



Orzecznictwo

Sądu Najwyższego,
Sądów Apelacyjnych,
Naczelnego Sądu Administracyjnego
i Trybunału Konstytucyjnego

NR 10/październik 2023



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Art.	Str.
10 § 1 k.k.	4
43 k.k.	4
70 § 1 k.k.	4
178a § 1 k.k.	4
178a § 4 k.k.	5
209 § 1 k.k.	5
7 k.p.k.	6
17 § 1 pkt 7 k.p.k.	6
100 § 1a k.p.k.	6
387 k.p.k.	7
413 § 1 pkt 4 i § 2 pkt 1 k.p.k.	7
434 k.p.k.	7
437 § 2 k.p.k.	7
439 k.p.k.	8
537a k.p.k.	8
539a § 1 k.p.k.	8
539a § 3 k.p.k.	8
93 k.p.w.	9

Sądy Apelacyjne

77 § 1 k.k.	9
286 k.k.	9
4 k.p.k.	10
17 § 1 pkt 9 k.p.k.	10
168b k.p.k.	10
192a § 2 k.p.k.	11
431a k.k.w.	11
114 k.p.w.	11

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

671 ust. 4 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1876) w związku z art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.	12
15zszs1 ust. 1 pkt 4 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2095 z późn. zm.)	19
28 ust. 2, art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 w związku z art. 31 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2189)	46

Prawo Administracyjne

Naczelnny Sąd Administracyjny

19 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 259) w zw. z art. 5 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2492)	53
--	----

Trybunał Konstytucyjny

17 ust. 11 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2022 r., poz. 1657, ze zm.) w związku z § 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2172)	73
---	----

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 10 § 1 k.k.

Zgodnie z dyspozycją art. 10 § 1 k.k. na zasadach określonych w kodeksie karnym odpowiada ten, kto popełnia czyn zabroniony po ukończeniu 17 lat.

Wyrok SN z dnia 19 maja 2023 r., sygn. IV KK 519/22.

2

Art. 43 k.k.

Orzeczenie środka karnego bez podania okresu obowiązywania zakazu zbliżania się do pokrzywdzonej oznacza, że tego zakazu skazany musiałby przestrzegać bezterminowo (trwale), czego przecież art. 43 § 1 k.k. nie przewiduje. Negatywne dla niego konsekwencje wadliwego orzeczenia rozciągałyby się również na kwestię zatarcia skazania, które nie może nastąpić przed wykonaniem środka karnego (art. 107 § 6 k.k.). Uchybienie to nie może zostać naprawione przez wydanie w postępowaniu wykonawczym orzeczenia, o którym mowa w art. 13 § 1 k.k.w.

Wyrok SN z dnia 29 czerwca 2023 r., sygn. II KK 610/22.

3

Art. 70 § 1 k.k.

Obraza art. 70 § 1 k.k. z natury rzeczy jest rażącym naruszeniem prawa. Wpływ tego uchybienia na treść wyroku jest ewidentny, bowiem w następstwie tego uchybienia dochodzi do warunkowego zawieszenia wykonania kary orzeczonej wobec oskarżonego na okres próby przekraczający górną granicę zaleśloną w ustawie.

Wyrok SN z dnia 6 czerwca 2023 r., sygn. IV KK 59/23.

4

Art. 178a § 1 k.k.

Akceptacja złożonego przez oskarżonego wniosku o wydanie wyroku w trybie konsensualnym jest uprawnieniem sądu. Jednak w każdym przypadku podstawowym warunkiem uprawniającym Sąd do orzekania w tym trybie jest wnikliwa weryfikacja podstaw do jego wydania.

Wyrok SN z dnia 24 maja 2023 r., sygn. II KK 595/22.

Art. 178a § 4 k.k.

5

Ustawowym obowiązkiem sądu jest wszechstronna weryfikacja okoliczności sprawy i w efekcie poczynienie prawidłowych ustaleń w przedmiocie całej faktycznej i prawnej sytuacji oskarżonego, prawidłowo przyjmując, że na podstawie zebranych dowodów okoliczności czynu i wina nie budzą wątpliwości.

Wyrok SN z dnia 10 maja 2023 r., sygn. V KK 55/23.

6

Dla przypisania odpowiedzialności sprawcy na podstawie art. 178a § 4 k.k. za czyn popełniony w warunkach recydywy w zakresie przestępstw komunikacyjnych niezbędne jest dokonanie poprawnych ustaleń co do uprzedniej jego karalności w zakresie typów wskazanych w tym przepisie, opartych w razie potrzeby także na analizie akt postępowań wykonawczych.

Wyrok SN z dnia 22 czerwca 2023 r., sygn. V KK 525/22.

Art. 209 § 1 k.k.

7

Dla skazania za przestępstwo niealimentacji określone w art. 209 § 1 k.k. nie wystarczy samo potwierdzenie, że oskarżony nie płaci alimentów, do których łożenia był zobowiązany, lecz konieczne jest równoczesne ustalenie, iż od tego obowiązku „uchyla się”, przy czym uchylanie się od obowiązku łożenia na rzecz osoby uprawnionej do alimentów zachodzi wtedy, gdy zobowiązany mając obiektywną możliwość wykonywania tego obowiązku, nie dopełnia go ze złej woli. W szczególności ma to miejsce wtedy, kiedy wykazuje negatywny stosunek psychiczny do wykonywania ciążącego na nim obowiązku, co sprawia, że mimo obiektywnej możliwości jego wykonania, obowiązek tego umyślnie nie wypełnia, gdyż wypełnić go nie chce lub też lekceważy.

Wyrok SN z dnia 10 maja 2023 r., sygn. II KK 135/23.

8

Uchylanie się od obowiązku alimentacyjnego w okresie nieobjętym prawomocnym skazaniem jest już nowym czynem przestępnym, pociągającym dalszą odpowiedzialność karną, przy czym granice czasowe kolejnego przestępstwa powinny być dokładnie określone, z uwzględnieniem treści poprzedniego wyroku skazującego.

Wyrok SN z dnia 29 czerwca 2023 r., sygn. III KK 162/23.

Prawo karne procesowe

9

Art. 7 k.p.k.

Wydanie przez Sąd odwoławczy orzeczenia odmiennego co do istoty, w szczególności przez zmianę wyroku sądu *meriti* i uniewinnienie oskarżonego od popełnienia zarzucanego mu i przypisanego nieprawomocnym wyrokiem czynu, powinno być poprzedzone dokonaniem przez sąd *ad quem* szczegółowej analizy całokształtu materiału dowodowego ujawnionego w trakcie postępowania sądowego.

Wyrok SN z dnia 23 maja 2023 r., sygn. IV KK 283/22.

10

Art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k.

W przypadku przestępstw niealimentacji, które należą do kategorii tzw. przestępstw zbiorowych, sformułowana w art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k. przeszkoda procesowa w postaci *rei iudicatae* może zachodzić wyłącznie wówczas, gdy okresy uporczywego uchylania się od obowiązku świadczeń alimentacyjnych, ustalone w kolejno rozpoznawanych sprawach, są identyczne i pokrywają się ze sobą, lub gdy okres określony w sprawie następnej został w całości objęty skazaniem w sprawie rozpoznawanej poprzednio, prawomocnie już zakończonej. W wypadku przestępstw wielokrotnych, do których należy występpek z art. 209 § 1 k.k., nie ma stanu rzeczy osądzonej, jeśli uprzednie prawomocne skazanie dotyczy tylko fragmentu zarzucanego później czynu.

Wyrok SN z dnia 29 czerwca 2023 r., sygn. III KK 162/23.

11

Art. 100 § 1a k.p.k.

Dla wyroku ogłaszanego na rozprawie przewidziana jest jedynie ustna forma jego ogłoszenia, natomiast uznanie wyroku za ogłoszony na podstawie art. 100 § 1a k.p.k. zastrzeżone jest jedynie dla orzeczenia wydanego na posiedzeniu jawnym. Wyrok, wobec jego nieogłoszenia w sensie prawnym, nawet jeżeli zostanie włączony do akt sprawy, nie wywołuje skutków prawnych, w tym w szczególności nie uprawnia stron postępowania do wniesienia środka odwoławczego albo nadzwyczajnego środka zaskarżenia. W razie wniesienia takiego środka prezes sądu powinien odmówić jego przyjęcia, a w wypadku jego błędnego przyjęcia i przekazania akt sprawy sądowi odwoławczemu albo Sądowi Najwyższemu, sąd ten powinien pozostawić wniesiony środek zaskarżenia bez rozpoznania – wobec braku substratu zaskarżenia. Jednocześnie konsekwencją powyższego powinno być ponowienie w całości przewodu sądowego.

Wyrok SN z dnia 29 czerwca 2023 r., sygn. IV KK 227/23.

12

Art. 387 k.p.k.

Zgodnie z art. 387 § 2 k.p.k. sąd może uwzględnić złożony przez oskarżonego wniosek o wydanie wyroku skazującego bez przeprowadzania postępowania dowodowego, powoływany także jako wniosek o dobrowolne poddanie się karze, gdy okoliczności popełnienia przestępstwa i wina nie budzą wątpliwości, a cele postępowania zostaną osiągnięte mimo nieprzeprowadzenia rozprawy w całości.

Wyrok SN z dnia 14 czerwca 2023 r., sygn. III KK 593/22.

13

Art. 413 § 1 pkt 4 i § 2 pkt 1 k.p.k.

Proces karny nie jest procesem formułkowym, tym samym w opisie czynu nie trzeba bezwzględnie posługiwać się zwrotami ustawowymi.

Wyrok SN z dnia 9 maja 2023 r., sygn. I KK 468/22.

14

Art. 434 k.p.k.

Zgodnie z treścią art. 434 § 1 pkt 1 k.p.k. sąd odwoławczy może orzec na niekorzyść oskarżonego jedynie wówczas, gdy wniesiono na jego niekorzyść środek odwoławczy. Zakaz orzekania na niekorzyść oznacza, że w postępowaniu odwoławczym, ani w postępowaniu ponownym, sytuacja oskarżonego nie może ulec pogorszeniu w jakimkolwiek zakresie, w tym również w sferze ustaleń faktycznych.

Wyrok SN z dnia 20 czerwca 2023 r., sygn. III KK 100/23.

Art. 437 § 2 k.p.k.

15

Konieczność przeprowadzenia na nowo przewodu w całości, o której mowa w art. 437 § 2 zdanie drugie in fine k.p.k., jako powód uchylenia przez sąd odwoławczy zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, zachodzi wówczas, gdy orzekający sąd pierwszej instancji naruszył przepisy prawa procesowego, co skutkowało, w realiach sprawy, nierzetelnością prowadzonego postępowania sądowego, uzasadniającą potrzebę powtórzenia (przeprowadzenia na nowo) wszystkich czynności procesowych składających się na przewód sądowy w sądzie pierwszej instancji.

Wyrok SN z dnia 13 czerwca 2023 r., sygn. V KS 8/23.

16

Trudno przyjąć, że nieprzeprowadzenie pojedynczego, choćby ważnego, dowodu ma rangę tak rażącego uchybienia, że wręcz dyskwalifikuje postępowanie przed sądem I instancji.

Wyrok SN z dnia 29 czerwca 2023 r., sygn. IV KS 18/23.

17

Art. 439 k.p.k.

Kasację na korzyść można wnieść jedynie w razie skazania za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe na karę pozbawienia wolności bez warunkowego zawieszenia jej wykonania. Ograniczenie to z mocy art. 523 § 4 pkt 1 k.p.k. nie obowiązuje w odniesieniu do kasacji stron w zakresie uchybień wymienionych w art. 439 k.p.k.

Wyrok SN z dnia 10 maja 2023 r., sygn. V KK 496/22.

18

Art. 537a k.p.k.

Samo naruszenie normy art. 457 § 3 k.p.k. – stosownie do art. 537a k.p.k. – nie może powodować uchylenia wyroku sądu odwoławczego.

Wyrok SN z dnia 1 czerwca 2023 r., sygn. II KK 94/23.

19

Art. 539a § 1 k.p.k.

Zgodnie z dyspozycją art. 539a § 1 k.p.k. nadzwyczajny środek zaskarżenia w postaci skargi na wyrok sądu odwoławczego można wnieść wówczas, gdy wydanie na etapie postępowania apelacyjnego orzeczenia o charakterze kasatoryjnym naruszało treść art. 437 k.p.k. lub też gdy przy wydaniu tego orzeczenia wystąpiła bezwzględna przyczyna odwoławcza z art. 439 § 1 k.p.k.

Wyrok SN z dnia 18 maja 2023 r., sygn. I KS 3/23.

20

Art. 539a § 3 k.p.k.

W myśl dyspozycji art. 539a § 3 k.p.k. skarga na wyrok sądu odwoławczego uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania, może być wniesiona wyłącznie z powodu naruszenia art. 437 k.p.k. lub z powodu uchybień określonych w art. 439 § 1 k.p.k.

Wyrok SN z dnia 9 maja 2023 r., sygn. IV KS 8/23.

21

Art. 93 k.p.w.

Zgodnie z dyspozycją art. 93 § 2 k.p.w., orzekanie w postępowaniu nakazowym możliwe jest jedynie wtedy, gdy okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości. Stwierdzenie spełnienia tej przesłanki wymaga zatem dokonania ustaleń, w świetle których zaistnienie czynu zabronionego jako wykroczenia, sprawstwo oraz wina obwinionego są niewątpliwe. Powinno to wynikać z załączonych do wniosku o ukaranie, a uznanych przez sąd za ujawnione, materiałów dowodowych.

Wyrok SN z dnia 24 maja 2023 r., sygn. IV KK 161/23.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

Art. 77 § 1 k.k.

22

Zgodnie z dyspozycją art. 77 § 1 k.k. skazanego na karę pozbawienia wolności sąd może warunkowo zwolnić z odbycia reszty kary tylko wówczas, gdy jego postawa, właściwości i warunki osobiste, okoliczności popełnienia przestępstwa oraz zachowanie po jego popełnieniu i w czasie odbywania kary uzasadniają przekonanie, że skazany po zwolnieniu będzie stosował się do orzeczonego środka karnego lub zabezpieczającego i przestrzegał porządku prawnego, w szczególności nie popełni ponownie przestępstwa.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2023 r., sygn. II AKzw 396/23.

23

Rozpoznając wniosek o udzielenie warunkowego przedterminowego zwolnienia należy ocenić przez pryzmat wszystkich ustawowych okoliczności i ustalając prognozę kryminologiczno-społeczną wskazać, które z nich sprzeciwiają się postawieniu pozytywnej prognozy, ewentualnie przemawiają za udzieleniem warunkowego przedterminowego zwolnienia. Dodatnia prognoza powinna być zatem rezultatem kumulatywnej oceny wszystkich kryteriów zawartych w normie art. 77 § 1 k.k. i na tej podstawie sąd powinien dopiero zważyć, czy skazany zasługuje na dobrodziejstwo warunkowego przedterminowego zwolnienia.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2023 r., sygn. II AKzw 378/23.

24

Art. 286 k.k.

W sprawie nie ma żadnego dowodu wskazującego na świadomość oskarżonej, że przekazane przez nią dane zostaną wykorzystane do popełnienia

przestępstwa oszustwa z art. 286 § 1 k.k. oraz prania pieniędzy z art. 299 § 1 k.k. Oskarżona nie chciała, aby podane przez nią dane zostały wykorzystane do oszukania kogokolwiek oraz do „prania pieniędzy”. Działała też w dobrej wierze przekonana, że udziela pomocy upadłemu przedsiębiorcy, a nie, że udziela pomocy do popełnienia przestępstwa. Te dwie przesłanki wyłączają zamiar oskarżonej, niezależnie od tego, że przy bardziej roważnym czy mniej naiwnym postępowaniu tego błędu można było uniknąć.

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 10 maja 2023 r., sygn. II AKa 428/22.

Prawo karne procesowe

25

Art. 4 k.p.k.

Zarzut obrazy art. 4 k.p.k. nie może być podstawą środka odwoławczego, jako że przepis ten zawiera ogólną zasadę postępowania, nie nakazuje, ani nie zakazuje sądowi konkretnego sposobu procedowania. Wykazanie, że w toku postępowania odwoławczego doszło do naruszenia zasady obiektywizmu wymaga wskazania uchybień konkretnych przepisów służących realizacji tej zasady.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 2 marca 2023 r., sygn. II AKa 552/22.

26

Art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k.

Brak skargi uprawnionego oskarżyciela w rozumieniu art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k. wchodzi w grę tylko w toku sądowego stadium procesu i tylko w odniesieniu do takiej osoby, która swoją skargą zainicjowała postępowanie główne, działając jako m.in. oskarżyciel prywatny, pomimo że nie była osobą do tego uprawnioną lub orzeczono o czynie niezawartym w akcie oskarżenia. Chodzi zatem o dwa rodzaje przypadków – pierwszy, gdy osoba nie miała żadnej legitymacji do wystąpienia z oskarżeniem (m.in. nie była pokrzywdzonym przestępstwem ściganym z oskarżenia prywatnego/subsydiarnego), drugi, gdy czyn przypisany jest nietożsamy z czynem zarzuconym (co oznacza, że orzeczono w przedmiocie przestępstwa, którego osądzenia w ogóle nie żądał oskarżyciel).

Wyrok SA w Poznaniu z dnia 6 czerwca 2023 r., sygn. II AKa 125/22.

27

Art. 168b k.p.k.

Dowody uzyskane w toku kontroli operacyjnej, niebędące w czasie obowiązywania art. 19 ust. 15c ustawy o Policji przedmiotem wniosku, który prokurator był zobligowany skierować do sądu na podstawie tego przepisu, nie mogą być wykorzystane przez sąd w procesie w oparciu o art. 168b k.p.k.

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 3 kwietnia 2023 r., sygn. II AKa 501/21.

28

Art. 192a § 2 k.p.k.

Na podstawie art. 192a § 2 w zw. z § 1 k.p.k. za zgodą osoby badanej można przeprowadzić dowód z opinii biegłego z zastosowaniem środków technicznych mających na celu kontrolę nieświadomych reakcji organizmu tej osoby, jednak wyłącznie w celu ograniczenia kręgu osób podejrzanych lub ustalenia wartości dowodowej ujawnionych śladów, a nie w celu prowadzenia w tym trybie przesłuchania oskarżonego lub świadka.

Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 15 czerwca 2023 r., sygn. II AKa 125/23.

29

Art. 431a k.k.w.

Zgodnie z treścią art. 431a k.k.w. sąd penitencjarny może udzielić skazanemu zezwolenia na odbycie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego, jeżeli wobec skazanego orzeczono karę pozbawienia wolności nieprzekraczającą jednego roku i 6 miesięcy albo wobec skazanego orzeczono karę pozbawienia wolności w wymiarze niższym niż 3 lata i któremu do odbycia w zakładzie karnym pozostała część tej kary w wymiarze nie większym niż 6 miesięcy, a nie zachodzą warunki przewidziane w art. 64 § 1 k.k.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2023 r., sygn. II AKzw 461/23.

30

Art. 114 k.p.w.

Zgodnie z art. 114 § 1 k.p.w. zasądzenie odszkodowania i zadośćuczynienia jest możliwe, jeśli umorzenie postępowania (po wznowieniu poprzednio prowadzonego, w którym nastąpiło skazanie) nastąpiło z powodu okoliczności, które istniały i uzasadniały umorzenie postępowania już w chwili wydania prawomocnego orzeczenia, które zostało uchylone w wyniku wznowienia postępowania.

Wyrok SA w Szczecinie z dnia 26 stycznia 2023 r., sygn. II AKa 253/22.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

31

Art. 67l ust. 4 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1876) w związku z art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.

Orzeczenie wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych ustalające wysokość kosztów postępowania stanowi tytuł egzekucyjny i może zostać zaopatrzone w klauzulę wykonalności (art. 67l ust. 4 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1876 w związku z art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.).

Z uzasadnienia:

Postępowanie przed wojewódzkimi komisjami do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych (dalej: „komisja”) – stanowiące pozasądową drogę dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia za szkodę poniesioną przez pacjenta w wyniku zdarzenia medycznego (art. 67a–67 u.p.p.) – zostało wprowadzone ustawą z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2011 r., Nr 113, poz. 660 – dalej: „ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r.”).

Zostało ono skonstruowane w ten sposób, że w jego pierwszej fazie komisja orzeka, czy zdarzenie, którego następstwem była szkoda majątkowa lub niemajątkowa stanowiło zdarzenie medyczne (art. 67j ust. 1 u.p.p.).

W drugiej fazie zmierza natomiast do ustalenia wysokości odszkodowania lub zadośćuczynienia należnego podmiotowi składającemu wniosek, które mogą prowadzić do wydania zaświadczenia stanowiącego tytuł wykonawczy (art. 67k ust. 4 i 8 u.p.p.). Komisja w przeciwieństwie do sądu, nie bada jednak rozmiarów szkody majątkowej ani krzywdy wyrządzonej pacjentowi albo jego spadkobiercom. Jest ona określana na zasadach wynikających z ustawy o prawach pacjenta i nie musi odpowiadać wysokości poniesionej szkody (art. 67k ust. 4 i 5 u.p.p.). Zgodnie z art. 67o u.p.p. w zakresie nieuregulowanym przepisami art. 67a–67m u.p.p. do

postępowania przed komisją stosuje się odpowiednio szczegółowo wymienione przepisy kodeksu postępowania cywilnego.

Wniosek o ustalenie zdarzenia medycznego podlega opłacie w kwocie 200 zł uiszczanej na rachunek właściwego urzędu wojewódzkiego, która jest zaliczana na poczet kosztów postępowania przed komisją (art. 67d ust. 3 i 4 u.p.p.). Zgodnie z art. 67l ust. 3 u.p.p. koszty postępowania przed komisją ponosi: podmiot składający wniosek – w przypadku orzeczenia o braku zdarzenia medycznego; szpital – w przypadku orzeczenia o zdarzeniu medycznym; ubezpieczyciel – w przypadku, gdy nie przedstawi w terminie, o którym mowa w art. 67k ust. 2 u.p.p., propozycji odszkodowania i zadośćuczynienia i jest obowiązany do ich wypłaty na zasadach wynikających z art. 67k ust. 3 u.p.p.

Wysokość kosztów postępowania komisja ustala w orzeczeniu. Kwotę stanowiącą równowartość kosztów uiszcza się na rachunek właściwego urzędu wojewódzkiego (art. 67l ust. 4 u.p.p.). Koszty postępowania przed komisją stanowią: opłata o której mowa w art. 67d ust. 3 u.p.p., zwrot kosztów podróży i noclegu oraz utraconych zarobków lub dochodów osób wezwanych (art. 67l ust. 5 pkt 2 u.p.p.) oraz wynagrodzenie za sporządzenie opinii (art. 67l ust. 5 pkt 3 u.p.p.).

Na tle tej regulacji, powstała wątpliwość przedstawiona przez Sąd Rejonowy, czy orzeczenie komisji ustalające wysokość kosztów postępowania zgodnie z art. 67l ust. 4 u.p.p. stanowi tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. i może zostać zaopatrzone w klauzulę wykonalności.

Zagadnienie to nie było przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego, jest ono natomiast przedmiotem rozbieżnych orzeczeń w praktyce sądów powszechnych. Część sądów przyjmuje, że orzeczenie komisji o kosztach stanowi tytuł egzekucyjny, któremu może być nadana klauzula wykonalności, a część uznaje, że orzeczenie to nie spełnia wymogów art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. i nie podlega zaopatrzeniu w klauzulę wykonalności.

W doktrynie również prezentowane są w tym przedmiocie rozbieżne stanowiska. Wskazuje się, że egzekucja kosztów określonych w orzeczeniu komisji jest dopuszczalna, jednak bez określenia trybu tej egzekucji. Drugi pogląd zakłada natomiast, że wobec braku regulacji ustawowej przyjąć należy, że orzeczenie to nie podlega wykonaniu ani w drodze egzekucji sądowej ani administracyjnej, a ustawodawca skonstruował roszczenie, w którym uniemożliwił podmiotom uprawnionym jego prawną egzekucję. Prezentowane jest także stanowisko, że orzeczenie komisji o kosztach stanowi tytuł egzekucyjny, któremu może być nadana sądowa klauzula wykonalności ewentualnie, że podlega ono wykonaniu w drodze egzekucji administracyjnej.

Opowiedzieć należy się za przyjęciem, że orzeczenie komisji stanowi tytuł egzekucyjny o którym mowa w art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. i może być mu nadana klauzula wykonalności.

Tytułem egzekucyjnym jest dokument urzędowy stwierdzający istnienie i zakres nadającego się do egzekucji roszczenia wierzyciela, a jednocześnie

istnienie i zakres obowiązku prawnego dłużnika. Wyjątkowo tytułem egzekucyjnym może być dokument, który nie jest dokumentem urzędowym. Rodzaje tytułów egzekucyjnych określa art. 777 k.p.c. Należą do nich między innymi: orzeczenia sądu prawomocne lub podlegające natychmiastowemu wykonaniu, jak również ugoda zawarta przed sądem (art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c.), orzeczenia referendarza sądowego prawomocne lub podlegające natychmiastowemu wykonaniu (art. 777 § 1 pkt 1¹ k.p.c.), a także inne orzeczenia, ugody i akty, które z mocy ustawy podlegają egzekucji sądowej (art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.).

Podstawą egzekucji jest tytuł wykonawczy, który może powstać w sądowym postępowaniu cywilnym lub karnym, a także w trybie pozasądowym. Tytułem wykonawczym jest tytuł egzekucyjny zaopatrzony w klauzulę wykonalności, chyba że ustawa stanowi inaczej i przewiduje, że klauzula wykonalności nie jest warunkiem wszczęcia postępowania egzekucyjnego (art. 776 k.p.c.). Przez nadanie klauzuli wykonalności sąd stwierdza, że tytuł egzekucyjny odpowiada wszelkim wymaganiom przez prawo warunkom, od których uzależniona jest możliwość wszczęcia postępowania egzekucyjnego.

Świadczenie przyznane uprawnionemu pacjentowi i stwierdzone w tytułach wykonawczych, o których mowa w art. 67k ust. 4 i art. 67k ust. 2 w związku z art. 67 ust. 8 i 10 u.p.p. ma charakter cywilnoprawny i jest egzekwowane w drodze egzekucji sądowej. Tytuły wykonawcze stanowi: zaświadczenie wystawione przez komisję, w którym stwierdza ona złożenie wniosku o ustalenie zdarzenia medycznego, wysokość odszkodowania lub zadośćuczynienia oraz fakt nieprzedstawienia propozycji należnych świadczeń (art. 67k ust. 4 u.p.p.), a także propozycja odszkodowania i zadośćuczynienia przedstawiona przez ubezpieczyciela albo podmiot leczniczy prowadzący szpital (art. 67k ust. 8 w związku z art. 67k ust. 10 u.p.p.). Do tytułów tych znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy działu II tytułu I części III Kodeksu postępowania cywilnego (art. 67k ust. 4 i 8 u.p.p.).

Ustawodawca jednoznacznie przy tym przesądził, że dokumenty te stanowią szczególny tytuł wykonawczy powstały w trybie pozasądowym. W konsekwencji podlegają wykonaniu bez nadawania im klauzuli wykonalności, a dłużnik może podjąć merytoryczną obronę przed egzekucją żądając pozbawienia tytułu wykonawczego, niebędącego orzeczeniem sądu, wykonalności w całości lub w części za pomocą powództwa opozycyjnego. Zgodnie z art. 840² k.p.c. jeżeli egzekucja prowadzona jest na podstawie tytułu egzekucyjnego lub innego dokumentu, któremu nie nadaje się klauzuli wykonalności, do ochrony praw dłużnika stosuje się odpowiednio przepisy art. 840 i 843 k.p.c. Brak odesłania w art. 67o u.p.p. do przepisów kodeksu postępowania cywilnego o powództwach przeciwegzekucyjnych oceny tej nie zmienia, skoro dotyczy ono postępowania przed komisją, a nie sądem uprawnionym do rozpoznania powództwa opozycyjnego.

Zaświadczenie wystawione przez komisję nie zawiera jednak rozstrzygnięcia o kosztach postępowania, znajduje się ono bowiem w orzeczeniu o zdarzeniu medycznym. Z kolei orzeczenie komisji o stwierdzeniu czy zdarzenie, którego następstwem była szkoda majątkowa lub niemajątkowa, stanowiło zdarzenie medyczne ma charakter orzeczenia ustalającego, zbędne było zatem rozstrzygnięcie przez ustawodawcę o jego wykonalności. Ustawodawca pominął jednak, że częścią orzeczenia ustalającego komisji jest rozstrzygnięcie o kosztach, które ze swej istoty nadaje się do wykonania.

