

Dostęp do sądu administracyjnego w dobie pandemii SARS-CoV-2

Access to the Administrative Court During the SARS-CoV-2 Pandemic

Abstract

The aim of the article is to attempt to determine the limits of application of the provisions of Art. 15zszs⁴ section 3 of the Act of March 2, 2020 on special solutions related to the prevention, counteracting and combating of COVID-19, other infectious diseases and crisis situations caused by them, taking into account its subsequent amendments and assessment of the adopted solutions in the context of the principle of open court proceedings. The considerations carried out using the dogmatic-legal and historical method allowed us to determine that the provision of Art. 15zszs⁴ section 3 initially authorized the heads of departments in administrative courts to refer a case for consideration at a closed session without the need to obtain the consent of the parties and participants in the proceedings, often without checking the possibility of conducting the hearing remotely, which was perceived as a violation of the principle of openness. The argument for this solution was the need to protect human life and health. As a result of subsequent changes, there was a systematic return to the solutions known before the pandemic, and now the case may be referred for consideration at a closed session during the transitional period, provided that all parties and participants in the proceedings accept it.

SŁOWA KLUCZOWE: pandemia SARS-CoV-2, postępowanie sądoadministracyjne, prawo do sądu, zasada jawności w postępowaniu sądowym

KEYWORDS: SARS-CoV-2 pandemic, administrative judicial procedure, right to a fair trial, principle of open court proceedings

PRZEMYSŁAW ZDYB – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Szczeciński,
ORCID – 0000-0002-2068-4556, e-mail: przemyslaw.zdyb@usz.edu.pl

1 | Wstęp

Wybuch na przełomie 2019 i 2020 r., a następnie szybki rozwój i rozprzestrzenienie się pandemii wirusa SARS-CoV-2 na świecie wpłynął w sposób dotychczas niespotykany na model życia wszystkich mieszkańców naszej planety. Z uwagi na zagrożenie dla życia i zdrowia całej światowej populacji doszło do destabilizacji gospodarki, systemu opieki zdrowotnej, edukacji oraz funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Władze publiczne niemal wszystkich państw w celu opanowania rozwoju choroby i zapewnienia jak najlepszej opieki medycznej osobom chorym na COVID-19 podjęły działania, które dotąd rozpatrywane były jedynie jako hipotetyczny scenariusz w wąskich kręgach osób zajmujących się sytuacjami nadzwyczajnymi. Zarówno działania faktyczne, jak i legislacyjne polegające na wprowadzeniu wielu nowych rozwiązań prawnych musiały być przy tym podejmowane często w pośpiechu w obliczu niewiedzy na temat nowej choroby.

Jednym z takich rozwiązań, mających służyć ochronie zdrowia i życia ludzi poprzez ograniczenie rozprzestrzeniania się w przestrzeni publicznej koronawirusa, jest kilkukrotnie nowelizowany przepis art. 15zszs⁴ ust. 3 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^[1] (dalej: uCOVID). Przepis ten początkowo uprawniał przewodniczących wydziałów w sądach administracyjnych do skierowania sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym bez konieczności uzyskania zgody stron postępowania. Przepis ten, kilkukrotnie nowelizowany, przewiduje obecnie możliwość skierowania sprawy do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym, ale pod warunkiem akceptacji (przynajmniej milczącej) wszystkich stron i uczestników postępowania.

Celem niniejszego artykułu jest próba ustalenia granic stosowania przepisu art. 15zszs⁴ ust. 3 uCOVID z uwzględnieniem jego kolejnych nowelizacji i jego ocena w kontekście zasady jawności postępowania sądowego wyrażonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.^[2] oraz art. 10 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi^[3].

¹ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1327 ze zm.

² T.j. Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, dalej: Konstytucja RP.

³ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm., dalej: p.p.s.a.

W doktrynie^[4] ukazał się szereg publikacji poświęconych zasadzie jawności w kontekście przepisów covidowych, co pokazuje ważkość znaczenia tej zasady jawności oraz uzasadnione zainteresowanie przepisami ją ograniczającymi. Mając jednak na względzie kilkukrotne nowelizacje tego szczególnego przepisu, w wyniku których wprowadzane były modyfikacje przesłanek jego zastosowania, za zasadne wydaje się przeanalizowanie wprowadzonych rozwiązań i ich ewolucji.

Ze względu na wymogi redakcyjne czasopisma autor ograniczył ogólne uwagi odnoszące się do zasady jawności, odsyłając w tym zakresie do dostępnych na ten temat publikacji.

2 | Zasada jawności postępowania sądowego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Rozważania należy rozpocząć od art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, który dla każdego przewiduje prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Tożsamość konstytucyjna sądu (wymiaru sprawiedliwości) jest więc wyznaczana – poza

⁴ Zob. np. Agnieszka Rzetecka-Gil, *Dopuszczalność posiedzeń niejawnych celem podejmowania uchwał przez NSA (w trybie art. 269 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) w czasach pandemii Covid-19. Glosa do uchwały NSA z dnia 30 listopada 2020 r., II OPS 6/19 (LEX/el., 2020)* [dostęp: 12.11.2023]; Hanna Filipczyk, “Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zszs⁴ ust. 3 specustawy w świetle zasady jawności postępowania sądowego,” *Przegląd Podatkowy* 5 (2021): 17–26; Magdalena Sieniuc, “Prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy sądownoadministracyjnej a pandemia Covid-19,” *Acta Universitatis Lodzianis Folia Iuridica* 98 (2022): 237–252; Weronika Szafrąńska, “Zasada jawności w postępowaniu sądownoadministracyjnym,” *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe* 26, nr 1 (2021): 71–97; Anna Szyszka, “Realizacja zasady jawności w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w okresie epidemii wirusa SARS-CoV-2,” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 66, nr 2 (2022): 39–50; Wojciech Piątek, “Rozprawa w formie zdalnej przed sądem administracyjnym – nieunikniona przyszłość czy rozwiązanie tymczasowe na czas pandemii?,” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2, nr 101 (2022): 17–33; Andrzej Paduch, “Skierowanie sprawy sądownoadministracyjnej na posiedzenie niejawne na podstawie przepisów ustawy antycovidowej a prawo do jawnego procesu. Glosa do wyroku NSA z 26 kwietnia 2021 r., I OSK 2870/20,” *Orzecznictwo Sądów Polskich*, nr 1 (2022): 156–176.

oczywistym wymogiem niezależności, bezstronności i niezawisłości – m.in. przez traktowanie jawności jako zasady^[5]. Stosownie do treści art. 45 ust. 2 Konstytucji RP wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Jednak zawsze wyrok ogłaszany jest publicznie. W oparciu o powyższy przepis w doktrynie^[6] i orzecznictwie konstytucyjnym^[7] utrwaliło się pojmowanie prawa do sądu jako trójelementowej konstrukcji, na którą składają się:

1. prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia postępowania przed sądem – organem o określonej charakterystyce (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym)^[8];
2. prawo do odpowiedniego ukształtowania postępowania sądowego, zgodnie z wymaganiami sprawiedliwości i jawności (prawo do sprawiedliwego ukształtowania postępowania sądowego);
3. prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd.

Nie można w tym miejscu nie wspomnieć, że obejmuje ono również prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy^[9]. Prawo do sądu stanowi zarówno osobiste publiczne prawo podmiotowe, jak i podstawowy środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw^[10].

Jednym z komponentów konstrukcji prawa do sądu jest prawo do jawnego postępowania sądowego oraz prawo do uzyskania wyroku sądowego po przeprowadzeniu publicznej rozprawy. Jawność postępowania

⁵ Wyrok TK z dnia 31 marca 2005 r., SK 26/02, OTK-A 2005, nr 3, poz. 29.

⁶ Paweł Grzegorzczuk i Karol Weitz, "Komentarz do art. 45," w *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. Marek Safjan i Leszek Bosek (Warszawa, 2016, Legalis, 2023) wraz z powołaną tam literaturą.

⁷ Zob. np. wyroki TK: z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; z dnia 9 lutego 2010 r., SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10; z dnia 30 października 2012 r., SK 8/12, OTK Seria A 2012 nr 9, poz. 111.

