

Cena zeszytu 118,50 zł
(w tym 8% VAT)
Indeks 368598

PAŃSTWO *i* PRAWO

MIESIĘCZNIK

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET NAUK PRAWNYCH

WARSZAWA

ROK LXXX

STYCZEŃ 2025

ZESZYT 1 (947)

ISSN 0031-0980

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET NAUK PRAWNYCH

PAŃSTWO *i* PRAWO

MIESIĘCZNIK

WARSZAWA

ROK LXXX

STYCZEŃ 2025

ZESZYT 1 (947)

REDAKCJA

Andrzej Wróbel – redaktor naczelny
Ewa Bagińska, Wojciech Brzozowski, Roman Hauser,
Zbigniew Kmieciak, Dagmara Kornobis-Romanowska, Marek Zubik
Michał Ziółkowski – sekretarz redakcji
Iwona Lewandowska, Anna Popławska – redakcja językowa

KOMITET REDAKCYJNY

Jacek Barcik, Jan Barcz, Stanisław Biernat, Krystyna Chojnicka,
Magdalena Fedorowicz, Leszek Garlicki, Robert Grzeszczak, Zbigniew Hajn,
Antoni Hanusz, Leszek Kubicki, Roman Kwiecień, Leszek Leszczyński,
Ewa Łętowska, Jerzy Pisuliński, Nina Półtorak, Irena Rzeplińska, Ewa Rott-Pietrzyk,
Andrzej Sakowicz, Tomasz Stawecki, Krzysztof Ślebzak, Stanisław Waltoś,
Karolina Wierczyńska, Anna Wyzomska, Mirosław Wyrzykowski,
Jerzy Zajadło, Adam Zieliński

CZŁONKOWIE ZAGRANICZNI

Veronika Bílková, Timea Drinoczi, Michael Dougan, Jan Filip, Christophe Hillion,
Carlos Flores Juberías, Adam Łazowski, Bertrand Mathieu, Franz C. Mayer,
Ladislav Orosz, Fernando Reviriego Picón, Matthias Ruffert,
Wojciech Sadurski, Dagmar Schiek

Za publikację naukową na łamach „Państwa i Prawa” Autorka lub Autor otrzymuje
70 pkt (poz. 31361 komunikatu Ministra Nauki z 5.01.2024 r.
w sprawie wykazu czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji
międzynarodowych, wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20.07.2018 r.
– Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 742, 1088 i 1234).

„Państwo i Prawo” ukazuje się nieprzerwanie od 1946 r.



Wolters Kluwer

Wydawca: na zlecenie Komitetu Nauk Prawnych PAN
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Prezes Zarządu – Włodzimierz Albin

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa.
Nakład 750 egz., objętość 10 ark. Papier druk. offset 70 g. Skład rozpoczęto w grudniu 2024 r.
Druk ukończono w lutym 2025 r. Nr indeksu 368598

Skład i łamanie: Kamila Tomecka
Sekretarz redakcji: michal.ziolkowski@wolterskluwer.com
tel. +48 600 903 850

Komunikat o LX Konkursie „Państwa i Prawa”

Komitet Redakcyjny, przy organizacyjnym i finansowym wsparciu Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., ogłasza LX Ogólnopolski Konkurs „Państwa i Prawa” na najlepsze prace habilitacyjne i doktorskie z dyscypliny naukowej – nauki prawne.

Do Konkursu dopuszczone będą prace doktorskie obronione w roku akademickim 2023/2024 oraz prace habilitacyjne Autorów, którym stopnie naukowe zostały nadane w okresie od 1.10.2023 r. do 30.09.2024 r.

W związku z tym Komitet Redakcyjny zwraca się z uprzejmą prośbą do właściwych w sprawach nadawania stopni i tytułów naukowych jednostek organizacyjnych szkół wyższych i instytutów o nadesłanie do dnia 1.05.2025 r. tych prac, które – według ich oceny – szczególnie się wyróżniają. Prace powinny być nadesłane do Redakcji („Państwo i Prawo”, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., ul. Przyokopowa 33, 01-208 Warszawa) w dwóch egzemplarzach wraz z opiniami recenzentów i odpisami dyplomów, a w stosunku do osób, którym nadano stopień doktora habilitowanego, z odpisem decyzji stwierdzającej nadanie stopnia. Prosimy także o nadesłanie tych prac na adres: natalia.szulc@wolterskluwer.com – w formacie PDF lub Word. Zgodnie z Regulaminem Sąd Konkursowy może przyjąć z każdego ośrodka jedną pracę habilitacyjną i jedną pracę doktorską.