Brak regulacji w tym przedmiocie nie stanowił świadomej decyzji ustawodawcy, by wyłączyć możliwość wyegzekwowania kosztów postępowania przed komisją. Nie wskazuje na to ani treść przepisów rozdziału 13 a ustawy o prawach pacjenta ani proces legislacyjny towarzyszący wejściu w życie ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r.

Ustawodawca wyraźnie bowiem określił kto ponosi koszty postępowania przed wojewódzką komisją (art. 67l ust.3–6 u.p.p.) i nałożył na komisję obowiązek ich ustalenia w orzeczeniu rozstrzygającym sprawę co do istoty, zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik postępowania (art. 67l ust. 4 u.p.p.). W przypadku wydania orzeczenia o zdarzeniu medycznym koszty postępowania ponosi podmiot leczniczy prowadzący szpital. W sytuacji, gdy ubezpieczyciel nie przedstawi w określonym w ustawie terminie propozycji odszkodowania i zadośćuczynienia to on ponosi koszty postępowania. W przypadku wydania orzeczenia o braku zdarzenia medycznego do pokrycia tych kosztów zobowiązany jest natomiast wnioskodawca, chyba że komisja – stosując art. 102 k.p.c. – nie obciąży go tymi kosztami (art. 67l ust. 3 i 4 u.p.p.).

Z regulacji tej wynika, że Skarb Państwa i wnioskodawca mają, w razie wydania przez komisję orzeczenia stwierdzającego wystąpienie zdarzenia medycznego, roszczenie do podmiotu leczniczego prowadzącego szpital o zwrot kosztów. Staje się ono wymagalne w dacie uprawomocnienia się orzeczenia komisji, a więc bezskutecznego upływu terminu na złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy albo wydania orzeczenia w wyniku postępowania toczącego się z wniosku o ponowne rozpatrzenie. Wierzycielem kosztów należnych Skarbowi Państwa jest Skarb Państwa reprezentowany przez właściwego wojewodę, podobnie jak na gruncie postępowań sądowych wierzycielem w zakresie kosztów sądowych może być Skarb Państwa reprezentowany przez prezesa właściwego sądu. Nie do zaakceptowania jest zatem stanowisko, że zgodnie z wolą ustawodawcy koszty te przy braku dobrowolnej zapłaty nie podlegają egzekucji i jako takie są pokrywane przez wnioskodawcę mimo stwierdzenia zaistnienia zdarzenia medycznego lub Skarb Państwa – właściwego wojewodę.

Nie przekonuje pogląd, że orzeczenie komisji o kosztach podlega wykonaniu w drodze egzekucji administracyjnej na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 479, ze zm. – dalej: „u.p.e.a.”). Komisja nie jest organem admi-

nistracji publicznej a orzeczenia przez nią wydane nie mają przymiotu aktu podjętego z obszaru administracji publicznej. Możliwość wszczęcia postępowania w drodze egzekucji administracyjnej na podstawie innych orzeczeń jest natomiast możliwa tylko wtedy, gdy odrębne ustawy tak stanowią (art. 4 u.p.e.a.), a regulacji takiej brak.

Ponadto sprawa na gruncie, której komisja wydaje orzeczenie o kosztach ma charakter cywilnoprawny. O tym czy sprawa ma charakter cywilny w pierwszej mierze decyduje charakter stosunku prawnego z którego sprawa ta wynika. Wprawdzie wpływy z kosztów postępowania stanowią dochód budżetu państwa (art. 67l ust. 5 u.p.p.), to jednak komisje rozstrzygają sprawy cywilne z zakresu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym, prowadząc pozasądowe postępowanie cywilne. Nie ma wątpliwości, że dochodzenie ustalenia, że zdarzenie objęte wnioskiem ma charakter zdarzenia medycznego zdefiniowanego w art. 67 a u.p.p. i domaganie się w następstwie jego zaistnienia odszkodowania lub zadośćuczynienia jest sprawą cywilną (art. 1 k.p.c.).

Oceny tej nie zmienia okoliczność, że sprawa ta jest rozpoznawana w postępowaniu pozasądowym, sprawy cywilne w rozumieniu materialnym mogą być bowiem przez ustawodawcę przekazane do właściwości innych organów (art. 2 § 3 k.p.c.). Na cywilny charakter postępowania przed komisją wskazuje także fakt, że nie wydaje ona rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej, art. 67o u.p.p. zawiera odesłanie do wielu enumeratywnie wymienionych przepisów kodeksu postępowania cywilnego a nie kodeksu postępowania administracyjnego, sprawę rozstrzyga organ niezależny od stron, które są równorzędne wobec siebie, a postępowanie ma charakter kontradiktoryjny i dwustronny.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się przy tym, że orzeczenia komisji nie podlegają kontroli sądowoadministracyjnej, ponieważ nie rozstrzygają sprawy administracyjnej, nie zostały wydane przez organ administracji publicznej albo wykonujący zadania z zakresu administracji publicznej i nie można im przypisać waloru decyzji administracyjnej ani aktu z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (zob.m.in. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 2015 r., sygn. II OSK 554/15, niepubl.).

Skoro orzeczenie o kosztach, będące integralną częścią orzeczenia stwierdzającego zaistnienie zdarzenia medycznego lub jego brak, jest wydawane w tym samym postępowaniu, względy systemowe przemawiają za przyjęciem, że podlega ono wykonaniu w drodze egzekucji sądowej analogicznie jak przyznane poszkodowanemu świadczenie.

Przemawia za tym akcesoryjny charakter rozstrzygnięcia o kosztach w stosunku do orzeczenia o przedmiocie żądania wniosku, który ma charakter cywilnoprawny, jak i brak uzasadnienia do wprowadzania odmiennych trybów egzekucji w stosunku do świadczeń przyznawanych w ramach jednego postępowania. Ponadto wierzytelność z tytułu kosztów może przysługiwać nie tylko Skar-

bowi Państwa ale także wnioskodawcy. Osoba, która nie ma cech wierzyciela w rozumieniu art. 1a pkt 13 i art. 5 u.p.e.a., nie może natomiast doprowadzić do wszczęcia administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Nieuzasadnione byłoby zatem wprowadzenie różnych trybów egzekucji w stosunku do roszczeń o koszty powstałych w ramach tego samego postępowania, w zależności od podmiotu, który to roszczenie zgłasza.

De lege lata brak jest przepisu przewidującego, że rozstrzygnięcie o kosztach postępowania przed komisją zawarte w orzeczeniu tej komisji o ustaleniu zdarzenia medycznego stanowi tytuł wykonawczy, a okoliczność, że orzeczenie stanowi tytuł wykonawczy musi być – zgodnie z art. 776 k.p.c. – stwierdzona przepisem ustawy. Przesłanki wystawienia tytułu wykonawczego muszą być interpretowane ściśle, a reguła ta nabiera szczególnego znaczenia w przypadku tytułów wykonawczych nie pochodzących od sądu.

Przyjmując zatem należy, że stanowi ono tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c., a brak odesłania przez ustawodawcę przy rozstrzygnięciu o kosztach do odpowiedniego stosowania przepisów tytułu I części III Kodeksu postępowania cywilnego, tak jak to zostało uczynione w art. 67k ust. 4 i 8 u.p.p., jest wynikiem niedopatrzeń ze strony ustawodawcy, co przemawia za istnieniem luki w prawie.

Analogia w postępowaniu cywilnym pełni funkcję naprawczą wypełniając luki konstrukcyjne prowadzące do dysfunkcjonalności mechanizmu postępowania cywilnego, wynikające między innymi – tak, jak w rozpoznawanym przypadku – z niedopatrzeń ze strony ustawodawcy. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się, że w przypadku luk konstrukcyjnych stosowanie analogii staje się koniecznością (zob.m.in. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 1998 r., sygn. III CZP 69/97, OSNCP 1998, nr 7–8, poz. 111 i postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2011 r., sygn. III CO 5/11, OSNC 2012, nr 2, poz. 21). W rozpoznawanym przypadku z uwagi na cywilny charakter postępowania powinna być ona wypełniona przez odpowiednie stosowanie kodeksu postępowania cywilnego.

Zgodnie z art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c., który zawiera niewyczerpujący katalog tytułów egzekucyjnych, są nimi orzeczenia, ugody i akty, które z mocy ustawy podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej. Orzeczenie komisji może być takim tytułem, a oceny tej nie zmienia brak jednoznacznej regulacji ustawowej w tym przedmiocie w ustawie o prawach pacjenta oraz brak odesłania w art. 67o u.p.p. do art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.

Dla bytu tytułu egzekucyjnego nie ma bowiem znaczenia czy ustawodawca posłużył się takim określeniem, także w przypadku tytułów pozasądowych. Istotne jest to czy spełnia on warunki ogólne przewidziane w przepisach prawa dla tytułów egzekucyjnych (określenie świadczenia, dłużnika i wierzyciela) oraz dla danego tytułu egzekucyjnego w przepisach szczególnych, a także czy został przekazany do wykonania w drodze egzekucji sądowej. Do tytułów egzekucyj-

nych będą zaliczone te akty, które spełniają warunki ustalone dla tych tytułów, niezależnie od tego, jakim pojęciem posłużył się ustawodawca.

Za analogicznym stosowaniem art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. przemawia również badanie procesu legislacyjnego poprzedzającego wprowadzenie do systemu prawnego postępowania przed komisjami (zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy z dnia 15 października 2010 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3488).

Wprawdzie intencje, czy wola ustawodawcy nie mogą przesądzać o treści wyinterpretowanej z uchwalonego przepisu normy prawnej, ale nie powinno się od tych motywów abstrahować (zob.m.in. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2008 r., sygn. III CZP 130/07, OSNC 2008, nr 10, poz.108 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. IV CSK 290/07, niepubl.).

W uzasadnieniu projektu ustawy wyraźnie wskazano, że postępowanie przed komisją dotyczy spraw cywilnych. Ustawodawca zmierzał do odciążenia powszechnego systemu sądownictwa cywilnego przez stworzenie uproszczonego, szybkiego, skutecznego, alternatywnego do drogi sądowej systemu rozstrzygania sporów w związku z ujemnymi następstwami związanymi z niewłaściwym procesem diagnozowania i leczenia pacjentów. Abstrahując tu od oceny czy przyjęte rozwiązania mogą taki rezultat zapewnić, sprzeczne z tym zamierzeniem byłoby tworzenie regulacji, które nie mogą być egzekwowane. Z analizowanych materiałów przygotowawczych nie wynika, by zamiarem ustawodawcy było pozbawienie wnioskodawcy i Skarbu Państwa prawa do przymusowego wyegzekwowania należnych im kosztów.

Za przyjętym stanowiskiem przemawia również okoliczność, że funkcja postępowania egzekucyjnego stanowi część funkcji całego postępowania cywilnego, które polega na przymusowym urzeczywistnieniu skonkretyzowanych w tytule egzekucyjnym norm prawnych. Uprawniony musi mieć zatem możliwość zrealizowania prawa do sądu, które nie wyczerpuje się na etapie samego wydania rozstrzygnięcia, lecz wymaga stworzenia warunków do jego wykonania. Wykluczyć zatem należy zamierzone tworzenie przez racjonalnego ustawodawcę norm prawnych, które nie pozwalałyby na realizację tej funkcji. Do takich wniosków musiałoby prowadzić przyjęcie, że ustawodawca skonstruował roszczenie, które w części dotyczącej kosztów może być wykonane ale nie może to nastąpić ani w trybie egzekucji administracyjnej ani sądowej, skoro brak jest w tym zakresie regulacji ustawowej. Ocenę tę wspiera konieczność wykładni norm prawnych tak, by nie doprowadzić do irracjonalnych konsekwencji wprowadzonych przez ustawodawcę rozwiązań.

Odrzucić należy rozwiązanie, że wydane przez komisję orzeczenie o kosztach nie jest sądowym tytułem egzekucyjnym w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. a jedynie orzeczeniem przyznającym uprawnienie, które jeżeli nie zosta-

nie dobrowolnie zaspokojone, to w celu stworzenia warunków do jego przymusowej realizacji musi być dochodzone przed sądem powszechnym, po to by sąd mógł wydać co do niego orzeczenie mogące stać się następnie tytułem egzekucyjnym w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 1 k.p.c. Uznać należy, że angażowanie sądów powszechnych w orzekanie o powinności spełnienia tego samego świadczenia wyłącznie w celu stworzenia uprawnionemu warunków do jego wyegzekwowania nie może być ocenione jako racjonalne korzystanie z instrumentów systemowych w celu udzielenia ochrony prawnej poszukującym takiej ochrony podmiotom (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 7 lutego 1997 r., sygn. III CZP 1/97, OSNC 1997, nr 8, poz. 98).

Brak również, jakichkolwiek racji funkcjonalnych i aksjologicznych mających przemawiać za niedopuszczalnością egzekucji kosztów, a przyjęte rozwiązanie jest zgodne z kierunkiem działania ustawodawcy, choć wprost niewyraźnym w ustawie o prawach pacjenta.

Uchwała SN z dnia 26 stycznia 2023 r., sygn. III CZP 117/22.

Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

Prawo Pracy

32

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 (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2095 z późn. zm.)

Rozpoznanie sprawy cywilnej przez sąd drugiej instancji w składzie jednego sędziego ukształtowanym na podstawie 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2095 z późn. zm.) ogranicza prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), ponieważ nie jest konieczne dla ochrony zdrowia publicznego (art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) i prowadzi do nieważności postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c.) oraz postanowił nadać uchwale moc zasady prawnej i ustalił, że przyjęta w uchwale wykładnia prawa obowiązuje od dnia jej podjęcia.

Z uzasadnienia:

1. Rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego w niniejszej uchwale wymagało odniesienia się do szeregu różnego rodzaju szczegółowych problemów prawnych. Wielowątkowość argumentacji leżącej u podstaw wydanego orzeczenia uzasadnia ograniczenie do niezbędnego minimum wywodów dotyczących doktrynalnego i orzeczniczego tła, którego uwzględnienie zadecydowało o osta-

tecznym kierunku rozstrzygnięcia pytania prawnego Sądu Rejonowego Katowice – Zachód w Katowicach.

2. Przedstawiony do rozstrzygnięcia problem prawny dotyczy prawa do sądu jako prawa podstawowego. Prawo to, zarówno w wymiarze krajowym, unijnym jak i międzynarodowym, jest w systematyce praw i wolności prawem o najważniejszym znaczeniu z punktu widzenia zagwarantowania wszystkich innych praw podstawowych oraz uprawnień i obowiązków wynikających z ustawodawstwa zwykłego. To doniosłe znaczenie prawa do sądu w systematyce praw podstawowych każdego z systemów prawnych składających się na porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej, z jednej strony, nakłada na Sąd Najwyższy szczególną odpowiedzialność przy rozpoznawaniu zagadnień prawnych dotyczących tego prawa. Z drugiej strony, uzasadnia wykorzystanie wszystkich dopuszczalnych zabiegów interpretacyjnych w celu zapewnienia realizacji tego prawa w ramach zadań powierzonych Sądowi Najwyższemu na mocy art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1904 z późn. zm., dalej: uSN). Uprawnia również do zastosowania instytucji procesowych znajdujących się w dyspozycji Sądu Najwyższego, by zarówno sam Sąd Najwyższy, jak i sądy powszechne, jak najszerzej respektowały w swojej działalności prawo do sądu jako prawo przysługujące przede wszystkim jednostkom, w szczególności zaś obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej. Znaczenie praktyczne prawa do sądu dla każdego uzasadnia także daleko idącą samodzielność decyzyjną Sądu Najwyższego przy rozpoznawaniu niniejszego zagadnienia, gdyż kto jak nie sąd spełniający – jeszcze – wymogi niezależności od innych władz i bezstronności ma bronić prawa do sądu przed bezprawnymi ograniczeniami ze strony ustawodawcy uwolnionego od efektywnej kontroli konstytucyjności jego działań?

Brak sprzeczności składu 1-osobowego z Europejską Konwencją Praw Człowieka

3. Odnosząc się w pierwszej kolejności do zagadnienia prawnego dotyczącego zgodności art. 15z¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID–19 z art. 6 ust. 1 EKPCz, Sąd Najwyższy stwierdził, że sama rezygnacja przez prawodawcę krajowego ze składu kolegiального na rzecz składu jednoosobowego bez wykazania obiektywnych argumentów świadczących o zagrożeniu niezawisłości i bezstronności sądu nie stanowi naruszenia standardu konwencyjnego.

Standard ten nie przewiduje wymogu składu kolegiального. Skład sądu ukształtowany ustawą COVID–19, odpowiada wymogom sądu ukształtowanego ustawą w rozumieniu Konwencji z racji jednoznaczności rozwiązania przyjętego w krajowej procedurze ustawodawczej. Orzecznictwo ETPCz dopuszcza zmiany ustawowe co do składu sądu także w trakcie trwania procesu. Takie ewentualne zmiany powinny być oceniane z perspektywy naruszenia niezawisłości

i bezstronności sądu, ewentualnie wymogu dotyczącego „sądu ustanowionego ustawą”. W standardzie konwencyjnym chodzi bowiem o to, by sądownictwo mogło wykonywać swoje obowiązki bez niewłaściwej ingerencji i zachowania w ten sposób rządów prawa oraz rozdziału władz (wyroki ETPCz w sprawie Gudmundur Andri Astradsson przeciwko Islandii, skarga nr 26374/18; w sprawie Fruni przeciwko Słowacji, skarga nr 8014/07, § 134). Wyraz „ustawa” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji oznacza nie tylko przepisy o utworzeniu i właściwości organów sądowych, ale również każdy inny przepis, który w przypadku jego naruszenia powoduje, że udział jednego lub więcej sędziów w rozpatrywaniu sprawy staje się niezgodny z prawem (wyroki ETPCz: w sprawie Gorguiladze przeciwko Gruzji, skarga nr 4313/04; w sprawie Pandjikidze i inni przeciwko Gruzji, skarga nr 30323/02; w sprawie DMD Group a.s. przeciwko Słowacji, skarga nr 19334/03). Z kolei wymóg legalności sądu lub trybunału z definicji obejmuje jego skład (wyrok ETPCz w sprawie Posokhov przeciwko Rosji, skarga nr 63486/00). Dlatego zwrot „ustanowiony ustawą” odnosi się nie tylko do podstawy prawnej samego istnienia „sądu”, ale również przestrzegania przezeń konkretnych regulacji odnoszących się do jego funkcjonowania oraz składu orzekającego w konkretnej sprawie (wyrok ETPCz w sprawie Sokurenko i Strygun przeciwko Ukrainie, skargi nr 29458/04 i 29465/04). Przepis art. 6 ust. 1 Konwencji nie narzuca jednak państwom-stronom tej umowy konkretnego modelu składu sądu, tak pod względem jego liczebności, jak i stopnia uzawodowienia, zaś sprawowanie kontroli instancyjnej przez sąd jednoosobowy nie budzi zastrzeżeń Trybunału, jeśli jest on ustanowiony ustawą i posiada tzw. pełną jurysdykcję (wyroki ETPCz w sprawie Grecu przeciwko Rumunii, skarga nr 75101/01; w sprawie Belilos przeciwko Szwajcarii, skarga nr 10328/83). Sama zmiana składu z trzyosobowego na jednoosobowy nie daje podstaw do stwierdzenia naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji. Tym samym z perspektywy treści pytania prawnego Sądu Rejonowego Katowice – Zachód w Katowicach, należałoby poprzestać na przyjęciu, że sąd w składzie jednoosobowym wynikający z epizodycznych regulacji art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID–19 jest „sądem ustanowionym ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPCz.

Dopuszczalność uwzględnienia standardu wynikającego z art. 45 Konstytucji RP

4. W tej kwestii Sąd Najwyższy uznał jednak, mimo zgłoszonych wątpliwości, że nie może poprzestać przy rozstrzyganiu zagadnienia prawnego na standardzie konwencyjnym, tym bardziej, że w postanowieniu o przekazaniu sprawy do rozstrzygnięcia przez skład powiększony Sądu Najwyższego zwrócono uwagę na konieczność uwzględnienia kontekstu konstytucyjnego przy rozstrzyganiu takiego zagadnienia prawnego. Sąd Najwyższy w pełni respektuje wyrażane w dotychczasowym orzecznictwie stanowisko co do szczególnej roli, jaką

w systemie prawnym pełni instytucja pytań prawnych z art. 390 k.p.c., z której skorzystał Sąd Rejonowy w niniejszej sprawie (zamiast wielu zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2022 r., sygn. III PZP 2/21, OSNP 2023, nr 3, poz. 25). Sąd Najwyższy uznaje jednak, że w sytuacji przedstawienia pytania prawnego dotyczącego wykładni lub zastosowania konkretnego przepisu ustawy, rozstrzygając zagadnienie prawne przy uwzględnieniu zasady *iura novit curia*, nie może pomijać wpływu norm wyższego rzędu w porządku prawnym obowiązującym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na wykładnię lub stosowanie powołanego przez sąd drugiej instancji przepisu prawa rangi ustawowej.

Z dotychczasowej praktyki Sądu Najwyższego wynikało, że przy rozstrzyganiu zagadnień prawnych należy uwzględniać także standard unijny mimo braku stosownego wzorca w pytaniu prawnym (np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 sierpnia 2019 r., sygn. III UZP 3/17, OSNP 2020, nr 4, poz. 37). W niniejszej sprawie wykorzystanie standardu unijnego jako wzorca wykładni, ewentualnie podstawy do zastosowania reguły *lex superior derogat legi inferiori*, nie było możliwe. W prawie unijnym nie wypracowano wymogu kolegialności orzekania w sądzie drugiej instancji jako elementu prawa do skutecznej ochrony sądowej. Skoro jednak z utartej praktyki Sądu Najwyższego wynikało, że prawo unijne – jako systemowo stojące wyżej od ustaw w hierarchii źródeł prawa obowiązującej na terytorium RP – należy zawsze uwzględniać niezależnie od inicjatywy procesowej stron (i to nawet w postępowaniu kasacyjnym, por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2020 r., sygn. III PK 53/19, OSNP 2021, nr 6, poz. 64 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo), to tym bardziej należało zweryfikować, w jaki sposób na wykładnię i stosowanie art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID-19 oddziałuje standard konstytucyjny. Jest to również, a nawet przede wszystkim, konsekwencją nadrzędności Konstytucji oraz zasady podległości sędziów (w tym sędziów Sądu Najwyższego) Konstytucji RP i zgodnych z nią ustawom.

5. Sama Konstytucja RP ogranicza władzę ustawodawczą parlamentu. W państwie członkowskim UE władza parlamentu jest dodatkowo ograniczona przez prawo unijne oraz źródła prawa międzynarodowego, w szczególności zaś EKPCz. Niedopuszczalne jest zatem – z perspektywy ochrony praw podstawowych – by Sąd Najwyższy mógł całkowicie samodzielnie i swobodnie, a nawet wbrew orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego, odmawiać zastosowania przepisów prawa polskiego lub dokonywać ich niezwykle twórczej wykładni w sprawach wchodzących w zakres zastosowania prawa unijnego, bądź objętych prawami podstawowymi gwarantowanymi w EKPCz, a nie mógł ocenić, czy stosowanie przepisów ustawy epizodycznej ingerującej w zasadę prawa procesowego nie wywołuje skutku nie do pogodzenia ze standardem konstytucyjnym. Także wydawanie orzeczeń na podstawie regulacji ustawowych, które są niekonstytucyjne, ale co do których niekonstytucyjności nie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, jest nie do pogodzenia z zasadą państwa prawnego

i z zasadą nadrzędności Konstytucji RP oraz podległości sędziów Konstytucji RP oraz zgodnym z nią ustawom (L. Garlicki: Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, PS 2016, nr 7–8, s. 13–14).

6. Działanie Sądu Najwyższego w niniejszej sprawie jest więc legitymowane w ustroju demokracji konstytucyjnej przez samo istnienie Konstytucji, której znaczenie byłoby podważone, gdyby wykluczona została możliwość dokonywania kontroli ustawodawcy w zakresie konstytucyjności stanowionej przez niego prawa przez podmiot od ustawodawcy niezależny [R. Piotrowski, Rozdział I. Dylematy władzy sądowniczej w ustroju demokratycznym, (w:) J. Ciapała, R. Piszko, A. Pyrzyńska (red.), Dylematy wokół prawa do sądu, Warszawa 2022, s. 8]. Konstytucja wyznacza granice dla reprezentantów narodu dzierżących władzę ustawodawczą. Dzięki sprawowaniu funkcji kontrolnej przez sądy, suweren ma gwarancję, że czynności podejmowane w jego imieniu przez jego przedstawicieli zasiadających w organach władzy ustawodawczej i wykonawczej, są wykonywane w sposób zgodny z Konstytucją. Sądy – działając w imieniu i interesie suwerena na podstawie legitymacji konstytucyjnej – mają obowiązek hamować działania ustawodawcze parlamentu, które prowadzą do naruszenia praw podstawowych gwarantowanych przez Konstytucję. Ich rola rośnie, gdy władza polityczna jest zainteresowana tym, by akty przez nią stanowione nie podlegały weryfikacji przez jakikolwiek niezależny i niefasadowy organ państwa.

Znaczenie dla stron i status zasady kolegialności orzekania przez sądy drugiej instancji

7. Z perspektywy standardu konstytucyjnego żadnych wątpliwości Sądu Najwyższego nie budziło, że skład kolegiálny sądu zapewnia z założenia wyższy standard orzeczniczy, a tym samym realizuje na wyższym poziomie prawo do sądu w aspekcie prawa do rzetelnego postępowania i tego jego elementu, jakim jest rozstrzygnięcie prawidłowe z merytorycznego punktu widzenia.

8. Kolegialność orzekania w sądach drugiej instancji ma długą tradycję w polskim prawodawstwie (zob. M. Dziurda, P. Grzegorzczak: The influence of COVID–19 pandemic on the Polish civil proceedings from the perspective of the Supreme Court, (w:) K. Gajda-Roszczyńska (red.), Impact of the COVID–19 Pandemic on Justice Systems. Reconstruction or Erosion of Justice Systems – Case Study and Suggested Solution, wyd. Brill 2023, w druku s. 87–90). Wprowadzono ją już w II RP i utrzymano w okresie PRL.

W III RP na mocy nowelizacji, która weszła w życie w dniu 11 kwietnia 1990 r., zasada kolegialności została *expressis verbis* wyrażona w art. 7 § 1 – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawą z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym,

Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 43, poz. 189 z późn. zm.) w art. 367 § 3 k.p.c. przyjęto, że rozpoznanie sprawy następuje w składzie trzech sędziów zawodowych.

9. W chwili wejścia w życie Konstytucji RP kolegialność orzekania przez sąd drugiej instancji była ugruntowaną zasadą procesu cywilnego, mającą swój normatywny wyraz w regulacji kodeksowej. Składała się zatem na zastany standard prawa do sądu, jaki został przejęty przez nową ustawę zasadniczą. Z tej przyczyny Sąd Najwyższy przyjmuje, że ograniczenia tej zasady wymagają oceny z perspektywy dochowania standardów postępowania właściwych dla rzetelnego postępowania w ramach prawa do sądu z art. 45 Konstytucji RP. Obecnie, 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.).

10. Istotną zmianę w uregulowaniu kwestii składu sędziowskiego rozpoznającego sprawy cywilne wprowadzono dopiero z mocy art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID–19. Przepis ten został dodany do wspomnianej ustawy na mocy ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1090).