⁸ Zob. Kinga Flaga-Gieruszyńska, "Wpływ wykluczenia cyfrowego na ograniczenie dostępu do sądu w sprawach cywilnych," *Prawo i Więź*, nr 4 (47) (2023): 199.

⁹ Wyroki TK z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108 oraz z dnia 22 września 2015 r., SK 21/14, OTK Seria A 2015 nr 8, poz. 122.

¹⁰ Piotr Tuleja, "Komentarz do art. 45," w *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 169.

sądowego powinna być postrzegana w kategoriach zasady konstytucyjnej, stanowiącej element prawa do sądu. Prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy jest podstawowym standardem prawnym, o którym mowa także w wiążących Polskę umowach międzynarodowych dotyczących ochrony podstawowych praw człowieka – art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka^[11] (gdzie mowa jest o publicznym rozpatrzeniu sprawy), art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych^[12], a także art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej^[13].

Na fundamentalne znaczenie zasady jawności postępowania sądowego wskazuje Europejski Trybunał Praw Człowieka. Jak zaakcentował w wyroku z 13 marca 2018 r. w sprawie nr 32303/13 *MIROVNI INŠTITUT proti SLOVENIJI*^[14],

W postępowaniu przed sądem pierwszej i jedynej instancji prawo do „publicznej rozprawy” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji obejmuje prawo do „ustnej rozprawy”, chyba że zachodzą okoliczności wyjątkowe uzasadniające odstąpienie od takiej rozprawy. W postępowaniu dwuinstancyjnym, co do zasady, przynajmniej w jednej instancji taka rozprawa musi się odbyć, jeżeli nie zachodzą wyjątkowe okoliczności. Taki publiczny charakter chroni strony postępowania przed sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości w sposób niejawnny i pozbawiony kontroli publicznej, a tym samym jest jednym ze sposobów utrzymywania zaufania do sądów. Transparentność wymiaru sprawiedliwości sprawia, że ustna, publiczna rozprawa przyczynia się do osiągnięcia celu art. 6 ust. 1, to jest rzetelnego procesu, którego gwarancja jest jedną z podstawowych zasad każdego demokratycznego społeczeństwa w rozumieniu Konwencji.

Pojęcie „jawności postępowania sądowego” jest najczęściej używane na oznaczenie jawności dla publiczności (jawność zewnętrzna). W tym znaczeniu jawność oznacza prawo wstępu publiczności na rozprawy sądowe. Termin ten jest również używany na oznaczenie jawności dla stron (jawność wewnętrzna). Jawność postępowania w tym drugim znaczeniu oznacza dopuszczenie stron do udziału w czynnościach procesowych. W kontekście art. 45 ust. 2 Konstytucji RP przez wymóg jawnego rozpatrzenia sprawy

¹¹ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, dalej: Konwencja.

¹² Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

¹³ Dz.Urz. UE seria C z dnia 14 grudnia 2007 r. Nr 303 ze zm., 1.

¹⁴ <https://trybunal.gov.pl/orzeczenia-etpcz/2018> [dostęp: 25.04.2024].

należy rozumieć przede wszystkim obowiązek zapewnienia publiczności możliwości wstępu na rozprawę sądową. Przykładowo, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) w wyroku z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, nie prowadzi to do odrzucenia gwarancji wynikających z drugiego z przedstawionych znaczeń omawianej zasady. Jawność wewnętrzna postępowania sądowego (jawność wobec stron), rozumiana m.in. jako prawo jednostki do wzięcia udziału w postępowaniu, jest wpisana immanentnie w pojęcie *fair trial* i powinna być rozpatrywana przede wszystkim z punktu widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP^[15]. Jak wyjaśniał wielokrotnie TK, zasada jawności wewnętrznej postępowania sądowego polega m.in. na umożliwieniu stronom uczestnictwa we wszystkich posiedzeniach sądu, także niebędących rozprawą lub odbywających się przy drzwiach zamkniętych. Wówczas sąd ma obowiązek zawiadomić uczestników o posiedzeniach i umożliwić im wstęp na nie^[16].

Wymóg jawności dotyczy wszystkich stadiów postępowania sądowego, z wyłączeniem narady sędziów poprzedzającej orzekanie^[17]. Jawne rozpatrzenie sprawy jest istotne nie tylko z punktu widzenia strony postępowania sądowego. W doktrynie słusznie wskazuje się, że jest to również możliwość przewidziana dla każdego do śledzenia przebiegu „rozpatrywania” sprawy (co nosi nazwę „publiczności” procesu), a także informowania o nim w środkach społecznego przekazu, co obejmuje nie tylko „publiczne” fazy postępowania, lecz także fazy „niepubliczne”. Jawność, oznaczająca wprowadzenie kontroli społecznej nad działalnością sądów, jest istotną gwarancją prawidłowego wymiaru sprawiedliwości, zachowania przez sądy zarówno prawnych wymogów postępowania oraz niezawisłości i bezstronności, jak też społecznego poczucia sprawiedliwości. Dlatego każdy podmiot zainteresowany jest dostępem do sądu jawnie funkcjonującego, gdzie wiedza o przebiegu i rezultatach postępowania jest powszechnie dostępna^[18].

Zasada jawności rozprawy nie ma jednak charakteru absolutnego, bowiem Konstytucja RP przewiduje wyjątki w tym zakresie. Po pierwsze, zgodnie z art. 45 ust. 2 Konstytucji RP „wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek

¹⁵ Wyrok TK z dnia 6 grudnia 2004 r., SK 29/04, OTK-A 2004/11/114.

¹⁶ Wyroki TK z dnia 27 października 2015 r., K 5/14, OTK-A 2015/9/150 oraz z dnia 22 marca 2017 r., SK 13/14, OTK-A 2017/19.

¹⁷ Tuleja, „Komentarz do art. 45,” 170.

¹⁸ Paweł Sarnecki, „Komentarz do art. 45,” w *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. Leszek Garlicki i Marek Zubik (Warszawa, 2016, LEX/el., 2023).

publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie”.

Po drugie, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przewiduje możliwość ustanawiania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Może to jednak nastąpić tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to 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. W tym miejscu wskazać należy, że relacje zachodzące pomiędzy art. 31 ust. 3 Konstytucji RP a pozostałymi przepisami ustawy zasadniczej dopuszczającymi ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw były już wielokrotnie przedmiotem rozważań TK. W myśl ugruntowanego orzecznictwa TK art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymaga uzasadnienia ingerencji zawsze wtedy, kiedy jest to „konieczne w demokratycznym państwie”, a ponadto bezwzględnie zakazuje wkroczenia w istotę gwarantowanego prawa. Nawet jeśli norma szczegółowa Konstytucji RP wyznacza samodzielnie przesłanki ingerencji w sferze danego prawa (tak jak np. czyni art. 45 ust. 2 w odniesieniu do prawa sądu), nie może to oznaczać eliminacji pozostałych elementów mechanizmu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepisy te mają bowiem w stosunku do siebie charakter komplementarny^[19].

Dlatego w doktrynie w oparciu o powyższe orzecznictwo TK podnosi się, że prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd może być ograniczane na ogólnych warunkach z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a „wyłączenie jawności rozprawy” nastąpić powinno na podstawach szczególnych, wymienionych w art. 45 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP. Zauważyć należy, że w przepisie tym (inaczej niż w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) nie ma możliwości wyłączenia jawności rozprawy ze względu na „zdrowie publiczne”. W konsekwencji wyrażony jest pogląd, że art. 45 ust. 2 Konstytucji RP stanowi *lex specialis*, a zatem wyłączenie jawności rozpraw sądowych następować powinno jedynie na podstawie przyczyn wskazanych w tym przepisie^[20].

¹⁹ Np. wyroki TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK Seria A 2006 nr 3, poz. 30; z dnia 15 października 2009 r., K 26/08, OTK Seria A 2009 nr 9, poz. 135; z dnia 7 czerwca 2016 r., K 8/15, OTK Seria A 2016, poz. 27. Orzeczenia te zapadły na gruncie spraw dotyczących ograniczenia prawa do informacji publicznej i analizy relacji art. 61 ust. 3 do art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jednakże poczynione w nich trafne wywody na temat tego zagadnienia można odnieść również do relacji art. 45 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

²⁰ Sarnecki, „Komentarz do art. 45”.

