



VII.510.131.2021.PKR

**Sąd Najwyższy
Izba Cywilna
plac Krasińskich 2/4/6
00-951 Warszawa**

sygn. akt III CZP 73/21

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

W związku z informacją Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2021 r. o wpłynięciu zagadnienia prawnego o sygn. akt III CZP 73/21, przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Katowicach, IV Wydział Cywilny, sygn. akt IV Ca 311/21, do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, działając na podstawie art. 14 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.) Rzecznik Praw Obywatelskich zgłasza udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym – w zakresie rozstrzygnięcia powołanego wyżej zagadnienia prawnego – i przedstawia następujące stanowisko w niniejszej sprawie:

Art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych w brzmieniu ustalonym art. 4 ustawy z 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1090) zmieniający skład

sądu rozpoznającego sprawę ze składu trzech sędziów na skład jednego sędziego oraz upoważniający prezesa sądu do zarządzenia rozpoznania sprawy w dotychczasowym składzie, nie ma zastosowania do spraw wszczętych przed wejściem w życie tej ustawy, w których wyznaczony już został skład trzech sędziów.

Uzasadnienie

I. Zagadnienie prawne wyłoniło się przy rozpoznawaniu przez Sąd Okręgowy w Katowicach apelacji wniesionej od postanowienia Sądu Rejonowego w Tychach z dnia 5 czerwca 2019 r, sygn. akt I Ns 351/16. Sąd Okręgowy w Katowicach przy rozpoznawaniu sprawy powziął wątpliwość czy art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych w brzmieniu ustalonym ustawą z 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw zmieniający skład sądu rozpoznającego sprawę z trzech sędziów na skład jednego sędziego oraz upoważniający prezesa sądu do zarządzenia rozpoznania sprawy w dotychczasowym składzie, ma zastosowanie do spraw wszczętych przed wejściem w życie tej ustawy i co do których wyznaczony już został skład trzech sędziów.

Sąd Okręgowy w Katowicach zauważył, że na skutek zmiany art. 15zsz¹ ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r., która weszła w życie w dniu 3 lipca 2021 r., w okresie po tym dniu doszło do zmiany składu sądu rozpoznającego sprawę w postępowaniu cywilnym, o ile były one rozpoznawane w składach kolegialnych, przy czym możliwość ich utrzymania uzależniona jest od decyzji prezesa sądu.

W ocenie Sądu Okręgowego wprowadzone zmiany naruszają art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej jako: EKPCz). W polskim prawie procesowym cywilnym regułą jest, że w postępowaniach odwoławczych sąd rozpoznaje sprawy w składzie trzech sędziów (art. 367 § 3 k.p.c., art. 397 § 1 k.p.c., art. 398¹⁰ k.p.c.). Zdaniem sądu, wprowadzone zmiany doprowadziły do obniżenia standardu ochrony prawnej jednostek w sprawach rozpatrywania środków zaskarżenia i nie uzasadnia tych zmian obowiązujący na terenie kraju stan epidemii.

Sąd Okręgowy ocenił, że odstępianie od zasady kolegialności i ciągłości składu może być związane z pozbawieniem przez składy kontroli prawidłowości procesu nominacyjnego przez osoby powołane na urząd sędziego w wadliwych procedurach. Sąd dostrzega także, że znowelizowane przepisy przewidują, że zachowanie standardu rozpoznania spraw w składach kolegialnych jest uzależnione od arbitralnej decyzji prezesa sądu, a więc czynnika administracyjnego powoływanego przez Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego (art. 23-25 u.s.p.). Tym samym potencjalna strona postępowania (art. 7 k.p.c.) i organ sprawujący nadzór nad sądami (art. 8-9a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.; dalej jako: u.s.p.), ma wpływ na ukształtowanie składu sądu rozpoznającego sprawę. Takie regulacje dają podstawę do przyjęcia, że w ten sposób została stworzona możliwość nadmiernego wpływu czynnika administracyjnego i władzy wykonawczej na konstytucyjny i europejski standard, jakim jest rozpoznanie sprawy przez sąd w składzie ustanowionym ustawą.