Z tą zmianą należy zestawić status zasady kolegialności jako jednej z naczelnych zasad wymiaru sprawiedliwości [K. Torbus, Zarys teoretyczny zasad postępowania cywilnego, (w:) E. Marszałkowska-Krześ, I. Gil, Ł. Błaszczak (red.), Kodeks postępowania cywilnego z perspektywy pięćdziesięciolecia jego obowiązywania. Doświadczenia i perspektywy, Sopot 2016, s. 91 i n.; M. Skibińska, (w:) M. Rzewuski (red.), Postępowanie cywilne, Warszawa 2022, s. 27, 32; J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, Postępowanie cywilne, Warszawa 2016, s. 142; J. Skorupka, (w:) J. Skorupka (red.), Proces karny, Warszawa 2020, s. 150; G. Artymiak, (w:) P. Hofmański, P. Wieliński (red.), System prawa karnego procesowego. Tom III, Zasady procesu karnego, Warszawa 2014; M. Skibińska, O zasadności przepisu art. 15zsz1 ust. 1 pkt 4 ustawy antycovidowej z perspektywy konstytucyjnej zasady proporcjonalności, PPC 2023, nr 1, s. 106; J. Gudowski, Tradycja, postęp i coś jeszcze. Czy konstytucja uratuje kodeks postępowania cywilnego?, (w:) A. Orzeł-Jakubowska, T. Zembrzusi (red.), Konstytucyjne aspekty procesu cywilnego Warszawa 2023, s. 34–35; tenże, Kodeks postępowania cywilnego

A.D. 2022. Esej o postmodernizmie, obskurantyzmie prawnym i niekompetencji, PS 2023, nr 2, s. 38; P. Wieczorek: Ewolucja zasady udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru, (w:) A. Orzeł-Jakubowska, T. Zembrzusi (red.), – Konstytucyjne..., s. 307; A. Partyk, (w:) O. M. Piaskowska (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie procesowe. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2022, art. 367; Ł. Błaszczak (red.), Dowody w postępowaniu cywilnym. System postępowania cywilnego. Tom 2, Warszawa 2021, s. 674; T. Zembrzusi, Przeciwdziałanie i zwalczanie epidemii COVID-19 w postępowaniu cywilnym, czyli pożegnanie z kolegialnością orzekania, PPC 2022, nr 1, s. 62; A. Torbus, Rozpoznanie apelacji przez sąd drugiej instancji, (w:) K. W. Baran (red.), System Prawa Pracy. Tom VI. Procesowe prawo pracy, Warszawa 2016; T. Wiśniewski, Skład sądu II instancji, (w:) T. Ereciński, J. Gudowski (red.), System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom III. Środki zaskarżenia, Warszawa 2013; M. P. Wójcik, (w:) A. Jakubecki (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1–729, LEX/el. 2019, art. 367; T. Ereciński, (w:) J. Gudowski, K. Weitz, T. Ereciński, Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom III. Postępowanie rozpoznawcze, Warszawa 2016, art. 367; T. Wiśniewski, (w:) H. Dolecki (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Artykuły 367–505(39), Warszawa 2013, art. 367; K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Warszawa 2022, art. 367; A. Marciniak (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Tom II. Komentarz do art. 205(1)–424(12), Warszawa 2019, art. 367]. Zasada ta obowiązuje nie tylko w postępowaniu cywilnym, ale także w postępowaniu karnym i administracyjnym. Polega na rozpoznawaniu i rozstrzyganiu spraw w zespole składającym się z kilku osób, przy czym w świetle przepisów Kodeksu postępowania cywilnego skład kolegialny może przybrać jedną z dwóch form: składu zawodowego (złożonego z samych sędziów) lub składu ławniczego (złożonego z sędziego i ławników).

11. Z perspektywy stron postępowania kolegiarność składu orzekającego pomaga we wszechstronnej i obiektywnej ocenie okoliczności faktycznych i prawnych. Rozstrzygnięcia wydawane w składzie kolegialnym są wielokrotnie wynikiem dyskusji, ścierania się odmiennych poglądów i punktów widzenia. Zapewnia to bardziej gruntowne, staranne i wszechstronne rozpoznanie sprawy, sprzyja ujednolicaniu orzecznictwa w danym sądzie. Różnicowanie doświadczeń i predyspozycji poszczególnych członków składu sędziowskiego ogranicza ryzyko błędów zarówno w sferze faktycznej, jak i prawnej. Daje gwarancję wydania obiektywnego, bardziej bezstronnego rozstrzygnięcia dzięki wielości doświadczeń członków składu orzekającego. Zapobiega arbitralności orzeczeń. Kolegiarność umożliwia wzajemną kontrolę poszczególnych członków zespołu i dzięki temu zwiększa prawdopodobieństwo wydania słusznego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Każdy dodatkowy podpis pod rozstrzygnięciem powiększa wagę moralną orzeczenia, gdyż zgodna opinia kilku osób w tym samym przedmiocie stanowi zewnętrzny

znak wewnętrznej słuszności. Ma to szczególne znaczenie w sprawach trudnych lub poddanych ponownej weryfikacji.

Dodatkowo gwarantuje bezstronność i niezawisłość sędziowską (skład sądu orzekający jednoosobowo jest bardziej narażony na ewentualne naciski oraz inne próby bezprawnego wywierania wpływu na sposób procedowania oraz treść rozstrzygnięcia). Skład kolegiálny zwiększa legitymację sądownictwa w wymiarze społecznym i wzmacnia zaufanie obywateli do sądów [w kwestii zalet składów kolegialnych zob. zwłaszcza J. Jagieła, R. Kułski (red.), *Realizacja zasady kolegialności przed sądami cywilnymi w dobie pandemii COVID-19* – uwagi do art. 15zżs¹ ust. 1 pkt 4 KoronawirusU, Warszawa 2022, wyd. 1; A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 229; A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska i jej gwarancje w procesie cywilnym*, Warszawa 2018, s. 547 i n.; M. Skibińska, *O zasadności...*, s. 112–113; K. Markiewicz, *Wpływ regulacji „covidowych” na zasadę niezmienności (stabilności) oraz kolegialność składów sądów odwoławczych*, PPC 2022, nr 1, s. 38–58; T. Zembruski, *Przeciwdziałanie...*, s. 59–79; A. Olaś, *Kolegialność a jednoosobowość – skład sądu I instancji w procesie cywilnym: doświadczenia i perspektywy*, PPC 2020, nr 3, s. 497–527].

12. Wymienione walory nabierają zaś szczególnego znaczenia w postępowaniu drugoinstancyjnym, którego celem jest weryfikacja prawidłowości rozstrzygnięcia wydanego przez sąd w pierwszej instancji. Dotyczy to zarówno orzeczeń o charakterze merytorycznym, jak i formalnym. W sytuacji, gdy orzeczenie sądu drugiej instancji z reguły kończy prawomocnie sprawę, kolegiálne rozpoznanie środka zaskarżenia ma istotne znaczenie z punktu widzenia zaufania jednostki do instytucji środka odwoławczego od orzeczenia sądu pierwszej instancji, jak i społecznego odbioru działalności orzeczniczej sądów drugiej instancji. Gwarancyjne znaczenie kolegialności orzekania przez sąd orzekający w drugiej instancji podkreślono w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 1 lipca 2021 r., sygn. III CZP 36/20 (OSNC 2021, nr 11, poz. 74).

13. Nie oznacza to, że kolegiálne orzekanie sądu nie ma żadnych mankamentów. Jako główny podaje się psychologiczny fenomen rozmycia odpowiedzialności będący efektem pozornej kolegialności. Występuje ona w przypadku bezrefleksyjnego głosowania członków składu orzekającego za przewodniczącym składu, sędzią referentem lub też sędzią o największym autorytecie. Niebezpieczeństwo takie pojawia się jednak albo wraz z większym obciążeniem sądów, a co za tym idzie, konkretnych sędziów liczbą wpływających spraw wymagających załatwienia, oraz wprowadzeniem takich rozwiązań organizacyjnych, które redukują czas, jaki sędziowie mogą poświęcić na gruntowne przygotowanie się do spraw albo wraz z wprowadzeniem do sądów odwoławczych sędziów, którzy nie awansowaliby w warunkach funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa niezależnej od władz politycznych. Nie jest zatem cechą ani skutkiem zasady kolegialności jako takiej. Argument ten nie mógł zatem wpłynąć na

ocenę znaczenia zasady kolegialnego orzekania przez sąd drugiej instancji z perspektywy realizacji prawa do sądu.

Zasada kolegialności orzekania przez sąd drugiej instancji, jako element prawa do sądu z art. 45 Konstytucji RP

14. Kolegialność orzekania w jakimkolwiek postępowaniu sądowym wpływa z założenia na poziom praktycznej realizacji wymogu wszechstronnej i obiektywnej oceny okoliczności i prawnych sprawy. Przyczynia się do osiągnięcia tej wartości, jaką jest sprawiedliwość decyzji sądowej. Sprawia, że rozstrzygnięcia sądu – nabywające waloru prawomocności – nie są arbitralne. Jest to efektem konieczności wypracowania stanowiska akceptowanego przez większość składu oraz wzajemnej kontroli toku rozumowania członków składu w zakresie ustaleń faktycznych oraz wykładni i zastosowania przepisów prawa procesowego i materialnego. Kolegialność orzekania zwiększa obiektywizm zarówno przy rekonstrukcji stanu faktycznego, jak i jego prawnej ocenie. W procesie wypracowania treści orzeczenia ścierają się indywidualne przejawy woli, poglądy na sprawę, wrażliwości, znajomość przedmiotu postępowania i kontekstu prawnego, doświadczenie życiowe i zawodowe. Kolegialność orzekania wzmacnia także niezależność poszczególnych członków składu. Zmniejsza skłonność do zachowania postawy konformistycznej. Osłabia skłonność sędziów do dbałości o własną karierę zawodową oraz do unikania rozstrzygnięć słusznych (sprawiedliwych) lecz kontrowersyjnych w odbiorze środowiska czy opinii publicznej. Nie powinno zatem dziwić, że według piśmiennictwa „oczywiste jest, że im większa liczba osób zasiądzie w składzie orzekającym, tym większe prawdopodobieństwo wydania prawidłowego orzeczenia, a mniejsze ryzyko pomyłki” (J. Kil, A. Kwaśniak, Prawne i aksjologiczne aspekty obsady sądu w polskim porządku normatywnym, Sosnowiec 2022, s. 54, 57, 62). Z tego też powodu, z uwagi na liczne zalety kolegialnego orzekania, rozpoznanie sprawy w drugiej instancji przez sąd orzekający w składzie jednoosobowym co do zasady negatywnie rzutuje na realizację pozostałych przymiotów, jakimi powinno się charakteryzować postępowanie przed sądem w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a w rezultacie obniża dotychczasowy standard konstytucyjny w zakresie prawa do sądu (A. Łazarska, Skład sądu drugiej instancji w postępowaniu cywilnym, *Ius Novum* 2022, nr 2, s. 134–135; M. Skibińska, Realizacja zasad postępowania cywilnego na tle aktualnych zmian k.p.c., Zielona Góra 2022, s. 440–442; M. Skibińska, O zasadności..., s. 112; T. Zembrzusi, Przeciwdziałanie..., s. 68–69).

15. Prawo do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP to bowiem nie tylko prawo dostępu do sądu (a w powiązaniu z zasadą instancyjności postępowania – prawo do zaskarżenia rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji). Prawo z art. 45 Konstytucji RP obejmuje również sprawiedliwość proceduralną [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2018 r., sygn. SK 11/07, OTK-A 2008, nr

3, poz. 47; K. Osajda: Zasada sprawiedliwości proceduralnej w orzecznictwie TK, (w:) T. Ereciński, K. Weitz (red.), *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego*, Warszawa 2010, s. 442]. Jej elementem składowym jest prawo do rzetelnego procesu [H. Pietrkowski, *Prawo do rzetelnego procesu w świetle zmienionej procedury cywilnej*, PS 2005 nr 10, s. 38; A. Góra-Błaszczkowska: Rzetelne postępowanie przed sądem według Trybunału Konstytucyjnego, (w:) A. Jakubecki, J. A. Strzępka (red.), *Jus et Remedium. Księga jubileuszowa Profesora Mieczysława Sawczuka*, Warszawa 2010, s. 170–171]. Prawo do sądu bez rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym [wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK-A 2008, nr 1, poz. 7; z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK-A 2006, nr 2, poz. 2]. Rzetelny proces sądowy jest przy tym zarówno dyrektywą tworzenia prawa jak i dyrektywą jego wykładni.

16. Pod pojęciem rzetelnego procesu sądowego rozumie się proces, w którym jego uczestnicy mieli możliwość ochrony swoich praw. Należy zatem dążyć do osiągnięcia takiej sytuacji, w której osoba, przeciwko której lub na rzecz której toczy się proces, nabiera przeświadczenia, że organy procesowe zrobiły wszystko, by prawu stało się zadość, postępując wobec niej sumiennie, zgodnie z prawem i w najlepszej woli (A. Łazarska: *Rzetelny proces...*, s. 86 i n.).

17. Standardy konstytucyjne w zakresie rzetelnego procesu mają charakter kompleksowy. Składa się na nie kilka płaszczyzn, od ustrojowej przez proceduralną i materialnoprawną, po ostatnią jaką jest zapewnienie odpowiedniego poziomu merytorycznego i etycznego osób sprawujących wymiar sprawiedliwości. Dopiero połączenie tych wszystkich wymienionych obszarów pozwala urzeczywistniać rzetelny proces sądowy [A. Trubalski, *Ewolucja polskich rozwiązań konstytucyjnych w zakresie gwarancji rzetelnego procesu sądowego*, (w:) R. Grabowski (red.), *XXV lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziębie-Załuckiej z okazji 70. rocznicy urodzin*, Toruń 2022, s. 624–625]. Rzetelny proces charakteryzuje się transparentnością i efektywnością, zapewnieniem prawa do wysłuchania, przedstawienia swoich roszczeń i twierdzeń, dostępem do pomocy prawnej oraz przewidywalnością postępowania. Strony powinny mieć możliwość przedstawienia swoich racji a sąd ma obowiązek je rozważyć (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 2). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny utożsamiał rzetelność postępowania przede wszystkim ze sprawiedliwością formalną w tym sensie, że proces sprawiedliwy to proces spełniający wymogi rzetelnej procedury. Sprawia to, że rzetelny proces sądowy jest w pierwszej kolejności ściśle związany z prawem procesowym.

18. Jednakże zdaniem Sądu Najwyższego rzetelny proces sądowy, także według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, nie ogranicza się tylko do kwestii proceduralnych. Rozstrzygnięcie sądu musi być zgodne z treścią prawa

materialnego oraz sprawiedliwe w sensie materialnym, co wymaga kształtowania rozstrzygnięcia sprawy w oparciu o znajomość prawa materialnego i orzecznictwa, które jest z daną sprawą związane oraz opartego na prawdziwych ustaleniach faktycznych (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK-A 2000, nr 7, poz. 254; z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK-A 2009, nr 7, poz. 113). Stąd prawo do rzetelnego procesu traktowane jest jako obejmujące również postulat wydania prawidłowego orzeczenia (A. Góra-Błaszczkowska, *Rzetelne...*, s. 175; R. Bury, *Dążenie do prawdy a model prekluzji* (w:) red. A. Orzeł-Jakubowska, T. Zembrzusi, *Konstytucyjne...*, Warszawa 2023, s. 126), a inaczej mówiąc, prawo do rzetelnego rozpatrzenia sprawy. Tylko wówczas można mówić o procesie sprawiedliwym. Ponadto, w ramach weryfikowania, czy dochowane zostały standardy z art. 45 Konstytucji RP badać należy nie tylko sam formalny dostęp do sądu, ale także to, czy forma sądowej ochrony wybrana przez ustawodawcę jest dostateczna do zapewnienia ochrony praw i wolności jednostki (Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP*, PiP 1997, nr 11–12, s. 97).

19. Jak już wspomniano, w związku z funkcjonowaniem kolegalności orzekania na poziomie sądu drugiej instancji jako ugruntowanej zasady procesowej we wszystkich procedurach w dacie wejścia w życie Konstytucji RP, należy uznać omawianą zasadę za istotny element składowy sposobu ukształtowania postępowania sądowego, który według aktualnego stanu doktryny i orzecznictwa spełnia standard wynikający z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

20. Rozstrzygany niniejszą uchwałą problem prawny dotyczy realizacji prawa do sądu na poziomie drugiej instancji. Kontrola instancyjna, chroniona konstytucyjnie, ma zapewnić rzeczywistość, a nie jedynie formalną kontrolę poprawności rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji w wyniku wszechstronnego zbadania rozpoznawanej sprawy i wydania orzeczenia merytorycznego (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 9 lutego 2009 r., sygn. SK 10/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 10; z dnia 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK-A 2009, nr 3, poz. 29; z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 42). Celem postępowania apelacyjnego lub zażaleniowego jest przecież wykluczenie arbitralności rozstrzygnięcia sądowego i zapobieżenie pomyłkom (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2008 r., sygn. SK 11/07; z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK 1999, nr 7, poz. 158; z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 2; zob. także A. Góra-Błaszczkowska, *Rzetelne...*, s. 183; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu...*, s. 91). Z tej perspektywy należy zatem ocenić, czy rozwiązanie wprowadzone w art. 15zzs¹ ustawy COVID-19 godzi w konstytucyjne prawo do sądu rozumiane jako prawo do sądu, który gwarantuje realny – a nie tylko formalny dostęp do ochrony prawnej (zwłaszcza, że takie jest jednolite stanowisko piśmiennictwa, zob. K. Gajda-Roszczyńska, *Przebudowa wymiaru sprawiedliwości w czasach pandemii COVID-19 ze szczególnym uwzględnieniem postę-*

powania cywilnego, PPC 2022 nr 1, s. 10–11 i n.; K. Markiewicz, Wpływ..., s. 40 i n.; T. Zembrzusi, Przeciwdziałanie..., s. 60 i n.; M. Skibińska, Realizacja..., s. 444–445; M. Skibińska, O zasadności..., s. 112).

21. W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę, że nikt do tej pory nie zarzucał sprzeczności z Konstytucją RP zasady kolegalności orzekania ani nie wyłączał zastosowania tej zasady we wszystkich sprawach rozpoznawanych według którejkolwiek z procedur sądowych, stąd brak wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego lub doktryny prawa procesowego i konstytucyjnego (z okresu przedcovidowego) dotyczących zakotwiczenia tej zasady w ramach rzetelnego procesu sądowego. Jednakże to brak kolegalności orzekania – w połączeniu z dodatkowymi elementami – stanowił podstawę dla kontroli nowych rozwiązań w zakresie procedury cywilnej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 118). Sprawia to, że zasada kolegalności orzekania przez sąd drugiej instancji może i powinna zostać uznana za nieodłączny element zgodnej z ustawą zasadniczą ustawowej regulacji postępowania cywilnego. W konsekwencji zmiana tego standardu, przez choćby czasowe zniesienie zasady kolegalności orzekania, stanowi ingerencję w aktualny konstytucyjny standard prawa do sądu.

22. 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. W szczególności, w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie obowiązuje w polskim porządku prawnym bezwzględna zasada kolegalności traktowana jako przejaw zasady niezawisłości sędziowskiej, choć niewątpliwie jest jedną z ważnych gwarancji tej niezawisłości. 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 (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 kwietnia 2004 r., sygn. Ts 44/03, OTK-B 2004, nr 2, poz. 120). 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 COVID–19) Sąd Najwyższy w składzie kolegalnym. 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 roz-

poznania z formalnie wyłączoną a faktycznie bardzo ograniczoną weryfikacją prawidłowości zaskarżonego orzeczenia). Ponadto, działanie Sądu Najwyższego w składzie jednoosobowym ma miejsce dopiero po wyczerpaniu przez stronę dwuinstancyjnego postępowania (po rozpoznaniu apelacji przez skład kolegiálny), sama zaś skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia.

23. Powyższa wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego dotyczy zasady kolegiאלności jako kluczowego przejawu zasady niezawisłości sędziowskiej. Nie wynika z niej, że zasada kolegiאלności 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 dnia 22 kwietnia 2004 r., Ts 44/03 mowa jedynie o nieposiadaniu przez „bezwzględną zasadę kolegiאלności” samodzielnej wartości chronionej konstytucyjnie w ramach niezawisłości i bezstronności sądów. Skoro więc zasada kolegiאלności orzekania nie jest zasadą bezwzględną, możliwe jest z jednej strony, wprowadzanie od niej odstępstw. Jednakże z drugiej strony, jest to jednak pewna zasada ukształtowania składu sądu w postępowaniu odwoławczym, obowiązująca od kilkudziesięciu lat w krajowym porządku prawnym. Co ważniejsze – i co wymaga ponownego przypomnienia – kolegiאלność składu sądu drugiej instancji miała status zasady w dacie wejścia w życie Konstytucji RP.

24. Zasada kolegiאלności składu sądu odwoławczego stanowi więc 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 zażaleniewego – wyrok z dnia 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 118). Ale z Konstytucji RP wyprowadza się pewne reguły, które powinny być respektowane przez prawodawcę. Ponadto należy przypomnieć, że zgodnie ze standardem konstytucyjnym 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 (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06; z dnia 12 czerwca 2003 r., sygn. 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).

25. Ponadto, zarówno w piśmiennictwie, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego 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 i 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. 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 oraz w postępowaniu przed Sądem Najwyższym; 2) wprowadzenie ogólnej zasady rozpoznawania apelacji na posiedzeniu niejawnym.

26. Sąd Najwyższy zważył przy okazji, że pandemia COVID-19 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. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2021 r., sygn. II KK 106/21, LEX nr 3245216; z dnia 27 maja 2021 r., sygn. II KK 49/21, LEX nr 3316878; z dnia 23 września 2021 r., sygn. II KK 366/21, LEX nr 341765; z dnia 7 grudnia 2021 r., sygn. II KK 342/21, LEX nr 3271454; z dnia 30 marca 2022 r., sygn. V KK 74/22, LEX nr 3419046; z dnia 10 czerwca 2021 r., sygn. I KK 56/21, LEX nr 3293177) i administracyjnymi (zob. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 września 2021 r., sygn. II GSK 602/21, LEX nr 3230490 i z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. II GSK 2538/21, LEX nr 3328316; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 25 sierpnia 2021 r., sygn. III SA/Gd 86/21, LEX nr 3218315; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2020 r., sygn. VIII SA/Wa 491/20, LEX nr 3103904; wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 grudnia 2021 r., sygn. 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 i wprowadzania (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; o parlamentarzystach respektujących Konstytucję RP nie wspominając. 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 w sferze wszelkich praw jednostki, nie tylko 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 i rzutuje na ocenę zgodności z normami wyższego rzędu zmian wprowadzonych do postępowania sądowego, ponieważ nierzetelne procedury prowadzą pośrednio do unicestwienia innych praw i wolności. Dodatkowo ze zwiększoną ostrożnością należy podchodzić do uzasadnienia wprowadzanych rozwiązań potrzebą „ochrony zdrowia”.

27. Przedstawione powyżej argumenty przemawiały za udzieleniem odpowiedzi przez skład powiększony, zgodnie z którą rozpoznanie sprawy (wydanie orzeczenia) przez sąd drugiej instancji w składzie jednoosobowym ukształtowanym na mocy art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID–19 narusza konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Skład jednoosobowy sądu drugiej instancji przewidziany w art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID–19 jest w konsekwencji składem sprzecznym z ustawą procesową, tam gdzie Kodeks postępowania cywilnego przewiduje skład kolegialny dla rozpoznania środka zaskarżenia. Sprzeczność ta uzasadnia zastosowanie art. 379 pkt 4 k.p.c. jako remedium na stwierdzone naruszenie standardu konstytucyjnego (skład spreczny z ustawą do także skład spreczny z Konstytucją RP).

Brak uzasadnienia dla obniżenia standardu w zakresie prawa do sądu

28. Jak wspomniano powyżej, prawo do sądu nie jest absolutne i może podlegać pewnym ograniczeniom, w tym także co do zakresu kolegierności orzekania. Takie ograniczenia muszą jednak spełnić test z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP [np. w odniesieniu do ograniczeń sprawiedliwości proceduralnej zob. K. Osajda, Zasada sprawiedliwości..., (w:) T. Ereciński, K. Weitz (red.), Orzec-

nictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego, Warszawa 2010, s. 440]. W tej kwestii Sąd Najwyższy w pierwszej kolejności zwrócił uwagę, że ustawa COVID-19 – nawet gdy weźmie się pod uwagę jej epizodyczny charakter – wyłączyła zasadę kolegialności orzekania w postępowaniu drugoinstancyjnym (oraz przed sądami pierwszej instancji, gdzie zasada ta utrzymana była w sprawach niezwykle istotnych dla obywateli, jak np. o ubezwłasnowolnienie). Rozpoznanie sprawy przez sąd drugiej instancji w składzie innym niż jednoosobowy (w okresie obowiązywania unormowań ustawy COVID-19) jest wyjątkiem i to uzależnionym nie od woli strony wnoszącej środek zaskarżenia od rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji, lecz od decyzji prezesa sądu. Siłą rzeczy taki zakres ingerencji (wyłączenie, a nie ograniczenie) w zasadę kolegialności, która z dniem wejścia w życie Konstytucji RP składała się na standard prawa do sądu, rzutuje na ocenę proporcjonalności wprowadzonego rozwiązania.

29. Przechodząc do testu z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, stwierdzić należy, że niewątpliwie ograniczenie prawa do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie zapewnienia rzetelnego postępowania przed sądem drugiej instancji wprowadzono ustawą. Niespełniona została jednak ani przesłanka adekwatności ani konieczności wprowadzenia ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym. Gdy zaś ograniczenie nie nadaje się lub jest zbędne z punktu widzenia zamierzonych przez prawodawcę celów, dochodzi do naruszenia gwarancji związanych z postulatem sprawiedliwości proceduralnej. Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu procedur sądowych nie oznacza bowiem dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, bez wystąpienia istotnych racji, ograniczając prawa stron, których realizacja stanowi przesłankę do prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy.

30. Ustawodawca, wprowadzając oceniane unormowanie i odstępując od zasady kolegialnego rozpoznania spraw cywilnych, wskazywał na potrzebę ochrony zdrowia wobec istnienia potencjalnego zagrożenia zakażeniem, jakie niesie wspólne rozstrzyganie spraw przez kolegialny skład orzekający. W tym zakresie w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na nieogłoszenie stanu klęski żywiołowej, co mogłoby uzasadniać zastosowanie łagodniejszych kryteriów oceny dopuszczalności ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych [zob. w tym kierunku P. Kardas, Konstytucyjne podstawy rozstrzygania kolizji obowiązków i konfliktów dóbr w czasie epidemii, *Palestra* 2020, nr 6, s. 13; H. Izdebski, Legislacja dotycząca COVID-19 i ustawowy nihilizm prawny (w:) red. T. Gardocka, D. Jagiełło, *Pandemia COVID-19 a prawa i wolności obywatela*, Warszawa 2021, s. 37 i n.; M. Radajewski, *Prawa i wolności człowieka i obywatela w dobie pandemii*, (w:) T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Pandemia...*, s. 82 i n.; M. Skibińska, *O zasadności...*, s. 107]. Poprzestano na wykorzystaniu stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii.

31. Podstawowym celem tych stanów jest walka z rozprzestrzenianiem się groźnych czynników chorobotwórczych (M. Radajewski, *Prawa i wolności...*, s. 89). Tymczasem w chwili uchwalania ustawy nowelizującej oraz w czasie jej wejścia w życie sytuacja pandemiczna była stabilna. Liczba zakażonych osób utrzymywała się na tyle niskim poziomie, że znoszono praktycznie wszystkie ograniczenia pandemiczne. Dostępne były już szczepienia przeciwko COVID-19, które miały przecież w założeniu skutecznie hamować rozprzestrzenianie się wirusa. Uwagę zwraca, że przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 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 zawierały rozwiązania normatywnego zakazującego gromadzenia się w jednym pomieszczeniu kilku osób ani składu kolegiального wraz z personelem obsługującym posiedzenie jako środka zapobiegającego rozprzestrzenianiu się wirusów.

32. W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę, że ochrona zdrowia publicznego to ochrona zdrowia społeczeństwa jako zbiorowości lub jego – identyfikowalnych ze względów zdrowotnych – grup (np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05, OTK-A 2009, nr 7, poz. 108; z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. SK 55/13, OTK-A 2014, nr 10, poz. 111), a nie jakiejś niezagrożonej w stopniu większym niż reszta społeczeństwa grupy zawodowej (sędziów sądów powszechnych orzekających w sprawach cywilnych). Nawet jeżeli przyjmie się, że przesłanka ta pozwala także uzasadniać ograniczenia prawa i wolności obywatelskich ze względu na troskę o zdrowie jednostki, to trudno zaaprobować stanowisko, że w odniesieniu do trzyosobowych składów orzekających w sprawach spełniona została przesłanka ochrony zdrowia „publicznego”. Przyjęcie takiego założenia oznaczałoby, że to sędziowie sądów powszechnych orzekający w składach kolegialnych w postępowaniu cywilnym bardziej stanowiliby istotne źródło rozprzestrzeniania niepożądanych wirusów, podczas gdy sędziowie orzekający kolegialnie w sprawach karnych lub administracyjnych, czy w Sądzie Najwyższym, jak również personel administracyjny sądów, takiego źródła nie stanowili. O wszystkich innych pracownikach w jakimkolwiek sektorze gospodarki (poza służbą zdrowia) nie wspominając.