Sygnalizacji jednak wymaga fakt, że w doktrynie prawa konstytucyjnego poza powyższym poglądem wyróżnia się również jeszcze trzy inne stanowiska dotyczące wzajemnych relacji pomiędzy ogólną klauzulą ograniczającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP a występującymi w przepisach Konstytucji RP szczególnymi klauzulami ograniczającymi, odnoszącymi się do konkretnych (poszczególnych) konstytucyjnych praw i wolności^[21].

Jednocześnie zauważyć należy, że art. 45 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP wskazuje jako przesłankę uzasadniającą wyłączenie jawności rozprawy bezpieczeństwo państwa, a nie wymienia zdrowia publicznego. Bezpieczeństwo państwa w rozumieniu Konstytucji RP obejmuje bezpieczeństwo jego terytorium, władz i obywateli. W świetle art. 5 Konstytucji RP zapewnienie bezpieczeństwa obywateli jest podstawowym zadaniem państwa. Dlatego przyjąć można, że elementem bezpieczeństwa państwa jest bezpieczeństwo zdrowotne jego obywateli^[22]. Bezpieczeństwo zdrowotne obywateli zależne jest m.in. od pełnej dostępności i sprawności funkcjonowania służb medycznych, zwłaszcza od istnienia sprawnie działających służb zdrowia publicznego^[23].

Jednocześnie jednak z pola widzenia nie może zniknąć fakt, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP znajduje zastosowanie również do prawa do sądu, przez co prawo to może być ograniczone zarówno przez wykorzystanie odesłania z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP, jak i na zasadach ogólnych, jako możliwość ograniczenia każdego w zasadzie prawa spośród wolności i praw jednostki^[24]. W przypadku gdy dostęp jednostki do sądu jest ograniczony czy to przez działanie prawa, czy faktycznie, ograniczenie tego prawa nie będzie sprzeczne z cytowanymi wyżej przepisami Konstytucji RP i Konwencji, gdy ograniczenie dostępu do sądu nie narusza samej istoty tego prawa i gdy zmierza do realizacji uzasadnionego prawnie celu oraz gdy zachowana

²¹ Przegląd tych stanowisk prezentowany jest przez: Leszek Bosek i Marek Szydło, "Komentarz do art. 31," w *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1-86*, red. Marek Safjan i Leszek Bosek (Warszawa, 2016, Legalis, 2023) wraz z powołaną tam literaturą.

²² Benedykt Bober, "Bezpieczeństwo zdrowotne jako istotny komponent bezpieczeństwa państwa," *Studia nad Bezpieczeństwem* 1 (2016): 33-64.

²³ Mateusz Paplicki, *Bezpieczeństwo zdrowotne obywatela w polskim systemie ratownictwa medycznego* (Wrocław: Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Seria: e-Monografie Nr 176, 2020), 117.

²⁴ Sarnecki, "Komentarz do art. 45".

została rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a celem, do którego realizacji stosowane środki zmierzały^[25].

3 | Zasada jawności postępowania sądowego w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Przedstawiona wyżej konstytucyjna zasada jawności postępowania sądowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym skonkretyzowana została w art. 10 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem rozpoznawanie spraw w postępowaniu sądowoadministracyjnym odbywa się jawnie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Już samo położenie tego przepisu w rozdziale 1 p.p.s.a. zatytułowanym *Przepisy ogólne* wskazuje, że zasada jawności należy do podstawowych zasad postępowania sądowoadministracyjnego. Dalszym rozwinięciem powyższej zasady jest art. 90 § 1 i § 2 p.p.s.a., stosownie do którego, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej^[26], posiedzenia sądowe są jawne, a sąd orzekający rozpoznaje sprawy na rozprawie. Sąd może skierować sprawę na posiedzenie jawne i wyznaczyć rozprawę także wówczas, gdy sprawa podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. A *contrario* sąd administracyjny nie może skierować sprawy na posiedzenie niejawne wyłącznie na podstawie własnego uznania.

²⁵ Zob. postanowienia NSA: z dnia 7 października 2014 r., I OZ 838/14; z dnia 5 lipca 2017 r., I OZ 1077/17 oraz z dnia 8 grudnia 2020 r., I OZ 969/20, CBOSA.

²⁶ Przykładami takich rozwiązań, gdzie rozpoznawanie sprawy następuje na posiedzeniu niejawnym, są: tryb uproszczony (art. 120 p.p.s.a.) czy sprzeciw od decyzji (art. 64d § 1 p.p.s.a.). Ponadto NSA: może rozpoznać na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną od postanowienia WSA kończącego postępowanie w sprawie (art. 182 § 1 p.p.s.a.); rozpoznaje skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, gdy strona, która ją wniosła, zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony, w terminie 14 dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy (art. 182 § 2 p.p.s.a.); rozpoznaje skargę kasacyjną od wyroku WSA oddalającego sprzeciw od decyzji na posiedzeniu niejawnym (art. 182 § 2a. p.p.s.a.). Również zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 756) sąd administracyjny rozpatruje skargę (osoby sprawdzanej) na posiedzeniu niejawnym. Taki sam tryb dotyczy rozpatrzenia skargi kasacyjnej (art. 38 ust. 5 ustawy).

Z powyższego bezspornie wynika, że rozpoznanie sprawy na rozprawie ma pierwszeństwo i powinno być podstawowym trybem rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej^[27].

W tym kontekście należy zauważyć, że postępowania sądowoadministracyjne są w pełni jawne wyłącznie w odniesieniu do jego uczestników. Natomiast w kontekście jawności zewnętrznej (jawności dla publiczności) to może ona być rozpatrywana wyłącznie w odniesieniu do czynności dokonywanych na posiedzeniach i na rozprawach^[28].

Zasadę jawności postępowania sądowoadministracyjnego ujmować można w trzech aspektach, które w sposób kompleksowy przedstawia W. Szafrąńska^[29]:

1. jako jawność posiedzeń – zasada wynikająca z art. 90 p.p.s.a. oraz wyjątki o charakterze podmiotowym i przedmiotowym przewidziane w ustawie;
2. jako jawność rozpatrzenia sprawy – przejawiająca się w prawie dostępu do akt sprawy dla stron oraz innych uczestników postępowania, w tym ich przeglądania, otrzymywania odpisów, kopii lub wyciągów (art. 12a p.p.s.a.);
3. jako jawność rozstrzygnięcia sprawy – w tym przypadku podstawowym sposobem realizacji jest publiczne ogłoszenie wyroku (art. 139 § 2 p.p.s.a.). Wyjątkiem są sprawy rozpatrywane na posiedzeniach niejawnych. Wówczas sentencję wyroku albo wyrok wraz z uzasadnieniem sporządzanym z urzędu doręcza się stronom postępowania. Wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym podlega także niezwłocznie publicznemu udostępnieniu w sekretariacie sądu na okres 14 dni (art. 139 § 5 p.p.s.a.)^[30].

²⁷ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2017 r., II OSK 897/15, CBOSA.

²⁸ Katarzyna Tomaszewska, „Rozdział IV. Zasada jawności w działalności sądów administracyjnych,” w *Jawność i jej ograniczenia. Postępowanie sądowe*, t. VIII, red. naukowy Grażyna Szpor, red. Jacek Gołaczyński (Warszawa, 2015, Legalis, 2023).

²⁹ Szafrąńska, „Zasada jawności,” 76–78.

³⁰ Jak trafnie zwraca uwagę autorka, udostępnianie treści orzecznictwa sądowego następuje w oparciu o trzy grupy rozwiązań. Publiczne ogłoszenie oraz możliwość dostępu do akt sprawy, których elementem jest także samo orzeczenie, tworzą rozwiązania oparte na przepisach procesowych. Druga forma udostępniania to możliwość uzyskiwania informacji na temat orzeczeń w trybie dostępu do informacji publicznej. Powyższe możliwości dostępu są uzupełnianie elektronicznymi formami przekazu, tzn. udostępnianiem zanonimizowanych treści wyroków

Pewną formą ograniczenia jawności rozprawy jest przeprowadzenie posiedzenia przy drzwiach zamkniętych. Zgodnie z art. 96 § 1 p.p.s.a sąd z urzędu zarządza odbycie całego posiedzenia lub części przy drzwiach zamkniętych, jeżeli publiczne rozpoznanie sprawy zagraża moralności, bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu, a także gdy mogą być ujawnione okoliczności stanowiące informacje niejawne. Natomiast w myśl art. 96 § 2 p.p.s.a. sąd na wniosek strony zarządza odbycie posiedzenia przy drzwiach zamkniętych, jeżeli wymaga tego ochrona życia prywatnego strony lub inny ważny interes prywatny. Postępowanie dotyczące tego wniosku odbywa się przy drzwiach zamkniętych, jednakże postanowienie w tym przedmiocie sąd ogłasza publicznie. Przy czym podkreślić należy, że posiedzenie przy drzwiach zamkniętych jest nadal posiedzeniem jawnym, ale z ograniczoną jawnością w stosunku do publiczności^[31].

