

Gwarancyjne znaczenie kolegialności orzekania przez sąd orzekający w drugiej instancji podkreślono w uchwale Sądu Najwyższego z 1 lipca 2021 r., III CZP 36/20 (OSNC 2021, nr 11, poz. 74). Kolegialność orzekania służy sprawiedliwemu rozsądzeniu sprawy (Stanowisko RPO, s. 8; A. Łazarska, Skład sądu, *Ius Novum* 2/2022, s. 134). Zwiększa rzetelność postępowania oraz trafność orzeczenia (T. Zembrzuski, PPC 2022, nr 1, s. 69). W doktrynie podkreśla się, że zasada kolegialności ma istotne znaczenie z punktu widzenia zaufania jednostki do instytucji środka zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji jak i odbioru społecznego działalności orzeczniczej sądów drugiej instancji (A. Urbański, Skład sądu, OSP 10/2022, s. 17 i 18; T. Zembrzuski, Przeciwdziałanie i zwalczanie, PPC 2022, nr 1, s. 68). Podnosi jakość orzecznictwa, wzmacnia funkcję kontrolną, sprzyja naświetleniu sprawy z różnych perspektyw (punktów widzenia), zestawieniu różnych wrażliwości, metod wykładni, służy sprawiedliwemu orzeczeniu. Zapewnia więc wyższy standard orzeczniczy, co sprawia, że prawo do sądu realizowane jest na wyższym poziomie (T. Zembrzuski, Przeciwdziałanie i zwalczanie, PPC 2022, nr 1, s. 68; K. Markiewicz, Wpływ regulacji „covidowych” na zasadę niezmienności (stabilności) oraz kolegialność składów sądów odwoławczych, PPC 2022, nr 1, s. 47). Dlatego rozwiązanie wprowadzone do systemu prawnego na mocy art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o COVID budzi poważne wątpliwości co do zgodności z art. 45 ust. 1, art. 176 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 jak również art. 2 Konstytucji RP (A. Urbański, Skład sądu, OSP 2022, nr 10, s. 20).

Zarówno w piśmiennictwie (A. Urbański, Skład sądu, OSP 2022, nr 10, s. 16) jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 2 października 2006 r., SK 34/06) oraz Sądu Najwyższego (uchwała z 1 lipca 2021 r., III CZP 36/20) przyjmuje się, że w pewnych okolicznościach modyfikowanie przez ustawodawcę zwykłego przepisów proceduralnych może prowadzić do swoistej kumulacji rozwiązań, które – postrzegane w izolacji nie budziłyby zastrzeżeń konstytucyjnych – jako całość oraz z uwagi na okoliczności wprowadzenia oraz uzasadnienie zmian, będą jednak prowadziły (przy całościowej ocenie) do równoczesnego naruszenia większej liczby zasad procesowych (służących realizacji gwarancji procesowych składających się łącznie na konstytucyjne prawo do sądu), w wyniku czego dojdzie do naruszenia standardu prawa do sądu gwarantowanego przez Konstytucję RP. Dochodzi wówczas do „przekroczenia pewnej masy krytycznej”, która pozwala uznać dane rozwiązanie za sprzeczne z Konstytucją RP, choć kreujące je przepisy – postrzegane samodzielnie i w izolacji od innych rozwiązań – nie budziłyby takich zastrzeżeń (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 października 2006 r., SK 34/06). Jako takie okoliczności wskazuje się w piśmiennictwie: 1) bezwarunkowe i *de facto* nieuzasadnione odejście od zasady kolegialności orzekania w postępowaniu cywilnym przy utrzymaniu tej zasady w znacznej części w postępowaniu karnym oraz sądownoadministracyjnym; 2) wprowadzenie ogólnej zasady rozpoznawania apelacji na posiedzeniu niejawnym (A. Urbański, Skład sądu, OSP 2022, nr 10 s. 20; T. Zembrzuski, Przeciwdziałanie i zwalczanie, PPC 2022, nr 1, s. 64).