33. Poza tym, że art. 15zzs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID-19 wszedł w życie prawie półtora roku po wykryciu pierwszego przypadku koronawirusa w Polsce, w okresie, w którym dysponowano już obszerną wiedzą na temat sposobów rozprzestrzeniania się choroby i ochrony przed zarażeniem. W początkowym okresie pandemii sprawy były rozpoznawane przez składy wieloosobowe,

a każdy z członków składu orzekającego mógł korzystać ze środków ochrony osobistej. Następnie większość sal rozpraw została wyposażona w przegrody pleksi oddzielające członków składu sędziowskiego od pozostałych osób biorących udział w posiedzeniu.

Niejednokrotnie możliwe było także zachowanie dystansu między członkami składu orzekającego

34. Odpowiedź na pytanie o konieczność wprowadzenia ograniczenia ze względu na przesłankę ochrony zdrowia publicznego musi być więc negatywna.

35. W dalszej kolejności treść wprowadzonego rozwiązania jest – przy zestawieniu z pozornym uzasadnieniem zmiany – systemowo niespójna, skoro kolegalność zachowano w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, jak i w większości spraw karnych oraz administracyjnych. 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.

36. Uwagę zwraca, że zniesienie kolegalności orzekania w postępowaniu przed sądem drugiej instancji w procedurze cywilnej nie zostało poprzedzone żadnymi badaniami empirycznymi. Nie przedstawiono żadnych statystyk dotyczących zachorowalności sędziów z powodu orzekania w składach wieloosobowych w okresie początkowym pandemii. Ponadto, ustawodawca nie wprowadził ograniczenia zasady kolegalności orzekania wtedy, kiedy występowało największe zagrożenie epidemiczne, a brakowało środków ochrony i niepewna była sytuacja co do rzeczywistego zagrożenia. Na możliwość łagodniejszej oceny ograniczania praw ze względu na pandemię COVID-19 w jej początkowej fazie zwracał zaś uwagę ETPC (decyzja ETPCz z dnia 22 czerwca 2021 r., skarga nr 35751/20, Bah przeciwko Holandii, HUDOC).

37. Wreszcie, ustawodawca rozciągnął czas obowiązywania omawianego rozwiązania prawnego na okres roku od ustania stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego. Ten fragment unormowania wynikającego z art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID-19 jednoznacznie potwierdza, że zagrożenie epidemiczne i dążenie do jego zredukowania nie stanowiło realnej, rzeczywistej przyczyny wprowadzenia odstępstwa od zasady kolegalnego orzekania przez sąd drugiej instancji w postępowaniu zwykłym. Walka z pandemią stanowi jedynie pretekst dla ograniczenia prawa stron do rzetelnego procesu. Gdyby rzeczywistą przesłanką wprowadzenia art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID-19 był wzgląd na sytuację pandemiczną, to wraz z ustaniem zagrożenia wywołanego tą pandemią, powinien nastąpić powrót do orzekania w składzie kolegalnym. Dodatkowo ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks

postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 614, która wchodzi w życie 1 lipca 2023 r.) przywraca się orzekania w składach kolegialnych z udziałem ławników, przy utrzymaniu wyłączenia kolegierności orzekania w składach zawodowych. Rozwiązanie to bezpośrednio potwierdza bak uzasadnienia dla rozwiązania z art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 1 ustawy COVID–19 w porzeczbie ochrony zdrowia publicznego.

38. Nie można również pominąć możliwości osiągnięcia tego samego rezultatu zamierzonego przez prawodawcę za pomocą mniej restrykcyjnych środków. Na mocy ustawy nowelizującej ustawodawca wprowadził jako zasadę przeprowadzanie przez sąd posiedzeń zdalnych, w tym również takich, w których członkowie składu orzekającego nie przebywają w budynku sądu (art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 1 ustawy). Rozwiązania te są wykorzystywane w praktyce, wobec czego nie istnieje żadna przeszkoda, aby w razie orzekania w składzie kolegialnym wszyscy członkowie składu orzekającego korzystali z tej formy udziału w posiedzeniu bez stwarzania względem siebie jakiegokolwiek zagrożenia.

Brak potrzeby wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego

39. Podejmując niniejszą uchwałę, Sąd Najwyższy uwzględnił ewolucję poglądów wyrażanych w orzecznictwie oraz w piśmiennictwie w kwestii bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sądy. Ewolucja ta została zaprezentowana ostatnio w uchwale Sądu Najwyższego z 17 listopada 2022 r., sygn. III PZP 2/21 i w tym zakresie Sąd Najwyższy poprzestaje na odesłaniu do uzasadnienia tego orzeczenia [co do orzecznictwa Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zob. także K. Gonera, Rozproszona kontrola konstytucyjności w systemie kontroli scentralizowanej – według orzecznictwa Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, (w:) M. Granat (red.), Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka, Tom II, Warszawa 2019, s. 149–179; E. Maniewska, Argumentacja konstytucyjna w orzecznictwie Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Przegląd orzecznictwa z pierwszego półroczu 2017 r., PiP 2019, nr 2, s. 128–142]. W uchwale tej w szczególności przyjęto, że rozproszona kontrola konstytucyjności prawa następuje na tle konkretnego stanu faktycznego w konkretnej sprawie. Koncentruje się na wykładni i stosowaniu prawa, zapobiegając wydawaniu orzeczeń na podstawie niezgodnych z Konstytucją RP przepisów ustaw, gdyby ich zastosowanie prowadziło do niesprawiedliwego rozstrzygnięcia. W ten sposób sądy chronią prawa podmiotów uczestniczących w poprowadzonym przez sąd postępowaniu.

40. W uzasadnieniu tamtej uchwały wspomniano również o możliwości odmowy zastosowania normy oczywiście niezgodnej z Konstytucją, co ma miejsce zwłaszcza przypadku wtórnej niekonstytucyjności przepisu ustawowego (zob.

przykłady powołane w uzasadnieniu uchwały III PZP 2/21, s. 28–29). Przyjęto w niej także, że gdy sąd zostaje pozbawiony możliwości skierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego z uwagi na przyczyny, o których mowa w art. 59 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), może pominąć przepis ustawy, jeżeli uzna go za niezgodny z Konstytucją RP. Jednocześnie w uzasadnieniu tej uchwały wytoczono – jak się wydaje – granicę dla samodzielnej oceny konstytucyjności przepisu ustawowego w przypadku tej formy bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, która przybiera postać stosowania kolizyjnego. Ma ono miejsce wówczas, gdy dana materia jest regulowana przez przepis konstytucyjny i podkonstytucyjny, ale nie jest możliwe ich równoczesne stosowanie z uwagi na nieusuwalną w drodze wykładni sprzeczność zachodzącą między nimi. W tej sytuacji Sąd Najwyższy w sprawie III PZP 2/21 – akceptując stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 31 stycznia 2011 r., sygn. P 4/99 (OTK 2001, poz. 5) – wyraził pogląd, zgodnie z którym sąd powinien skorzystać z możliwości wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

41. W niniejszej sprawie Sąd Najwyższy nie zaakceptował tego poglądu. Odwołuje się on do koncepcji relacji między Sądem Najwyższym a Trybunałem Konstytucyjnym, która – przynajmniej czasowo – zdezaktualizowała się wskutek zmian, jakie zaszły w sądownictwie konstytucyjnym od końca 2015 r. w wyniku bezprecedensowej ingerencji w niezależność Trybunału Konstytucyjnego ze strony władzy ustawodawczej i wykonawczej. W jej wyniku, według powszechnego stanowiska piśmiennictwa, doszło do głębokiej delegitymizacji samego Trybunału Konstytucyjnego jako trybunału w rozumieniu Konstytucji RP przez: 1) dopuszczenie do orzekania osób nieuprawnionych w wyniku powołania na stanowiska obsadzone przez Sejm VII kadencji; 2) naruszenie Konstytucji i ustawy przy wyborze Prezesa Trybunału Konstytucyjnego; 3) powołanie na stanowisko wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego jednej z osób wadliwe wybranych na sędziego Trybunału Konstytucyjnego; 4) w praktyce wyłączenie niektórych sędziów ze składów Trybunału Konstytucyjnego; 5) dowolności ustalania składów orzekających Trybunału Konstytucyjnego; 6) kontrowersyjne działania wielu sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

W reakcji na sytuację, w jakiej znajduje się Trybunał Konstytucyjny, w piśmiennictwie wypracowano różnego rodzaju koncepcje pozwalające sądom respektować zasadę rzeczywistej nadrzędności Konstytucji RP w systemie prawnym. Swoisty renesans przeżywa koncepcja rozproszonej kontroli konstytucyjności, otrzymująca niekiedy nowe uzasadnienie [E. Łętowska, Aktualność sporu o zdekoncentrowaną kontrolę konstytucyjności w Polsce – uwagi na tle art. 10 Konstytucji RP, (w:) M. Zubik (red.), *Minikomentarz dla maksiprofesorów*. Księga Jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego, Warszawa 2017, s. 797 i n.; E. Łętowska, *Sugestie dla mego librecy* (wykład w czasie uroczystości

przyznania doktoratu honoris causa Uniwersytetu Warszawskiego, 24 czerwca 2016 r.], PiP 2016 nr 9, s. 114123; M. Gutowski, P. Kardas, Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji, *Palestra* 2016 nr 4, s. 5–30; M. Gutowski, P. Kardas, Spory ustrojowe a kompetencje sądów (granice bezpośredniego stosowania Konstytucji), *Palestra* 2017 nr 12, s. 23–44; M. Gutowski, P. Kardas, Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji, Warszawa 2017, zwłaszcza s. 23–44; P. Kardas, Rozproszona kontrola konstytucyjności prawa w orzecznictwie Izby Karnej Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych jako wyraz sędziowskiego konstytucyjnego posłuszeństwa, *Cz.PKiNP* 2019 z. 4, s. 7–52; W. Sanetra, Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Sąd Najwyższy, *PS* 2017 nr 2, s. 5–29; A. Sulikowski, K. Otręba, Perspektywy podjęcia rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa przez sądy powszechne, *PiP* 2017, nr 11, s. 33–43), a także koncepcje wykładni prokonstytucyjnej oraz wykładni zgodnej z Konstytucją [M. Florczak-Wątor, J. Holocher, M. Latacz, Nakaz wykładni prawa w zgodzie z konstytucją, (w:) (red.) M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz, Kraków 2021, s. 849–860]. Sformułowano również doktrynę konieczności (P. Mikuli, Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce, *GSP* 2018, Tom XL, s. 635–648; R. Balicki, Bezpośrednie stosowanie konstytucji, *KRS* 2016 nr 4, s. 18). Rozwinięto koncepcję wtórnej niekonstytucyjności (K. Kos, O pojęciu wtórnej niekonstytucyjności prawa, *PPK* 2018 nr 2 11–38; P. Sadowski: Niekonstytucyjność wtórna przepisów ustawowych – zagadnienia wybrane, *PPK* 2015, nr 3, s. 51–66), obejścia konstytucji (W. Brzozowski, Obejście konstytucji, *PiP* 2014, nr 9, s. 3–22), oczywistej niekonstytucyjności (J. Podkowik, Glosa do wyroku WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2017 r., sygn. II SA/Po 1034/16 (oczywista niekonstytucyjność jako przesłanka odmowy stosowania ustawy przez sąd), *PiP* 2018, nr 5, s. 132–140 M. Florczak-Wątor, Domniemanie konstytucyjności ustawy oczywiście niekonstytucyjnej, (w:) M. Granat (red.), Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka, Tom II, Warszawa 2019, s. 97–125], jak również ustawowej bezprawności [U. Kosielińska-Grabowska, A. Grabowski, Teza o bezprawności ustawowej w konstytucyjnym państwie prawa, (w:) M. Aleksandrowicz, M. Andruszkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak (red.), Demokracja, teoria prawa, sądownictwo konstytucyjne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji pięćdziesięciolecia pracy zawodowej, Białystok 2018]. Rozwinięto także niezwykle istotną dla praktyki teoretyczną koncepcję stosowania reguły *lex superior derogat legi inferiori* [A. Grabowski, J. Kret, *Lex superior derogat legi inferiori*, (w:) M. Florczak-Wątor, A. Grabowski (red.), Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz, Kraków 2021, s. 707–718; A. Grabowski, Teoria konstytucyjnego państwa prawa i jej wpływ na argumen-

tację prawniczą, (w:) M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz (red.), *Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane*, Białystok 2014; A. Grabowski: *Konstytucja RP jako lex superior* względem prawa ustawowego (w ramach sądowego stosowania prawa), *PiP* 2022 nr 10, s. 31–53]. Wyjaśniono także rzeczywiste znaczenie domniemania konstytucyjności ustawy w procesie sądowego stosowania prawa [M. Dąbrowski, *Dopuszczalność wzruszenia domniemania konstytucyjności ustaw przez sądy*, (w:) M. Granat (red.), *Sądownictwo...*, s. 127–147; M. Florczak-Wątor, *Domniemanie konstytucyjności ustawy*, (w:) M. Florczak-Wątor, A. Grabowski (red.), *Argumenty...*, s. 861–877; A. Grabowski, *Domniemanie konstytucyjności to nie domniemanie obowiązywania*, portal *Konstytucyjny.pl*]. Wymienione powyżej koncepcje dostarczają Sądowi Najwyższemu oraz sądom powszechnym dopracowanych teoretycznie i dogmatycznie narzędzi pozwalających na uwzględnienia Konstytucji RP w procesie wykładni i stosowania ustaw z większą swobodą i samodzielnością, niż praktykowano to przed 2016 r. Potrzebę taką dostrzegają nawet zwolennicy modelu scentralizowanej kontroli konstytucyjności [L. Garlicki, *Sądy...*, s. 20–22; J. Podkowiak, *Sądy wobec niekonstytucyjnych aktów normatywnych u progu trzeciej dekady obowiązywania Konstytucji RP*, *PS* 2018, nr 5, s. 5–22; S. Wronkowska, *Kilka uwag porządkujących dyskusję o tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności*, (w:) M. Granat (red.), *Sądownictwo...*, s. 235–246].

42. Zdaniem Sądu Najwyższego, skoro Trybunału Konstytucyjnego nie uznaje się za sąd mający respektować w swoim orzecznictwie powszechnie przyjęte standardy w zakresie prawa do sądu i wyłącza się samodzielnie z systemu międzynarodowych (ponadnarodowych) gwarancji praw podstawowych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2021 r., sygn. K 6/21, OTK-A 2022, nr 9.), to – przynajmniej czasowo – za zdezaktualizowane należy uznać poglądy i stanowiska w zakresie relacji między Sądem Najwyższym a Trybunałem Konstytucyjnym wypracowane w okresie, gdy Trybunał Konstytucyjny: 1) działał, 2) reprezentował wysoki poziom merytoryczny i niezależności od władzy politycznej; 3) dbał o podnoszenie standardu ochrony praw podstawowych. W tej sytuacji, przy wykorzystaniu koncepcji formułowanych w piśmiennictwie, zasadne jest takie wykładanie i stosowanie przepisów konstytucyjnych w zakresie relacji między Trybunałem Konstytucyjnym a Sądem Najwyższym, w wyniku których kompetencje Trybunału Konstytucyjnego będą respektowane w minimalnym zakresie wynikającym z Konstytucji RP – z perspektywy sądowego stosowania prawa i podległości przez sędziów Konstytucji RP – zwłaszcza w obszarze kluczowym dla obywateli, jakim jest prawo do sądu. Stąd też przepis o kierowaniu pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego należy interpretować wąsko a Sąd Najwyższy musi szukać takich instrumentów w obszarze stosowania prawa, które pozwolą mu zapewnić efektywną realizację standardu konstytucyjnego w procesie stosowania prawa.

43. Uwzględniając powyższe okoliczności, Sąd Najwyższy nie wystąpił z pytaniem prawnym dotyczącym konstytucyjności art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID–19 z następujących powodów (innych niż wynikające z doktryny konieczności).

44. Po pierwsze, art. 45 Konstytucji należy do praw z katalogu praw i obowiązków jednostki. Są to te prawa konstytucyjne, których bezpośrednie stosowanie przez sądy należy do najmniej kontrowersyjnych, zwłaszcza gdy – jak w niniejszej sprawie – nie dochodzi do pozbawienia kogokolwiek jakiegokolwiek uprawnienia. Wręcz przeciwnie, Sąd Najwyższy przywraca wcześniejszy, wyższy standard prawa do sądu. Ponadto, standard konstytucyjny dotyczący prawa do sądu należy do najlepiej wyjaśnionych zarówno w orzecnictwie jak i piśmiennictwie. Istnieją więc mocne podstawy do posługiwania się doktryną oczywistej niekonstytucyjności.

45. Po drugie, Sąd Najwyższy podejmując uchwałę nie pozbawił art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID–19 mocy prawnej ze skutkiem *erga omnes*. Sąd Najwyższy nie odmówił zastosowania tego przepisu w niniejszej sprawie z powodu jego sprzeczności z art. 45 Konstytucji RP (choć do takiej odmowy byłby uprawniony w oparciu o doktrynę oczywistej niezgodności ustawy z Konstytucją oraz koncepcji ustawowej bezprawności, skoro w toku procesu legislacyjnego jednoznacznie zwracano uwagę na sprzeczność tego rozwiązania Konstytucją RP, zob. opinie: Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych; Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, Naczelnej Rady Adwokackiej, Prokuratoria Generalna, Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”).

46. Sąd Najwyższy, podejmując niniejszą uchwałę, skoncentrował się natomiast na ocenie skutków, jakie z perspektywy art. 45 Konstytucji RP wywołuje zastosowanie art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID–19. To stosowanie przez sądy odwoławcze art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID–19, przybierające postać rozpoznania sprawy w składzie jednoosobowym, prowadzi do wywołania skutku nieakceptowalnego z punktu widzenia prawa do sądu. Tymczasem, skoro nie ulega wątpliwości, że żadna obowiązująca norma nie może być niezgodna z Konstytucją RP, to tak samo żaden akt stosowania prawa nie może prowadzić do rezultatu sprzecznego z Konstytucją RP.

47. Wypowiedź Sądu Najwyższego dotyczy więc praktyki stosowania prawa z uwzględnieniem standardu konstytucyjnego. Niniejsza uchwała, z uwagi na niemożność pogodzenia efektu działania art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID–19 z art. 45 Konstytucji RP zmierza do przywrócenia standardu konstytucyjnego w procesie stosowania prawa przez wykorzystanie obowiązujących rozwiązań ustawowych. Skoro w ocenie Sądu Najwyższego nie można pogodzić orzekania w każdej sprawie w składzie jednoosobowym przez sąd powszechny działający na podstawie Kodeksu postępowania cywilnego z wymogami rzetelnego postępowania sądowego, to rolą Sądu Najwyższego jest zna-

leżenie i zastosowanie takiego rozwiązania w obowiązującym systemie prawnym, które – w interesie wszystkich stron jakiegokolwiek postępowania cywilnego – pozwoli na zapewnienie rezultatu zgodnego ze standardem konstytucyjnym. Takim rozwiązaniem jest wyciągnięcie konsekwencji z naruszenia prawa do sądu w przypadku wydania orzeczenia przez sąd drugiej instancji w postępowaniu zwykłym w składzie jednoosobowym. Konsekwencją tą może być jedynie nieważność postępowania, ponieważ tylko taki instrument znajdujący się w dyspozycji sądu kasacyjnego jest skuteczny w zapewnieniu respektowania standardu konstytucyjnego w praktyce działania sądów drugiej instancji. Jednocześnie w indywidualnych sprawach sądy powszechne, zgodnie z koncepcją rozproszonej kontroli konstytucyjności albo koncepcją *lex superior*, mogą, kształtując skład kolegialny sądu odwoławczego, pominąć art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID–19, otwierając pole dla zastosowania art. 367 § 3 k.p.c. Sądy drugiej instancji mogą także – bez pomijania art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID–19 – wykorzystać ten sam przepis ustawy COVID–19, w części pozwalającej rozpoznać sprawę w składzie kolegiальnym. Innymi słowy, skutkiem uchwały Sądu Najwyższego nie jest utrata mocy obowiązującej przepisu ustawy COVID–19, lecz ukierunkowanie praktyki sądowej jego stosowania.

48. Okoliczność, że w wyniku wykładni przepisów ustawy uwzględniającej standard konstytucyjny dokonanej w uchwale Sądu Najwyższego, której nadano moc zasady prawnej, może dojść do faktycznego zaprzestania stosowania przepisu wywołującego – opisane wyżej – niekonstytucyjne skutki, jest akceptowana w piśmiennictwie i to także ze strony tych przedstawicieli nauki, którzy należeli do zwolenników scentralizowanego modelu kontroli konstytucyjności prawa [M. Safjan, O wykładni prawa i autonomii pojęć uwag kilka, (w:) W. Borysiak, J. Wierciński, A. Gołaszewska, M. Olechowski (red.), *Ius et ratio*. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Elżbiecie Skowrońskiej-Bocian, Warszawa 2022, s. 80]. Taki bowiem zawsze jest efekt działania uchwały Sądu Najwyższego, która ma moc zasady prawnej.

49. Po trzecie, zarówno w piśmiennictwie jak i orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, że w sytuacji braku reakcji Trybunału Konstytucyjnego na zarzuty naruszenia praw podstawowych przez przepisy rangi ustawowej, sąd samodzielnie rozstrzyga o konstytucyjności normy ustawowej przy rozstrzyganiu danej sprawy (w szczególności zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 9 czerwca 2022 r., sygn. III USKP 145/21, OSNP 2022, nr 11, poz. 113; z dnia 16 marca 2023 r., sygn. II USKP 120/22, LEX nr 3506736 oraz z dnia 18 kwietnia 2023 r., sygn. I USKP 40/22, niepublikowany). Z argumentu tego korzystano w orzecznictwie Sądu Najwyższego nie tylko wtedy, gdy to Sąd Najwyższy zadał pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego i nie mógł doczekać się odpowiedzi. W powołanych wyżej sprawach wystarczające okazało się skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego dotyczącego tego samego przepisu, od oceny konstytucyjności którego zależało rozstrzygnięcie sprawy przed

Sądem Najwyższym. Tymczasem do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły już sprawy dotyczące problematyki całkowitego wyłączenia kolegalności orzekania przez art. 15z¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID–19, w szczególności zaś sprawa P 13/21. Według informacji dostępnych na stronie Trybunału Konstytucyjnego w dniu 26 kwietnia 2023 r., w sprawie tej nie podjęto żadnych czynności, mimo iż dotyczy ona kwestii zasadniczej dla realizacji prawa do sądu i chodzi o konstytucyjność przepisów zawartych w ustawie epizodycznej.

50. Jedyne różnice między niniejszą sprawą a sprawami I USKP 40/22, III USKP 145/21, II USKP 120/22 dotyczą czasu oczekiwania na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego oraz epizodycznego charakteru ustawy COVID19. Ryzyko opieszałości w rozpoznaniu sprawy przez Trybunał Konstytucyjny zbyt wysokie z uwagi na brak działań w innych sprawach dotyczących tego przepisu oraz epizodyczny charakter regulacji (ryzyko takie usprawiedliwia także według piśmiennictwa niewystąpienie z pytaniem prawnym, zob. np. A. Rytel-Warzocho, Jak nie Trybunał Konstytucyjny to co? O rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce, PPK 2022, nr 3, s. 34). Dodatkowo Sąd Najwyższy uwzględnił, że na dzień podjęcia uchwały Parlament przyjął już nowelizację zakładającą przywrócenie składów ławniczych, o które chodzi w sprawie P 13/21 (ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 614, która wchodzi w życie 1 lipca 2023 r.).

Nadanie uchwale mocy zasady prawnej

51. Sąd Najwyższy w składzie powiększonym postanowił nadać niniejszej uchwale moc zasady prawnej (art. 87 § 1 uSN) z następujących względów.

52. Po pierwsze, rozstrzygane zagadnienie prawne dotyczyło stosowania przez Sąd Najwyższy przepisów dotyczących postępowania cywilnego. Należy podkreślić ponownie, że zawarte w sentencji uchwały rozstrzygnięcie jest w interesie wszystkich obywateli mających (lub mogących mieć w najbliższej przyszłości) sprawę w sądzie powszechnym orzekającym na podstawie procedury cywilnej. Dotyczy ich prawa do sądu, który ma rzetelnie rozpatrzyć sprawę obywatela a skład kolegalny daje lepsze gwarancje dochowania tego standardu od składu jednoosobowego. Korzyść z takiego rozwiązania odnosi każda ze stron postępowania. Rozstrzygnięcie nie zaburza w żaden sposób rozkładu praw i obowiązków przewidzianych dla stron postępowania w przepisach proceduralnych ani w przepisach prawa materialnego.

Niniejsza uchwała przywraca jedynie ten aspekt konstytucyjnego prawa do sądu, którego prawodawca własnych obywateli pozbawił pod pretekstem troski o zdrowie (wyłącznie sędziów sądów powszechnych orzekających w pionie cywilnym).

53. Po drugie, nadanie mocy zasady prawnej uchwale rozstrzygającej tak istotne zagadnienie prawne ma służyć ujednoliceniu orzecznictwa samego

Sądu Najwyższego, tym bardziej, że co najmniej dwukrotnie Sąd Najwyższy przedłożył inne racje nad prawo obywateli do rozpoznania sprawy w rzetelnie przeprowadzonym postępowaniu, także pod względem dochowania standardów istotnych dla merytorycznego rozpoznania sprawy (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. III CZP 91/20, LEX nr 327306; z dnia 20 sierpnia 2021 r., sygn. III CZP 40/20, LEX nr 3212830). Sąd Najwyższy uwzględnił, że coraz częściej we wnoszonych skargach kasacyjnych podnoszony jest zarzut nieważności postępowania lub naruszenia prawa do sądu z uwagi na rozpoznanie jej na posiedzeniu niejawnym przez sąd w składzie jednoosobowym. Znacząco rośnie także liczba skarg kasacyjnych przyjmowanych do rozpoznania z powodów rozbieżności w orzecznictwie sądów drugiej instancji oraz oczywistej zasadności (w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych przyjęto do rozpoznania 494 skargi w 2021 r., 521 w 2022 r. oraz aż 166 skarg w I kwartale 2023 r., co w przeliczeniu rocznym oznacza wzrost o 27% w stosunku do 2022 r.).

54. Po trzecie, przez związanie wszystkich składów orzekających Sądu Najwyższego w sprawach ze środków zaskarżenia wnoszonych od orzeczeń sądów drugiej instancji, uchwała powinna wpłynąć na praktykę wyznaczania składów w tych sądach. W ten sposób stanowić będzie praktyczny test sprawdzający, czy sędziowie i inne organy odpowiedzialne za kształtowanie składów rzeczywiście przestrzegają zasadę podległości Konstytucji RP jako najwyższemu prawu Rzeczypospolitej Polskiej, czy też preferują podległość interesom władzy godzącej w konstytucyjne prawa własnych obywateli pod pretekstem zapobiegania epidemii. Obserwując, czy niniejsza uchwała jest respektowana w praktyce funkcjonowania sądów powszechnych i innych organów państwa, obywatele będą mogli naocznie przekonać się, którzy indywidualni sędziowie tworzący sąd orzekający, jak również które organy, rzeczywiście respektują prawa konstytucyjne przynależne nie tylko obywatelom Rzeczypospolitej Polskiej, a którzy (które) akceptują bezprawne ograniczanie tych praw przez organy władzy.

55. Po czwarte, nadanie mocy zasady prawnej niniejszej uchwały służy zapewnieniu pewności prawa. Bez wykorzystania art. 87 § 1 uSN rozstrzygnięcie w przedmiocie ważności postępowania zależałoby od indywidualnego stanowiska (wrażliwości konstytucyjnej) poszczególnych jednoosobowych i wieloosobowych składów orzekających, treści zarzutów środków zaskarżenia. Skutkowałoby to zróżnicowaniem standardu prawa do sądu w poszczególnych sprawach w zależności od składu osobowego. Natomiast – jak wyjaśniono w orzecznictwie i piśmiennictwie – uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego mająca moc zasady prawnej wiąże wszystkie składy orzekające Sądu Najwyższego co do wykładni przepisu, którego dotyczy. Związanie zwykłych składów Sądu Najwyższego zasadą prawną obejmuje nie tylko to, co dana zasada prawna głosi bezpośrednio, lecz także to, co z absolutną koniecz-

nością logiczną z niej wynika. Wykorzystanie art. 87 § 1 uSN służy więc uzgodnieniu praktyki na poziomie Sądu Najwyższego.