4 | Ewolucja brzmienia art. 15zzs⁴ ust. 3 uCOVID

Pod względem prawnym czas trwania pandemii COVID-19 w Polsce kształtował się następująco. Na podstawie § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r.^[32] w okresie od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszony został stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Stan ten został odwołany z dniem 12 maja 2022 r.^[33] Jednocześnie został wprowadzony stan zagrożenia epidemicznego^[34]. Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia

w specjalnych portalach internetowych (CBOSA) czy komercyjnych programach prawniczych. Zob. Szafrąńska, „Zasada jawności,” 78.

³¹ Maria Jagielska, Aleksandra Wiktorowska i Katarzyna Zalaszińska, „Komentarz, art. 96 p.p.s.a.,” w *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. Roman Hauser i Roman Wierzbowski (Warszawa, 2023, Legalis, 2023).

³² Dz.U., poz. 491. Rozporządzenie wydane zostało na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1239 i 1495 ze zm.).

³³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U., poz. 1027).

³⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U., poz. 1028).

14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego^[35] z dniem 1 lipca 2023 r. w Polsce został odwołany stan zagrożenia epidemicznego.

Przepis art. 15zszs⁴ uCOVID pojawił się po raz pierwszy w wyniku dodania go przez art. 46 pkt 21 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2^[36].

W pierwotnej wersji posiadał on trzy ustępy i zakładał, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich w sprawach, w których strona wnosząca skargę kasacyjną nie zrzekła się rozprawy lub inna strona zażądała przeprowadzenia rozprawy, Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) mógł rozpoznać skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli wszystkie strony w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze skierowania sprawy na posiedzenie niejawne wyraziły na to zgodę. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach NSA orzekał w składzie trzech sędziów (art. 15zszs⁴ ust. 1 uCOVID). W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich wojewódzkie sądy administracyjne oraz NSA przeprowadzają rozprawę przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, z tym że osoby w niej uczestniczące nie muszą przebywać w budynku sądu, chyba że przeprowadzenie rozprawy bez użycia powyższych urządzeń nie wywoła nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w niej uczestniczących (art. 15zszs⁴ ust. 2 uCOVID). Zgodnie z art. 15zszs⁴ ust. 3 uCOVID przewodniczący mógł zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uznał rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można było przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzekał w składzie trzech sędziów.

W tym stanie prawnym zarządzeniem nr 39 z dnia 16 października 2020 r. w sprawie odwołania rozpraw oraz wdrożenia w NSA działań profilaktycznych służących przeciwdziałaniu potencjalnemu zagrożeniu

³⁵ Dz.U., poz.1118.

³⁶ Dz.U. z 2020 r., poz. 875.

zakażenia wirusem SARS-CoV-2 w związku z objęciem Miasta Stołecznego Warszawy obszarem czerwonym^[37] Prezes NSA z dniem 17 października 2020 r. w NSA odwołał wszystkie rozprawy, kontynuując działalność orzecznictw Sądu w trybie rozpoznawania spraw na posiedzeniach niejawnych, a sprawy wyznaczone do rozpatrzenia na rozprawie skierował do załatwienia na posiedzeniu niejawnym (§ 1 pkt 1 i 2 ww. zarządzenia). Na mocy § 3 zarządzenia jego postanowienia znajdowały odpowiednie zastosowanie do wojewódzkich sądów administracyjnych, których siedziby znajdują się na terenie objętym obszarem czerwonym, o którym mowa w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U., poz. 1758, ze zm.). Również prezesi poszczególnych wojewódzkich sądów administracyjnych wydawali stosowne zarządzenia^[38].

Następnie przepis art. 15zsz⁴ ust. 3 zmieniony został przez art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw^[39]. Zmiana weszła w życie z dniem 3 lipca 2021 r. i nadała omawianemu przepisowi brzmienie:

Przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów.

Ostatnia nowelizacja art. 15zsz⁴ nastąpiła na mocy art. 17 pkt 2 ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego

³⁷ <http://www.nsa.gov.pl/komunikaty/zarzadzenie-nr-39-prezesa-nsa-z-dnia-16-pazdziernika-2020-r--w-sprawie-odwolania-rozpraw-oraz-wdrozenia-w-nsa-dzialan-profilaktycznych--sluzacych-przeciwdzialaniu-potencjalnemu-zagrozeniu-zakazenia,news,4,770.php> [dostęp: 14.12.2023].

³⁸ Zob. np. zarządzenie nr 41/2020 Prezesa WSA w Bydgoszczy z dnia 17 października 2020 r. w sprawie wdrożenia w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Bydgoszczy działań profilaktycznych służących przeciwdziałaniu potencjalnemu zagrożeniu zakażenia wirusem SARS-CoV-2 w związku z objęciem Miasta Bydgoszczy obszarem czerwonym, <https://www.bydgoszcz.wsa.gov.pl/159,zarzadzenie-nr-41-2020-prezesa-wsa-w-bydgoszczy-z-dnia-17-pazdziernika-2020-r> [dostęp: 14.12.2023].

³⁹ Dz.U. z 2021 r., poz. 1090.

oraz niektórych innych ustaw^[40] i weszła w życie z dniem 15 kwietnia 2023 r. Aktualna treść całego przepisu wygląda następująco. Zgodnie z ustępem pierwszym w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania tego z nich, który obowiązywał jako ostatni, wojewódzkie sądy administracyjne i NSA mogą rozpoznać sprawę na posiedzeniu niejawnym, chyba że strona lub uczestnik postępowania wniosą o rozpoznanie sprawy na rozprawie. Wniosek strony lub uczestnika postępowania wiąże sąd. Ustęp drugi przewiduje, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania tego z nich, który obowiązywał jako ostatni, wojewódzkie sądy administracyjne oraz NSA mogą przeprowadzić rozprawę przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, z tym że osoby w niej uczestniczące nie muszą przebywać w budynku sądu.

Według przepisu art. 15zszs⁴ ust. 3 uCOVID, jeżeli przewodniczący uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku ani w siedzibie sądu, przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli nie sprzeciwiają się temu strony lub uczestnik postępowania.

Zgodnie z art. 15zszs⁴ ust. 4 uCOVID w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania tego z nich, który obowiązywał jako ostatni, przewodniczący, na wniosek Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, zarządza przeprowadzenie rozprawy w sprawie, w której jest ona stroną. W takim przypadku mogą być obecni na sali: strony, ich przedstawiciele ustawowi i pełnomocnicy, prokurator oraz osoby, których udział przewodniczący uzna za niezbędny. Przebieg rozprawy podlega transmisji przy użyciu urządzeń technicznych z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku.

Całkowitą nowością w analizowanym przepisie jest dodany ustęp piąty, zgodnie z którym na wniosek strony lub osoby wezwanej zgłoszony na co najmniej 7 dni przed wyznaczonym terminem posiedzenia zdalnego sąd zapewni jej możliwość udziału w posiedzeniu zdalnym w budynku sądu, jeśli strona lub osoba wezwana wskaże we wniosku, że nie posiada

⁴⁰ Dz.U. z 2023 r., poz. 614.

urządzeń technicznych umożliwiających udział w posiedzeniu zdalnym poza budynkiem sądu.