*Za prace habilitacyjne przewiduje się przyznanie dwóch nagród:
pierwszej – w wysokości 10 000 zł
drugiej – w wysokości 8 000 zł
a także jednego wyróżnienia w wysokości 2 000 zł.*

*Za prace doktorskie przewiduje się przyznanie dwóch nagród:
pierwszej – w wysokości 5 000 zł
drugiej – w wysokości 4 000 zł
a także dwóch wyróżnień w wysokości po 1 000 zł.*

Sąd Konkursowy zostanie powołany przez Prezydium Komitetu Nauk Prawnych PAN.

Regulamin Sądu Konkursowego

1. Do Konkursu dopuszczone są prace habilitacyjne i doktorskie z dyscypliny naukowej – nauki prawne, zgłoszone przez jednostki organizacyjne szkół wyższych oraz instytutów właściwych w sprawach nadawania stopni i tytułów naukowych. Sąd Konkursowy może przyjąć z każdego ośrodka nie więcej niż jedną pracę habilitacyjną i jedną pracę doktorską.

2. Za pracę habilitacyjną uważa się monografię stanowiącą osiągnięcie naukowe w rozumieniu art. 16 ust. 1 ustawy z 14.03.2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 1789).

3. Powoływany corocznie przez Prezydium Komitetu Nauk Prawnych PAN Sąd Konkursowy składa się z 7 członków/członkiń, specjalistów/specjalistek z tych dziedzin prawa, których dotyczą prace będące przedmiotem oceny, oraz przedstawiciela/przedstawicielki Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Przewodniczącym Sądu Konkursowego jest Redaktor Naczelny „Państwa i Prawa”.

4. Prace, które otrzymały nagrody Polskiej Akademii Nauk lub Ministra Edukacji i Nauki, nie mogą brać udziału w Konkursie „Państwa i Prawa”.

5. Każdy członek/każda członkini Sądu Konkursowego zapoznaje się ze wszystkimi pracami nadesłanymi na Konkurs. W razie potrzeby Sąd Konkursowy może zwrócić się o sporządzenie pisemnej opinii do specjalistów/specjalistek spoza Sądu Konkursowego; osoba ta nie uczestniczy w posiedzeniach Sądu Konkursowego.

6. Posiedzenia Sądu Konkursowego są niejawne.

Publiczność i jawność „dwie siostry” – gwarancje rzetelności przed sądem administracyjnym

1. *Uwagi ogólne.* Sąd jest teatrem, w którym doniosłą rolę odgrywa publiczność. Od wieków rozprawy sądowe miały istotne znaczenie zapewniając jawność dla stron postępowania, ale i przede wszystkim publiczność procesu dla społeczeństwa. Jak pisał niegdyś Immanuel Kant, wszelkie działania odnoszące się do praw innych ludzi, których maksyma nie da się pogodzić z jawnością są bezprawiem. W świetle współczesnych standardów systemu ochrony praw człowieka nie budzi wątpliwości, że prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy jest fundamentalną gwarancją każdego rzetelnego postępowania sądowego zarówno karnego, cywilnego, jak i administracyjnego. Gwarancja ta staje się niezwykle istotna w sytuacji zagrożenia dla niezawisłości i bezstronności sędziowskiej, albowiem wówczas jawność postępowania sądowego jest warunkiem transparentności działania sądu i sędziowskiej przewidywalności¹. W interesie publicznym leży więc urzeczywistnienie jawności postępowań sądowych, i w konsekwencji ograniczenie posiedzeń niejawnych do niezbędnego minimum, uzasadnionego ochroną ważnych wartości konstytucyjnych.

Jawność postępowania sądowego oraz publiczność rozpraw należy postrzegać nie tylko jako zasadę ustrojową wymiaru sprawiedliwości, ale i jako istotną wartość konstytucyjną², która służy budowie zaufania do sądów i bezpieczeństwu prawnemu obywateli. Wiąże się ona bezpośrednio z transparentnością postępowania, z którą pozostaje w ścisłym

¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP 1997, nr 11–12, s. 87 i n.; P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. I, *Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 351; W. Broniewicz, *Jawność jako konstytucyjna zasada procesu cywilnego* *Polski Ludowej*, Nowe Prawo 1954, nr 5–6, s. 78–94.

² Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1983, s. 7 i n.

związku. Transparentność postępowania jest zaś osiągnięta nie tylko przez sam wynik procesu, ile również przez sam proces podejmowania decyzji, tj. rodzaj i sposób, w jaki sąd dochodzi do wydania orzeczenia³.

Zasada jawności działania instytucji publicznych oraz zasada jawnego rozpatrywania spraw sądowych należą do podstawowych wartości społecznych konstytuujących współczesne systemy demokratyczne. Jawność postępowania sądowego nie może więc być wyłącznie zależna od decyzji stron i ich uznania. Wszelkie koncesje na rzecz niejawnych posiedzeń powinny być wyjątkiem od zasady jawnego procedowania. Bez publicznych rozpraw realizacja zasady publiczności jest fikcją. Tym bardziej wnikliwie należy ocenić próby ograniczenia prawa do jawnego rozpatrzenia spraw w postępowaniu administracyjnym. Celem artykułu jest analiza w tym kontekście projektu z 27.03.2024 r. zmiany ustaw – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przygotowanego przez międzysektoralny Zespół do spraw nowelizacji tych przepisów powołany mocą decyzji nr 7 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie, w jakim zmierza on do ograniczenia prawa do jawnego rozpatrzenia spraw w postępowaniu administracyjnym⁴.

2. *Standard jawności postępowania sądowego.* Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji przewiduje, że każdy ma prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy, zaś art. 42 § 2 u.s.p. stanowi, że sądy rozpoznają i rozstrzygają sprawy w postępowaniu jawnym. Jawność postępowania jest również wyrażona *expressis verbis* w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności gwarancją *fair trial*. Jawność postępowania sądowego jest konstytucyjną zasadą wymiaru sprawiedliwości, uznawaną za jedną z najważniejszych zasad, na których oparty jest współczesny proces⁵. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu składają się w szczególności cztery podstawowe elementy: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o okre-

³ J. Brömer, *Transparenz als Verfassungsprinzip*, Tübingen, 2004, s. 18 i n.; G. Marshall, [w:] *Due process*, red. J.R. Pennock, J.W. Chapman, New York 1977, s. 81; T.C. Grey, *Procedural Fairness and substantive Rights*, [w:] *Due process*, red. J.R. Pennock, J.W. Chapman, New York 1977, s. 183.

⁴ Decyzja nr 7 Prezesa NSA z 13.09.2023 r. wraz z uzasadnieniem.

⁵ W. Miszewski, *Jawność w procesie cywilnym w związku z przepisami kodeksu postępowania cywilnego*, Polski Proces Cywilny 1933, nr 1, s. 11; T. Stawecki, *Jawność jako wartość prawna*, *Studia Iuridica* 2004, t. 43, s. 215–232; A. Dylus, *Aksjologiczne podstawy jawności i jej ograniczenia. Perspektywa etyki politycznej*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, red. G. Szpor, t. II, *Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2014, s. 16; A. Kościółek, *Elektroniczne czynności procesowe w świetle nowelizacji z 10.7.2015 r.*, *Prawo Mediów Elektronicznych* 2017, nr 1, s. 4–10; A. Kościółek, *Rozpoznawanie spraw na posiedzeniu niejawnym*, [w:] *Ius est a iustitia appellatum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Wiśniewskiemu*, red. M. Tomalak, Warszawa 2017, s. 232–241.

ślonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd oraz 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę⁶.

Warunek jawności postępowania sądowego, także według judykatury Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jest fundamentalną gwarancją rzetelnego procesu, którego zapewnienie stanowi jedną z podstawowych zasad każdego demokratycznego społeczeństwa⁷. Zgodnie z art. 6 ust. 1 EKPC każdy człowiek ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd, ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny, lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich albo gdy służy to ochronie życia prywatnego stron, albo też w okolicznościach szczególnych w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości.

Jawność postępowania sądowego gwarantuje również art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, zgodnie z którym wszyscy ludzie są równi przed sądami i trybunałami. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych – bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych. Prasa i publiczność mogą być wykluczone z całości lub części rozprawy sądowej ze względu na moralność, porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w demokratycznym społeczeństwie albo jeżeli interes życia prywatnego stron wymaga, albo w stopniu, w jakim sąd uzna to za bezwzględnie konieczne w szczególnych okolicznościach, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom sprawiedliwości; jednak każde orzeczenie sądu wydane w jakiegokolwiek sprawie karnej lub cywilnej będzie publicznie ogłoszone, z wyjątkiem przypadków, gdy wymaga tego interes młodocianych, lub gdy sprawa dotyczy sporów małżeńskich albo opieki nad dziećmi.