Skutki temporalne uchwały

56. Sąd Najwyższy, podejmując uchwałę abstrakcyjną, musiał zgodnie z utrwaloną praktyką, rozważyć temporalny zakres zastosowania przyjętej wykładni. W tym celu należało uwzględnić – oprócz argumentów jurystycznych i czysto dogmatycznych – także ustrojowe i społeczne skutki tej uchwały. W niniejszej sprawie wiążą się one z oceną skutków orzeczeń wydanych do dnia 26 kwietnia 2023 r. włącznie w składach jednoosobowych, gdy w świetle Kodeksu postępowania cywilnego w związku z art. 45 Konstytucji RP właściwy był skład kolegialny.

57. Uznanie wszystkich orzeczeń wydanych do 26 kwietnia 2023 r. w składzie, o którym mowa w art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID–19, za dotknięte nieważnością z uwagi na naruszenie prawa strony do sądu wskutek wydania orzeczenia przez sąd orzekający w składzie jednoosobowym, zostało ocenione przez Sąd Najwyższy za niepożądane ze społecznego punktu widzenia. Zmuszałoby wielu obywateli do ponoszenia kosztów i trudów ponownego rozpoznawania spraw lub powtarzania postępowań już zakończonych niezależnie od tego, czy z perspektywy prawa materialnego rozstrzygnięcie było rzeczywiście wadliwe.

58. Możliwość wzruszania orzeczeń tylko z powodu dotychczasowego respektowania regulacji art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID–19 – bez uwzględnienia kontekstu konstytucyjnego – nadszarpnęłaby również wizerunek sądów. Z tych względów, w pełni akceptując argumentację zawartą chociażby w uchwale pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2014 r., BSA I–4110–4/13 (OSNC 2014, nr 5, poz. 49), należy uznać, że ochrona dobra i interesów obywateli, jako najwyższa wartość konstytucyjna (art. 1 Konstytucji RP), a także powaga władzy sądowniczej i jej znaczenie w działalności państwa, nakazuje znieść wsteczne skutki wykładni, która legła u podłoża uchwały.

59. Zgodnie z tym stanowiskiem przyjęta w niniejszej uchwale wykładnia wiąże co do oceny środków zaskarżenia wnoszonych od orzeczeń wydanych po podjęciu uchwały. Nie chodzi przy tym o orzeczenia wydane przez Sądy drugiej instancji po godzinie 13.00 dnia 26 kwietnia 2023 r., lecz orzeczenia wydawane od 27 kwietnia 2023 r., zgodnie z ogólną zasadą obliczania biegu terminów (art. 111 § 2 k.c.).

60. Sąd Najwyższy nie znalazł dostatecznie ważkich argumentów przemawiających za odstąpieniem od dotychczasowej praktyki ograniczenia skutków działania uchwał mających moc zasady prawnej i wyznaczeniem innej cezurę czasowej związania składów Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy zdaje sobie sprawę z nieuniknionych perturbacji organizacyjnych w najbliższych tygodniach po 26 kwietnia 2023 r., wynikających z konieczności dostosowania składów

orzekających do wymogów wynikających z art. 45 Konstytucji RP w rozumieniu podtrzymanym w niniejszej uchwale. Jest to jednak cena, którą warto zapłacić za przywrócenia praktyki orzekania na właściwe tory kosztem rezygnacji z rozwiązania wprowadzonego w art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy COVID–19.

Rozwiązanie to, jak wyjaśniono powyżej, stwarza bowiem zbyt duże ryzyko dla stron postępowań cywilnych, a to ich interes w uzyskaniu wiążącego rozstrzygnięcia sądowego po przeprowadzeniu rzetelnego procesu sądowego, w którym racje stron zostaną rozważone przez skład kolegiálny sądu drugiej instancji, powinien mieć decydujące znaczenie.

61. Jednocześnie Sąd Najwyższy stwierdza – w celu minimalizowania negatywnych konsekwencji niniejszej uchwały – że pod pojęciem rozpoznania sprawy należy rozumieć wydanie orzeczenia (postanowienia albo wyroku), a nie podjęcie wszelkich innych czynności procesowych służących wydaniu rozstrzygnięcia merytorycznego lub formalnego.

62. Podsumowując, wykładnia dokonana w niniejszej uchwale wiąże od chwili jej podjęcia, co oznacza, iż nie ma ona zastosowania do orzeczeń wydanych do dnia 26 kwietnia 2023 r. włącznie.

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 26 kwietnia 2023 r., sygn. III PZP 6/22.

Prawo Ubezpieczeń Społecznych

33

Art. 28 ust. 2, art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 w związku z art. 31 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2189)

Wskaźnik częstości zatrudnionych w warunkach zagrożenia, stosowany przy obliczaniu stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe zgodnie z art. 28 ust. 2, art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 w związku z art. 31 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2189) określany jest również z uwzględnieniem wyposażenia pracowników w środki ochrony indywidualnej, eliminujące w całości zagrożenie wynikające z przekroczenia dopuszczalnych norm.

Z uzasadnienia:

W ubezpieczeniu wypadkowym składki finansowane są w całości przez płatników składek. Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (aktualnie tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1009 z późn. zm.) stopa procentowa składek na ubezpieczenie wypadkowe jest zróżnicowana dla poszczególnych płatników składek i ustalana w zależności od poziomu zagrożeń zawodowych i skutków tych zagrożeń, natomiast

art. 22 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 tej ustawy stanowią, że stopy procentowe składek na ubezpieczenie wypadkowe wynoszą od 0,40% do 8,12% podstawy wymiaru, a zasady różnicowania stopy procentowej składek na ubezpieczenie wypadkowe określają przepisy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Wprowadzony wieloetapowo od 1 stycznia 2003 r. nowy system ubezpieczenia wypadkowego wprowadził zróżnicowane składki na ubezpieczenie wypadkowe uzależnione od branży, w której działał płatnik składek, od ilości zatrudnionych pracowników oraz od ryzyka powstania wypadków i chorób na poziomie branżowym oraz w konkretnym zakładzie pracy. Z uwagi na wieloaspektowość analizowanej kwestii, treść przedstawionego zagadnienia prawnego i ustaleń Sądu Apelacyjnego, analiza Sądu Najwyższego koncentrować się będzie na sytuacji płatników składek, objętych regulacją art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (aktualnie tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2189: dalej jako: ustawa wypadkowa), zgodnie z którym stopę procentową składki na ubezpieczenie wypadkowe dla płatnika składek zgłaszającego do ubezpieczenia wypadkowego co najmniej 10 ubezpieczonych ustala Zakład jako iloczyn stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe określonej dla grupy działalności, do której należy płatnik składek, i wskaźnika korygującego ustalonego dla płatnika składek (z zastrzeżeniem art. 33).

Przepis ten (dotyczący płatników, którzy przekazali informację na druku ZUS IWA za ostatnie trzy lata kalendarzowe przed danym rokiem składkowym) wprowadził mechanizm ustalania składki w dwóch etapach; najpierw ustaleniu podlega wysokość stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe określonej dla grupy działalności, a następnie wielkość tę mnoży się przez wskaźnik korygujący ustalony dla płatnika składek.

Zgodnie z art. 30 ustawy wypadkowej stopę procentową składki na ubezpieczenie wypadkowe dla grupy działalności ustala się w zależności od kategorii ryzyka ustalonej dla tej grupy (ust. 1), a kategorię ryzyka dla grupy działalności ustala się w zależności od ryzyka określonego wskaźnikami częstości: 1) poszkodowanych w wypadkach przy pracy ogółem; 2) poszkodowanych w wypadkach przy pracy śmiertelnych i ciężkich; 3) stwierdzonych chorób zawodowych; 4) zatrudnionych w warunkach zagrożenia (ust. 2). Wpływ każdego ze wskaźników częstości, o których mowa w ust. 2, na ustalenie kategorii ryzyka dla grupy działalności jest równy.

W celu ustalenia wysokości składki wypadkowej przy zgłaszaniu do ubezpieczenia wypadkowego ponad 9 osób, należało odczytać odpowiednią stopę procentową składki z tabeli stanowiącej załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 listopada 2002 r. w sprawie różnicowania stopy procentowej składki na ubezpieczenia społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w zależności od zagrożeń zawodowych

i ich skutków, przypisaną dla grupy działalności, do której ten płatnik należał z uwagi na rodzaj przeważającej działalności według PKD, z jakim był on ujęty w rejestrze REGON na dzień 31 grudnia poprzedniego roku. Przykładowo grupa działalności „wydobywanie węgla kamiennego i węgla brunatnego” należała do kategorii ryzyka 11 z wysokością stóp procentowych 3,06%, natomiast działalność związana z obsługą rynku nieruchomości odpowiednio: 2 i 0,67%. Wynika z tego, że ta kategoria ryzyka zależała przede wszystkim od branży, do której należał płatnik składek, a czynnikiem indywidualizującym było jedynie obliczenie liczby pracowników podlegających ubezpieczeniu wypadkowemu.

Ściśle natomiast powiązane było z działaniami pracodawcy – płatnika składek ustalenie wskaźnika korygującego, gdyż zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy wypadkowej wysokość wskaźnika korygującego, o którym mowa w art. 28 ust. 2, wynosi: 1) w okresie od dnia 1 kwietnia 2006 r. do dnia 31 marca 2009 r. – od 0,8 do 1,2; 2) od dnia 1 kwietnia 2009 r. – od 0,5 do 1,5; natomiast stosownie do ust. 2 wskaźnik korygujący ustala się na rok składkowy w zależności od kategorii ryzyka ustalonej dla płatnika składek. Relewantny art. 31 ust. 3 stanowi, że kategorię ryzyka dla płatnika składek ustala się w zależności od ryzyka określonego wskaźnikami częstości: 1) poszkodowanych w wypadkach przy pracy ogółem; 2) poszkodowanych w wypadkach przy pracy śmiertelnych i ciężkich; 3) zatrudnionych w warunkach zagrożenia.

Przedmiotem kontrowersji, przedstawionych przez Sąd Apelacyjny była przede wszystkim wykładnia trzeciego punktu art. 31 ust. 3, dotyczącego obliczania wskaźnika „zatrudnionych w warunkach zagrożenia”. Pomimo tego, że wpływ wskaźnika częstości określonego w ust. 3 pkt 3 jest dwukrotnie większy niż każdego z dwóch poprzednich wskaźników, ustawa wypadkowa nie zawiera definicji pracowników zatrudnionych w warunkach zagrożenia, co w orzecznictwie sądów wywołuje rozbieżności dotyczące tego, czy pomiary warunków zagrożenia powinny obejmować wpływ zastosowanych przez pracodawcę środków ochrony zbiorowej lub indywidualnej (na przykład naszników ochronnych, okularów, fartuchów ochronnych).

Na podstawie delegacji z art. 33 ust. 4 ustawy wypadkowej zostało wydane rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 listopada 2002 r. sprawie różnicowania stopy procentowej składki na ubezpieczenie społeczne z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych w zależności od zagrożeń zawodowych i ich skutków (aktualnie tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 740; dalej również jako: rozporządzenie wykonawcze), które w § 4 ust. 4 określa kategorie ryzyka odpowiadające wskaźnikowi zatrudnionych w warunkach zagrożenia, które występują w razie przekroczenia najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy. Definicję „środowiska pracy” zawierało rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r., poz. 1650 z późn. zm.),

które w § 2 pkt 11 wyjaśniało, że pod pojęciem „środowisko pracy” rozumie się warunki środowiska materialnego (określonego czynnikami fizycznymi, chemicznymi i biologicznymi), w którym odbywa się proces pracy. Rozporządzenie to zawiera także definicję takich pojęć jak: środki ochrony indywidualnej (§ 2 pkt 9) i środki ochrony zbiorowej (§ 2 pkt 10), określając, że są to środki przeznaczone do ochrony przed jednym lub większą liczbą zagrożeń związanych z występowaniem niebezpiecznych lub szkodliwych czynników w środowisku pracy. W § 2 pkt 13 rozporządzenie to zawiera definicję pojęcia „zagrożenia” i rozumie się przez to stan środowiska pracy mogący spowodować wypadek lub chorobę. Z analizy tych przepisów wynika, iż pojęcie „środowisko pracy” oznacza obiektywnie istniejące warunki, w miejscu świadczenia pracy, mogące spowodować wypadek przy pracy lub chorobę.

Szczegółowe zasady ustalania wskaźnika korygującego określone są w § 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, określającego wzór, na podstawie którego ustala się kategorii ryzyka dla płatników składek. Podstawę ustalenia częstotliwości kategorii ryzyka, o których mowa w ust. 1, stanowią średnie arytmetyczne wskaźników częstości, o których mowa w art. 31 ust. 3 ustawy. Warto zwrócić uwagę, że zarówno § 5 ust. 1 pkt 4 i jak i w § 5 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia wykonawczego zatrudnienie w warunkach zagrożenia określone jest przez odniesienie do występujących w „środowisku pracy” przekroczeń dopuszczalnych stężeń czynników szkodliwych dla zdrowia.

Zgodnie z zawartym w § 5 tego rozporządzenia algorytmem wskaźnik częstości zatrudnionych w warunkach zagrożenia, które występują w razie przekroczenia najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy (W3) oblicza się w ten sposób, że liczbę zatrudnionych w warunkach zagrożenia, które występują w razie przekroczenia najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy (P3) dzieli się przez liczbę ubezpieczonych, o których mowa w ust. 3 (U), a wynik mnoży się przez 1000.

Z przepisów tych wynika, że zatrudnienie w warunkach zagrożenia to stan, w którym występują u płatnika składek przekroczenia najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy, obejmującego na przykład mikroklimat, zapylenie, hałas, wibracje, oświetlenie, promieniowanie jonizujące i niejonizujące, obciążenie układu mięśniowo – szkieletowego, czynniki chemiczne, czynniki biologiczne. W okresie objętym ustaleniami Sądu Apelacyjnego obowiązywało rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 6 czerwca 2014 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy, wydane na podstawie art. 228 § 3 Kodeksu pracy, które ustalało wartości najwyższych dopuszczalnych stężeń chemicznych i pyłowych czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy, określone w wykazie stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia, a także

– wartości najwyższych dopuszczalnych natężeń fizycznych czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy, określone w wykazie stanowiącym załącznik nr 2 do rozporządzenia. Wartości te powiązane zostały z wartością średnią ważoną stężenia, którego oddziaływanie na pracownika w ciągu 8-godzinnego dobowego i przeciętnego tygodniowego wymiaru czasu pracy, określonego w Kodeksie pracy, przez okres jego aktywności zawodowej nie powinno spowodować ujemnych zmian w jego stanie zdrowia oraz w stanie zdrowia jego przyszłych pokoleń, a także określiło najwyższe dopuszczalne stężenie chwilowe, które nie powinno spowodować ujemnych zmian w stanie zdrowia pracownika, jeżeli występuje w środowisku pracy nie dłużej niż 15 minut i nie częściej niż 2 razy w czasie zmiany roboczej, w odstępie czasu nie krótszym niż 1 godzina; ujęto też najwyższe dopuszczalne stężenie pułapowe, które ze względu na zagrożenie zdrowia lub życia pracownika nie może być w środowisku pracy przekroczona w żadnym momencie.

Niewątpliwie obowiązkiem pracodawcy jest przeciwdziałanie zagrożeniom w miejscu pracy, co może uczynić dokonując zakupu na przykład osłon do niebezpiecznych stref maszyn i urządzeń (stałych, ruchomych, blokujących i blokujących z urządzeniem ryglującym, sterujących, itp.), instalacji optoelektrycznych urządzeń ochronnych (kurtyn świetlnych, skanerów laserowych, itp.), instalacji urządzeń ochronnych czułych na nacisk (mat, podłóg, obrzeży, krawędzi), instalacji elementów systemów sterowania realizujących funkcje bezpieczeństwa, instalacji kabin i obudów dźwiękoizolacyjnych lub dźwiękochłonno-izolacyjnych, zakupu i instalacji obudów, osłon i ekranów chroniących przed promieniowaniem optycznym, hałasem oraz polami elektromagnetycznymi, instalacji tłumików akustycznych oraz materiałów i urządzeń dźwiękochłonnych. Ponadto płatnik składek może dokonać zakupu środków ochrony indywidualnej, takich jak specjalne wyciszające nauszники, fartuchy ochronne lub okulary ochronne.

W ocenie Sądu Najwyższego, z przedstawionych unormowań wynika, że wykładnia językowa nie prowadzi do jednoznacznej oceny, czy zastosowane przez pracodawcę – płatnika składek na ubezpieczenie wypadkowe środki ochrony zbiorowej lub indywidualnej (redukujące w całości lub ograniczające zagrożenia) mogą wpłynąć na liczbę osób zgłoszonych do obliczania składki na ubezpieczenie wypadkowe, jednak wykładnia systemowa przemawia za przyjęciem ogólnej zasady, iż wskaźnik częstości zatrudnionych w warunkach zagrożenia, stosowany przy obliczaniu stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe zgodnie z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 w związku z art. 31 ust. 3 pkt 3 ustawy wypadkowej, dotyczy pracowników, którzy są zatrudnieni stale lub czasowo w środowisku, w którym występują przekroczenia norm bhp, niezależnie od zastosowanych przez płatnika środków ochrony indywidualnej lub zbiorowej. Zwrócić bowiem należy uwagę, że w większości przypadków czynniki szkodliwe dla zdrowia mogą niekorzystnie oddziaływać na pracowników pomimo zastoso-

wania środków ochronnych, na przykład praca w kopalniach pod ziemią wiąże się ze stałym narażeniem na zapylenie, wysoką temperaturę, wilgoć i hałas, mimo zastosowania masek i odzieży ochronnej. Podobna sytuacja występuje podczas pracy przy piecach hutniczych, produkcji kwasów siarkowych, aluminium, miedzi, przy silnych polach elektromagnetycznych, przy urządzeniach emitujących promieniowanie rentgenowskie, w chłodniach lub magazynach materiałów sypkich, przy spawaniu. Zatrudnienie w warunkach zagrożenia występuje więc sytuacji, gdy zagrożenie występujące w środowisku pracy może spowodować wypadek lub chorobę.

Zdaniem Sądu Najwyższego, mogą jednak wyjątkowo wystąpić sytuacje (związane na przykład z wprowadzaniem nowoczesnych technologii), gdy przekroczenie w środowisku pracowniczym najwyższych dopuszczalnych norm jest nieznaczące, a zastosowane przez pracodawcę środki ochrony indywidualnej lub zbiorowej, spowodowały wyeliminowanie w całości zagrożenia. Sytuacja taka była przedmiotem rozstrzygnięcia w analizowanym przez Sąd Apelacyjny wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2020 r., sygn. II UK 186/19, OSNP 2021, nr 7, poz. 81, w którym uznano, że pracodawca, który wyposażył pracowników w środki ochrony indywidualnej eliminujące w całości występujące w środowisku pracy przekroczenia norm hałasu, ma prawo do zapłaty niższej składki na ubezpieczenie wypadkowe.

Wskazać też można na wykładnię funkcjonalną omawianych kwestii, przedstawianą w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. III UK 103/18, Legalis, z której wynika, że art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych wskazuje na zindywidualizowany charakter składek na ubezpieczenie wypadkowe uzależniony od poziomu i skutków zagrożeń zawodowych występujących u danego płatnika; zatem z punktu widzenia zasad ustalania stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe prawną doniosłość ma rzeczywiste występujące u niego zagrożenie zawodowe mierzone częstością wypadków przy pracy, w tym śmiertelnych i ciężkich, po to, aby płatnik opłacał składki na ubezpieczenie wypadkowe w wysokości adekwatnej do kategorii ryzyka, które u niego rzeczywiście występuje.

W tym kontekście, ustalenie, że podjęte przez pracodawcę działania spowodowały rzeczywiste zlikwidowanie zagrożenia, które już nie mogło wpłynąć na powstanie wypadków lub chorób, umożliwia podanie przez płatnika składek zerowej liczby pracowników zatrudnionych w warunkach zagrożenia. Ciężar dowodu w tej kwestii spoczywa wówczas na płatniku składek, który powinien dysponować na przykład adekwatną ekspertyzą laboratorium lub opinią Państwowej Inspekcji Pracy.

Prowadzi to do konkluzji, że w wyjątkowych sytuacjach wskaźnik częstości zatrudnionych w warunkach zagrożenia, stosowany przy obliczaniu stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe zgodnie z art. 28 ust. 2, art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 w związku z art. 31 ust. 3 pkt 3 ustawy wypadkowej może być

również ustalony na podstawie liczby pracowników rzeczywiście narażonych na działanie przekroczonych najwyższych dopuszczalnych norm bhp, po uwzględnieniu tłumienia lub niwelowania szkodliwych warunków pracy w wyniku stosowania środków ochrony zbiorowej lub indywidualnej (zwłaszcza, jeżeli okoliczność ta nie jest kwestionowana przez ZUS).

Uchwała SN z dnia 16 lutego 2023 r., sygn. III UZP 6/22.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

34

Art. 19 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 259) w zw. z art. 5 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2492)

Zakres przedmiotowy normy art. 19 p.p.s.a. nie obejmuje badania spełnienia przez sędziego sądu administracyjnego wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowaniu po powołaniu, o których mowa w art. 5a p.u.s.a.

Z uzasadnienia:

6. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów w przedmiocie przedstawionego do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego zważył, co następuje:

6.1. W przedmiocie dopuszczalności podjęcia uchwały

Uchwały wydawane na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 P.p.s.a. są podejmowane, jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. W takiej sytuacji Naczelny Sąd Administracyjny może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu (art. 187 § 1 P.p.s.a.).

Dopuszczalność wydania takiej uchwały uzależniona jest więc od wystąpienia łącznie dwóch przesłanek. Po pierwsze, w sprawie zachodzi poważna wątpliwość prawna. Po drugie, rozstrzygnięcie owej wątpliwości prawnej jest niezbędne do rozpoznania skargi kasacyjnej.

Poważne wątpliwości prawne występują, gdy w sprawie pojawiają się kwestie prawne, których wyjaśnienie nastręcza znacznych trudności, głównie z powodu możliwości różnego rozumienia przepisów prawa.

Jak wynika z uzasadnienia postanowienia z dnia 7 grudnia 2022 r., sygn. I FSK 922/19, w sprawie zachodzą istotne wątpliwości co do wykładni, a przede wszystkim co do wzajemnej relacji wskazanych przez Sąd pytający przepisów prawa. Wprowadzenie do systemu prawnego, i to w ustawie o charakterze ustrojowym, nowej instytucji dopuszczającej badanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowaniu po powołaniu rodzi podstawową wątpliwość w zakresie relacji tego uregulowania do dotychczas obowiązującej

instytucji wyłączenia sędziego. Jak wskazał skład Sądu przedstawiający zagadnienie prawne, w zakresie wykładni tych norm prawnych zarysowały się dwa przeciwne stanowiska. Wprawdzie rozbieżności zachodzące w orzecznictwie sądów administracyjnych są, zgodnie z art. 15 § 1 pkt 2 P.p.s.a., przesłanką do podejmowania uchwał abstrakcyjnych na wniosek uprawnionych podmiotów, określonych w art. 264 § 2 P.p.s.a., jednakże owa rozbieżność stanowi potwierdzenie tego, że występuje zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości.

Od rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przedstawionego w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z sygn. 7 grudnia 2022 r. bez żadnych wątpliwości zależy również wynik sprawy. Słusznie bowiem wskazano w uzasadnieniu postanowienia przedstawiającego zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia, że w sytuacji opowiedzenia się za trafnością poglądu, zgodnie z którym wniosek złożony na podstawie art. 19 P.p.s.a. nie może dotyczyć przesłanek wymienionych w art. 5a P.u.s.a., przedmiotowy wniosek może zostać zbzdany jedynie w zakresie, w jakim nie odnosi się do okoliczności towarzyszących powołaniu sędziego i jego postępowania po powołaniu. W pozostałym natomiast zakresie wniosek ten powinien podlegać odrzuceniu.

Należy zatem uznać, że obie przesłanki dopuszczalności wydania uchwały konkretnej, określonej w art. 15 § 1 pkt 3 P.p.s.a., zostały w niniejszej sprawie zrealizowane.

Za potrzebą i dopuszczalnością podjęcia uchwały przemawia również to, że problematyka wzajemnej relacji obu wyżej wskazanych unormowań występuje we wszystkich procedurach sądowych. Na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, dopuszczalność badania spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu wprowadzono również do aktów prawnych regulujących ustrój Sądu Najwyższego, sądów powszechnych oraz sądów wojskowych. Jest to instytucja nowa, a zatem wszelkie wątpliwości interpretacyjne powinny być wyjaśnione wcześniej, prewencyjnie, po to aby ujednolicić stosowanie przedmiotowych norm prawnych.

6.2. Ramy prawne

Przywołane w treści pytania prawnego przepisy stanowią:

Art. 19 P.p.s.a. – Niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 18, sąd wyłącza sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie.

Art. 5a P.u.s.a.

§ 1. Dopuszczalne jest badanie spełnienia przez sędziego sądu administracyjnego lub sędziego delegowanego do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie administracyjnym wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po

powołaniu, na wniosek uprawnionego, o którym mowa w § 3, jeżeli w okolicznościach danej sprawy może to doprowadzić do naruszenia standardu niezawisłości lub bezstronności, mającego wpływ na wynik sprawy z uwzględnieniem okoliczności dotyczących uprawnionego oraz charakteru sprawy.

§ 2. Wniosek o stwierdzenie przesłanek, o których mowa w § 1, może być złożony wobec sędziego sądu administracyjnego lub sędziego delegowanego do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie administracyjnym wyznaczonego do składu sądu rozpoznającego sprawę co do istoty lub skargę kasacyjną.

§ 3. Uprawnionym do złożenia wniosku jest skarżący oraz uczestnik postępowania na prawach strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sprawach, o których mowa w § 2, a w postępowaniu dyscyplinarnym – obwiniony.

§ 4. Wniosek składa się w terminie tygodnia od dnia zawiadomienia uprawnionego do złożenia wniosku o składzie rozpoznającym sprawę. Po upływie terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym, prawo do wniesienia wniosku wygasa. Sąd przy doręczeniu pierwszego pisma w sprawie zawiadamia uprawnionego do złożenia wniosku o składzie rozpoznającym sprawę, a przy każdym kolejnym – jeżeli skład rozpoznający sprawę uległ zmianie. Do wniosku rozpoznawanego przez Naczelny Sąd Administracyjny przepis art. 175 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329, 655, 1457 i 1855) stosuje się.

§ 5. Wniosek powinien czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego, a ponadto zawierać: 1) żądanie stwierdzenia, że w danej sprawie zachodzą przesłanki, o których mowa w § 1; 2) przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie wraz z dowodami na ich poparcie.

§ 6. Wniosek niespełniający wymagań, o których mowa w § 5, podlega odrzuceniu bez wezwania do usunięcia braków formalnych. Odrzuceniu podlega również wniosek złożony po upływie terminu albo z innych przyczyn niedopuszczalny.

§ 7. O odrzuceniu wniosku niespełniającego wymagań, o których mowa w § 5, Naczelny Sąd Administracyjny zawiadamia właściwy organ samorządu zawodowego, do którego należy pełnomocnik.

§ 8. Do czasu rozpoznania wniosku sędzieja, którego wniosek dotyczy, nie może podejmować dalszych czynności, chyba że dotyczy to czynności niecierpiącej zwłoki.

§ 9. Jeżeli uprawniony do złożenia wniosku złożył wnioski wobec więcej niż jednego sędziego wyznaczonego do składu rozpoznającego sprawę lub wnioski zostały złożone w tej samej sprawie przez kilku uprawnionych do złożenia wniosku, sąd administracyjny może zarządzić połączenie wniosków w celu ich łącznego rozpoznania. W przypadku łącznego rozpoznania wniosków, wnioski rozpoznaje skład sądu administracyjnego wyznaczony do rozpoznania wniosku, który został złożony jako pierwszy.

§ 10. Wniosek rozpoznaje sąd administracyjny, przed którym toczy się postępowanie w sprawie w składzie 3 sędziów losowanych spośród całego składu tego sądu. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje wniosek w składzie 5 sędziów losowanych spośród całego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sędzia, którego wniosek dotyczy, jest wyłączony z losowania. W razie gdy sąd administracyjny, o którym mowa w zdaniu pierwszym, nie może rozpoznać wniosku z powodu braku dostatecznej liczby sędziów, Naczelny Sąd Administracyjny wyznacza inny sąd do rozpoznania wniosku.

§ 11. Sąd rozpoznaje wniosek na posiedzeniu niejawnym w terminie 2 tygodni od dnia jego złożenia po wysłuchaniu sędziego, którego wniosek dotyczy, chyba że jest to niemożliwe albo bardzo utrudnione. Wysłuchanie może nastąpić na piśmie.