5 | **Jawność postępowania sądowoadministracyjnego w czasie i po epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2**

Po przedstawieniu przepisów i kolejnych nowelizacji specustawy covidowej dotyczących jawności postępowania sądowoadministracyjnego przejść należy do analizy przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że powołane rozwiązania prawne przyjęte w art. 15zszs⁴ ust. 1–3 (a następnie rozwinięte do ust. 1–5) uCOVID stanowią przepis szczególny, o którym mowa w art. 10 i art. 91 § 1 p.p.s.a. Jak zauważył NSA w uchwale z 30 listopada 2020 r., II OPS 6/19, CBOSA:

Prawo do publicznej rozprawy nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniu, w tym także ze względu na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w którym jest mowa o ograniczeniach w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, gdy jest to unormowane w ustawie oraz tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie m.in. dla ochrony zdrowia. Nie ulega wątpliwości, że celem stosowania konstrukcji przewidzianych przepisami uCOVID-19 jest m.in. ochrona życia i zdrowia ludzkiego w związku z zapobieganiem i zwalczaniem zakażenia wirusem COVID-19 [...].

Trudno odmówić trafności i racjonalności tego poglądu. W tej samej uchwale NSA opowiedział się za dopuszczalnością zastosowania konstrukcji zawartej w art. 15zszs⁴ ust. 3 uCOVID do podejmowania uchwał na posiedzeniu niejawnym. Wątpliwości dotyczyły bowiem, czy przepis art. 15zszs⁴ ust. 3 zd. 2 uCOVID, zgodnie z którym na „posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów”, nie stoi temu na przeszkodzie, skoro zgodnie z art. 264 § 1 p.p.s.a. uchwały NSA podejmuje w składzie siedmiu sędziów, całej Izby lub w pełnym składzie, a zgodnie z art. 266 § 2 p.p.s.a. uchwały podejmowane są w głosowaniu

jawnym zwykłą większością głosów. Argumentując swoje stanowisko, NSA w uzasadnieniu uchwały wskazał, że:

Z perspektywy zachowania prawa do rzetelnego procesu sądowego najistotniejsze jest zachowanie uprawnienia przedstawienia przez stronę swojego stanowiska w sprawie (gwarancja prawa do obrony). Uwzględnić przy tym należy brak możliwości przeprowadzania dowodów w sprawie sądowoadministracyjnej (z wyjątkiem ograniczonej dopuszczalności dowodu z dokumentów, jak również specyficzny charakter podejmowanych przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwał w składach powiększonych).

Warto podkreślić słuszną konstatację NSA, iż: „Dopuszczalne przepisami szczególnymi odstępstwo od posiedzenia jawnego sądu administracyjnego na rzecz formy niejawnego winno następować z zachowaniem wymogów rzetelnego procesu sądowego”.

Powyższe spostrzeżenia mają fundamentalne znaczenie dla dalszych rozważań. Nie można odmówić trafności stwierdzenia, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP daje podstawę do wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (jak prawo do sądu), gdy jest to unormowane w ustawie oraz gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie m.in. dla ochrony zdrowia. Kwestią dyskusyjną jest natomiast wyłączenie jawności rozprawy na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W orzecznictwie wskazywano, że przewidziane w art. 15zsz⁴ uCOVID ograniczenie prawa do jawnego rozpoznania sprawy jest dopuszczalne ze względu na treść art. 45 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, odnosi się bowiem do sytuacji wyjątkowej – stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, a więc służy tym samym ochronie zdrowia publicznego, porządku publicznego, wolności i praw jednostek, a także realizacji zadań władzy publicznej, wynikających z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych, równoważąc wartości indywidualne i publiczne w stanach wyjątkowych^[41].

Pierwszy warunek został spełniony, bowiem ograniczenia w dostępie do sądu zostały ustanowione w drodze ustawy. Uzasadnione zastrzeżenia budzą jednak przesłanki, których wystąpienie daje podstawę przewodniczącemu do wydania zarządzenia o przeprowadzeniu posiedzenia niejawnego.

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2022 r., II OSK 1652/21, CBOSA.

Na wstępie zauważyć należy, że w okresie obowiązywania stanu epidemii oraz stanu zagrożenia epidemicznego przesłanki zastosowania art. 15zszs⁴ ust. 3 ulegały zmianom.

Najpoważniejsze wątpliwości podnoszone w doktrynie^[42] dotyczą okresu, na jaki ustawodawca przewidział możliwość rozpoznania na posiedzeniu niejawnym spraw w trybie covidowym. Artykuł 15zszs⁴ ust. 3 uCOVID znajduje bowiem zastosowanie nie tylko w czasie stanu jeszcze w ciągu roku od odwołania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, w zależności od tego, który z nich obowiązywał jako ostatni. Jednocześnie brak jest wyjaśnienia, dlaczego ustawodawca przyjął tak długi czas dla możliwości stosowania przez przewodniczącego nadzwyczajnych uprawnień w zakresie wyznaczania posiedzeń niejawnych. Odwołanie stanu epidemii, a następnie stanu zagrożenia epidemicznego niewątpliwie wiązało się z wysokim stopniem zaszczepienia populacji, spadkiem liczby zakażeń i zachorowań, a tym samym ustąpienia zagrożenia dla życia i zdrowia stron oraz sędziów i pracowników sądów administracyjnych. Główny Inspektor Sanitarny w piśmie z dnia 20 kwietnia 2023 r.^[43], wnioskując do Ministra Zdrowia o odwołanie stanu zagrożenia epidemicznego, argumentował, że w 2023 r. nie obserwuje się już tak znacznego, jak w początkowym okresie epidemii, obciążenia systemu opieki zdrowotnej z powodu masowych hospitalizacji pacjentów, u których stwierdzono zakażenie wirusem SARS-CoV-2. Wynika to najprawdopodobniej z faktu, że znaczna część populacji nabyła już odporność w związku z wcześniejszymi zachorowaniami lub na skutek szczepień ochronnych – u tych osób przebieg choroby może być łagodniejszy. W związku z powyższym, mając na uwadze przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przesłanki ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy, z uwagi na konieczność ochrony zdrowia, przyjęte rozwiązanie w zakresie „wydłużenia okresu postpandemicznego” w specustawie covidowej jawi się jako nazbyt daleko idące.

Następnie wskazać należy, że przesłanki wyznaczenia na mocy specustawy covidowej posiedzenia w trybie niejawnym są sformułowane z zastosowaniem pojęć nieostrych i ocennych, takich jak „uznanie rozpoznania sprawy za konieczne”, „przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej

⁴² Sieniuc, „Prawo,” 245.

⁴³ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//516/12372002/12970560/12970561/dokument619206.pdf> [dostęp: 14.12.2023].

uczestniczących”. Po pierwsze, konieczność w tym kontekście zachodzi w każdym wypadku, ponieważ każda sprawa powinna zakończyć się możliwie jak najszybciej, zgodnie z zasadą szybkości wynikającą i z art. 45 Konstytucji RP, i z art. 7 p.p.s.a.^[44] Po drugie, kwestia konieczności wynikać może z uwagi na przedmiot sprawy, w tym jej doniosłość dla stron oraz dla interesu społecznego, jak np. kwestie związane z inwestycjami celu publicznego czy sprawy z zakresu ochrony środowiska^[45].

Druga przesłanka, czyli „przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących”, wymaga oceny prawdopodobieństwa ryzyka zarażenia koronawirusem i wystąpienia ciężkich powikłań. Oczywiście przewodniczący nie jest w stanie przewidzieć, czy i jak ciężkie powikłania mogłyby mieć strony oraz inne osoby uczestniczące w rozprawie. Nietypowość choroby COVID-19 polega m.in. na tym, że można ją przechodzić bezobjawowo albo doświadczyć ciężkiego przebiegu, kończącego się zgonem. Dlatego, jak podnoszono w doktrynie, ocena ta powinna uwzględniać ogólną liczbę zachorowań, przyrost dobowy zachorowań, a także przyjętą na danym terenie „strefę bezpieczeństwa”^[46] z tym związaną. Ponadto w ramach oceny takiego ryzyka należało uwzględnić liczbę osób zaszczepionych na danym terenie. Wskazane okoliczności wyznaczały ramy luzu decyzyjnego, wynikającego z użytego zwrotu niedookreślonego, w zakresie oceny wystąpienia tej przesłanki^[47]. Użyty w zdaniach poprzedzających czas przeszły nie jest przypadkowy, bowiem omawiana przesłanka w art. 15zsz⁴ ust. 3 uCOVID obowiązywała jedynie w okresie od 16 maja 2020 r. do 3 lipca 2021 r. W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw wskazano ogólnie, że:

Zmiany te związane są z postępującą epidemią w kraju i na świecie. W świetle zaistniałych okoliczności, które grożą paraliżem wymiaru sprawiedliwości, należy przyjąć jako zasadę odbywanie rozpraw i posiedzeń jawnych w formie odmiejscowionej. Jeżeli nie ma takiej możliwości, względ na bezpieczeństwo uczestników postępowania oraz pracowników wymiaru

⁴⁴ Piątek, „Rozprawa,” 20.