⁶ Postanowienie TK z 28.04.2015 r., SK 58/13, OTK ZU 2015, nr 4, poz. 57; wyroki TK: z 24.10.2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 108; z 21.07.2009 r., K 7/09, OTK ZU 2009, nr 7, poz. 113.

⁷ Wyrok ETPC z 17.01.2008 r., *Biryukov v. Rosja*, skarga nr 14810/02.

W myśl zaś art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo UE zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.

Ponadto art. 41 KPP zapewnia tzw. prawo do dobrej administracji. Stanowi on, że każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Realizacja tego prawa obejmuje prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację. Artykuł 41 zapewnia również prawo dostępu do akt sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej. Nakłada także na administrację obowiązek uzasadniania swoich decyzji. Przepis ten wiąże się z art. 9 i 10 Kodeksu dobrej administracji, ujętego w załączniku do rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 20.07.2007 r.⁸ w sprawie dobrej administracji. Jawność i przejrzystość znajduje swój wyraz w wielu przepisach – choćby w art. 61 § 4, art. 79 § 1, czy art. 109 k.p.a. – obligujących organ prowadzący postępowanie do informowania stron o podejmowanych czynnościach procesowych oraz do doręczenia aktu kończącego postępowanie w danej instancji wraz z uzasadnieniem.

W tym kontekście należy też rozpatrywać jawność postępowania przed sądem administracyjnym. Jawność postępowania gwarantuje stronom, że zostaną podjęte poważne i realne działania w celu zbadania sprawy przez sędziego, którego niezależność i bezstronność będą mogły zostać zweryfikowane przez to, w jaki sposób prowadzi postępowanie, powołuje świadków i biegłych oraz ocenia ich zeznania i opinie, weryfikuje znaczenie zgłaszanych dowodów i przestrzega prawa do wysłuchania⁹. Rzetelność i jawność procesu sądowego należy zagwarantować przez jawne rozpatrywanie spraw oraz publiczne ogłaszanie orzeczeń¹⁰.

3. *Jawność wewnętrzna i zewnętrzna postępowania sądowego – dwie strony medalu.* Jawność postępowania ma istotne znaczenie dla samych stron – umożliwia im bowiem udział w procesie, możliwość prezentowania swojego stanowiska, dowodów i twierdzeń oraz udział w postępowaniu dowodowym, jak też, co już wskazano, realizację fundamen-

⁸ Nr CM/Rec (2007)7.

⁹ P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] *Konwencja...*, s. 351.

¹⁰ Wyrok ETPC z 12.11.2002 r., *Döry v. Szwecja*, skarga nr 28394/95.

talnego prawa do wysłuchania. Niemniej jawność postępowania chroni również społeczeństwo przed arbitralnymi rozstrzygnięciami i samowolą sędziowską. Jak pisał Wacław Miszewski, sędzia, który wyrokuje pod czujnym okiem całego społeczeństwa, pozostaje pod pewnym wpływem moralnym, który powstrzymuje go przed przekroczeniem przepisanych norm gwarantujących bezstronność wyrokowania¹¹.

Według Eugeniusza Waśkowskiego należy też raczej mówić o zasadzie publiczności. Jak pisał, „urzędowanie sądów podobnie jak i innych organów władzy państwowej może się odbywać mniej lub więcej jawnie. W pierwszym wypadku proces pozostaje pod panowaniem zasady tajności kancelaryjnej, w drugim przypadku jawności”¹².

Dalej wyróżnia się jawność postępowania dla stron postępowania oraz dla wszystkich, czyli dla publiczności. Jawność w sądzie ma zatem dwie strony: wewnętrzną dla stron postępowania i zewnętrzną dla publiczności. Posiedzenia jawne i szeroki dostęp publiczności do sądu sprzyjają niewątpliwie budowaniu zaufania do sądów i służą społecznej edukacji.