§ 12. Sąd oddala wniosek, jeżeli jest on bezzasadny.

§ 13. Uwzględniając wniosek sąd wyłącza sędziego od rozpoznania sprawy. Wyłączenie sędziego od udziału w danej sprawie nie może stanowić podstawy do wyłączenia tego sędziego w innych sprawach rozpoznawanych z jego udziałem.

§ 14. Sąd z urzędu sporządza w terminie 3 dni uzasadnienie postanowienia wydanego na skutek rozpoznania wniosku.

§ 15. Odpis postanowienia wydanego na skutek rozpoznania wniosku wraz z uzasadnieniem doręcza się składającemu wniosek oraz sędziemu, którego orzeczenie dotyczy.

§ 16. Od postanowienia wydanego na skutek rozpoznania wniosku podmiotowi, który złożył wniosek i sędziemu, którego orzeczenie dotyczy, przysługuje zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Termin do wniesienia zażalenia wynosi tydzień i biegnie dla każdego uprawnionego do wniesienia zażalenia od dnia doręczenia postanowienia wraz z uzasadnieniem. Przepis art. 175 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stosuje się.

§ 17. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje zażalenie na posiedzeniu niejawnym w składzie 7 sędziów losowanych spośród całego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 2 tygodni od dnia wniesienia zażalenia. Sędzia, którego orzeczenie dotyczy oraz sędzia, który brał udział w wydaniu zaskarżonego postanowienia są wyłączeni z losowania.

§ 18. W sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania toczącego się na skutek wniosku stosuje się odpowiednio przepisy o zażaleniu.

§ 19. Od prawomocnego postanowienia wydanego na skutek rozpoznania wniosku nie przysługuje skarga o wznowienie postępowania.

6.3. W przedmiocie przedstawionego w pytaniu zagadnienia prawnego

6.3.1. Zasadniczym problemem prawnym, który jest przedmiotem rozważań składu poszerzonego Naczelnego Sądu Administracyjnego, jest kwestia tego, czy w ramach wniosku o wyłączenie sędziego, wywiezionego na podstawie

art. 19 P.p.s.a., dopuszczalne jest badanie spełnienia przez sędziego sądu administracyjnego wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu, które to badanie zostało przewidziane w art. 5a P.u.s.a.

Jak wynika z uzasadnienia postanowienia, którym przedstawiono do rozpoznania składowi poszerzonemu powyższe zagadnienie, w tym zakresie istnieje rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wniosek ten potwierdza kwerenda poglądów judykatury, wyrażonych już pomimo krótkiego obowiązywania przepisu art. 5a P.u.s.a. Można bowiem w tym zakresie wyodrębnić dwa stanowiska prezentowane w orzecznictwie.

Według pierwszego poglądu postępowanie, o którym mowa w art. 5a P.u.s.a., jest postępowaniem odrębnym od postępowania o wyłączenie sędziego z art. 18–24 P.p.s.a. (zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 sierpnia 2022 r., sygn. II GSK 1396/22).

Natomiast według drugiego stanowiska okoliczność związana z powołaniem sędziego, jako okoliczność, która mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie, może być badana w kontekście przesłanek, o których mowa w art. 19 P.p.s.a. (zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2022 r., sygn. I GSK 1639/22).

6.3.2. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W umowach międzynarodowych prawo to zagwarantowano w art. 6 ust. 1 EKPC oraz w art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 38, poz. 167). O prawie do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy stanowi także art. 47 KPP. Z kolei Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864, dalej „TUE”) w art. 19 ust. 1 stanowi, że Państwa Członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii.

6.3.3. Jedną z najważniejszych gwarancji procesowych bezstronności sądu jest instytucja wyłączenia sędziego. Wprawdzie wyróżnia się wiele innych gwarancji procesowych, takich jak: kolegiałność orzekania, jawność postępowania, tajność narady i głosowania, zdanie odrębne sędziego, losowanie składu orzekającego. Przyznanie stronom możliwości inicjowania postępowania o wyłączenie sędziego orzekającego w jego sprawie jest jednak najbardziej widoczną gwarancją procesową. Umożliwia ono bowiem stronie realny wpływ na ukształtowanie składu orzekającego. Jest to właściwie jedyna sytuacja, gdy czynności procesowe strony mogą w sposób bezpośredni doprowadzić do zmian personalnych w składzie orzekającym. Instytucja wyłączenia sędziego, zarówno z mocy prawa, jak i na wniosek strony, jest istotną gwarancją procesową, która

ma zapewnić rozpoznanie sprawy przez sąd w takim składzie orzekającym, którego sędziowie nie pozostają w relacjach osobistych ze stronami oraz nie mieli określonych wcześniej związków z rozpoznawaną sprawą.

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2004 r., sygn. SK 19/02 (OTK-A 2004, nr 7, poz. 67), *ratio legis* przepisów o wyłączeniu sędziego jest oczywista i sprowadza się do eliminowania wszelkich przyczyn mogących skutkować w otoczeniu jakimikolwiek wątpliwościami co do bezstronności i obiektywizmu sędziego w rozpoznawaniu określonej sprawy. Ponadto w orzecznictwie Trybunału wskazuje się, że podstawowym celem instytucji wyłączenia sędziego jest przede wszystkim ochrona bezstronności sędziego i eliminacja wpływu, jaki może wywierać występowanie pewnej kategorii powiązań (osobistych, ekonomicznych, służbowych itp.) na orzekanie w postępowaniu sądowym lub administracyjnym na każdym jego etapie (wyrok z dnia 13 grudnia 2005 r., OTK-A 2005, nr 11, poz. 134).

6.3.4. Instytucja wyłączenia sędziego jest powszechna. Uregulowana została w każdej procedurze sądowej. Wyłączenie sędziego unormowano w art. 48–54 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1805 ze zm., dalej „K.p.c.”), w art. 40–44 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 1375 ze zm., dalej „K.p.k.”) oraz w art. 18–24 P.p.s.a. Przewidziano również wyłączenie pracownika, a nawet organu w art. 24–27 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.) oraz w art. 130–132a O.p.

Oczywiście szczegółowe uregulowania w poszczególnych procedurach w sposób istotny się różnią, co uzasadnione jest przede wszystkim specyfiką postępowań. Jest to widoczne zwłaszcza w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Różnice występujące na gruncie tej procedury w zestawieniu z innymi rodzajami postępowań są konsekwencją kategorii spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne. Zgodnie bowiem z art. 184 Konstytucji RP Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie zaś z art. 1 ust. 1 P.u.s.a. sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej.

Z kognicji sądów administracyjnych wynika więc, że w każdej ze spraw stroną postępowania sądowoadministracyjnego jest organ administracji publicznej, a więc – odnosząc to do wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP zasady podziału władzy – organ władzy wykonawczej.

Ponadto specyfika regulacji dotyczącej wyłączenia sędziego sądu administracyjnego związana jest z wymaganymi kompetencjami sędziów tych sądów. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 pkt 7 P.u.s.a. sędzią wojewódzkiego sądu administracyjnego może zostać m.in. osoba, która oprócz pozostałych warunków ustawowych przewidzianych w art. 6 ust. 1 tej ustawy, przez dziesięć lat pozostawała w instytucjach publicznych na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego. W przypadku kandydatów na asesora sądowego okres ten wynosi 6 lat (art. 6a ust. 1 pkt 2 P.u.s.a.).

Zatem wielu sędziów sądów administracyjnych swoje doświadczenie zawodowe wywodzi z wcześniejszej pracy w organach administracji publicznej.

6.3.5. Omawiana instytucja prawna jest przedmiotem licznych wypowiedzi w doktrynie, jak też na jej kanwie wydano szereg orzeczeń sądowych.

Przykładowo można wskazać poświęcone tej tematyce następujące monografie: J. Derlatka, Wyłączenie sędziego w postępowaniu cywilnym (Warszawa 2016), R. Reiwer, Wyłączenie sędziego w procesie cywilnym (Warszawa 2016), W. Jasiński, Bezstronność sądu i jej gwarancje w polskim procesie karnym (Warszawa 2009), Z. R. Kmiecik, Wyłączenie pracownika organu od udziału w ogólnym postępowaniu administracyjnym (Warszawa 2020).

Bardzo bogaty dorobek judykatury świadczy ponadto o tym, że instytucja ta jest niezwykle istotna dla stron postępowań sądowych.

6.3.6. Przyczyny wyłączenia sędziego tradycyjnie dzieli się na dwie grupy.

Po pierwsze, sędzia jest wyłączony z mocy samej ustawy jako *iudex inhabilis*. Wyłączenie sędziego z mocy ustawy może nastąpić tylko w razie zaistnienia jednej z enumeratywnie wymienionych przyczyn wskazanych w art. 18 P.p.s.a, art. 283 w zw. z art. 18 § 3 P.p.s.a. oraz art. 285i § 2 P.p.s.a. Wykładnia tych przepisów musi być ścisła, niedozwolona jest interpretacja rozszerzająca. Przesłanki te dotyczą związków sędziego z przedmiotem lub podmiotami postępowania.

Po drugie, wyłączenie sędziego może nastąpić na wniosek, gdy bezstronność sędziego może budzić wątpliwości (jako *iudex suspectus*).

6.3.7. Przedmiotem zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia przez skład poszerzony Naczelnego Sądu Administracyjnego jest właśnie ten drugi przypadek. Przepis art. 19 P.p.s.a. stanowi, że niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 18, sąd wyłącza sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie.

W pierwotnym stanie prawnym przepis jako przesłankę wyłączenia wskazywał zachodzący pomiędzy sędzią a jedną ze stron lub jej przedstawicielem ustawowym stosunek osobisty tego rodzaju, że mógłby wywoływać wątpliwości co do bezstronności sędziego. Było to uregulowanie wzorowane na obowiązującym wówczas art. 49 K.p.c. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 13 grudnia 2005 r., sygn. SK 53/04 (OTK-A nr 11, poz. 134), orzekł, że art. 19 P.p.s.a. w zakresie, w jakim ogranicza przesłankę wyłączenia sędziego jedynie do sto-

sunku osobistego, pomijając inne okoliczności, które mogą mieć wpływ na ocenę bezstronności sędziego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W uzasadnieniu powyższego wyroku Trybunał wskazał, że gwarancje bezstronności sędziowskiej nie mogą być ograniczone jedynie do stworzenia możliwości wyłączenia sędziego ze względu na istnienie bezpośrednich relacji o charakterze osobistym, ale muszą być pojmowane szerzej – jako umożliwiające wyłączenie w wypadku okoliczności (zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych), które w sytuacji konkretnego sędziego mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do wydania orzeczenia opartego na w pełni zobiektywizowanych przesłankach. Zdaniem Trybunału do okoliczności powodujących konieczność wyłączenia sędziego należy zaliczyć i te, w których sędzia orzekający miał wcześniej związki z rozpatrywaną sprawą, polegające na pozostawaniu przez niego w stosunku służbowym lub urzędowym, którego wykonywanie wymagało podejmowania odpowiednich czynności urzędowych, odnoszących się do przedmiotu rozstrzygnięcia w danym postępowaniu.

Warto przy tym podkreślić, że orzeczenie to zapadło na skutek skargi konstytucyjnej strony postępowania sądowoadministracyjnego.

W celu realizacji zaleceń Trybunału Konstytucyjnego sformułowanych w powyższym wyroku, 22 września 2006 r. uchwalono ustawę o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 208, poz. 1536), która weszła w życie 6 grudnia 2006 r. W wyniku tej nowelizacji przepis art. 19 P.p.s.a. przybrał aktualne brzmienie.

6.3.8. Przesłanką wyłączenia sędziego na podstawie art. 19 P.p.s.a. jest istnienie okoliczności tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie. Niewątpliwie, jak wynika z pierwszej części tej normy, przepis art. 19 P.p.s.a. dotyczy okoliczności innych niż te wymienione enumeratywnie w art. 18 P.p.s.a. Ponieważ ustawodawca nie jest w stanie w sposób wyczerpujący wyliczyć wszystkich rodzajów związków sędziego ze sprawą, czy to podmiotowych, czy też przedmiotowych, niezbędne było wprowadzenie pojemnej i zarazem elastycznej przesłanki wyłączenia sędziego. Ustawodawca posłużył się tu pojęciem niedookreślonym. Wspomniana niedookreśloność tej przesłanki jest niezbędna ze względu na złożoność relacji społecznych oraz specyfikę spraw sądowoadministracyjnych. Każdorazowo sąd orzekający w zakresie wniosku strony o wyłączenie sędziego będzie rozstrzygał, czy przesłanka ustawowa określona w tym przepisie w danym stanie faktycznym występuje.

Niedookreśloność przesłanki wyłączenia sędziego wymienionej w art. 19 P.p.s.a. sprawia, że znaczenia nabiera konieczność prawidłowej subsumcji tej normy prawnej w konkretnym stanie faktycznym. Warto więc wskazać na wypracowane na gruncie tej normy prawnej orzecznictwo sądów administracyjnych, które wielokrotnie zmierza się z problemem zdefiniowania okoliczności mogących wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego.

Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie wyraził pogląd, że sam fakt, iż sędzia sądu administracyjnego, którego wyłączenia domaga się skarżący, był sprawozdawcą w innej sprawie z jego udziałem, nie stanowi wystarczającej przesłanki uzasadniającej w myśl art. 19 P.p.s.a. wyłączenie sędziego (zob. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 27 września 2005 r., sygn. OZ 939/05; z dnia 22 lutego 2008 r., sygn. II FZ 60/08; z dnia 29 lipca 2016 r., sygn. II FZ 446/16; z dnia 30 października 2018 r., sygn. I GSK 918/18; z dnia 26 lutego 2020 r., sygn. I GSK 262/18; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 5 grudnia 2007 r., sygn. II FSK 1373/06; z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. II OSK 392/08; z dnia 11 sierpnia 2022 r., sygn. II GSK 2754/18).

Odmienny pogląd wyrażono w natomiast postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2006 r., sygn. I FZ 182/06.

Z kolei w postanowieniu z dnia 18 października 2007 r., sygn. II FZ 546/07 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że wniosku o wyłączenie sędziego nie można uzasadniać zarzutami dotyczącymi prowadzenia przez niego sprawy z naruszeniem przepisów postępowania. Nie jest to bowiem okoliczność, która może samodzielnie świadczyć o stosunku sędziego do sprawy (może co najwyżej wskazywać na brak rzetelności). Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny orzekł w postanowieniu z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. I OZ 954/07, wskazując, że przyczynami wyłączenia sędziego nie mogą być domniemane, ogólnikowe zarzuty dotyczące braku jego profesjonalizmu, czy też rozczarowanie sposobem prowadzenia postępowania sądowego.

Warto również zwrócić uwagę na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. I OZ 441/08, w którym to orzeczeniu stwierdzono, że okoliczności dotyczące sposobu prowadzenia rozprawy nie mieszczą się w kategorii przyczyn powodujących wątpliwości co do bezstronności sędziego. Również okolicznością uzasadniającą wyłączenie sędziego nie może być wydanie przez niego orzeczeń w innych postępowaniach sądowoadministracyjnych, z którymi skarżący się nie zgadza. Rozczarowanie co do sposobu prowadzenia postępowania sądowego, czy też podjętych w jego ramach rozstrzygnięć nie może stanowić podstawy do wyłączenia sędziego na podstawie przesłanek wymienionych w art. 18 czy 19 P.p.s.a. (zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 sierpnia 2016 r., sygn. I OZ 113/08; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. II GSK 1053/19).

Przepis art. 19 P.p.s.a. stanowi, że niezbędnym jest istnienie wątpliwości co do bezstronności sędziego. Dlatego też trafnie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 19 lutego 2009 r., sygn. I OZ 100/09, że podstawą wyłączenia sędziego nie mogą być jedynie głosłowne twierdzenia i subiektywne przekonanie skarżącej, że dany sędzia dyskryminuje stronę wobec organu administracyjnego, nadużywa władzy sądowej i działa w zмовie z organem administracji. Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że żądanie wyłączenia sędziego opierać się musi na konkretnej przyczynie upraw-

dopodobnionej poprzez powołanie okoliczności lub dowodów wskazujących na istnienie tej przyczyny. Przyczyna wyłączenia musi mieć postać konkretnych faktów, które mogłyby wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego. Osobiste przeświadczenie skarżącej o działaniu sędziego naruszającym jej prawo do sprawiedliwego i jawnego procesu i rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd nie uzasadnia wniosku o wyłączenie (zob. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 30 października 2007 r., sygn. II OZ 1054/07; z dnia 3 sierpnia 2016 r., sygn. I OZ 863/16). Z kolei w wyroku z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. II OSK 3249/17, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że fakt, że dany sędzia może być stroną innego postępowania toczącego się lub zakończzonego przed tym samym organem administracji, nie świadczy jeszcze o braku jego bezstronności i nie stanowi również okoliczności tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności.

W orzecznictwie jednolicie wskazuje się, że wyłączenie sędziego na podstawie art. 19 P.p.s.a. powinno odwoływać się do zobiektywizowanych przesłanek, tak aby wątpliwość co do bezstronności sędziego mogła zostać uznana za mającą realne podstawy. Nie wystarcza do zastosowania wskazanego przepisu występowanie u strony podejrzenia co do braku bezstronności sędziego, czy subiektywne przekonanie strony co do negatywnego nastawienia sędziego do strony (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2015 r., sygn. II OZ 40/15). Z kolei w postanowieniu z dnia 16 czerwca 2016 r., sygn. II FSK 1063/14, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że praca sędziego nad projektami ustaw dotyczącymi reformy Kodeksu postępowania administracyjnego, czy też udział sędziego w wydawaniu niekorzystnych dla organów administracji publicznej wyroków nie spełniają kryteriów określonych w art. 19 P.p.s.a., albowiem zarówno pierwsza, jak i druga przesłanka jest wynikiem prowadzonej przez sędziego działalności zawodowej, czy też dopuszczalna jest z punktu widzenia przepisów Prawa o ustroju sądów administracyjnych działalność sędziego w zakresie legislacyjnym. To, że strona skarżąca w istocie nie zgadza się z poglądem sędziego, nie oznacza, że może skutecznie kwestionować rozstrzygnięcia wydane w jej sprawie z tego tylko powodu, że wydał je sędzia, w stosunku do którego bezskutecznie składała wniosek o jego wyłączenie, i twierdzić, że wydane zostały przez „osobę nieuprawnioną” (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. II GZ 923/14).

Reasumując powyższe rozważania, skład poszerzony Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdza, że nie da się stworzyć jednej definicji okoliczności, które mogą budzić wątpliwości co do bezstronności sędziego sądu administracyjnego. Każdorazowo sąd rozpoznający wniosek o wyłączenie sędziego lub żądanie samego sędziego zobowiązany będzie w oparciu o konkretne oko-

liczności faktyczne rozważyć, czy w sprawie zachodzą przesłanki wyłączenia przewidziane w art. 19 P.p.s.a.

6.3.9. Wyłączenie sędziego z powodu okoliczności mogących wywołać wątpliwości co do jego bezstronności (art. 19 P.p.s.a.) może być zainicjowane przez stronę, ale także przez samego sędziego. Wyłączenie sędziego poddane jest innym rygorom, gdy z inicjatywą wyłączenia występuje sędzia i innym, gdy z taką inicjatywą występuje strona. Przy czym z woli ustawodawcy wniosek strony został poddany surowszym wymaganiom niż wniosek („żądanie”) sędziego.

Legitymację do złożenia wniosku o wyłączenie sędziego posiada strona. Wniosek taki może zostać zgłoszony bądź w formie pisma procesowego, bądź też ustnie do protokołu posiedzenia. W przypadku pisma procesowego muszą być zachowane wymogi formalne przewidziane w art. 46 i 47 P.p.s.a. Ponadto wniosek taki powinien zawierać: a) wskazanie sędziego (gdy wniosek dotyczy większej liczby sędziów, wszyscy oni powinni być oznaczeni przez wskazanie imion i nazwisk), b) podanie przyczyny uzasadniającej wyłączenie, c) powołanie okoliczności lub dowodów uprawdopodobniających istnienie tej przyczyny.

Wniosek o wyłączenie sędziego, który nie spełnia powołanych wyżej wymagań nie może otrzymać prawidłowego biegu na skutek niezachowania warunków formalnych, a tym samym – stosownie do treści art. 49 § 1 P.p.s.a. – na wezwanie przewodniczącego podlega uzupełnieniu lub poprawieniu w terminie siedmiu dni, pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania. Wniosek złożony ustnie do protokołu posiedzenia podobnie powinien zawierać trzy wyżej wskazane elementy.

Wniosek o wyłączenie sędziego składa się do sądu, w którym sprawa się toczy. Sformułowanie to wyznacza również termin do złożenia wniosku. Momentem początkowym jest złożenie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Już bowiem w piśmie inicjującym postępowanie sądowoadministracyjne może być zawarty ten wniosek. Natomiast momentem końcowym jest w zasadzie przystąpienie strony do rozprawy. Wówczas to najpóźniej strona powinna złożyć pisemnie lub ustnie wniosek o wyłączenie sędziego. Przyjmuje się, że wniosek o wyłączenie sędziego powinien być zgłoszony zanim strona powołująca się na przesłanki wyłączenia sędziego wda się w spór co do istoty sprawy, a nawet zanim zgłosi wnioski formalne. W orzecznictwie wskazuje się, że takie rozwiązanie ma sprawić, że sędzia, co do którego istnieją przyczyny wyłączenia, nie będzie podejmował żadnych czynności procesowych zanim nie nastąpi ocena, czy istnieją co do niego przesłanki wyłączenia (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2012 r., sygn. II OZ 171/12). Nie jest to jednak termin prekluzyjny. Zgodnie bowiem z § 2 art. 20 P.p.s.a. po przystąpieniu strony do rozprawy dopuszczalne jest złożenie wniosku o wyłączenie tylko wówczas, gdy przyczyna wyłączenia dopiero później powstała lub stała się stronie znana. Taki wniosek wówczas musi zawierać, oprócz wyżej

wskazanych elementów, również uprawdopodobnienie okoliczności związanych z późniejszym złożeniem wniosku.

Wniosek o wyłączenie sędziego wnosi się zatem w toku postępowania. Ma on zagwarantować stronie rozpoznanie sprawy przez sąd w takim składzie orzekającym, którego sędziowie nie pozostają w relacjach osobistych ze stronami oraz nie mieli określonych wcześniej związków z rozpoznawaną sprawą. Nie jest dopuszczalny wniosek o wyłączenie sędziów od udziału w sprawie złożony po prawomocnym zakończeniu postępowania. Za spóźniony należy także uznać wniosek o wyłączenie sędziego orzekającego w pierwszej instancji złożony w toku postępowania przed Naczelny Sąd Administracyjny.

Wniosek o wyłączenie sędziego zgłoszony przez stronę powinien zawierać wskazanie „przyczyn uprawdopodobniających” wyłączenie. Jest to najważniejszy wymóg formalny takiego wniosku. Należy zatem podać fakt lub okoliczność uzasadniającą istnienie przesłanki z art. 18 lub 19 P.p.s.a. Składający wniosek zobowiązany jest również uprawdopodobnić swoje żądanie. Nie jest zatem wymagane udowodnienie twierdzeń.

W aktualnym stanie prawnym, zgodnie z art. 22 § 4 P.p.s.a., ponowny wniosek o wyłączenie sędziego niezawierający podstaw wyłączenia albo oparty na tych samych okolicznościach, podlega odrzuceniu bez składania wyjaśnień przez sędziego, którego dotyczy.

6.3.10. Genezy wprowadzonej 15 lipca 2022 r. nowej instytucji procesowej umożliwiającej badanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności można dopatrywać się w tzw. „testach niezawisłości” wypracowanych wcześniej w judykaturze.

W orzecznictwie ETPCz został sformułowany tzw. test Ástráðsson, zwany także testem islandzkim (zob. wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 1 grudnia 2020 r., nr sprawy 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii). Składa się on z trzech punktów i ma na celu ustalenie, czy pogwałcenie prawa krajowego przy powołaniu sędziego skutkuje naruszeniem prawa do rzetelnego procesu zagwarantowanego w art. 6 EKPC, tj.: 1) czy doszło do oczywistego naruszenia prawa krajowego; 2) czy miało ono poważny charakter, tzn. czy realnie wpływa ono na niezależność sądu; 3) czy zostało ono efektywnie zbadane i naprawione przez sądy krajowe.

Również w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej „TSUE”) wypracowano pewne zasady oceny niezawisłości sędziego. W wyroku z dnia 6 października 2021 r., w sprawie C-487/19 W.Ż. (EU:C:2021:798), Trybunał orzekł, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy rozpoznający wniosek o wyłączenie sędziego zgłoszony w związku z odwołaniem, w którym sędzia sądu umocowanego do dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii kwestionuje decyzję o przeniesieniu go bez jego zgody, powinien – gdy taka konsekwencja jest z punktu widzenia danej sytuacji procesowej nieodzowna dla

zagwarantowania pierwszeństwa prawa Unii – uznać za niebyłe postanowienie, na mocy którego organ orzekający w ostatniej instancji i w składzie jednego sędziego odrzucił to odwołanie, jeżeli z całokształtu warunków i okoliczności, w jakich został przeprowadzony proces powołania tego sędziego orzekającego jednoosobowo, wynika, że owo powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania rozpatrywanego systemu sądownictwa oraz że zagrożona jest prawidłowość skutku, do którego doprowadził wspomniany proces, przez co w przekonaniu jednostek mogły powstać uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziego, o którym tu mowa, wobec czego owego postanowienia nie można uznać za wydane przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu przywołanego powyżej art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

Odwołując się do oceny obiektywnych warunków postrzegania sądu jako niezawisłego i bezstronnego, zgodnie z kryteriami wskazanymi w wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, Sąd Najwyższy w uchwale składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. BSA I-4110-1/20, przedstawił koncepcję indywidualnego testu niezawisłości sędziego, a tezy te zostały później rozwinięte w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 2 czerwca 2022 r., sygn. I KZP 2/22 (OSNK 2022, nr 6, poz. 22)..

We wspomnianej uchwale połączonych trzech Izb Sądu Najwyższego uznano, że nienależyta obsada sądu w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 K.p.k. albo sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 K.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego w sądzie powszechnym albo wojskowym na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, jeżeli wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 47 KPP oraz art. 6 ust. 1 EKPC (teza 2).

W uzasadnieniu Sąd Najwyższy podkreślił, że mechanizm kontroli standardu niezawisłości i bezstronności powinien polegać na ocenie zarówno stopnia wadliwości poszczególnych postępowań konkursowych, jak też okoliczności odnoszących się do samych sędziów biorących w nich udział oraz charakteru spraw, w których orzekają (orzekały) sądy z ich udziałem. Przy ocenie wpływu wadliwości procesu powołania na urząd sędziego na dochowanie standardu bezstronności i niezawisłości sądu orzekającego z udziałem takiego sędziego konieczne jest uwzględnienie całego zespołu rozmaitych kryteriów. I tak zdaniem Sądu Najwyższego:

- w przypadku sądów wyższego szczebla w strukturze organizacyjnej organów wymiaru sprawiedliwości za obowiązujący trzeba przyjąć wyższy poziom wymagań w zakresie minimalnych warunków bezstronności i niezawisłości;

- rozróżnić należy sytuacje, w których oceniane powołanie nastąpiło po raz pierwszy na urząd sędziego, oraz w których wiązało się z objęciem kolejnego urzędu przez sędziego, w sądzie wyższego rzędu (uwzględnienie charakteru awansu – jak szybko do niego doszło, na jakie stanowisko awansował dany sędzia);
- przy dokonywaniu ww. oceny znaczenie mogą mieć szczególne okoliczności dotyczące samego sędziego (np. zaangażowanie sędziego bezpośrednio przed powołaniem na urząd w jednostkach podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub innych organach władzy wykonawczej lub Krajowej Radzie Sądownictwa – w okresie, w którym kierownictwo organów zwierzchnich tych jednostek kształtowane było przez większość parlamentarną uchwalającą ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw; stosunek sędziego do dokonywanych zmian, publicznie wyrażany zarówno w procedurze konkursowej, jak i później, zwłaszcza w zakresie akceptacji niekonstytucyjnych działań organów władzy wykonawczej wobec sądów, czy akceptacji utraty przez Krajową Radę Sądownictwa przymiotu niezależności);
- wpływ na ocenę bezstronności i niezawisłości sędziego może mieć również stwierdzenie innych wadliwości postępowania konkursowego, takich jak np.: zaniechanie wyłączenia się poszczególnych członków Krajowej Rady Sądownictwa z postępowania prowadzonego wobec osób z nimi powiązanych; pozytywne rozstrzygnięcie konkursów na urząd sędziego na rzecz osób uzyskujących awanse o charakterze administracyjnym w strukturze sądownictwa w drodze arbitralnych decyzji Ministra Sprawiedliwości; szczególny brak transparentności procedur konkursowych; uzyskanie wskazania Rady na urząd sędziego przy braku opinii organów samorządu sędziowskiego lub po uzyskaniu opinii wyraźnie ukazującej brak poparcia kandydatury lub wskazanie osoby o oczywiście mniejszych kompetencjach w stosunku do innych osób startujących w konkursie;
- ze względu na strukturalne uzależnienie Krajowej Rady Sądownictwa od władzy politycznej, większe wątpliwości co do dochowania standardów bezstronności i niezawisłości będą występować wówczas, gdy w danej sprawie sąd miałby orzekać w kwestiach istotnych z punktu widzenia tej władzy.