⁴⁵ Sieniuc, „Prawo,” 247.

⁴⁶ W szczególności dotyczyło to stref czerwonych – zob. np. postanowienie NSA z dnia 1 grudnia 2021 r., II FSK 2207/18, CBOSA oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 maja 2022 r., I SA/Kr 36/22, CBOSA.

⁴⁷ Sieniuc, „Prawo,” 247.

sprawiedliwości nakazuje odejście od ściśle postrzeganej zasady jawności zewnętrznej i skierowanie sprawy na posiedzenie niejawne. W ocenie projektodawcy szybkość postępowania jest również wartością, którą należy się w tym przypadku kierować, w szczególności, że nie wpływa ona negatywnie na prawa strony do rzetelnego rozpoznania sprawy^[48].

Jak wynika z powyższego, *a priori* uznano, że skoro uchwalone szczególne rozwiązanie jest rezultatem wprowadzenia stanu epidemii albo stanu zagrożenia epidemicznego ogłoszonego z powodu COVID-19, to w każdym przypadku występuje zagrożenie dla zdrowia stron i uczestników postępowania. Na poziomie ustawowym przesądono więc, że przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących. Niemniej w dalszym ciągu ustawodawca nie wytłumaczył, dlaczego podstawa prawna do wyznaczania posiedzeń niejawnych obowiązywać ma również przez rok po odwołaniu stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19. Rozporządzenia Ministra Zdrowia o odwołaniu obu stanów zawsze są zapowiadane z odpowiednim wyprzedzeniem, po konsultacjach z Głównym Inspektorem Sanitarnym. Nie ma zatem ryzyka, by sądy administracyjne miały zostać „zaskoczone” powrotem do organizowania stacjonarnych rozpraw dzień po odwołaniu stanu epidemii czy zagrożenia epidemicznego. Mając jednak na względzie potrzebę wyznaczania terminów rozpraw i zawiadamiania o nich stron postępowania z odpowiednim wyprzedzeniem, za wystarczające byłoby przyjęcie trzymiesięcznego lub czteromiesięcznego okresu przejściowego.

Trzecia, a po 3 lipca 2021 r. w wyniku wykreślenia przesłanki nadmiernego zagrożenia dla zdrowia druga przesłanka wyznaczenia posiedzenia niejawnego w oparciu o art. 15z⁴ ust. 3 uCOVID to brak możliwości przeprowadzenia rozprawy na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku ani w siedzibie sądu. Tutaj konieczność posiadania odpowiednich warunków technicznych (sprzęt komputerowy lub smartfon oraz sprawne łącze internetowe, zapewniające stabilność i odpowiednią prędkość transmisji danych) dotyczyć mogła tylko sądu, gdy osoby mające uczestniczyć w rozprawie mogłyby przebywać w budynku sądu w osobnej i odpowiednio wyposażonej sali sądowej. W przypadku rozprawy zdalnej, w której strony i uczestnicy przebywają poza budynkiem sądu, np. z uwagi na brak odpowiednich warunków lokalowych i technicznych

⁴⁸ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=899> [dostęp: 14.12.2023].

sądu, konieczność posiadania odpowiednich warunków do bezpośredniego przekazu obrazu i dźwięku spoczywała również na stronach i uczestnikach. To z kolei rodzi problem braku dostępu do sądu dla osób, które są wykluczone cyfrowo pod różnymi względami. Dotyczy to osób, które nie posiadają odpowiednich umiejętności posługiwania się nowoczesnymi urządzeniami elektronicznymi (z uwagi na wiek, wykształcenie, choroby). Korzystanie ze sprzętu komputerowego to również aspekt finansowy, wymaga ono przecież zakupu i serwisu sprzętu oraz opłacania dostępu do Internetu. W tym przypadku korzystanie z bezpłatnego dostępu do Internetu (darmowe Wi-Fi, hot spoty) nie powinno być brane pod uwagę, chociażby ze względu na brak możliwości prywatności uczestników rozprawy zdalnej oraz zapewnienia powagi rozprawy sądowej.

Dopiero nowelizacja art. 15zsz⁴ poprzez dodanie do tego przepisu ust. 5 przez art. 17 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw^[49] wprowadziła korzystną zmianę dla stron w specustawie covidowej z dniem 15 kwietnia 2023 r. Obecnie sądy administracyjne mają obowiązek zapewnienia możliwości udziału w posiedzeniu zdalnym w budynku sądu, jeśli strona lub osoba wezwana nie posiada urządzeń technicznych umożliwiających udział w posiedzeniu zdalnym poza budynkiem sądu. Wymaga to jednak każdorazowo umotywowanego wniosku strony lub osoby wezwanej zgłoszonego co najmniej 7 dni przed wyznaczonym terminem posiedzenia zdalnego. Zmianę tę należy ocenić jako idącą w dobrym kierunku, niemniej niezrozumiałe jest tu warunkowanie przeprowadzenia rozprawy w budynku sądu od wskazania przez stronę, że nie posiada urządzeń technicznych umożliwiających udział w posiedzeniu zdalnym poza budynkiem sądu. W pewnych sytuacjach może to stawiać stronę przed wyborem oświadczenia nieprawdy czy zatajenia prawdy. Co bowiem w sytuacji, gdy strona posiada np. w domu czy mieszkaniu urządzenie techniczne umożliwiające udział w posiedzeniu zdalnym poza budynkiem sądu, ale w tym samym czasie inni domownicy również mają potrzebę skorzystania z tego samego urządzenia do pracy czy nauki w formie zdalnej? Inny przykład to nierzadkie zjawisko prowadzenia w ciągu dnia różnych prac remontowych czy budowlanych w bliskim sąsiedztwie, na które strona nie ma wpływu, a których hałas uniemożliwia normalne uczestnictwo w rozprawie nie tylko danej osobie, ale i pozostałym uczestnikom oraz sędziom. W końcu warto zauważyć, że z uwagi na ochronę prawa do prywatności strony nie

⁴⁹ Dz.U., poz. 614.

chciałyby uczestniczyć w rozprawie w formie zdalnej z powodu obecności innych osób przebywających czy zamieszkujących w tym samym miejscu^[50]. Rozprawa w formie tradycyjnej albo w formie zdalnej w budynku sądu zapewnia stronom odpowiednie warunki do merytorycznego i niczym niezakłóconego udziału w rozprawie. *De lege ferenda* przesłanka przeprowadzenia rozprawy zdalnej w budynku sądu powinna zależeć zatem wyłącznie od złożenia przez stronę stosownego wniosku, bez wskazywania okoliczności, które za tym przemawiają, ewentualnie z wyjaśnieniem, że nie mają możliwości skorzystania z takiego urządzenia technicznego.