Sąd Okręgowy zauważa także, że zmiana składu sądu może nastąpić tylko w przypadku trwałej albo długotrwałej przeszkody w rozpoznaniu spraw w dotychczasowym składzie (art. 47b § 1 u.s.p.) lub przeszkody o charakterze nagłym (art. 47b § 2 u.s.p.), gdy konieczność podjęcia czynności w sprawie wynika z odrębnych przepisów lub przemawia za tym wzgląd na sprawność postępowania. Przeszkody te powinny mieć charakter rzeczywisty. Tymczasem, jak wynika z powyższych rozważań, ustawodawca wprowadził regulację temporalną godzącą w zasadę stabilności składu.

II. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich swoboda ustawodawcy zwykłego kształtowania procedur sądowych nie oznacza dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które ponad miarę, a więc bez wystąpienia istotnych racji, ograniczają prawa procesowe strony, których realizacja stanowi przesłankę prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli więc ograniczenie uprawnień procesowych strony jest zbędne, z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów, takich jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie godzi w reguły sprawiedliwości proceduralnej i prowadzi do pogłębienia ryzyka arbitralnego rozstrzygnięcia sprawy – to w tego rodzaju wypadkach dochodzi do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wprowadzone ustawą z dnia 28 maja 2021 r. zmiany budzą zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia zgodności ze standardem konstytucyjnym oraz standardem wynikającym z wiążącego Polskę prawa międzynarodowego mającego pierwszeństwo przed ustawą (art. 91 ust. 2 Konstytucji RP) i nie były one konieczne dla ochrony zdrowia w stanie epidemii.

III. W sprawie będącej przedmiotem pytania prawnego szczególne znaczenie trzeba przypisać zasadzie ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającej art. 2 Konstytucji RP.

W wyroku z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie o sygn. akt Kp 2/08 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, jest jedną z najważniejszych zasad konstytucyjnych wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego (por. np. wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; W. Sokolewicz, uwaga do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, s. 33). Wykazuje ona pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i prawa międzynarodowego zasady dotrzymywania umów, a równocześnie "w ustrojach demokratycznych stanowi wykładnik roli państwa i oparcie dla wszystkich stosunków między nim a obywatelami" (M. Wyrzykowski, uwaga do art. 1 przepisów utrzymanych w mocy, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1995, s. 35).

Istotę zasady lojalności państwa względem obywateli da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek względem obywateli, formułowania obietnic bez pokrycia, bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obywatelom obietnic lub ustalonych reguł postępowania; jako niedopuszczalność nadużywania przez organy władzy publicznej swojej pozycji wobec obywatela (takie rozumienie tej zasady zostało sformułowane już w wyroku TK z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95, a następnie było wielokrotnie powtarzane w kolejnych orzeczeniach TK, przy aprobacie przedstawicieli doktryny; por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 65). "Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu,

które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych" – stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2000 r. o sygn. akt P 3/00.

Natomiast w wyroku z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14, TK wyjaśnił, że wynikająca z art. 2 Konstytucji RP zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jego adresatom bezpieczeństwo prawne; umożliwiają im decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągnąć za sobą. Jednym z kluczowych elementów tej zasady jest zagwarantowanie podmiotom prawa, że dotychczas obowiązujące prawo, na podstawie którego podejmowały działania, nie będzie arbitralnie zmieniane, bez zapewnienia im czasu na przygotowanie się do wprowadzonych zmian. Do komponentów zasady ochrony zaufania do państwa i prawa zalicza się również zasadę ochrony interesów w toku, służącą ochronie jednostki w zakresie przedsięwzięć podjętych przez nią na gruncie dotychczasowych przepisów.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że z zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, gwarantowanej przez art. 2 Konstytucji RP, wynika, że adresaci norm prawnych mają prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona przez państwo na ich niekorzyść w sposób arbitralny i zaskakujący. Wskazana gwarancja konstytucyjna ma szczególnie istotne znaczenie dla fundamentalnego w demokratycznym państwie prawnym prawa jednostki do sądu, określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 28 maja 2021 r. budzą istotne wątpliwości z punktu widzenia dochowania omówionej powyżej zasady konstytucyjnej. Ustawodawca, wprowadzając zmianę składu orzekającego w ustawie, która jest regulacją epizodyczną,

przewidzianą na czas obowiązywania zagrożenia epidemicznego oraz epidemii, uznał ten zabieg legislacyjny za kwestię wyłącznie techniczną, nie mającą związku ze sferą konstytucyjnie chronionych praw jednostki i podstawowych standardów państwa prawa. Tymczasem ustawodawca, rozważając możliwość nawet czasowego wprowadzenia nowych regulacji w tym zakresie, powinien rozważyć także, czy wartości i zasady konstytucyjne nie przemawiają za utrzymaniem dotychczasowych zasad rozpoznawania spraw sądowych w prowadzonych już postępowaniach, ograniczając zmiany do kształtowania na nowych zasadach składów orzekających do spraw sądowych wszczynanych już po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 28 maja 2021 r.