Stąd słuszne jest stwierdzenie E. Waśkowskiego, że publiczność nie jest nawet nieodłączną towarzyszką zasady jawności, lecz tworzy samoistną, wymagającą specjalnego uzasadnienia zasadę¹³. Publiczność postępowania ma doniosłe znaczenie dla całego wymiaru sprawiedliwości. Umożliwia ona zarówno udział społeczeństwa w rozprawach, jak i dostęp mediów do rozpraw, możliwość kontrolowania przebiegu rozprawy, czy w końcu zapoznania się publicznie z ogłaszanym wyrokiem i uzasadnieniem decyzji sądu.

Jak to trafnie wywiódł Europejski Trybunał Praw Człowieka¹⁴, jawność postępowania jest ważną gwarancją kontroli obywatelskiej nad działalnością sądów, celem jej jest informowanie społeczeństwa o wynikach kontroli, stąd mowa – oczywiście w przenośni – o tzw. czujnym oku opinii publicznej (*watchful eye of the public*)¹⁵. Jak wskazuje bowiem ETPC, każda ze stron ma prawo do jawnego rozpoznania sprawy. Zasada publiczności umożliwia społeczeństwu kontrolowanie działalności sądów. Dzięki niej wymiar sprawiedliwości działa na oczach całego społeczeństwa, a dzięki mediom nawet całej ludzkości¹⁶.

¹¹ W. Miszewski, *Jawność...*, s. 12.

¹² E. Waśkowski, *Podręcznik procesu cywilnego, ustroj sądów cywilnych, postępowanie sporne*, Wilno 1930, s. 104 i n.

¹³ E. Waśkowski, *Podręcznik...*, s. 104 i n.

¹⁴ J. Roszkiewicz, *Jawność postępowania sądowego w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Radca Prawny. Zeszyty Naukowe 2021, nr 2, s. 11 i n.

¹⁵ Wyrok ETPC z 6.12.1988 r., *Barberà, Messegué i Jabardo v. Hiszpania*, skarga nr 10588/83, § 89.

¹⁶ E. Waśkowski, *Podręcznik...*, s. 104 i n.

Publiczność oddziałuje też na same strony, a „obawa przed opinią publiczną, wstyd przed znajomymi i ziomkami powstrzymują strony od wytaczania niesumiennej powództw, od kłamliwych oświadczeń, od bezpodstawnego odrzucania sprawiedliwych żądań strony przeciwnej, od pieniactwa i kręactwa”¹⁷. Publiczność wpływa korzystnie i na inne biorące udział w procesie osoby – świadków, biegłych, adwokatów. Obawa wywołania ujemnej opinii społecznej skłania ich wszystkich do sumiennego wypełniania swoich funkcji¹⁸. W końcu istotne jest również znaczenie roli społeczno-wychowawczej publicznych procesów. Dzięki niej obywatele mają możliwość śledzenia wymiaru sprawiedliwości i zapoznawania się z prawem obowiązującym w jego realizacji praktycznej. Uświadamiają sobie wagę prawidłowego wymiaru sprawiedliwości i starają się współdziałać z nim, gdy się im zdarza wystąpić w roli świadków lub biegłych¹⁹.

4. *Jawność postępowania sądowego jak warunek fair trial*. Jawność postępowania sądowego ma uniwersalny charakter i jest istotną wartością konstytucyjną, ale także elementem składowym szerszej koncepcji rzetelnego procesu. Prawo do rzetelnego procesu jest podstawowym prawem podmiotowym człowieka, zarazem też prawem publicznym, które rodzi po stronie władz publicznych obowiązek ukształtowania postępowania zgodnie z konstytucyjnymi gwarancjami²⁰. W doktrynie wskazuje się, że idea rzetelnego procesu to nie tylko wartość znajdująca swoje odzwierciedlenie w wielu porządkach konstytucyjnych, ale deskryptywna koncepcja, która odnosi się do każdego postępowania sądowego – karnego, cywilnego, administracyjnego. To nie jest żaden koncept techniczny, lecz uniwersalna zasada, która ma swoje zakorzenienie w powszechnym poczuciu sprawiedliwości²¹.

Współcześnie wskazuje się na istotne znaczenie transparentności postępowania sądowego oraz transparentnego działania sądów jako całości²². Określenie to oznacza przejrzystość, przewidywalność i jawność postępowania. Przy czym, jak wskazano, dla zapewnienia transparentności postępowania istotne znaczenie ma nie tylko sam jego wynik, ale także rodzaj i sposób procedowania sądu, który doprowadził do wydania danej decyzji²³.