Wynikające z art. 15zszs⁴ ust. 5 uCOVID rozwiązanie znane jest już z wprowadzonego przepisem art. 15zszs¹ ust. 2 uCOVID obowiązku sądu rozpoznającego sprawy według kodeksu postępowania cywilnego zapewnienia stronie udziału w posiedzeniu zdalnym w budynku sądu, jeśli strona lub osoba wezwana wykaże, że nie posiada urządzeń technicznych umożliwiających udział w posiedzeniu zdalnym poza budynkiem sądu. Takiej możliwości w przypadku postępowania przed sądami administracyjnymi ustawodawca wcześniej nie przewidział. Samo zlikwidowanie takiego rozróżnienia ocenić należy pozytywnie, szczególnie z uwagi na cały czas występujące w Polsce znaczne wykluczenie cyfrowe. Niemniej ustawodawca w dalszym ciągu nie ustrzegł się różnicowania bez żadnego uzasadnienia sytuacji obywateli w zależności od postępowania, w którym dana osoba bierze udział. Otóż jak wynika z przywołanych przepisów, w przypadku postępowania przed sądem w sprawach cywilnych strony lub osoby wezwane mają na zgłoszenie zapotrzebowania do wzięcia udziału w rozprawie zdalnej w budynku sądu 5 dni przed wyznaczonym terminem rozprawy. Natomiast w sprawach sądownoadministracyjnych ten termin wynosi 7 dni. *De lege lata* uznać należy, że nie ma żadnego argumentu przemawiającego za wprowadzaniem w istocie w jednej instytucji prawnej różnych terminów. Stąd *de lege ferenda* opowiedzieć się należy za ujednoliceniem i wprowadzeniem niezależnie od przedmiotu postępowania 7-dniowego terminu na złożenie ww. wniosku o rozprawę zdalną.

Analiza orzeczeń^[51] wydawanych przez sądy administracyjne w trakcie ogłoszonego stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii

⁵⁰ Dotyczy to zatem przesłanek przeprowadzenia rozprawy przy drzwiach zamkniętych – art. 96 § 1 i 2 p.p.s.a.

⁵¹ Wpisując w wyszukiwarkę Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych np. frazę: „Na wstępie wyjaśnić należy, iż sprawę rozpoznano na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zszs⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem

wskazuje, że wydawanie zarządzeń przez przewodniczących wydziałów o rozpatrzeniu spraw na posiedzeniach niejawnych miało miejsce w zdecydowanej większości przypadków. I to pomimo faktu, że zgodnie z kolejnością zawartą w art. 15zszs⁴ ust. 3 uCOVID pierwszeństwo powinno mieć przeprowadzenie rozprawy, następnie rozważenie, czy możliwe jest zorganizowanie rozprawy w trybie zdalnym, a dopiero w ostateczności rozpatrzenie sprawy na posiedzeniu niejawnym^[52]. Z drugiej strony wskazuje się, że nie powinno być jakiegokolwiek rygoryzmu, który nie dawałby sądowi swobody w podjęciu rozstrzygnięcia co do trybu rozpoznania sprawy. Poza sporem pozostaje przy tym obowiązek sądu poinformowania strony o tym trybie oraz stworzenia możliwości zajęcia stanowiska w sprawie, chociażby w formie pisemnej. Przeprowadzenie rozprawy najpełniej realizuje zasadę jawności zewnętrznej, to poinformowanie stron przez sąd o podjętych czynnościach procesowych oraz innych dopuszczalnych formach wyrażenia własnego zdania także stanowi emanację jawności wewnętrznej procesu sądowego^[53]. Powierzenie w art. 15zszs⁴ ust. 3 uCOVID przewodniczącemu kompetencji do skierowania sprawy na posiedzenie niejawne jest w ocenie sądów administracyjnych zasadne, gdyż wiąże się z dynamiką charakteryzującą rozprzestrzenianie się zagrożenia epidemicznego na danym obszarze. Przewodniczący jest w stanie bowiem na bieżąco ocenić – ewentualnie uwzględniając rekomendacje właściwych organów państwa (np. Ministra Sprawiedliwości, Ministra Zdrowia czy Głównego Inspektoratu Sanitarnego) – czy aktualne ryzyka związane z epidemią wirusa COVID-19 pozwalają na przeprowadzenie rozprawy, czy też zachodzi potrzeba rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym^[54]. Stronom nie muszą być przy tym doręczane zarządzenia przewodniczącego o wyznaczeniu posiedzenia niejawnego. Jako wystarczające uznaje się doręczenie powiadomienia z sądu o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne z jednoczesnym wskazaniem możliwości pisemnego zajęcia stanowiska

i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych”, pojawia się 6248 orzeczeń (stan na 16.12.2023). Często było to jedyne uzasadnienie rozpatrzenia sprawy na posiedzeniu niejawnym. W innych przypadkach wskazywano, że tryb ten zastosowano w związku z wystąpieniem przesłanek wymienionych w tym przepisie (zob. np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 października 2023 r., II SA/Sz 387/23).

⁵² Filipczyk, “Rozpoznanie,” 24.

⁵³ Piątek, “Rozprawa,” 20–21.

⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2023 r., III FSK 4221/21, CBOSA.

w sprawie przed terminem posiedzenia^[55]. Dla spełnienia się przesłanki pozbawienia możliwości obrony swych praw przez stronę konieczne jest ustalenie, że uchybienie to musi w sposób realny, a nie tylko hipotetyczny, pozbawiać stronę możliwości obrony swych praw^[56].

Podnoszone w doktrynie krytyczne uwagi dotyczące masowego rozpatrywania spraw na posiedzeniach niejawnych na podstawie art. 15zszs⁴ ust. 3 uCOVID, jak również stan wygasania pandemii, doprowadziły do rewizji wprowadzonych rozwiązań w specustawie. W wyniku wprowadzonych zmian wspomnianą już ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw w obecnym stanie prawnym, jeżeli przewodniczący uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku ani w siedzibie sądu, przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli nie sprzeciwiają się temu strony lub uczestnik postępowania. Wojewódzkie sądy administracyjne i NSA nie mogą już rozpoznać sprawy na posiedzeniu niejawnym, jeżeli strona lub uczestnik postępowania wniosą o rozpoznanie sprawy na rozprawie. Wniosek strony lub uczestnika postępowania ma bowiem moc wiążącą dla sądu (ust. 1). Warto tu zwrócić jeszcze uwagę na art. 29 ust. 3. ww. ustawy nowelizującej z dnia 9 marca 2023 r. zawierający przepis przejściowy. Zgodnie z nim w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie art. 17 do zarządzeń przewodniczącego w przedmiocie przeprowadzenia posiedzenia niejawnego, wydanych przed dniem wejścia w życie art. 17, stosuje się przepis art. 15zszs⁴ ust. 3 ustawy zmienianej w art. 17, w brzmieniu dotychczasowym. Oznacza to, że wszystkie zarządzenia przewodniczących o wyznaczeniu posiedzenia w trybie niejawnym, bez względu na stanowisko stron w tym zakresie, wydane do dnia 14 kwietnia 2023 r. pozostawały w mocy.

Takie ukształtowanie przepisów, w których to od stanowiska strony lub uczestnika postępowania zależy rozpoznanie sprawy na rozprawie (przyjąć należy, że co najmniej jedna z osób wyrazi wolę przeprowadzenia rozprawy), ocenić należy za trafne. Obecny stopień zaszczepienia społeczeństwa przeciw COVID-19 oraz nabyta odporność, jak również możliwość przyjmowania nowych wersji szczepionek przez każdego, prowadzą do wniosku, że nie ma już tak dużego zagrożenia dla zdrowia i życia stron, uczestników postępowania oraz sędziów i pracowników sądu. Oczywiście

⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2020 r., I OSK 1918/18, CBOSA.

⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2021 r., I OSK 2870/20, CBOSA.

pojawiające się informacje o nowych mutacjach koronawirusa powinny w dalszym ciągu być brane pod uwagę. Dlatego dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie w razie potrzeby wypróbowanych już i stosowanych metod ochronnych i zapobiegawczych, ale bez konieczności zamykania przed społeczeństwem tak ważnej instytucji w demokratycznym państwie prawa jak sądy i pozbawiania ich prawa do jawnej rozprawy wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Tytułem przykładu wymienić tu można obowiązek zasłaniania przez osoby obecne na rozprawie ust i nosa, zachowywanie odpowiedniego odstępu, wietrzenie i dezynfekcję sal, montaż odpowiednich przesłon odgradzających poszczególnych uczestników posiedzenia^[57].

Pozytywnie ocenić należy również postęp w zakresie przeprowadzania rozpraw zdalnych. Do wzięcia udziału w takiej rozprawie niezbędne jest posiadanie odpowiedniego łącza internetowego, które zapewni właściwą jakość dźwięku i wizji, w tym kamery internetowej dobrej jakości. Nie oznacza to, że każdy bez jakiegokolwiek kontroli będzie mógł wziąć udział w rozprawie zdalnej. Konieczne jest również podanie personaliów osoby, która zgłasza swój udział w rozprawie, ewentualnie z dodaniem (w skrócie) tytułu zawodowego (radca prawny, adwokat, doradca podatkowy, rzecznik patentowy) pod rygorem niedopuszczenia do udziału w rozprawie osoby, której tożsamość nie jest znana sądowi z akt sprawy^[58].