Dodatkowo należy wskazać, że wprowadzane w tym zakresie zmiany nie zostały uczynione ze względu na konstytucyjnie legitymowaną przesłankę w postaci konieczności ochrony zdrowia (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Świadczy o tym treść § 26 ust. 14 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 861 ze zm.) obowiązującego w dacie uchwalenia ustawy, której odpowiednikiem jest obowiązujący obecnie § 26 ust. 15 pkt 1 tego rozporządzenia. Przepisy te wyłączały i w dalszym ciągu wyłączają spotkania lub zebrania służbowe i zawodowe spośród ograniczeń epidemicznych. Nie można w związku z tym uznać, że za koniecznością wprowadzenia reguły orzekania w stanie epidemii w składach jednoosobowych przemawiał wzgląd na potrzebę ochrony zdrowia, skoro podstawowy akt normatywny regulujący zachowania społeczne w stanie epidemii, nie wprowadzał i nie wprowadza w tym zakresie żadnych ograniczeń. Ograniczenia takie nie obejmują również orzekania w postępowaniach administracyjnych przez organy kolegialne (np. samorządowe kolegia odwoławcze), a w postępowaniu sądownoadministracyjnym, składów sądów administracyjnych.

IV. Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu, będące jednym z podstawowych praw podmiotowych jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności w demokratycznym państwie, obejmuje cztery zasadnicze elementy: 1) prawo dostępu do sądu, czyli

uruchomienia procedury przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem; 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, w szczególności zgodnie z zasadami tzw. sprawiedliwości proceduralnej; 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sądowego; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. wyroki TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; z dnia 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06 oraz z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 34/12).

W myśl art. 47b § 1 u.s.p. zmiana składu sądu może nastąpić tylko w przypadku niemożności rozpoznania sprawy w dotychczasowym składzie albo długotrwałej przeszkody w rozpoznaniu sprawy w dotychczasowym składzie. Przepis art. 47a [losowy przydział spraw] stosuje się odpowiednio.

Art. 47b u.s.p. został dodany przez art. 1 pkt 20 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. zmieniającej ustawę - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1452) z dniem 12 sierpnia 2017 r. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że projekt wprowadza zasadę niezmienności składu (art. 47b u.s.p.), która jest ściśle związana z zasadami losowości i równości przydziału spraw. Raz wylosowany skład sądu, niezależnie od tego czy jest jednoosobowy czy kilkuosobowy, nie powinien ulegać zmianie do zakończenia sprawy. (...) Zasada niezmienności składu przewiduje zakaz zmiany składu poza przypadkami określonymi w ustawie. Nawet zmiana miejsca służbowego nie będzie co do zasady zwalniała sędziego z obowiązku zakończenia spraw już rozpoczętych w poprzednim sądzie. Należy zaznaczyć, że projektowane rozwiązanie przewiduje wyjątki podyktowane względami organizacyjnymi oraz sprawnością postępowania¹. Intencją ustawodawcy było zatem zagwarantowanie stronom, że rozpoczęte postępowanie winno być prowadzone od początku do końca przez tego samego sędziego.

Od zasady tej ustawodawca postanowił odstąpić po niemalże 1,5 roku trwania epidemii koronawirusa. W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 28 maja 2021 r. wskazano, że konieczne jest przyjęcie w okresie epidemii i rok po jej zakończeniu jako zasady rozpoznawania spraw przez sąd w składzie jednego sędziego. Podyktowane miało to być zagrożeniem epidemiologicznym, jakie stwarzają sobie wobec siebie trzy osoby

¹ Druk nr 1491, Sejm RP VIII kadencji.