Jest rzeczą powszechnie wiadomą, że pandemia COVID stała się dla władz na całym świecie okazją do skokowego i drastycznego ograniczenia podstawowych praw i wolności obywatelskich, wprowadzanych chaotycznie, bezmyślnie i często bezprawnie pod pozorem ochrony zdrowia i życia. Władze godziły w wolność osobistą obywateli, wolność przemieszczania się, wolność gromadzenia się, wolność wykonywania działalności zawodowej, wolność prowadzenia działalności gospodarczej, prawo do edukacji, prawo do sądu a także prawo do opieki zdrowotnej. Tylko niektóre z tych ograniczeń udało się – przy braku jakiegokolwiek kontroli konstytucyjności prawa sprawowanej przez sąd konstytucyjny – podważyć w toku postępowania przed sądami karnymi (zob. np. wyroki Sądu Najwyższego:

z 5 maja 2021 r., II KK 106/21, LEX nr 3245216; z 27 maja 2021 r., II KK 49/21, LEX nr 3316878; z 23 września 2021 r., II KK 366/21, LEX nr 341765; z 7 grudnia 2021 r., II KK 342/21, LEX nr 3271454; z 30 marca 2022 r., V KK 74/22, LEX nr 3419046; z 10 czerwca 2021 r., I KK 56/21, LEX nr 3293177) lub administracyjnymi (zob. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 września 2021 r., II GSK 602/21, LEX nr 3230490 i z 13 stycznia 2022 r., II GSK 2538/21, LEX nr 3328316; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 25 sierpnia 2021 r., III SA/Gd 86/21, LEX nr 3218315; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 listopada 2020 r., VIII SA/Wa 491/20, LEX nr 3103904; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 21 grudnia 2021 r., II SA/Op 493/21, LEX nr 3308710). Jest również rzeczą powszechnie znaną, że ochrona zdrowia stanowiła w polskim procesie legislacyjnym pretekst dla bezrefleksyjnego uchwalania wprowadzanych zwłaszcza w trybie tzw. wrzutek sejmowych lub w przygotowanych przez władze wykonawczą pakietach przepisów, takich rozwiązań, które w normalnych czasach nie znalazłyby poparcia racjonalnie myślących i działających parlamentarzystów. Rozwiązania te w latach 2020-2021 były przyjmowane w ramach swoistego szantażu emocjonalnego, zgodnie z którym wszelka dyskusja lub krytyka proponowanych przez władzę wykonawczą lub „wrzucanych” postów rozwiązań godziła w prawo obywateli do zdrowia i życia. Z tego też powodu ignorowano różnego rodzaju zastrzeżenia formułowane przez ekspertów w toku błyskawicznie prowadzonych prac prawodawczych. Tym samym w latach 2020-2021 doszło do bezprecedensowej kumulacji ingerencji ustawodawcy zwykłego oraz władzy wykonawczej w sferę podstawowych praw i wolności obywateli. Skala tej ingerencji jest tak znaczna, że można mówić – co jest istotne z punktu widzenia stosowania konstytucyjnej ochrony praw i wolności obywatelskich - o przekroczeniu pewnej masy krytycznej negatywnych zmian także w zakresie prawa jednostki do sądu, o które to prawo chodzi w niniejszej sprawie. Nagromadzenie tych negatywnych zmian przy uwzględnieniu okoliczności ich wprowadzania oraz analizie towarzyszącego im uzasadnienia wpływa na optykę oceny zgodności wprowadzanych rozwiązań z krajowym porządkiem konstytucyjnym (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 października 2006 r., SK 34/06). Rzuca także na ocenę zgodności z normami wyższego rzędu zmian

wprowadzonych do postępowania sądowego, ponieważ nierzetelne procedury prowadzą pośrednio do unicestwienia innych praw i wolności (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 października 2006 r., SK 34/06).