¹⁷ E. Waśkowski, *Podręcznik...*, s. 104 i n.

¹⁸ E. Waśkowski, *Podręcznik...*, s. 104 i n.

¹⁹ E. Waśkowski, *Podręcznik ...*, s. 104 i n.

²⁰ A. Łazarska, *Prawo do rzetelnego procesu cywilnego*, Warszawa 2012, s. 346 i n.

²¹ D. Resnick, *Due Process and Procedural Justice*, [w:] *Due...*, s. 206.

²² G. Marshall, [w:] *Due...*, s. 81 i n.; J. Brömer, *Transparenz...*, s. 18 i n.

²³ J. Brömer, *Transparenz...*, s. 20 i n.

Postępowanie przed sądem powinno być transparentne, co oznacza, że – co do zasady – powinno być ono przejrzyste dla stron, oparte na materiale dowodnym ujawnionym i znanym stronom. W postępowaniu powinna być stworzona jednakowa szansa każdej ze stron do wypowiedzenia się w przedmiocie wszystkich istotnych aspektów danej sprawy²⁴. Istotne znaczenie ma więc nie tylko kwestia tego, jakie dowody zostały przez sąd dopuszczane, ale czy druga strona miała zapewnione prawo do obrony i dostępu do informacji o zakresie materiału dowodowego. Reguły procesowe powinny zapewnić obu stronom wiedzę o dowodach i twierdzeniach stron co do dowodów. Rzeczą sądu jest tak prowadzić postępowanie, aby obie strony miały taką samą możliwość zajęcia stanowiska w odpowiednim momencie na tyle, aby mieć wpływ na wydawane orzeczenie i by sąd zapewnił ich równouprawnienie.

Jawność postępowania jest też gwarancją bezstronności i niezawisłości sędziowskiej. Umożliwia ona kontrolę władzy sądowniczej zarówno dzięki publiczności rozpraw, jak i udziałowi w rozprawach mediów²⁵, czyli przez realizację transparentności postępowania. Jawność postępowania sądowego jest konstytucyjną zasadą wymiaru sprawiedliwości uznawaną za jedną z najważniejszych zasad, na których oparty jest współczesny proces²⁶.

Publiczny charakter postępowania przed organami sądowymi chroni strony przed wymiarem sprawiedliwości sprawowanym w tajemnicy, bez publicznej kontroli. Zasada jawności sprawia, że wymiar sprawiedliwości staje się „widzialny”, co pozwala budować zaufanie obywateli do sądów zarówno wyższej, jak i niższej instancji²⁷. Fundamentalną zasadą angielskiego procesu jest zasada publicznego wymiaru sprawiedliwości (*publicity or open justice*). Sprawiedliwość za zamkniętymi drzwiami grozi samowolą sędziowską i jest cechą systemów autorytarnych²⁸.

Z punktu widzenia stron, rozprawa służy również zetknięciu się obywatela z sądem. I o ile sąd nie ujawnia swojego poglądu na sprawę do chwili wydania wyroku, o tyle jednak możliwość roztrząsania kwestii prawnych czy faktycznych jest tym momentem w postępowaniu sądowym, w którym strony mogą przewidywać kierunek rozstrzygnięcia i poznać tok rozumowania sędziego. Rozprawa pozwala wyjaśnić wszel-

²⁴ Wyrok ETPC z 13.05.2008 r., *Galich v. Rosja*, skarga nr 33307/02.

²⁵ K.H. Schwab, P. Gottwald, *Verfassung und Zivilprozess*, Bielefeld 1984, s. 13–14.

²⁶ W. Miszewski, *Jawność...*, s. 11.

²⁷ M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998, s. 13 (orzeczenie ETPC z 21.02.1975 r., *Golder v. Wielka Brytania*, § 36); S. Matthei, *Der Einfluß der Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte auf die ZPO*, Frankfurt am Main 2000, s. 66–73.

²⁸ N. Andrews, *English civil procedure. Fundamental of the New Civil Justice System*, Oxford 2003, s. 78–79.

kie wątpliwości, które potencjalnie może mieć sąd po analizie pism procesowych. Dzięki rozprawie także strony, ale i opinia publiczna, zyskują przekonanie, że wyrok został wydany po wszechstronnym dyskursie i po wysłuchaniu stron. Najdoskonalsze uzasadnienie orzeczenia sądowego nie zastąpi więc etapu postępowania sądowego, jakim jest rozprawa.