zasiadające wspólnie w składzie sądu (argument ten, jak już wskazano, nie znajduje potwierdzenia w przepisach epidemicznych). Ponadto według projektodawców, nie ma znaczenia, czy w sprawie orzeka jeden czy trzech sędziów. Nie ma obiektywnych i sprawdzalnych danych pozwalających na przyjęcie, że wyrok wydany w składzie jednego sędziego jest mniej sprawiedliwy niż wydany w poszerzonym składzie, czy też że sprawa została mniej wnikliwie zbadana przez jednego sędziego niż przez trzech. Jak stwierdzono w uzasadnieniu projektu ustawy, pojawiające się w tym zakresie supozycje są głęboko krzywdzące dla sędziów i świadczą jedynie o braku znajomości metodyki pracy sędziego. Oznaczałoby to również swoiste votum nieufności dla wiedzy i umiejętności ciężko pracujących sędziów w sądach pierwszej instancji, którzy *de facto*, mając mniejsze doświadczenie i wiedzę niż ich koledzy z wyższej instancji, muszą rozpoznać daną sprawę równie rzetelnie i wnikliwie².

W powyższym kontekście trzeba zauważyć, że Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. akt III UZP 10/19, uznał, że naruszenie zasady niezmienności składu określonej w art. 47b § 1 i 2 u.s.p. prowadzi do orzekania w składzie sądu niezgodnym z przepisami prawa, a tym samym do nieważności postępowania, o której mowa w art. 379 pkt 4 k.p.c. Nie ma przy tym znaczenia, że przepisy prawa, z którymi skład sądu jest sprzeczny, nie są przepisami prawa procesowego, a ustrojowego, bowiem art. 379 pkt 4 k.p.c. nie zawiera takiego wymogu czy też obostrzenia, istotne jest jedynie, że skład sądu narusza obowiązujące przepisy prawa. W tej sytuacji również orzekanie w składzie, w którym zasiada sędzia-zastępca wyznaczony z naruszeniem art. 47b § 1 i 2 u.s.p. prowadzi do nieważności postępowania.

W uzasadnieniu powyższej uchwały Sąd Najwyższy wskazał, że pojęcie "dotychczasowego składu sądu" należy odnosić do składu sądu od momentu jego wyłonienia i przydzielenia mu konkretnej sprawy w drodze losowania. W ocenie Sądu Najwyższego, przepisy przewidujące wyjątki od zasady niezmienności składu powinny być interpretowane ściśle, zaś ewentualne odejście od zasady niezmienności składu i jego zmiana w konkretnej sprawie powinny być uzasadnione szczególnymi, niemożliwymi do przewidzenia okolicznościami, które mogłyby wpływać na organizację pracy sądu lub też na sprawność postępowania. Nie ulega przy tym wątpliwości, że jeżeli możliwe jest

² Druk nr 899, Sejm RP IX kadencji.

uniknięcie konieczności zmiany składu przez podjęcie innych działań, do jakich kompetencje posiada prezes sądu lub przewodniczący wydziału, to w pierwszej kolejności powinny zostać podjęte właśnie takie działania, bowiem sytuacje takie nie uzasadniają zmiany składu sądu.

Dalej Sąd Najwyższy wskazał, że zdaje sobie sprawę, że taka wykładnia rodzi pewne problemy dla szybkiego rozpoznawania spraw w okresach urlopowych, jednak przyjęcie odmiennej interpretacji omawianych przepisów w praktyce pozbawiłoby znaczenia zarówno mechanizm losowego przyznawania spraw, jak i zasadę niezmienności składu, bowiem w istocie nadal prezesi sądów i przewodniczący wydziałów mieliby ogromne możliwości wpływania na skład sądu rozpoznający konkretną sprawę. Jednocześnie pozbawienie wspomnianych zasad praktycznego znaczenia nie daje się uzasadnić ani organizacją sądów, ani szybkością postępowania. Z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, jak i z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, wywieść można wymaganie, by przy kształtowaniu przydziału spraw poszczególnym sędziom prawo ustalało reguły tego przydziału, przy założeniu możliwości weryfikacji przyczyn przydziału, ze względu na konieczność zagwarantowania, by przydzielenie konkretnej sprawy nie podlegało zewnętrznej manipulacji oraz by możliwe było stwierdzenie, czy sąd w danej sprawie spełnia wymogi sądu właściwego, tj. niezależnego i bezstronnego, a równocześnie, by rozpoznanie sprawy nastąpiło bez nieuzasadnionej zwłoki. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wynika przy tym prawo do sądu właściwego, tj. takiego, który jest nie tylko – w myśl przepisów ustaw – właściwy do rozpatrzenia sprawy ze względu na uregulowania dotyczącego jego właściwości rzeczowej, miejscowej i funkcjonalnej, ale także orzeka we właściwym składzie i w zgodzie ze swoją kompetencją. Obywatel nie może być przy tym, w ocenie Sądu Najwyższego, pozbawiony tego prawa z uwagi na zasadę szybkości postępowania, chyba, że zachodzą szczególne okoliczności, które uzasadniałyby takie odstępstwo.