Uwagę zwraca w pierwszej kolejności, że wprowadzona do polskiej procedury cywilnej przez art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o COVID zmiana nie została uzasadniona w sposób racjonalny (Stanowisko RPO, s. 7). Przedstawione w toku procesu legislacyjnego uzasadnienie epidemiologiczne w postaci zagrożenia dla zdrowia, jakie stwarza wspólne zasiadanie przez trzy osoby w składzie sądu, nie zostało poparte żadnymi dowodami, analizami, statystykami (T. Zembruski, *Przeciwdziałanie i zwalczanie*, PPC 2022, nr 1, s. 65). Zwraca się uwagę, że przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 25 marca 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 679) (którego tytuł został zmieniony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 maja 2022 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 1025) przez zastąpienie wyrazu „epidemii” wyrazami "zagrożenia epidemicznego"); nie zawierają rozwiązania normatywnego zakazującego gromadzenia się w jednym pomieszczeniu składu kolegijskiego wraz z personelem obsługującym posiedzenie jako środka zapobiegającemu rozprzestrzenianiu się wirusów (A. Urbański, *Skład sądu*, OSP 2022, nr 10, s. 17 i 20).

W dalszej kolejności treść wprowadzonego rozwiązania jest – przy zestawieniu z pozornym uzasadnieniem zmiany – systemowo niespójna (co budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności ze standardem konwencyjnym), skoro kolegiarność zachowano w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, jak i w większości spraw karnych oraz administracyjnych (T. Zembruski, *Przeciwdziałanie i zwalczanie*, PPC 1/2022, s. 65; K. Markiewicz, *Wpływ regulacji*, PPC 2022, nr 1, s. 46; K. Gajda-Roszczyńska, *Przebudowa wymiaru sprawiedliwości w czasach pandemii COVID-19 ze szczególnym uwzględnieniem postępowania cywilnego*, PPC 2022, nr 1, s. 19). Ponadto zasada orzekania jednoosobowego w czasie pandemii nie ma bezwzględnego charakteru co potwierdza, że jej wprowadzenie ustawą epizodyczną na czas trwania stanu epidemii (zagrożenia epidemicznego)

oraz rok po jego zakończeniu nie ma w rzeczywistości żadnego uzasadnienia z punktu widzenia przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się wirusów (T. Zembruski, *Przeciwdziałanie i zwalczanie*, PPC 2022, nr 1, s. 66).

Całkowicie niezrozumiałe i absolutnie nieuzasadnione ochroną zdrowia lub jakiegokolwiek innej wartości jest utrzymanie w mocy wyjątkowego rozwiązania – wprowadzonego rzekomo z powodu zagrożenia epidemicznego – przez okres roku od ogłoszenia ustania stanu epidemii (zagrożenie epidemiczne) przez władze wykonawczą (A. Urbański, *Skład sądu*, OSP 2022, nr 10, s. 19). Ten fragment unormowania wynikającego z art. 15zżs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o COVID jednoznacznie potwierdza, że zagrożenie epidemiczne i dążenie do jego zredukowania nie stanowiło realnej, rzeczywistej przyczyny wprowadzenia odstępstwa od zasady kolegialnego orzekania przez sąd drugiej instancji w postępowaniu zwykłym.