5. *Dopuszczalne ograniczenia.* Zasada jawności postępowania, także w ujęciu konstytucyjnym, nie ma charakteru absolutnego. Jest oczywiste, że zasada jawności postępowania sądowego może być w konflikcie z innymi ważnymi wartościami, takimi jak: bezpieczeństwo, prywatność, poufność czy tajemnica²⁹.

Już art. 45 ust. 2 Konstytucji pozwala wyłączyć jawność rozprawy „ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny”. Jak wskazuje TK, mimo że w Konstytucji nie ma wyraźnego przyzwolenia na wyłączenie jawności wewnętrznej, to ograniczenie prawa do jawnego rozpoznania sprawy jest dopuszczalne na zasadach ogólnych, tj. wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji³⁰. Stąd prawo do sądu nie jest absolutne i może podlegać pewnym ograniczeniom. Takie ograniczenia muszą jednak spełnić test z art. 31 ust. 3 Konstytucji³¹.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Poza tym treść art. 31 ust. 3 dotyczy ograniczania wolności i praw, i trzeba go traktować jako przepis wyjątkowy, bo zawężający zakres zastosowania wolności i praw konstytucyjnie gwarantowanych. Tym samym przepis ten musi być interpretowany zgodnie z zasadami wykładni wyjątków, co oznacza przede wszystkim zakaz rozszerzającej interpretacji jego postanowień³². Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji dopuszcza ustanawianie ograniczeń korzystania z wolności i praw tylko pod warunkiem, że jest to konieczne dla realizacji jednej z sześciu wartości w nim wymienionych, tj. bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź do ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności

²⁹ G. Marshall, [w:] *Due...*, s. 82 i n.

³⁰ Wyrok TK z 2.10.2006 r., SK 34/06, OTK ZU 2006, nr 9, poz. 118.

³¹ Np. w odniesieniu do ograniczeń sprawiedliwości proceduralnej zob. K. Osajda, *Zasada sprawiedliwości proceduralnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego*, red. T. Ereciński, K. Weitz, Warszawa 2010, s. 440.

³² M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa*, red. B. Oliwa-Radzikowska, Warszawa 1998, s. 48.

i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Łączna analiza tych wartości prowadzi do wniosku, że wyrażają one koncepcję interesu publicznego, jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki³³. W doktrynie ponadto przyjmuje się, że takie ograniczenia muszą jednak spełniać test proporcjonalności zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji³⁴.

W orzecznictwie TK z kolei przyjmuje się, że do oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji), konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: „1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela”. Trybunał Konstytucyjny zwrócił też uwagę na to, że art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji szczególnie nacisk położył na kryterium „konieczności w demokratycznym państwie”. Oznacza to, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszej kolejności oceniane zgodnie z pytaniem, czy było ono „konieczne”, czyli – innymi słowy – czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela, bo słabiej (bardziej płytko) ingerujących w sferę jego praw i wolności³⁵.

Z kolei zgodnie z art. 6 ust. 1 EKPC postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron, albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości.

Bowiem przeciwieństwem jawności w postępowaniu sądowym jest tajemnica. Zachowanie tajemnicy pełni zawsze funkcję ochronną zarówno, gdy chodzi o ochronę obywatela, jak i samego państwa. Dlatego też zasada publiczności postępowania nie ma absolutnego charakteru, przewidziane są bowiem od niej wyjątki uzasadnione ochroną podstawowych praw i interesów uczestników procesu bądź państwa. Wyjątki od tej zasady są jednak dopuszczalne tylko ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego strony lub inny ważny interes (art. 45 ust. 2 Konstytucji).

³³ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 28 i n.

³⁴ K. Osajda, *Zasada...*, s. 440.

³⁵ Orzeczenie TK z 26.01.1993 r., U 10/92, OTK 1993, nr 1, poz. 2.

tucji). Przeprowadzenie postępowania z wyłączeniem jawności jest dopuszczalne tylko w ściśle określonych sytuacjach, uzasadnionych celem postępowania bądź ochroną szczególnych wartości. Sąd może wyjątkowo zarządzić odbycie posiedzenia przy drzwiach zamkniętych, jeżeli publiczne rozpoznanie sprawy zagraża porządkowi publicznemu lub moralności, w sprawach małżeńskich, jeżeli mają być roztrząsane szczegóły życia rodzinnego, może być ujawniona okoliczność objęta ochroną informacji niejawnych lub tajemnicę przedsiębiorstwa³⁶.