Sąd Najwyższy podkreślił także, że mimo braku zmiany treści przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, od dnia 12 sierpnia 2017 r. w polskim prawie przewidziano zasadę niezmienności składu, określoną w Prawie o ustroju sądów powszechnych, która ma zastosowanie również do postępowań cywilnych. Wynikająca z art. 47b § 1 u.s.p. zasada niezmienności składu sądu ma charakter ustrojowy, a więc nadrzędny. Jest ona wyrazem

konstytucyjnej zasady prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, bezstronny i niezawisły sąd. Niezmiennność składu sądu, z zastrzeżeniem § 2 art. 47b u.s.p., jest gwarantem sprawiedliwego, właściwego, bezstronnego i niezawisłego sądu. Analogicznie art. 47b § 1 u.s.p. odnosić należy do art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który stanowi o prawie do sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym. Nie można więc uznać, że zmiana ta nie ma znaczenia procesowego, bowiem pozbawiłoby to sensu wprowadzenie tej regulacji i oznaczałoby, że ustawodawca wprowadził przepisy, które praktycznie nie mają zastosowania a mają znaczenie wyłącznie deklaratywne i w praktyce nie mają żadnej mocy wiążącej. Jednocześnie wprowadzenie zasady niezmienności składu nie wpływa na stosowanie art. 323 k.p.c., który stanowi, że wyrok może być wydany jedynie przez sędziów, przed którymi odbyła się rozprawa poprzedzająca bezpośrednio wydanie wyroku. Nadal bowiem, przepis ten będzie miał znaczenie, gdy na przykład skład orzekający miałby się zmienić, już po ostatniej rozprawie, poprzedzającej wydanie wyroku. Przepis ten nie stanowi zatem wyjątku od zasady niezmienności składu, a raczej stanowi obecnie przepis szczególny, doprecyzowujący tę zasadę i wprowadzający dodatkowe wymagania w odniesieniu do składu sądu wydającego wyrok w danej sprawie.

Biorąc pod uwagę powyższą uchwałę Sądu Najwyższego i dokonaną w niej interpretację art. 47b u.s.p., należy stwierdzić, że zmiana wprowadzona ustawą z dnia 28 maja 2021 r. dotycząca kolegiального rozpoznawania spraw nie znajduje uzasadnienia. Zmiana ta została bowiem wprowadzona dopiero po wielu miesiącach trwania epidemii koronawirusa. Ustawodawca nie przedstawił żadnych argumentów na poparcie tezy o zagrożeniu epidemicznym, jakie stwarzają trzy osoby zasiadające wspólnie w składzie sądu, działając w tym zakresie w opozycji do powszechnych wymogów epidemicznych (por. § 26 ust. 14 pkt 1 obowiązującego wówczas rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii). Nie rozważył również konsekwencji, jakie rodzi dla stron postępowania zmiana składu kolegiального rozpoznającego sprawę na skład jednoosobowy, tym samym odstąpił od ustrojowej zasady niezmienności składu i wreszcie, podważył zasady konstytucyjne, wynikające m. in. z art. 2 i 45 ust. 1 Konstytucji RP.

V. Nieprawidłowości w przydziale spraw w sądach były już przedmiotem oceny Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako: ETPCz). W wyroku z dnia 3 maja 2011 r. w sprawie *Sutyagin przeciwko Rosji* (skarga nr 30024/02) ETPCz wskazał, że rolą sądów krajowych jest prowadzenie postępowań sądowych w taki sposób, który zapewnia odpowiednie sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Przydzielenie sprawy do referatu konkretnego sędziego lub do konkretnego wydziału sądu wchodzi w zakres uznania, z którego korzystają organy władzy krajowej. Istnieje cały wachlarz czynników, takich jak na przykład dostępne środki, kwalifikacje sędziów, istnienie konfliktu interesów, dostępność sal rozpraw, itp., które to czynniki muszą być brane przez organy władzy pod uwagę przy przydzielaniu danej sprawy do osądzenia. Mimo, że ETPCz uznał, że nie jest jego rolą dokonywanie oceny, czy istnieją ważne czynniki uzasadniające dokonanie przez władze krajowe przydzielenia sprawy konkretnemu sędziemu lub konkretnemu sądowi lub też przekazanie tej sprawy do rozpoznania innemu sędziemu lub innemu sądowi, to stwierdził także konieczność zbadania, czy decyzja taka była zgodna z art. 6 ust. 1 Konwencji, a w szczególności z jej wymogami w zakresie niezawisłości i bezstronności sądu.