Dlatego słusznie w piśmiennictwie podnosi się, że walka z pandemią stanowi jedynie pretekst dla ograniczenia prawa stron do rzetelnego procesu, a nie rzeczywiste uzasadnienie troską o zdrowie (A. Łazarska, *Skład sądu*, *Ius Novum* 2022, nr 2, s. 133; K. Markiewicz, PPC 2022, nr 1, s. 46). Rzeczywistą przyczyną zmian było dążenie do podniesienia - statystycznej - efektywności postępowania cywilnego (A. Łazarska, *Skład sądu*, *Ius Novum* 2022, nr 2, s. 133; K. Gajda-Roszczyńska, *Przebudowa wymiaru*, PPC 2022, nr 1, s. 19). Efektywność ta została istotnie obniżona przez obecną władzę wskutek długotrwałego zablokowania powołań sędziowskich; nieustannego i nieprzemyślanego nowelizowania przepisów proceduralnych, generującego konieczność częstego korzystania z instytucji pytań prawnych do Sądu Najwyższego; manipulowania granicą przejścia sędziów w stan spoczynku; czy wreszcie „zainfekowania” wymiaru sprawiedliwości sędziami powołanymi w trybie godzącym w prawo stron do niezależnego i niezawisłego sądu. Nie można przy tym zgodzić się z założeniem, że szybkość i sprawność postępowania – zapewniana li tylko przez wprowadzenie jako epizodycznej zasady rozpoznawania spraw przez sąd odwoławczy w składzie jednoosobowym - nie wpływa negatywnie na prawa strony do rzetelnego rozpoznania sprawy (K. Gajda-Roszczyńska, *Przebudowa wymiaru*, PPC 2022, nr 1, s. 20). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego już przesądzono, że sama

szybkość postępowania nie jest wartością, dla której można poświęcić ochronę praw podstawowych (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 2., z 15 kwietnia 2009 r., SK 28/08, OTK-A 2009, nr 4, poz. 48).

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na krytykę rozwiązania wprowadzanego art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o COVID, przedstawioną w opiniach do projektu ustawy.

W opinii Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych (KRRP) krytycznie oceniono wprowadzenie składu jednoosobowego w sądach drugiej instancji bez dostatecznego uzasadnienia tej zmiany i rozciągnięcie jego obowiązywania także na czas po ustaniu stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. W opinii wskazano, że jest to zmiana istotna, gdyż jak dotąd w okresie pandemii prezes sądu mógł zarządzić, że członkowie składu, z wyjątkiem przewodniczącego i referenta sprawy, mogą brać udział w posiedzeniu za pomocą środków komunikacji elektronicznej, z wyjątkiem posiedzenia, na którym dochodzi do zamknięcia rozprawy (art. 15zszs¹). Jako uzasadnienie projektowanej zmiany podano potrzebę ochrony zdrowia sędziów orzekających w składach kolegialnych, co jednak koliduje z treścią przepisów, które dotyczą nie tylko sytuacji w czasie obowiązywania stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego, ale mają obowiązywać jeszcze rok po ustaniu tych stanów. W sposób jasny wskazuje to na odmienną przyczynę proponowanych zmian, której należy upatrywać w próbie odciążenia sędziów (zwłaszcza drugiej instancji) od rozpoznawania spraw kolegialnie. W opinii KRRP stwierdzono, że zawarte w uzasadnieniu projektu stwierdzenia, iż brak dowodu na to, że wyrok wydany w składzie jednego sędziego nie jest mniej sprawiedliwy od wyroku wydanego w składzie trzech sędziów, choć zapewne prawdziwe, podważają gwarancyjny charakter reguł postępowania cywilnego. Skład wieloosobowy w instancjach kontrolnych i odwoławczych, jak się powszechnie przyjmuje, ma służyć przede wszystkim stworzeniu warunków do wnikliwej i wszechstronnej oceny rozstrzygnięcia sądu niższej instancji. Truizmem jest stwierdzenie, że możliwość przeoczenia czy popełnienia błędu jest zmniejszona w sytuacji orzekania w składach kolegialnych. Nie musi to oczywiście rzutować na treść orzeczenia zapadłego w konkretnej sprawie. Orzekanie

jednoosobowo we wszystkich sprawach cywilnych w sądzie pierwszej i drugiej instancji nie jest rozwiązaniem prawidłowym, zwłaszcza że ma to dotyczyć także już rozpoznawanych spraw w składzie kolegiальnym. Proponowana zmiana koliduje także z utrzymaniem w projekcie orzekania przez sądy administracyjne w składzie trzech sędziów, nawet jeśli orzekają na posiedzeniu niejawnym (proponowany art. 15 zys⁴ ust. 3). Zagrożenie epidemiczne w przypadku sądów administracyjnych nie jest mniejsze niż w przypadku sądów drugiej instancji orzekających w sprawach cywilnych (Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych do projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego w zakresie zmian w ustawie o zwalczaniu COVID (art. 9 i art. 12 projektu), z 2 lutego 2021 r., s. 7-8; dostęp: www.sejm.gov.pl).