6 | Podsumowanie

Przedstawione przesłanki przewidziane przepisami p.p.s.a. oraz przepisami szczególnymi, do których bez wątplenia zalicza się specustawa covidowa, zezwalającymi na rozpatrzenie sprawy przez sąd administracyjny na posiedzeniu niejawnym, uznać należy za dopuszczalne w świetle art. 45 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przy czym dopuszczalne przepisami szczególnymi odstępstwo od posiedzenia jawnego sądu administracyjnego na rzecz formy niejawnej zawsze powinno następować z zachowaniem wymogów rzetelnego procesu sądowego. Dostrzec tu należy trudną sytuację, w jakiej znalazł się ustawodawca, bowiem do pogodzenia miał

⁵⁷ Szafrąńska, "Zasada jawności," 83.

⁵⁸ <https://www.bydgoszcz.wsa.gov.pl/174,rozprawy-zdalne> [dostęp: 16.12.2023].

dwie istotne wartości chronione konstytucyjnie: życie i zdrowie ludzkie oraz jawność postępowania sądownoadministracyjnego. Z uwagi na wartość najwyższą, jaką ma życie ludzkie, ograniczenie zasady jawności uznać należy za w pełni usprawiedliwione w początkowym okresie pandemii nieznaney w pełni choroby. Jednakże późniejsze działania ustawodawcy w tym zakresie wydają się zbyt daleko idące, czego przykładem jest pozostawienie możliwości rozpatrywania spraw na posiedzeniach niejawnych jeszcze rok po zakończeniu stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii z powodu COVID-19.

Dlatego też należało przytoczyć chronologię nowelizacji art. 15zsz⁴ uCOVID dla przedstawienia pełnego obrazu zmian, które dokonały się na przestrzeni ostatnich trzech lat. Pod wpływem głosów krytyki dotyczących naruszenia konstytucyjnego standardu zasady jawności postępowania sądowego ustawodawca wprowadzone w pierw w przepisy przyznające dyskrecjonalną władzę przewodniczącym w zakresie zarządzania posiedzeń niejawnych w oparciu o nieostre przesłanki nowelizował w kierunku przyznania prymatu stanowiskom stron i uczestników postępowania. Po początkowych działaniach legislacyjnych, które odseparowały społeczeństwo od sądów, kolejne nowelizacje specustawy zbliżały się w sposób stopniowy do pełnego przywrócenia zasady jawności w rozpatrywaniu spraw. Sytuacja obecna jest zdecydowanie korzystniejsza niż dotychczasowe rozwiązania, ale nie kończy dyskusji. Zauważyć należy, że wciąż obowiązuje domniemanie zgody na rozpatrzenie sprawy w trybie posiedzenia niejawnego. Sąd bowiem w pierwszej kolejności wysyła do stron i uczestników postępowania informację o trybie rozpoznania sprawy, na której odbiór mają 14 dni (po ich upływie następuje przecież fikcja doręczenia). W informacji sąd wyznacza zazwyczaj 7-dniowy termin na udzielenie informacji, czy strona wnosi o rozpoznanie sprawy na rozprawie pod rygorem przyjęcia, że takiego wniosku nie składa. Strona jest również informowana, że sprawa może być rozpoznana na rozprawie w formie zdalnej. Co zatem w sytuacji, gdy strona chciałaby przeprowadzenia rozprawy w takiej formie, ale nie złoży wniosku w tym zakresie w odpowiednim terminie? Czy przysługuje jej wniosek o przywrócenie terminu do złożenia oświadczenia o przeprowadzeniu rozprawy? Termin 7 dni, o którym mowa w art. 15zsz⁴ ust. 3 uCOVID, ma charakter terminu procesowego, zatem wydaje się, że taki wniosek można złożyć. Jednakże może się okazać, że będzie on bezprzedmiotowy, bo spóźniony, czyli złożony już po rozpatrzeniu sprawy na posiedzeniu niejawnym. Uchybienie terminu 7-dniowego do zajęcia stanowiska może zostać uznane również jako niewywołujące ujemnych

skutków procesowych (art. 86 § 2 p.p.s.a.), tym bardziej że – jak wskazano wyżej – z perspektywy zachowania prawa do rzetelnego procesu sądowego najistotniejsze jest zachowanie prawa przedstawienia przez stronę swojego stanowiska w sprawie (gwarancja prawa do obrony), a więc dopuszczalne jest odstępstwo od posiedzenia jawnego.

Bibliografia

- Bober, Benedykt. “Bezpieczeństwo zdrowotne jako istotny komponent bezpieczeństwa państwa.” *Studia nad Bezpieczeństwem* 1 (2016): 33–64.
- Filipczyk, Hanna. “Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zsz⁴ ust. 3 specustawy w świetle zasady jawności postępowania sądowego.” *Przegląd Podatkowy* 5 (2021): 17–26.
- Flaga-Gieruszyńska, Kinga. “Wpływ wykluczenia cyfrowego na ograniczenie dostępu do sądu w sprawach cywilnych.” *Prawo i Więź*, nr 4 (47) (2023): 195–216. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI47.801>.
- Grzegorzczak, Paweł i Karol Weitz. “Komentarz do art. 45.” W *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. Marek Safjan i Leszek Bosek. Warszawa, 2016. Legalis, 2023.
- Jagielska, Maria, Aleksandra Wiktorowska i Katarzyna Zalasińska. “Komentarz, art. 96 p.p.s.a.” W *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. Roman Hauser i Marek Wierzbowski. Warszawa, 2023. Legalis, 2023.
- Paduch, Andrzej. “Skierowanie sprawy sądownoadministracyjnej na posiedzenie niejawne na podstawie przepisów ustawy antycovidowej a prawo do jawnego procesu. Glosa do wyroku NSA z dnia 26 kwietnia 2021 r., I OSK 2870/20.” *Orzecznictwo Sądów Polskich*, nr 1 (2022): 156–176.
- Paplicki, Mateusz. *Bezpieczeństwo zdrowotne obywatela w polskim systemie ratownictwa medycznego*, 1–388. Wrocław: Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Seria: e-Monografie, nr 176, 2020. <https://doi.org/10.34616/23.21.004>.
- Piątek, Wojciech. “Rozprawa w formie zdalnej przed sądem administracyjnym – nieunikniona przyszłość czy rozwiązanie tymczasowe na czas pandemii?” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2, nr 101 (2022): 17–33.
- Rzetecka-Gil, Agnieszka. *Dopuszczalność posiedzeń niejawnych celem podejmowania uchwał przez NSA (w trybie art. 269 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami*

- administracyjnymi) w czasach pandemii Covid-19. Glosa do uchwały NSA z dnia 30 listopada 2020 r., II OPS 6/19. LEX/el., 2020.
- Sarnecki, Paweł. "Komentarz do art. 45." W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. Leszek Garlicki i Marek Zubik. Warszawa, 2016. LEX/el., 2023.
- Sieniuc, Magdalena. "Prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy sądownoadministracyjnej a pandemia Covid-19." *Acta Universitatis Lodziensis Folia Iuridica* 98 (2022): 237-252. <https://doi.org/10.18778/0208-6069.98>.
- Szafrańska, Weronika. "Zasada jawności w postępowaniu sądownoadministracyjnym." *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe* 26, nr 1 (2021): 71-97.
- Szyska, Anna. "Realizacja zasady jawności w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w okresie epidemii wirusa SARS-CoV-2." *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 66, nr 2 (2022): 39-50. <https://doi.org/10.15804/ppk.2022.02.03>.
- Tomaszewska, Katarzyna. "Rozdział IV. Zasada jawności w działalności sądów administracyjnych." W *Jawność i jej ograniczenia. Postępowanie sądowe*, t. VIII, red. naukowy Grażyna Szpor, red. Jacek Gołaczyński. Warszawa, 2015. Legalis, 2023.
- Tuleja, Piotr. "Komentarz do art. 45." W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja, 168-174. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.