W powołanej powyżej sprawie ETPCz zwrócił uwagę, że po przydzieleniu sprawy do referatu danego sędziego oraz po rozpoczęciu postępowania zgodnie z przepisami prawa, podlegała ona rozpatrzeniu przez ten sam skład sądu aż do wydania jej rozstrzygnięcia. Zasada ta, znana jako zasada niezmienności składu sądu, została ustanowiona w nowym kodeksie postępowania karnego pozwanego państwa. Zgodnie z postanowieniami tego kodeksu możliwość przekazania sprawy innemu sędziemu istnieje wówczas, kiedy sędzia prowadzący daną sprawę nie może brać dalej udziału w postępowaniu. Ani kodeks postępowania karnego, ani żadna inna ustawa nie regulowała warunków, na jakich mogło nastąpić takie przekazanie sprawy innemu sędziemu, nie regulowała także trybu takiego przekazania. W szczególności nie istniał w prawie krajowym wymóg wydania formalnej decyzji sądowej wskazującej na podstawy i przyczyny przekazania sprawy innemu sędziemu, która to decyzja podlegałaby zaskarżeniu do sądu wyższej instancji. ETPC zwrócił przy tym uwagę, że w toku postępowania wada ta [zmiana sędziego] nie została naprawiona przez sąd wyższej instancji. Tym samym, w ocenie ETPCz, miało miejsce

naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji z powodu braku niezawisłości i bezstronności sądu pierwszej instancji w świetle kryterium obiektywnego (por. punkty 187-193 orzeczenia).

We wskazanej wyżej sprawie zastosowanie miała zasada niezmienności składu sądu ustanowiona w przepisach rosyjskiego kodeksu postępowania karnego, która jest wspólna dla większości rozwiązań proceduralnych procesu karnego współczesnych państw. Należy uznać, że z art. 6 ust. 1 Konwencji wynika wymaganie, aby przy kształtowaniu przydziału spraw poszczególnym sędziom prawo ustalało reguły tego przydziału generalnie w sprawach rozpatrywanych przez sądy powszechne, a więc także w sprawach cywilnych. Reguły te są bowiem uniwersalne dla sądownictwa, zapewniając spełnianie przez sądy wymogów niezawisłości i bezstronności w każdej rozpatrywanej sprawie. Analogiczny standard w tym zakresie wynika także z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Przyczyny przydziału konkretnej sprawy do referatu konkretnego sędziego powinny być weryfikowalne, przy istnieniu zewnętrznych reguł tego przydziału. Za niedopuszczalną należy natomiast przyjąć sytuację, w której kształtowanie (zmiana) składu orzekającego jest nieograniczone żadnymi procedurami. Nie jest przy tym wymagane przyjęcie reguł krańcowo abstrakcyjnych, skoro – jak wynika z powołanego wyroku *Sutyagin przeciwko Rosji* – istnieje wiele obiektywnych i faktycznych czynników, które mogą mieć wpływ na dokonany przydział. Istota rzeczy sprowadza się zatem do weryfikacji przyczyn przydziału, ze względu na konieczność zagwarantowania, by przydzielenie konkretnej sprawy nie podlegało zewnętrznej manipulacji oraz aby możliwe było stwierdzenie, czy sąd w danej sprawie spełnia wymogi sądu właściwego, tj. niezależnego i bezstronnego (tak: P. Rygiel, *Losowy przydział spraw cywilnych w sądzie drugiej instancji*, „Przeгляд Sądowy” nr 2/2019, s. 39-51).

W przypadku spraw cywilnych art. 379 pkt 4 k.p.c. przewiduje, że nieważność postępowania zachodzi m. in., jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa. Przez pojęcie zgodnego z prawem składu sądu należy przy tym rozumieć nie tylko to, czy sprawę rozpoznał sąd we właściwym składzie jednoosobowym lub kolegialnym, lecz także właściwe podmiotowe ukształtowanie składu. Przypomnieć należy, że już w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 1969 r., sygn. akt III CZP 119/68, wskazano, że nieważność postępowania zachodzi w każdym wypadku, gdy skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa, przy czym w uzasadnieniu podkreślono, że „nie ma składu lepszego, czy gorszego. Jest tylko skład zgodny lub sprzeczny z przepisami prawa”.