W dodatkowym stanowisku KRRP oceniła negatywnie proponowane rozwiązanie z punktu widzenia realizacji prawa do zaskarżania orzeczeń, zwłaszcza w kontekście wymogów tzw. sprawiedliwości proceduralnej podkreślając, że skład wieloosobowy w instancjach kontrolnych i odwoławczych służyć ma przede wszystkim stworzeniu warunków do wnikliwej i wszechstronnej oceny rozstrzygnięcia sądu niższej instancji. Możliwość przeoczenia czy popełnienia błędu jest mniejsza w sytuacji orzekania w składach kolegiальnych. W tym względzie, za nieprzekonujące uznano stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu projektu, że brak dowodu na to, iż wyrok wydany w składzie jednego sędziego jest mniej sprawiedliwy od wyroku wydanego w składzie trzech sędziów. Idąc tropem tej refleksji wnioskodawcy, na tym samym poziomie *argumentatio ad absurdum* prawdziwe jest twierdzenie, że brak jest również dowodu przeciwnego. Istota problemu zasadza się na tym, iż na organach państwowych, zwłaszcza na ustawodawcy, spoczywa obowiązek optymalizacji przyjmowanych rozwiązań z punktu widzenia wykładni systemowej i celowościowej. W świetle ustaleń doktryny i orzecznictwa, jak również zastanych rozwiązań obowiązujących w tym zakresie na przestrzeni wielu lat, kolegiальne orzekanie w sądach odwoławczych traktowane jest jako optymalna i w pełni zobiektywizowana formuła kontroli instancyjnej. Z tego względu, propozycja rozstrzygania środków zaskarżenia w składzie jednoosobowym nie wytrzymuje krytyki, gdyż ogranicza możliwość dokonywania wnikliwej i wszechstronnej oceny rozstrzygnięć sądu niższej instancji (por.

Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie zgodności z Konstytucją RP przepisów projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 899) w zakresie dotyczącym zmian w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 1842, ze zm.) [art. 9], a także przepisów przejściowych i końcowych [art. 11 i 12], s. 10; dostęp: www.sejm.gov.pl).

W opinii Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego wskazano, że poważne wątpliwości nasuwa niewyjaśnienie przez projektodawcę przyczyn wyłączenia przepisów przewidujących orzekanie w składzie kolegiальnym nie tylko w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemiologicznego albo stanu epidemii, ale także w okresie roku od odwołania ostatniego z nich. Zwrócono uwagę, że nie wydaje się uzasadniona rezygnacja z zasady kolegiальności jeszcze przez rok po zakończeniu stanu zagrożenia epidemiologicznego. Zdziwienie budzi przy tym zawarte w uzasadnieniu projektu stanowcze stwierdzenie, że nie ma znaczenia, czy w sprawie orzeka skład jednoosobowy czy kolegiальny. Nie uwzględnia ono istotnych argumentów, które przemawiają za orzekaniem w składach kolegiальnych (powołano się na poglądy doktryny w tym zakresie: A. Olaś, Kolegiальność a jednoosobowość – skład sądu I instancji w procesie cywilnym: doświadczenia i perspektywy, PPC 2020, nr 3, s. 503 i n.) (Opinia o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Sąd Najwyższy Biuro Studiów i Analiz, z 4 lutego 2021 r. s. 4-5, dostęp: www.sejm.gov.pl).