Równocześnie Sąd Najwyższy podkreślił jednak, że pewne okoliczności mogą wskazywać, że mimo wadliwości procedury powołania co do konkretnego sędziego zachowany został minimalny standard warunkujący postrzeganie sądu jako bezstronnego i niezawisłego, w szczególności w sytuacji, w której dana osoba spełniałaby obowiązujące kryteria wskazania na urząd sędziego także w poprawnie ukształtowanej procedurze postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa.

6.3.11. Od 15 lipca 2022 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych

ustaw. Ten akt prawny wprowadził nową instytucję procesową umożliwiającą badanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu oraz postępowaniu sędziego po powołaniu, jeżeli w okolicznościach konkretnej sprawy zostaną podniesione wątpliwości co do naruszenia standardu niezawisłości lub bezstronności, mającego wpływ na wynik sprawy. Instytucja ta została umiejscowiona we wszystkich aktach prawnych regulujących ustroj sądów, tj. w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1904), ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2250), ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 217) oraz w ustawie Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

W uzasadnieniu do projektu zmian wskazano, że „celem tej instytucji jest zapewnienie uczestnikom postępowania sądowego lub sądowniczo-administracyjnego gwarancji procesowych, że nie występują jakiejkolwiek wątpliwości odnośnie do bezstronności i niezawisłości sędziego orzekającego w sprawie”. Niewątpliwie jednak przyczyną wprowadzenia do systemu prawnego powyższej instytucji było podważanie statusu sędziów, którzy zostali powołani przez Krajową Radę Sądownictwa w składzie ukształtowanym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. W wyniku przywołanej nowelizacji w skład tego organu wchodzi obecnie 19 osób wybranych przez Sejm (w tym 15 sędziów), 2 osoby wybrane przez Senat, po jednej wybranej przez Prezydenta RP i przez Radę Ministrów oraz z urzędu Prezes Sądu Najwyższego i Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Legalność powołania sędziów na wniosek tak ukształtowanego podmiotowo organu zakwestionowano w orzecznictwie, tj.: w wyroku Wielkiej Izby TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A. K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i C.P. i D.O. przeciwko Sądowi Najwyższemu (EU:C:2019:982); w wyrokach ETPCz: z dnia 22 lipca 2021 r., skarga nr 43447/19, Reczkowicz przeciwko Polsce (HUDOC); z dnia 8 listopada 2021 r., skargi nr 49868/19 i 57511/19 Dolińska-Ficek i Oziemek przeciwko Polsce (HUDOC); z dnia 3 lutego 2022 r., skarga nr 1469/20, Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce (HUDOC).

6.3.12. W stanie prawnym obowiązującym od 15 lipca 2022 r. istnieją zatem dwie instytucje umożliwiające prewencyjne badanie bezstronności sędziego, a mianowicie wniosek o wyłączenie sędziego, przewidziany w art. 19 P.p.s.a., oraz wniosek z art. 5a P.u.s.a. Pytanie do składu poszerzonego zmierza do wyjaśnienia wzajemnych relacji pomiędzy tymi dwiema instytucjami. W celu rozwiania tych wątpliwości niezbędna jest analiza zakresu przedmiotowego powodów wyłączenia na podstawie wskazanych wyżej norm prawnych. Potrzebne będzie również przeanalizowanie trybu rozpoznawania tych wniosków.

6.3.13. Jak już wcześniej wspomniano, przesłanką wyłączenia sędziego na podstawie art. 19 P.p.s.a. jest istnienie okoliczności tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie. Chodzi tu o wszystkie powiązania podmiotowe i przedmiotowe ze stronami postępowania oraz ze sprawą.

Natomiast na podstawie art. 5a P.u.s.a. przedmiotem wniosku jest badanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu, jeżeli w okolicznościach danej sprawy może to doprowadzić do naruszenia standardu niezawisłości lub bezstronności, mającego wpływ na wynik sprawy z uwzględnieniem okoliczności dotyczących uprawnionego oraz charakteru sprawy. Ustawodawca w cytowanej normie prawnej, oprócz pojęcia bezstronności, posługuje się określeniem niezawisłości.

Ustrojodawca oba te pojęcia odnosi do sądu. Zgodnie bowiem z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Z kolei w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP pojęcie niezależności odniesiono do sądów, zaś niezawisłość do sędziów. Natomiast art. 178 § 1 Konstytucji RP stanowi, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.

Pojęcie „niezawisłości sędziego” nie jest zdefiniowane ani przez ustrojodawcę ani przez ustawodawcę. W piśmiennictwie podkreśla się, że na pojęcie „niezawisłości” składa się wiele elementów, takich jak: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władzy, 4) niezależność od czynników politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP, Państwo i Prawo 1997, nr 11–12, s. 99–100).

Można więc przyjąć, że określenie „niezawisłość” jest szersze niż „bezstronność”. To drugie pojęcie odnosi się bowiem wyłącznie do braku jakichkolwiek powiązań, pozytywnych i negatywnych, w stosunku do stron postępowania lub przedmiotu sprawy. Ustawodawca definiuje pojęcie „bezstronności sędziego” i jest to definicja negatywna, zawarta w przepisach o wyłączeniu sędziego.

W przypadku postępowania sądowoadministracyjnego należy uznać, że bezstronnym sędzią sądu administracyjnego jest taki sędzia, który nie jest powiązany ze stronami postępowania lub ze sprawą w sposób określony w art. 18, art. 19 lub art. 285i § 2 P.p.s.a. Natomiast „niezawisłość” obejmuje swym zakresem bezstronność, ale także odnosi się do braku jakiegokolwiek podporządkowania sędziego w procesie sprawowania urzędu czynnikom administracyjnym, politycznym, ale także poglądom opinii społecznej. Sędzia jest podporządkowany jedynie Konstytucji oraz ustawom.

Zakres przedmiotowy wniosku z art. 5a P.u.s.a. jest zatem nieco szerszy niż tego z art. 19 P.p.s.a. Stąd też, pomimo, że w stanie prawnym sprzed 15 lipca 2022 r. wykorzystywano instytucję wyłączenia sędziego do oceny możliwości orzekania w danej sprawie przez sędziego powołanego w wadliwej procedurze, to jednak w literaturze przedmiotu wskazuje się na nieadekwatność tej instytucji z uwagi na brak przesłanki wyłączenia w postaci niezawisłości [zob. S. Steiborn, Tryb uprzedniej weryfikacji w procesie karnym wątpliwości dotyczących niezawisłości sędziowskiej wynikających z wadliwości powołania sędziego, (w:) P. Wiliński, R. Zawłocki (red.), *Bezstronność sędziego w sprawach karnych w świetle zarzutu wadliwości jego powołania*, Legalis 2022].

6.3.14. Należy też odnotować, że ustawodawca w art. 5a § 1 P.u.s.a. ściśle powiązał badanie bezstronności i niezawisłości z okolicznościami towarzyszącymi powołaniu sędziego i jego postępowaniu po powołaniu. Podkreślenia wymaga jednak, że tą samą ustawą nowelizującą wprowadzono art. 5 § 1c P.u.s.a., który stanowi, że okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego sądu administracyjnego nie mogą stanowić wyłącznej podstawy do podważenia orzeczenia wydanego z udziałem tego sędziego lub kwestionowania jego niezawisłości i bezstronności. Naruszenie tego zakazu stanowi delikt dyscyplinarny.

Postanowieniem z dnia 14 lipca 2021 r. wiceprezes TSUE postanowił zobowiązać Rzeczpospolitą Polską, do chwili wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-204/21 Komisja Europejska przeciwko Polsce, m.in. do zawieszenia stosowania przepisów art. 5 §§ 1a i 1b P.u.s.a. w zmienionym brzmieniu, jak również art. 8 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim uznają za niedopuszczalne, aby sądy krajowe badały spełnienie wymogów Unii dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 TUE w zw. z art. 47 KPP. Jednakże w reakcji na to zabezpieczenie 15 lipca 2022 r. zaczął obowiązywać cytowany wyżej art. 5 § 1c P.u.s.a., który nie jest objęty powyższym zabezpieczeniem.

W tym kontekście regulacje art. 5a i art. 5 § 1c P.u.s.a. są wzajemnie sprzeczne. Może to świadczyć bądź o wadliwym, a wręcz niechlujnym procesie legislacyjnym, bądź też o zakładanej iluzoryczności wprowadzonej 15 lipca 2022 r. instytucji procesowej. Sprzeczność pomiędzy tymi normami prawnymi można usunąć poprzez zastosowanie wykładni prounijnej i prokonstytucyjnej. Przyjęcie tezy, że nadal obowiązuje przewidziany w art. 5 § 1c P.u.s.a. zakaz kwestionowania niezawisłości i bezstronności sędziego wskutek okoliczności towarzyszących jego powołaniu oznaczałoby, że zakres przedmiotowy wniosku z art. 5a P.u.s.a. byłby niezwykle zawężony.

6.3.15. Zatem przedmiotem wniosku o wyłączenie sędziego na podstawie art. 19 P.p.s.a. jest jedynie badanie okoliczności, które mogłyby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie. Natomiast przedmiotem wniosku składanego na podstawie art. 5a § 1 P.u.s.a. jest badanie niezawisłości i bezstronności sędziego w kontekście okoliczności towarzyszą-

cych jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu, w okolicznościach danej sprawy z uwzględnieniem okoliczności dotyczących uprawnionego oraz charakteru sprawy.

Reasumując ten fragment rozważań, Naczelny Sąd Administracyjny w składzie poszerzonym stwierdza, że zakresy przedmiotowe okoliczności stanowiących podstawy do wyłączenia sędziego przewidziane w art. 19 P.p.s.a. oraz art. 5a § 1 P.u.s.a. są rozłączne.

6.3.16. Powyższa teza znajduje swoje potwierdzenie również w odrębnościach dotyczących procedury rozpoznawania obu wniosków. Trzeba podkreślić, że nowo wprowadzona instytucja wyłączenia sędziego na skutek badania jego bezstronności i niezawisłości przewidziana została nie w ustawie procesowej, lecz w akcie prawnym regulującym ustrój sądów administracyjnych. Niewątpliwie takie umiejscowienie miało pokazać znaczenie i wyjątkowość tej instytucji, a przede wszystkim odrębność od instytucji wyłączenia sędziego przewidzianej w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Zgodnie z art. 5a § 3 P.u.s.a. legitymację do złożenia wniosku ma skarżący oraz uczestnik postępowania na prawach strony, a w postępowaniu dyscyplinarnym – obwiniony. W tym trybie wniosku nie może składać sam sędzia w stosunku do siebie, ani pozostali członkowie składu orzekającego. Na podstawie art. 19 P.p.s.a. żądanie wyłączenia może natomiast złożyć również sędzia. W tym trybie wniosku o wyłączenie nie może złożyć inny członek składu orzekającego.

Bardzo duża różnica zachodzi w przypadku terminu do złożenia wniosków. Ten składany w trybie art. 19 P.p.s.a. może być zgłaszany aż do zakończenia postępowania w danej instancji. Natomiast art. 5a § 4 P.u.s.a. przewiduje bardzo krótki termin prekluzyjny, który wynosi tydzień od dnia zawiadomienia uprawnionego do złożenia wniosku o składzie rozpoznającym sprawę. Po upływie terminu prawo do wniesienia wniosku wygasa. Ten bardzo krótki termin nie podlega zatem przywróceniu w razie niezawinionego jego uchybienia.

Stosownie do treści art. 5a § 5 P.u.s.a. wniosek musi spełniać bardzo precyzyjnie określone warunki formalne. Spośród nich najbardziej trudne do realizacji jest przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie wraz z dowodami na ich poparcie. Ustawodawca zobowiązał zatem podmiot wnoszący wniosek do udowodnienia okoliczności dotyczących niezawisłości i bezstronności sędziego. W każdej procedurze sądowej poprzestano zaś na obowiązku uprawdopodobnienia okoliczności wyłączających sędziego.

Wniosek niespełniający wymogów formalnych określonych w art. 5a § 5 P.u.s.a. nie podlega procedurze konwalidacji. Jediną konsekwencją procesową tego uchybienia jest odrzucenie wniosku, które następuje niezaskarżalnym postanowieniem (zob. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 20 września 2022 r., sygn. II GSK 1396/22; z dnia 19 grudnia 2022 r., sygn. III FZ 573/222). Rozwiązanie takie może budzić istotne wątpliwości w zakresie zgodności z Konstytucją RP, albowiem w sposób nieuzasadniony

ogranicza prawo do rzetelnej procedury sądowej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07; OTK-A 2008, nr 6, poz. 101). Warto dodać, że dodatkową sankcją w przypadku odrzucenia wniosku z art. 5a P.u.s.a. jest obowiązek Naczelnego Sądu Administracyjnego zawiadomienia o tym właściwego organu samorządu zawodowego, do którego należy pełnomocnik będący autorem odrzuconego wniosku.

Ustawodawca przewidział też bardzo rozbudowany skład orzekający w zakresie takich wniosków. Wprawdzie trzysobowy skład losowany spośród całego składu wojewódzkiego sądu administracyjnego nie budzi wątpliwości i jest analogiczny do składu orzekającego w sprawie wyłączenia sędziego na skutek wniosku z art. 19 P.p.s.a. Jednakże przed Naczelnym Sądem Administracyjnym przewidziano rozpoznanie wniosku w składzie aż 5 sędziów losowanych spośród całego składu tego Sądu (art. 5a § 10 P.u.s.a.), a w przypadku rozpoznawania zażalenia przewidziano skład 7 sędziów (art. 5a § 17 P.u.s.a.). Określono również krótkie dwutygodniowe terminy rozpoznania wniosku i zażalenia.

Warto podkreślić, że w art. 5a § 16 P.u.s.a. przyznano legitymację do wniesienia zażalenia również sędziemu, którego orzeczenie dotyczy. Jest to niespotykane rozwiązanie w procedurach sądowych. W szczególności sędzia wyłączony od orzekania na podstawie art. 19 P.p.s.a. oczywiście nie ma legitymacji do kwestionowania postanowienia w tym przedmiocie.

6.3.17. Wyżej opisany tryb wnoszenia oraz rozpoznawania wniosku o zbadanie wymogów niezawisłości i bezstronności sędziego jest niezwykle trudny do efektywnego zainicjowania, a także skutecznego rozpoznania zgodnie z intencją wnioskodawcy. Znaczące sformalizowanie tej procedury przez ustawodawcę, zwłaszcza w porównaniu z postępowaniem w przedmiocie wyłączenia sędziego na podstawie art. 19 P.p.s.a., jednoznacznie potwierdza tezę o rozłączności obu procedur wyłączeniowych. W tym kontekście zgłoszenie w ramach wniosku składanego w trybie art. 19 P.p.s.a. okoliczności związanych z powołaniem sędziego i jego postępowaniem po powołaniu mogłoby stanowić obejście bardzo sformalizowanego trybu przewidzianego w art. 5a P.u.s.a. Zatem odrębność proceduralna tych dwóch instytucji potwierdza tezę przyjętą w niniejszej uchwale.

6.3.18. Dodatkowo należy podkreślić, że w każdym postępowaniu sądowym obowiązuje zasada braku konkurencyjności środków ochrony prawnej, określana jako zasada jednorowowości obrony swych praw. Oznacza ona, że określone podmiotowi znajdującemu się w danej sytuacji procesowej przysługuje tylko jeden środek prawny. W aktualnym stanie prawnym ustawodawca przewidział dwie bardzo podobne instytucje prawne, które w sposób prewencyjny umożliwiają kontrolę bezstronności sędziego. Instytucje te, jak wyżej wskazano, różnią się zarówno zakresem przedmiotowym, jak i procedurą stosowania. W konsekwencji takich regulacji unormowania te powinny być stosowane w odmiennych okolicznościach. Ustawodawca, dostosowując się do powyższej

zasady, przyznał podmiotom uprawnionym prawo składania wniosku o wyłączenie sędziego na podstawie art. 19 P.p.s.a. w przypadku braku bezstronności sędziego wynikającej z powiązania z podmiotami lub przedmiotem postępowania. Natomiast w sytuacji kwestionowania niezawisłości i bezstronności sędziego na skutek okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowaniu po powołaniu przyznano uprawnienie do składania wniosku w trybie art. 5a P.u.s.a.

6.4. Konkluzja

Uwzględniając całokształt przedstawionych argumentów, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 i art. 264 § 1 i § 2 P.p.s.a., podjął uchwałę o następującej treści: „Zakres przedmiotowy normy art. 19 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 259) nie obejmuje badania spełnienia przez sędziego sądu administracyjnego wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowaniu po powołaniu, o których mowa w art. 5a ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2492)”.

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 3 kwietnia 2023 r., sygn. I FPS 3/22.

Trybunał Konstytucyjny

35

Art. 17 ust. 11 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2022 r., poz. 1657, ze zm.) w związku z § 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2172)

I. Art. 17 ust. 11 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2022 r., poz. 1657, ze zm.) w związku z § 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2172) w zakresie, w jakim termin wymagalności obowiązkowych szczepień ochronnych, jak i liczba dawek poszczególnych obowiązkowych szczepień ochronnych, określone są w Programie Szczepień Ochronnych na dany rok, ogłaszanym przez Głównego Inspektora Sanitarnego w formie komunikatu, a nie przez ministra właściwego do spraw zdrowia, w drodze rozporządzenia, jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II. Przepisy wymienione w części I, w zakresie tam wskazanym, tracą moc obowiązującą po upływie 6 (sześciu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto postanawia:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

Z uzasadnienia:

1. Przedmiot kontroli i zarzuty wskazane w skardze konstytucyjnej

1.1. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszym postępowaniu skarżąca uczyniła przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2018 r., poz. 151; obecnie: Dz. U. z 2022 r., poz. 1657, ze zm.; dalej: ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych) oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 753; obecnie: Dz. U. z 2022 r., poz. 2172; dalej: rozporządzenie). Jako podstawę orzekania, wobec braku zmiany brzmienia zaskarżonych przepisów, Trybunał przyjął wersję aktualną, tj. na podstawie obowiązujących aktów jednolitych.

Skarżąca przedmiot kontroli wskazała w trzech punktach:

1) Art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych:

„Osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są obowiązane na zasadach określonych w ustawie do: (...) poddawania się: (...) szczepieniom ochronnym (...)”,

oraz 17 ust. 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych:

„Osoby, określone na podstawie ust. 10 pkt 2, są obowiązane do poddawania się szczepieniom ochronnym przeciw chorobom zakaźnym określonym na podstawie ust. 10 pkt 1, zwanym dalej «obowiązkowymi szczepieniami ochronnymi»”.

Wymaga w tym miejscu uzupełnienia, że zgodnie z art. 17 ust. 10 pkt 2 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych:

„Minister właściwy do spraw zdrowia określi, w drodze rozporządzenia: (...) osoby lub grupy osób obowiązane do poddawania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym przeciw chorobom zakaźnym, wiek i inne okoliczności stanowiące przesłankę do nałożenia obowiązku szczepień ochronnych na te osoby (...)”.

2) § 3 rozporządzenia:

„Obowiązek poddania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym przeciw: 1) błonicy obejmuje: a) dzieci i młodzież od 7 tygodnia życia do ukończenia 19 roku życia, b) osoby ze stycznością z chorymi na błonicę; 2) gruźlicy obejmuje dzieci i młodzież od dnia urodzenia do ukończenia 15 roku życia; 3) inwazyjnemu zakażeniu *Haemophilus influenzae* typu b obejmuje dzieci od 7 tygodnia życia do ukończenia 6 roku życia; 4) inwazyjnym zakażeniem *Streptococcus pneumoniae* obejmuje dzieci i młodzież od 2 miesiąca życia do ukończenia 19 roku życia; 5) krztuścowi obejmuje dzieci i młodzież od 7 tygodnia życia do ukończenia 19 roku życia; 6) nagminnemu zakażeniu przyusznic (świniec) obejmuje dzieci i młodzież od 13 miesiąca życia do ukończenia 19 roku życia; 7) odrze obejmuje dzieci i młodzież od 13 miesiąca życia do ukończenia 19 roku życia; 8) ospie wietrznej obejmuje: a) dzieci do ukończenia 12 roku życia:

- z upośledzeniem odporności o wysokim ryzyku ciężkiego przebiegu choroby,
- z ostrą białaczką limfoblastyczną w okresie remisji,
- zakażone HIV,
- przed leczeniem immunosupresyjnym lub chemioterapią,

b) dzieci do ukończenia 12 roku życia z otoczenia osób określonych w lit. a, które nie chorowały na ospę wietrzną, c) dzieci do ukończenia 12 roku życia, inne niż wymienione w lit. a i b, przebywające w:

- zakładach pielęgnacyjno-opiekuńczych,
- zakładach opiekuńczo-leczniczych,
- rodzinnych domach dziecka,
- domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży,
- domach pomocy społecznej,
- placówkach opiekuńczo-wychowawczych,
- regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych,
- interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych,

d) dzieci, inne niż wymienione w lit. a–c, przebywające w żłobkach lub klubach dziecięcych; 9) ostremu nagminnemu porażeniu dziecięcemu (poliomyelitis) obejmuje dzieci i młodzież od 7 tygodnia życia do ukończenia 19 roku życia; 10) różyczce obejmuje dzieci i młodzież od 13 miesiąca życia do ukończenia 19 roku życia; 11) tężcowi obejmuje: a) dzieci i młodzież od 7 tygodnia życia do ukończenia 19 roku życia, b) osoby zranione, narażone na zakażenie; 12) wirusowemu zapaleniu wątroby typu B obejmuje: a) dzieci i młodzież od dnia urodzenia do ukończenia 19 roku życia, b) uczniów szkół medycznych lub innych szkół prowadzących kształcenie na kierunkach medycznych, którzy nie byli szczepieni przeciw wirusowemu zapaleniu wątroby typu B, c) studentów uczelni medycznych lub innych uczelni, prowadzących kształcenie na kierunkach medycznych, którzy nie byli szczepieni przeciw wirusowemu zapaleniu wątroby typu B, d) osoby szczególnie narażone na zakażenie w wyniku styczności z osobą zakażoną wirusem zapalenia wątroby typu B, które nie były szczepione przeciw wirusowemu zapaleniu wątroby typu B, e) osoby zakażone wirusem zapalenia wątroby typu C, f) osoby wykonujące zawód medyczny narażone na zakażenie, które nie były szczepione przeciw wirusowemu zapaleniu wątroby typu B, g) osoby w fazie zaawansowanej choroby nerek z filtracją kłębuszkową poniżej 30 ml/min oraz osoby dializowane; 13) wściekliznie obejmuje osoby mające styczność ze zwierzęciem chorym na wściekliznę lub podejrzanym o zakażenie wirusem wścieklizny; 14) zakażeniom wywołanym przez rotawirusy obejmuje dzieci po ukończeniu 6 tygodnia życia do ukończenia 32 tygodnia życia”.

3) Art. 17 ust. 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych:

„Główny Inspektor Sanitarny ogłasza w formie komunikatu, w dzienniku urzędowym ministra właściwego do spraw zdrowia, Program Szczepień Ochronnych na dany rok, ze szczegółowymi wskazaniami dotyczącymi stosowania poszczególnych szczepionek, wynikającymi z aktualnej sytuacji epidemiologicznej, przepisów wydanych na podstawie ust. 10 i art. 19 ust. 10 oraz zaleceń, w terminie do dnia 31 października roku poprzedzającego realizację tego programu” w związku z § 5 rozporządzenia:

„Obowiązkowe szczepienia ochronne są prowadzone zgodnie z Programem Szczepień Ochronnych na dany rok, ogłaszanym przez Głównego Inspektora Sanitarnego w formie komunikatu, o którym mowa w art. 17 ust. 11 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi”.

1.2. Skarżąca upatruje niezgodności z Konstytucją art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, jak i § 3 rozporządzenia w kontekście dwóch grup wzorców. Po pierwsze, jako samodzielny wzorzec kontroli wskazała wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę dostatecznej określoności przepisów prawa. Po drugie, upatruje ona niekonstytucyjności wskazanych przepisów w postaci niespełnienia przez ograniczenie jej prawa do

prywatności wymogów wynikających z zasady proporcjonalności *sensu largo*, tj. art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Inaczej skarżąca skonstruowała zarzut stawiany normie wywodzonej z art. 17 ust. 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych w związku z § 5 rozporządzenia. W tym zakresie skarżąca powołała jeden związkowy zarzut, tj. naruszenia art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 87 Konstytucji, albowiem – w jej ocenie – komunikat Głównego Inspektora Sanitarnego (dalej: GIS), tj. Program Szczepień Ochronnych (dalej: PSO) na dany rok, stanowi niedopuszczalną konstytucyjnie formę ograniczenia jej prawa podmiotowego.

1.3. Konfrontując kwestionowane przepisy z wzorcami kontroli wskazanymi przez skarżącą Trybunał dostrzegł konieczność dokonania rekonstrukcji rzeczywistego zakresu zaskarżenia w niniejszej sprawie oraz ustalenia dopuszczalności dokonania oceny merytorycznej.

2. Kwestie formalne

2.1. Warunki merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

2.1.1. Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw, a jej merytoryczne rozpoznanie uwarunkowane jest spełnieniem licznych przesłanek wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i przepisów ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

Skarga konstytucyjna musi spełniać wymogi formalne, o których mowa w art. 53 ust. 1 u.o.t.p.TK. Zgodnie z tym przepisem, skarga powinna zawierać określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; przedstawienie stanu faktycznego; udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK oraz informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

2.1.2. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jest on na każdym etapie postępowania zobowiązany do kontroli, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Przekazanie skargi konstytucyjnej po zakończeniu

jej wstępnej kontroli do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza zatem w sposób ostateczny o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia (por. postanowienie TK z dnia 26 października 2021 r., sygn. SK 84/20, OTK ZU 2021, nr A, poz. 58, wraz z powołanym tam orzecnictwem).

2.2. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej w niniejszym postępowaniu.

2.2.1. Trybunał w pierwszej kolejności stwierdził, że podziela pogląd wyrażony w postanowieniu z dnia 29 października 2019 r., sygn. Ts 92/19 (OTK ZU 2020, nr B, poz. 21) o nadaniu dalszego biegu skardze konstytucyjnej rozpoznawanej w niniejszym postępowaniu w kontekście realizacji przez skarżącą wymogu uzyskania „ostatecznego orzeczenia”: „(...) wydane w stosunku do skarżącej postanowienie o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia do wypełnienia obowiązków nie jest oparte wprost na wyżej wymienionych przepisach. Należy jednak zauważyć, że skarżąca kwestionuje obowiązek poddania się szczepieniom ochronnym, który wynika z ustawy. W zakresie tego obowiązku wszczęcie postępowania egzekucyjnego nie jest poprzedzone wydaniem decyzji przez organ administracji publicznej. W konsekwencji skarżąca nie ma możliwości uzyskania ostatecznego orzeczenia, wydanego w jej indywidualnej sprawie, którego podstawą prawną byłyby kwestionowane przepisy” (tamże, pkt 2.5 uzasadnienia). Należy przypomnieć, że orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) w sprawie skarżącej dotyczyło legalności postanowienia o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia wykonania obowiązku poddania jej dziecka obowiązkowym szczepieniom ochronnym. Co istotne, obowiązek poddania dziecka wskazanym szczepieniom nie wymaga wydania decyzji administracyjnej, albowiem wynika z ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych. Wobec skarżącej nie mogła zatem zostać wydana decyzja administracyjna, która sprowadzałaby się do stwierdzenia istnienia nakazu poddania obowiązkowym szczepieniom ochronnym małoletniej, nad którą skarżąca sprawuje prawną pieczę. Trybunał dostrzegł jednak związek między kwestionowanymi przepisami a orzeczeniami wydanymi w sprawie skarżącej, albowiem stwierdzenie braku realizacji obowiązku poddania się szczepieniom ochronnym było podstawą wszczęcia postępowania egzekucyjnego wobec skarżącej i wydania wobec niej postanowienia o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia, o czym świadczy choćby treść uzasadnienia ostatecznego orzeczenia w jej sprawie. Słusznie zauważył w tym kontekście Sejm, że przyjęcie innego poglądu w tym zakresie wiązałoby się z nieuzasadnionym przedmiotowym ograniczeniem art. 79 ust. 1 Konstytucji, gdyż wykluczona byłaby możliwość stanowienia przedmiotu skargi konstytucyjnej przez przepisy prawne będące podstawą obowiązku kreowanego *ex lege*.