VI. W kontekście wprowadzonych ustawą z dnia 28 maja 2021 r. zmian trzeba przypomnieć, że swoboda ustawodawcy zwykłego w kształtowaniu odpowiednich procedur sądowych nie oznacza dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które ponad miarę ograniczają prawa procesowe strony. Jeżeli więc ograniczenie uprawnień procesowych strony jest zbędne, z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów, takich jak zapewnienie większej efektywności postępowania sądowego i jego szybkości, a jednocześnie wypacza pozycję stron, uniemożliwia właściwe zrównoważenie ich pozycji procesowej, łamie podstawowy postulat sprawiedliwości proceduralnej czy wreszcie prowadzi do arbitralnego rozstrzygnięcia "sprawy" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP – to w tego rodzaju wypadkach dochodzi do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu (zob. wyrok TK z dnia 28 lipca 2004 r., sygn. akt P 2/04).

Wobec wciąż obowiązującej ustrojowej zasady niezmienności składów orzekających (art. 47b § 1 u.s.p.) przyjęcie, że ustawa z dnia 28 maja 2021 r. zmieniająca skład sądu rozpoznającego sprawę z trzech sędziów na skład jednego sędziego oraz upoważniająca prezesa sądu do zarządzenia rozpoznania sprawy w dotychczasowym składzie, będzie miała zastosowanie również do spraw wszczętych przed wejściem w życie tej ustawy, w których wyznaczony już został skład trzech sędziów, prowadziłyby do niedającej się usunąć kolizji z art. 2 Konstytucji RP, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Wprowadzone powyższą ustawą rozwiązania prawne są nieproporcjonalne i godzą w istotne gwarancje procesowe stron (przede wszystkim prawo do rozpoznania sprawy przez właściwy, bezstronny i niezawisły sąd), co w konsekwencji może uzasadniać także zarzut nieważności postępowania w świetle art. 379 pkt 4 k.p.c. Nieważność owa bowiem zachodzi wówczas, gdy skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa, a więc z ogółem przepisów regulujących postępowanie przed sądem. W świetle art. 379 pkt 4 k. p. c. nie chodzi więc jedynie o sprzeczność z przepisami tej procedury, lecz o sprzeczność z wszelkimi przepisami prawa obejmującymi materię sędziowskiego skład orzekającego, w tym z przepisami ustrojowymi oraz przepisami rangi najwyższej takimi jak umowy międzynarodowe oraz Konstytucja RP.

VII. Według reguły intertemporalnej ujętej w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 tej ustawy stosuje się do postępowań rozpoznawanych według przepisów Kodeks postępowania cywilnego wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Jednak mając na uwadze to, że art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 w zakresie, w jakim wymusza zmianę już ukształtowanych składów orzekających pozostaje w kolizji ze standardem wynikającym z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – sąd może rozpoznać zawisłą przed nim sprawę, stosując regułę kolizyjną zawartą w art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, na podstawie przepisów procesowych, które obowiązywały w dniu wszczęcia postępowania w sprawie z uwagi na potrzebę ochrony wartości konstytucyjnych, wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP oraz praw obywatelskich wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Przemawia za tym obowiązująca także w stanie epidemii i nieuchylona omawianą nowelizacją zasada ustrojowa wynikająca z art. 47b § 1 u.s.p., w świetle której zmiana składu orzekającego może nastąpić tylko w przypadku niemożności rozpoznania sprawy w dotychczasowym składzie albo długotrwałej przeszkody w rozpoznaniu sprawy w dotychczasowym składzie.

Podkreślić należy, że przepisy k.p.c. określające skład orzekający sądu wciąż obowiązują, nie zostały bowiem usunięte z systemu prawa (zob. art. 367 § 3 k.p.c., 397 § 1 k.p.c.). Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. jedynie nakazała ich czasowe zastąpienie innym przepisem, w sposób odmienny kształtującym skład orzekający sądu.

W opinii Rzecznika tylko taka wykładnia przepisów ustawowych pozwala na poszanowanie prawa międzynarodowego, standardów konstytucyjnych oraz prawa jednostki do właściwego, bezstronnego i niezawisłego sądu.

Z tego względu Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak na wstępie.