W opinii Naczelnej Rady Adwokackiej (NRA) stwierdzono, że wprowadzenie zasady, iż w pierwszej i drugiej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego w sposób istotny obniża standard rzetelnego, sprawiedliwego procesu. Zasadą jest rozpoznanie spraw w pierwszej instancji w jednoosobowym składzie (art. 47 § 1 k.p.c.), zaś w drugiej instancji w składzie trzech sędziów (art. 367 § 3 k.p.c.). Niewątpliwie rozpoznanie sprawy w drugiej instancji w składzie trzech sędziów wzmacnia gwarancje prawidłowego przebiegu postępowania, służy eliminacji ryzyka niesłusznych rozstrzygnięć. W ocenie NRA argumentacja

projektodawcy wskazującego, że „nie ma znaczenia, czy w sprawie orzeka jeden czy trzech sędziów” stoi w oczywistej kolizji z kodeksowymi uregulowaniami, które w pełni świadomie przewidują rozpoznanie w poszerzonym składzie w niektórych kategoriach spraw oraz etapach postępowania. Argumentacja projektodawcy, zgodnie z którą „nie ma obiektywnych i sprawdzalnych danych pozwalających na przyjęcie, że wyrok wydany w składzie jednego sędziego jest mniej sprawiedliwy niż wydany w poszerzonym składzie, czy też że sprawa została mniej wnikliwie zbadana przez jednego sędziego niż trzech”, odrywa się od rzeczywistości. Doświadczenie środowiska adwokackiego wskazuje, że w bardzo wielu sprawach wszyscy członkowie składu sądu, a nie tylko referent, są rzeczywiście zaangażowani w jej rozpatrzenie. Świadczą o tym np. liczne pytania zadawane nie tylko przez sędziego referenta, lecz także pozostałych członków składu. Nie ma żadnych przesłanek do twierdzenia, że narada sędziów jest fikcją i niczego nie wnosi do rozpoznania sprawy. A zatem rozstrzygnięcie sprawy jest wynikiem analizy przeprowadzonej przez kolegialny skład nie zaś jedynie przez sędziego referenta. Z uwagi na tajemnicę narady sędziowskiej nie sposób przeprowadzić dowodu negatywnego, uzasadniającego tezę projektodawcy. Debata, a przecież narada sędziowska pełni taką funkcję, zawsze jest twórcza.

Zdaniem NRA wskazana przez projektodawcę motywacja jest wewnętrznie sprzeczna i w efekcie nierzeczywista. Projekt przewiduje jednoosobowy skład sądu jedynie w sądach powszechnych, podczas gdy w postępowaniach przed sądami administracyjnymi (WSA i NSA) oraz przed Sądem Najwyższym przewiduje się rozpoznanie spraw w składzie trzech sędziów. Zawarte więc w uzasadnieniu projektu przekonanie, że taka regulacja „podyktowana jest oczywiście zagrożeniem epidemiologicznym, jakie stwarzają dla siebie nawzajem trzy osoby zasiadające wspólnie w składzie sądu”, wydaje się być nierzeczywista, skoro projektodawca nie dostrzega analogicznego zagrożenia w przypadku składów trzyosobowych w innych sądach. W ocenie NRA, rzeczywistym powodem tej zmiany jest zamiar przyspieszenia postępowań poprzez przydzielenie sędziom większej ilości spraw rozpoznawanych jednoosobowo. Przyjęty środek służący realizacji tego celu prowadzi do istotnego pogorszenia standardu prawa do sądu istotnie zwiększając ryzyko niesłusznych rozstrzygnięć (Opinia Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 1

lutego 2021 r. do projektu zawartego w druku nr 899 - rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, s. 14-15; dostęp: www.sejm.gov.pl).