Jak pisał E. Waśkowski, publiczność jednak bywa niekiedy bardzo nieprzyjemna dla stron, jeśli np. sprawa dotyczy jej stosunków rodzinnych. Zdarza się, że rozpoznawanie publiczne zagraża porządkowi publicznemu lub może obrażać moralność i uczucia religijne. W tych przypadkach rozpoznawanie sprawy powinno się odbywać przy drzwiach zamkniętych, z zastrzeżeniem, aby na posiedzenie dopuszczano tylko pewną liczbę osób postronnych na życzenie stron, po to, by działalność sądu i innych osób, biorących udział w sprawie nie była całkowicie pozbawiona kontroli społeczeństwa³⁷. A zatem dokładne warunki, kiedy jawność postępowania sądowego może być ograniczona, określa art. 6 ust. 3 EKPC oraz art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 2 Konstytucji. Możliwe jest to wówczas, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie m.in. dla ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa bądź do ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób.

Wskazówki co do interpretacji tego rodzaju wyjątków w kontekście realizacji prawa do sądu można odnaleźć w judykaturze Naczelnego Sądu Administracyjnego czy Sądu Najwyższego – niezwykle aktualnego, albowiem wypracowanego właśnie w kontekście procedur sądowych w czasie trwania pandemii. Przykładowo więc SN analizował dopuszczalność ograniczenia kolegiałności składu sądu, niewątpliwie jednak uwagi te wydają się również tym bardziej aktualne w odniesieniu do jawności postępowania. Zdaniem SN swoboda ustawodawcy w kształtowaniu procedur sądowych nie oznacza dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, bez wystąpienia istotnych racji. Co do potrzeby ochrony zdrowia wobec istnienia potencjalnego zagrożenia zakażeniem, SN wskazał, że jednak nie został ogłoszony stan klęski żywiołowej, co mogłoby uzasadniać zastosowanie łagodniejszych kryteriów oceny dopuszczalności ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych³⁸. Poprzestano zatem na wykorzystaniu stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu

³⁶ A. Łazarska, *Prawo...*, s. 346 i n.

³⁷ E. Waśkowski, *Podręcznik...*, s. 104 i n.

³⁸ 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:] *Pandemia COVID-19 a prawa i wolności obywatela*, red. T. Gardocka, D. Jagiełło, Warszawa 2021, s. 37 i n.

epidemii. 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.

Według SN ochrona zdrowia publicznego to ochrona zdrowia społeczeństwa jako zbiorowości lub jego – identyfikowalnych ze względów zdrowotnych – grup, 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, iż w odniesieniu do trzyosobowych składów orzekających w sprawach spełniona została przesłanka ochrony zdrowia „publicznego”³⁹.

W ocenie NSA, wyrażonej w uchwale z 30.11.2020 r.⁴⁰, istniejący stan epidemii ogłoszony z powodu COVID-19 (co jest okolicznością notoryjną) nie stanowi aktualnie przeszkody m.in. do działania przez Naczelny Sąd Administracyjny w sprawach podjęcia uchwały, o której mowa w art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a.⁴¹ Przepis art. 15 zzs⁴ ust. 3 u.COVID-19⁴² należy traktować jako „szczególny” w rozumieniu art. 10 i art. 90 § 1 p.p.s.a. Prawo do publicznej rozprawy nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniu, w tym także ze względu na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji, 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 u.COVID-19 jest m.in. ochrona życia i zdrowia ludzkiego w związku z zapobieganiem i zwalczaniem zakażenia wirusem SARS-CoV-2, a „w obecnym stanie faktycznym istnieją takie okoliczności, które w zarządzonym stanie pandemii, w pełni nakazują uwzględnianie rozwiązań powyższej ustawy w praktyce działania organów wymiaru sprawiedliwości”⁴³.

³⁹ Uchwała SN z 23.04.2023 r., III PZP 6/22, OSNP 2023, nr 10, poz. 104.

⁴⁰ II OPS 6/19, LEX nr 3085952.

⁴¹ Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 935.

⁴² Ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U., poz. 1842 (dalej: u.COVID-19).

⁴³ B. Dauter, *uwagi do art. 90, [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, red. B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, LEX 2024.