Trybunał nie podzielił przy tym zastrzeżeń Sejmu wobec zaskarżenia art. 17 ust. 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych. Zdaniem Sejmu nie stanowił on podstawy wyroku NSA w sprawie skarżącej, gdyż jest jedynie przepisem kom-

petencyjnym adresowanym do GIS. Nie kształtuje on wobec tego praw i obowiązków skarżącej, gdyż dopiero ogłaszany na jego podstawie komunikat wpływa na jej sytuację prawną. Co istotne, Sejm zaznaczył, że art. 17 ust. 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych nie powinien być oceniany w oderwaniu od przepisów merytorycznych, co w realiach niniejszej skargi konstytucyjnej uzasadniać ma wniosek o umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Trybunał zauważył jednak, że skarżąca jako przedmiot kontroli nie uczyniła samodzielnie art. 17 ust. 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, lecz wywodzi z tej jednostki redakcyjnej w związku z § 5 rozporządzenia normę prawną. Należy przy tym zaznaczyć, że ta norma wyznacza czyjeś postępowanie, a jej częściowe wyrażenie nastąpiło w przywołanej jednostce redakcyjnej rozporządzenia, której nie można odmówić charakteru przepisu merytorycznego (por. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 33). Wskazana norma prawna stanowiła zaś podstawę zapadłego w jej sprawie ostatecznego orzeczenia.

2.2.2. Trybunał powziął jednak istotne wątpliwości w innych kwestiach formalnych.

Po pierwsze, w zakresie legitymacji czynnej skarżącej w zakresie zaskarżenia unormowań objętych pkt 1 i pkt 2 petitum skargi konstytucyjnej.

Inicjatorka niniejszego postępowania próbuje dowieść niezgodności art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych oraz § 3 rozporządzenia z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Kwestionuje ona zatem wskazane unormowania z uwagi na ingerencję w jej prawo do decydowania o swoim życiu osobistym, która ma być konstytucyjnie niedopuszczalna. Należy jednak pamiętać, że obowiązek poddania się szczepieniom ochronnym ciąży na małoletniej, a obowiązek skarżącej cechował się wtórnością, wynikającą z faktu sprawowania prawnej pieczy nad dzieckiem. Brak wykonania obowiązku przez skarżącą – od którego zasadniczo nie może się uchylić – nie prowadzi jednak do przymusowego zaszczepienia dziecka, lecz przekłada się na konieczność egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym. Innymi słowy skarżąca nie decyduje o swoim życiu osobistym, lecz zastępczo o życiu osobistym jej dziecka.

Powoduje to istotne wątpliwości w zakresie legitymacji czynnej skarżącej. Uczynienie przedmiotem kontroli art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych oraz § 3 rozporządzenia bez powiązania tych przepisów z innymi jednostkami redakcyjnymi wskazanych aktów normatywnych nie powodowałoby zastrzeżeń w sytuacji, gdyby skarga konstytucyjna została wniesiona w imieniu i na rzecz małoletniej – córki skarżącej. Sytuację prawną skarżącej normuje jednak w fundamentalnym stopniu art. 5 ust. 2 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, zgodnie z którym „w przypadku osoby nieposiadającej pełnej zdolności do czynności prawnych odpowiedzialność za

wypełnienie obowiązków, o których mowa w ust. 1, ponosi osoba, która sprawuje prawną pieczę nad osobą małoletnią lub bezradną, albo opiekun faktyczny w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2020 r., poz. 849 oraz z 2022 r., poz. 64 i 974)". Z analizy petitum, jak i uzasadnienia skargi konstytucyjnej, w tym pisma uzupełniającego skarżącą, nie wynika, że intencją skarżącą było uczynienie przedmiotem kontroli art. 5 ust. 2 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych. Skarżąca nie wykorzystała w tym zakresie argumentacji dotyczącej naruszenia jej własnego prawa do prywatności, której postacią miałyby być prawo do podjęcia wolnej decyzji o tym, czy w sferze „dobra” dziecka mieści się poddanie go szczepieniom ochronnym.

Należy pamiętać, że zgodnie z art. 67 ust. 1 u.o.t.p.TK, „Trybunał przy orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej”. Stosowanie zaś do ust. 2 przywołanego artykułu, „zakres zaskarżenia obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli)”. Wymaga przy tym zaznaczenia, że przepisy te należy rozumieć na tle zasady *falsa demonstratio non nocet*, mającej ugruntowaną pozycję w europejskiej kulturze prawnej, w myśl której podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (por. np. postanowienie TK z dnia 14 grudnia 2021 r., sygn. SK 22/20, OTK ZU 2022, nr A, poz. 3). Rekonstrukcji zarzutu sformułowanego w skardze konstytucyjnej należy dokonywać zatem zarówno na podstawie jej petitum, jak i uzasadnienia, które stanowi integralną część skargi (por. np. postanowienie TK z dnia 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU 2019, nr A, poz. 28). Trybunał przypomniał jednak, że zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może być rozumiana jako instrument eliminujący stosowanie zasady skargowości w postępowaniu przed Trybunałem. Nie może służyć sanowaniu przez Trybunał braków formalnych wniesionej skargi konstytucyjnej.

Wobec braku dostatecznie wyraźnego wskazania przez skarżącą na istotę ciążącego na niej obowiązku na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych oraz stosownej argumentacji, Trybunał nie był uprawniony do takiej rekonstrukcji skargi konstytucyjnej inicjującej niniejsze postępowanie, która pozwalałaby na jej merytoryczne rozpoznanie we wskazanym zakresie.

Po drugie, wątpliwości Trybunału wzbudziło powołanie przez skarżącą art. 2 Konstytucji i wywodzonej z niego zasady wymogu dostatecznej określoności przepisów prawa jako samodzielnego wzorca kontroli.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, art. 2 Konstytucji, w którym zawarto zasadę demokratycznego państwa prawnego, co do zasady nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną, albowiem nie jest samodzielnym źródłem praw podmio-

towych. Ustrojodawca wyślowił w art. 2 Konstytucji tylko zasadę przedmiotową, która wyznacza określony standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw, a także ogólny standard korzystania z nich przez podmioty (por. postanowienie z dnia 9 lipca 2012 r., sygn. SK 19/10, OTK ZU 2012, nr 7/A, poz. 87). Niemniej jednak nie należy wykluczać tego, że w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli skargi konstytucyjnej, choć możliwość ta powinna być traktowana jako subsydiarna i wyjątkowa. „Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa (zob. postanowienia z dnia 24 stycznia 2001 r., sygn. Ts 129/00, OTK ZU 2002, nr 4/B, poz. 248; z dnia 21 czerwca 2001 r., sygn. Ts 187/00, OTK ZU 2002, nr 3/B, poz. 203; z dnia 6 marca 2001 r., sygn. Ts 199/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 107, z 10 sierpnia 2001, sygn. Ts 56/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 289 oraz wyrok z dnia 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 258). Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełnił będzie funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. wyrok z dnia 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, poz. 2)” – (wyrok z dnia 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU 2007, nr 7/A, poz. 75; por. postanowienie z dnia 27 października 2021 r., sygn. SK 40/20, OTK ZU 2022, nr A, poz. 8).

W realiach niniejszej sprawy żadna ze wskazanych okoliczności nie zachodzi. Skarżąca nie wywodzi z art. 2 Konstytucji prawa podmiotowego niewynikającego z innych przepisów konstytucyjnych. Ponadto nie można uznać, aby art. 2 Konstytucji pełnił funkcję pomocniczego wzorca kontroli.

Wobec powyższego postępowanie we wskazanym zakresie, tj. oceny zgodności art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 17 ust. 1 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych z art. 2 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz § 3 rozporządzenia z art. 2 oraz art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.2.3. Trybunał uznał, że rozpoznaniu merytorycznemu podlega skarga jedynie w zakresie pkt 3 jej petitum, tj. oceny zgodności art. 17 ust. 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych w związku z § 5 rozporządzenia z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 87 Konstytucji. Jednocześnie wymaga zaznaczenia, że skarga w swojej istocie głównie dotyczy tego zagadnienia, a argumentacja skarżącej w zakresie zarzutów wskazanych w pkt 1 i 2 petitum skargi ma charakter drugorzędny.

Trybunał dokonał jednak rekonstrukcji przedmiotu kontroli, ustalając rzeczywisty zakres zaskarżenia. Istota problemu konstytucyjnego, o którym będzie

szerzej mowa poniżej, sprowadza się nie do oceny art. 17 ust. 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych w związku z § 5 rozporządzenia jako takich, lecz – na co wyraźnie wskazuje skarżąca w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej – w zakresie terminu wymagalności poddania się obowiązkowi szczepień ochronnych, jak i liczby dawek szczepionek, które należy przyjąć. Takie uszczegółowienie obowiązku szczepień ochronnych w drodze komunikatu GIS, tj. PSO na dany rok, zamiast na podstawie rozporządzenia, ma przemawiać za niekonstytucyjnością przyjętego unormowania.

Wobec tego ocenie Trybunału powinna podlegać zgodność art. 17 ust. 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych w związku z § 5 rozporządzenia w zakresie, w jakim termin wymagalności obowiązkowych szczepień ochronnych, jak i liczba dawek poszczególnych obowiązkowych szczepień ochronnych, określone są w PSO na dany rok, ogłaszanych przez GIS w formie komunikatu, a nie przez ministra właściwego do spraw zdrowia, w drodze rozporządzenia, z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 87 Konstytucji.

3. Ocena zgodności art. 17 ust. 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych w związku z § 5 rozporządzenia z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 87 Konstytucji

3.1. Istota problemu konstytucyjnego.

Wydanie postanowienia o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia wykonania obowiązku poddania dziecka skarżącej obowiązkowym szczepieniom ochronnym wiąże się z ograniczeniem wynikającego z art. 47 Konstytucji prawa do prywatności w postaci prawa do podjęcia wolnej decyzji o tym, czy w sferze „dobra” dziecka mieści się poddanie go szczepieniom ochronnym. Brak swobody podjęcia takiej decyzji przez osobę sprawującą prawną pieczę nad osobą małoletnią wynika z licznych przepisów ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych. Punktem wyjścia rekonstrukcji normy prawnej jest art. 5 ust. 2 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych. Obowiązek poddania dziecka obowiązkowym szczepieniom ochronnym ciążyący na osobie sprawującej prawną pieczę nad osobą małoletnią jest także wspólnormowany przez rozporządzenie, wydane na podstawie art. 17 ust. 10 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych. Wątpliwości konstytucyjne budzi jednak rozstrzygnięcie kwestii szczegółowych, tj. wskazanie terminu wymagalności obowiązkowych szczepień ochronnych, jak i liczby dawek poszczególnych obowiązkowych szczepień ochronnych, w PSO na dany rok, ogłaszanych przez GIS w formie komunikatu. Przekłada się to na konstrukcję zarzutu, w którym ujęto art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 87 Konstytucji, tj. problemu ograniczenia prawa jednostki przez akt prawny, który nie należy do źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Konieczne jest zatem, z metodologicznego punktu widzenia, rozstrzygnięcie następujących kwestii. Po pierwsze, ustalenie, czy PSO na dany rok,

wydawany przez GIS w formie komunikatu, posiada treść normatywną, która wpływa na rekonstrukcję treści obowiązku ciążącego na osobie sprawującej prawną pieczę nad osobą małoletnią. Po drugie, w razie udzielenia pozytywnej odpowiedzi na to pytanie, należy rozstrzygnąć, czy takie rozwiązanie normatywne jest zgodne z Konstytucją.

3.2. Wzorce kontroli

Wzorcami kontroli w niniejszej sprawie uczyniono związkowo ujęte: art. 47, art. 31 ust. 3 i art. 87 Konstytucji.

Zgodnie z art. 47 Konstytucji, „każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie podkreślał, że w art. 47 Konstytucji uregulowane zostały dwie odrębne sytuacje: „po pierwsze, prawo jednostki do prawnej ochrony wskazanych w pierwszej części przepisu sfer jej życia, po drugie, wolność decydowania w sprawach określonych w końcowej jego części. Pierwszemu prawu jednostki towarzyszyć musi ustawowa regulacja pozwalająca bronić prywatność, życie rodzinne, cześć i dobre imię. Natomiast drugie oznacza zakaz ingerencji w wolność kształtowania przez jednostkę jej życia osobistego. Wolność ta jest również jeszcze jednym z przejawów ogólnej wolności człowieka (art. 31 ust. 1) oraz wolności osobistej sensu stricto, zagwarantowanej przez art. 41 ust. 1 Konstytucji. Obie normy konstytucyjne zawarte w art. 47 Konstytucji określa się powszechnie jako prawo do prywatności (zob. wyrok TK z dnia 5 marca 2013 r., sygn. U 2/11, OTK ZU 2013, nr 3/A, poz. 24). Należy także mieć na uwadze, że poszanowanie prywatności jest ściśle powiązane z konstytucyjnym nakazem ochrony godności ludzkiej (art. 30 Konstytucji) – zob. wyrok TK z dnia 16 maja 2018 r., sygn. SK 18/17, OTK ZU 2018, nr A, poz. 25) – (wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., sygn. SK 19/17, OTK ZU 2018, nr A, poz. 42).

Stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji, „[o]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Wskazana jednostka redakcyjna wyraża przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, które muszą być kumulatywnie spełnione. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał uważał, że do oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności, tj. zakazu nadmiernej ingerencji, niezbędne jest przeprowadzenie tzw. trójstopniowego testu proporcjonalności, a zatem udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest konieczna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do

ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (por. wyrok TK z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. K 6/17, OTK ZU 2019, nr A, poz. 1).

Z kolei w art. 87 Konstytucji wyrażony został katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Po pierwsze, „źróżłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia” (ust. 1). Po drugie, „źróżłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego” (ust. 2). Należy w tym miejscu zaznaczyć, że konstytucyjnemu systemowi źródeł prawa ustrojodawca nadał charakter dualistyczny. Dzieli się on na źródła prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 Konstytucji) i źródła prawa wewnętrznego (art. 93 Konstytucji), *tertium non datur* (por. wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141). W orzecznictwie konstytucyjnym wielokrotnie wypowiedziano się w kontekście art. 87 Konstytucji. W wyroku z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. P 1/11 (OTK ZU 2011, nr 10/A, poz. 115), Trybunał obszernie wskazywał, że konstytucyjne uregulowanie źródeł prawa powszechnie obowiązującego przybrało charakter wyliczenia powszechnie obowiązujących aktów normatywnych oraz podmiotów uprawnionych do ich stanowienia. Akty powszechnie obowiązujące wymieniono w art. 87 ustawy zasadniczej, przy czym nie w sposób wyczerpujący, gdyż takie akty wskazano również w innych przepisach Konstytucji, jak np. art. 234. Niemniej jednak katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego został w Konstytucji zamknięty w aspekcie przedmiotowym. Innymi słowy, formy tego rodzaju aktów zostały w ustawie zasadniczej wymienione wyczerpująco. Z kolei zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w aspekcie podmiotowym oznacza, że mogą je stanowić jedynie podmioty wskazane w Konstytucji. Odmienne unormowane zostały źródła prawa wewnętrznego. Ich system nie jest zamknięty w aspekcie podmiotowym, albowiem akty tego rodzaju mogą wydawać Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów, jak również inne organy, o ile są do tego upoważnione w ustawie i adresują je do „jednostek organizacyjnie im podległych”. Podobnie w aspekcie przedmiotowym Konstytucja wspomina jedynie o uchwałach oraz zarządzeniach jako aktach prawa wewnętrznego, co wiąże się z brakiem wyczerpującego ujęcia form aktów prawa wewnętrznego. W orzecznictwie Trybunału stwierdzono, że są to akty „wydawane wyłącznie na podstawie ustawy, które mogą wiązać jedynie jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu ten akt, podlegają kontroli pod względem zgodności z powszechnie obowiązującym prawem oraz nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (...). Ustrojodawca pozostawił więc aktom wewnętrznym stosunkowo wąski przedmiotowo zakres regulacji, w dualistycznym systemie źródeł prawa wyraźnie preferując źródła prawa powszechnie obowiązującego” (tamże).

3.3. Analiza zgodności

Oceniając konstytucyjność kwestionowanego unormowania Trybunał w pierwszej kolejności stwierdził, że w oparciu o podręcznikową wiedzę z zakresu wykładni prawa należy wskazać, iż normę prawną uzyskuje się z wieloznacznego wyrażenia normokształtnego dekodowanego na podstawie licznych przepisów prawnych (por. M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki, Warszawa 2017).

Choć Trybunał w swoim orzecznictwie wskazał, że posiada kompetencję do oceny zgodności z Konstytucją aktów takich jak „komunikat”, jeżeli zawarto w nich wypowiedzi generalne i abstrakcyjne, mające samoistny charakter prawotwórczy, tj. będące „nowością normatywną”, to oceny PSO należy dokonać pośrednio – tzn. w zakresie dokonywania wykładni przedmiotu kontroli, tj. art. 17 ust. 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych w związku z § 5 rozporządzenia. Skarżąca nie wskazała PSO na dany rok jako przedmiotu kontroli, zatem Trybunał nie ocenia samego PSO. Komunikat GIS jednak jest wydawany na podstawie ustawy (art. 17 ust. 11), natomiast § 5 rozporządzenia stanowi, że obowiązkowe szczepienia ochronne są zgodnie z nim przeprowadzane. W tym miejscu należy podjąć polemikę ze sformułowaniami zawartymi w stanowiskach uczestników postępowania. W oparciu o poglądy reprezentowane w doktrynie i orzecznictwie wysuwane jest twierdzenie, że PSO ma jedynie charakter techniczny i nie zawiera w sobie treści normatywnej. Taka teza byłaby uzasadniona jedynie w sytuacji, gdyby PSO w żadnym zakresie nie wpływał na obowiązki jednostki. PSO jednak wywarł – co w praktyce uwiadczniają orzeczenia wydane przez sądy administracyjne – wpływ na obowiązki skarżącej, albowiem PSO wskazuje wiek dziecka, kiedy należy poddać je obowiązkowemu szczepieniu ochronnemu przeciwko konkretnej chorobie/konkretnym chorobom (szczepionki mono- i poliwalentne) i liczbę dawek szczepionek przeciwko konkretnej chorobie/konkretnym chorobom. Osiągnięcie konkretnego wieku przez dziecko zaktualizowało obowiązek skarżącej. Gdyby dziecko jeszcze nie osiągnęło danego wieku, to nie byłoby możliwe nałożenie na skarżącą grzywny w celu przymuszenia do wykonania obowiązku administracyjnego o charakterze niepieniężnym. Wynika to z obowiązywania § 5 rozporządzenia, który stanowi, że obowiązkowe szczepienia ochronne są przeprowadzane zgodnie z PSO na dany rok. Komunikat GIS wskazuje termin wymagalności obowiązkowych szczepień ochronnych, jak i liczbę dawek poszczególnych szczepionek. Z tego względu nie można uznać, że PSO na dany rok nie wprowadza nowości normatywnej. Ani w ustawie o zwalczaniu chorób zakaźnych, ani w rozporządzeniu nie sprecyzowano tych kwestii.

Należy w tym miejscu przejść do sedna oceny zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją. Sprecyzowanie zakresu obowiązku jednostki w drodze rozporządzenia jest dopuszczalne, o ile istnieje stosowna delegacja

ustawowa, tj. spełnione są przesłanki określone w art. 92 Konstytucji. W realiach niniejszej sprawy dochodzi jednak do pewnego paradoksu: w sposób niezamierzony nastąpiła subdelegacja kompetencji – termin wymagalności obowiązkowych szczepień ochronnych, jak i liczbę dawek poszczególnych szczepionek wskazuje GIS w PSO na dany rok, a minister właściwy do spraw zdrowia nakazuje przeprowadzać obowiązkowe szczepienia ochronne zgodnie z PSO. Z kolei art. 17 ust. 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych wskazuje, że komunikat GIS ma uwzględniać przepisy rozporządzenia. Konkludując: w zamierzeniu ustawodawcy komunikat GIS ma mieć jedynie charakter techniczny i zawierać reguły instrumentalne kierowane do podmiotów organizacyjnie podległych GIS, jak i personelu medycznego. Uszczegółowienie obowiązku szczepień ochronnych adresowanego do jednostki ma być wyłącznie unormowane rozporządzeniem. W rzeczywistości jednak komunikat GIS wywiera równocześnie skutek w sferze kształtowania praw jednostki. Taka dwutorowość nie jest jednak dopuszczalna na poziomie komunikatu. Powinna ona wystąpić na poziomie rozporządzenia, będącego podstawą dla GIS do sformułowania reguł instrumentalnych, jak i doprecyzowania obowiązku ciążącego na jednostce.

Zestawienie związkowe przepisów będących przedmiotem kontroli pozwala zatem na taką rekonstrukcję normy, aby wydać wyrok zakresowy, albowiem niekonstytucyjność uwidacznia się dopiero przy łącznym ujęciu tych przepisów.

Trybunał ustosunkował się również do ewentualnego argumentu, że obowiązek szczepień ochronnych został ogólnie wskazany w ustawie, zatem niezależnie jakie będą dalsze regulacje, to i tak nie mają one znaczenia w perspektywie oceny konstytucyjności kwestionowanego unormowania, gdyż personel medyczny zaangażowany w procedurę obowiązkowych szczepień ochronnych będzie bowiem i tak musiał interpretować reguły instrumentalne z innych źródeł. Nie można się z takim argumentem zgodzić, albowiem – odwołując się do szeregu wartości demokratycznego państwa prawnego, wynikających z art. 2 Konstytucji, zwłaszcza zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak i wymogu ustawowej formy ograniczenia wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji – intensywność ingerencji w prawo podmiotowe musi być kontrolowalna przez obywatela, tj. wynikać z prawa powszechnie obowiązującego. Poddanie jednostki obowiązkowi szczepień ochronnych, czy też – w realiach niniejszej sprawy – poniesienie odpowiedzialności za jego niezrealizowanie przez osobę, która sprawuje prawną pieczę nad osobą małoletnią, stanowi istotną ingerencję w prawa podmiotowe (art. 47 Konstytucji). W wypadku niezrealizowania ciążącego na jednostce obowiązku musi ona liczyć się z poważnymi konsekwencjami. Z tego względu musi być ona w stanie precyzyjnie ustalić treść ciążącego na niej obowiązku. Sytuacja, gdy jego treść jest współkształtowana komunika-

tem GIS, niebędącym aktem prawa powszechnie obowiązującego (*a contrario* art. 87 Konstytucji), jest niedopuszczalna.

Z tego względu w ocenie Trybunału Konstytucyjnego art. 17 ust. 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych w związku z § 5 rozporządzenia w zakresie, w jakim termin wymagalności obowiązkowych szczepień ochronnych, jak i liczba dawek poszczególnych obowiązkowych szczepień ochronnych, określone są w PSO na dany rok, ogłaszanych przez GIS w formie komunikatu, a nie przez ministra właściwego do spraw zdrowia, w drodze rozporządzenia, jest niezgodny z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 87 Konstytucji.

4. Skutki wyroku

Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 17 ust. 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych w związku z § 5 rozporządzenia w zakresie, w jakim termin wymagalności obowiązkowych szczepień ochronnych, jak i liczba dawek poszczególnych obowiązkowych szczepień ochronnych, określone są w PSO na dany rok, ogłaszanych przez GIS w formie komunikatu, a nie przez ministra właściwego do spraw zdrowia, w drodze rozporządzenia, z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 87 Konstytucji powoduje konieczność dostosowania stanu prawnego przez właściwy organ władzy publicznej. Trybunał Konstytucyjny bowiem pełni rolę sądu prawa i zgodnie z wolą ustrojodawcy nie ma kompetencji prawotwórczych.

W ocenie Trybunału – wobec stwierdzenia niezgodności z Konstytucją normy – nie zaś art. 17 ust. 11 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, jak i § 5 rozporządzenia jako takich – zapewnienie stanu prawnego zgodnego z Konstytucją ciąży zarówno na ustawodawcy, jak i ministrze właściwym do spraw zdrowia. Istotne jest jednak to, że ingerencja ustawodawcy może nie być konieczna w razie odpowiedniego działania organu upoważnionego do wydania rozporządzenia.

Trybunał był świadomy, że materia dotycząca obowiązkowych szczepień ochronnych może ulegać potrzebie częstych zmian, co zależy od wielu czynników, w tym aktualnej wiedzy medycznej. Z tego względu Trybunał zasugerował dostosowanie stanu prawnego w pierwszej kolejności przez zmianę rozporządzenia.

Minister właściwy do spraw zdrowia może bowiem rozważyć określenie, w drodze rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 17 ust. 10 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, terminu wymagalności obowiązkowych szczepień ochronnych, jak i liczby dawek poszczególnych obowiązkowych szczepień ochronnych, w szczególności czy takie rozwiązanie mieści się w zakresie spraw przekazanych do uregulowania w art. 17 ust. 10 pkt 2 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, tj. określenia wieku i innych okoliczności stanowiących przesłankę do nałożenia obowiązku szczepień ochron-

nych na osoby lub grupy osób obowiązane do poddawania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym przeciw chorobom zakaźnym. Powinno to umożliwić osiągnięcie efektu dwutorowej spójności normatywnej. Po pierwsze, w sposób konstytucyjnie dopuszczalny, w drodze rozporządzenia, w pełni sprecyzowany zostałby ustawowy obowiązek szczepień ochronnych ciążyący na jednostce, która mogłaby ponosić odpowiedzialność w wypadku braku jego realizacji. Po drugie, PSO na dany rok, wydawany przez GIS w formie komunikatu, miałby wtedy czysto techniczny charakter. Minister właściwy do spraw zdrowia może rozważyć ponadto sugestię skarżącej, aby określić termin wymagalności obowiązkowych szczepień ochronnych, jak i liczbę dawek poszczególnych obowiązkowych szczepień ochronnych, w formie załącznika do rozporządzenia.

Jeżeli jednak zapewnienie stanu prawnego zgodnego z Konstytucją jedynie w drodze nowelizacji rozporządzenia nie będzie możliwe bez uszczegółowienia upoważnienia wynikającego z art. 17 ust. 10 lub zmiany innych przepisów ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, konieczne będzie również odpowiednie działanie ustawodawcy w tym zakresie.

Wyrok Trybunału nie pozbawia GIS kompetencji do ogłaszania w formie komunikatu, w dzienniku urzędowym ministra właściwego do spraw zdrowia, PSO na dany rok, ani nie ogranicza zakresu treści, które mogą być zawarte w owym komunikacie. Innymi słowy, termin wymagalności obowiązkowych szczepień ochronnych, jak i liczba dawek poszczególnych obowiązkowych szczepień ochronnych powinny być – w ślad za źródłem powszechnie obowiązującego prawa – wskazane w PSO na dany rok, jednakże komunikat GIS nie może stanowić podstawy do rekonstrukcji zakresu nakazów wynikających z obowiązku szczepień ochronnych nałożonego na jednostkę na mocy ustawy.

W sprawie skarżącej niniejszy wyrok stanowi podstawę, o której mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji.

5. Utrata mocy obowiązującej

Zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji, orzeczenie Trybunału wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego.

Jako że wyrok w niniejszej sprawie nie odnosi się do zagadnienia zgodności z Konstytucją obowiązku poddania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym jako takiego, konieczne jest zapewnienie stosownych ram realizacji tego obowiązku.

Trybunał dostrzegł potrzebę dostosowania stanu prawnego, a określenie w wyroku innego terminu utraty mocy obowiązującej jest niezbędne dla zapewnienia ciągłości realizacji obowiązku szczepień ochronnych. Termin

6 miesięcy, w ocenie Trybunału, powinien być wystarczający do dokonania stosownych zmian.

Wyrok TK z dnia 9 maja 2023 r., sygn. SK 81/19.