W piśmie z 11 lutego 2021 r. dotyczącym zaopiniowania rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 899) (s. 3-4) Prokuratoria Generalna również zgłosiła uwagi do projektu, wskazując zastrzeżenia wprowadzenia jednoosobowych składów orzekających, podkreślając, że rozpoznawanie spraw w drugiej instancji w składach jednoosobowych jest wyjątkiem, a nie regułą. Zdaniem Prokuratorii, istota rozpoznawania sprawa przez skład trzech sędziów nie jest kwestią zwiększenia sprawiedliwości. Skład trzech sędziów pojawia się w sprawach szczególnie zawiłych lub precedensowych i sprawach toczących się przed sądem drugiej instancji. Skład trzech sędziów ma rozstrzygnąć, czy zarzuty wskazywane przez stronę względem przeprowadzonego przez sąd pierwszej instancji postępowania zasługują na uwzględnienie. Wiąże się to z tym, że na etapie postępowania apelacyjnego rozpatrywany problem jest bardziej złożony oraz wymaga analizy popartej większym doświadczeniem w orzekaniu. Sformułowane w uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzenia odnoszące się do sposobu pracy składów wieloosobowych wydają się nieoparte żadnym dowodem. Wprowadzenie tego rodzaju rozwiązań w ustawie epizodycznej, stanowiących wyłom od kodeksowych reguł rozpoznawania spraw przez sąd, bez uwzględnienia rodzaju i charakteru sprawy budzą zastrzeżenia Prokuratorii (dostęp: www.sejm.gov.pl).

Należy również przytoczyć stanowisko wyrażone w Opinii Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw z 24 lutego 2021 r., w której treści zgodzono się z uzasadnieniem projektu, że nie istnieje prosta zależność między liczebnością składu orzekającego a merytoryczną jakością orzeczenia. Wskazano, jednak, że populistycznie brzmi argument, że nie ma jakiegokolwiek różnicy między składami jednoosobowymi a powiększonymi, a wszelkie próby dostrzeżenia takich różnic stanowią obrazę dla sędziów pierwszoinstancyjnych. Rozpoznanie sprawy w składzie powiększonym zapewnia bowiem co do zasady możliwość lepszego omówienia kwestii złożonych od strony faktycznej lub prawnej

oraz zagadnień precedensowych. Jedynie w składzie powiększonym może mieć miejsce dyskusja nad zagadnieniami spornymi, która nierzadko prowadzi do wypracowania rozwiązania rozstrzyganego problemu innego niż pierwotnie proponowane przez sędziego sprawozdawcę. Projektodawca – wbrew deklaracjom z uzasadnienia projektu – również dostrzega zalety orzekania w składach powiększonych, skoro w treści nowelizowanego przepisu powierza prezesowi sądu uprawnienie do zarządzenia rozpoznania sprawy w składzie trzech sędziów ze względu na szczególną zawłość lub precedensowy charakter sprawy. Krytycznie oceniono praktycznie całkowite usunięcie zawodowych składów powiększonych, zwłaszcza w odniesieniu do postępowania w drugiej instancji, w którym są wydawane orzeczenia niezaskarżalne zwyczajnymi środkami odwoławczymi. Podkreślono również, że prawie rok trwania pandemii był czasem wystarczającym dla zapewnienia składom powiększonym technicznych i organizacyjnych możliwości prowadzenia rozpraw, narad i wydawania orzeczeń w sposób niestwarzający zagrożenia epidemicznego dla członków składów (Opinia Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw z 24 lutego 2021 r. (dostęp: www.iustitia.pl)).

Z powyższego wynika, że żaden z opiniujących projekt ustawy nie ocenił pozytywnie rozwiązania wprowadzonego art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy o COVID, co potwierdza wątpliwości składu zwykłego Sądu Najwyższego co do tego, że rozpoznanie zażalenia przez sąd w składzie jednego sędziego przewidzianym w art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczegółowych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 2095 ze zm.) narusza prawo strony do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 176 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) przez nieuzasadnione potrzebą ochrony zdrowia lub jakimikolwiek innymi względami obniżenie standardu w zakresie rzetelnego postępowania sądowego.

[as]

