



Jarosław Gwizdak

DZIAŁANIE WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W PIERWSZYCH TYGODNIACH PANDEMII

**CZYLI OD KWARANTANNY I PROWIZORKI DO BEZPIECZNEGO, CYFROWEGO
SĄDOWNICTWA**

26-31 marca 2020, stan prawny: 31 marca 2020

Główne rekomendacje

- usunięcie „wewnętrznego” wykluczenia cyfrowego w sądach
- ustalenie hierarchii rozpoznawanych spraw
- bezpieczna praca zdalna sądów
- szeroka kampania informacyjna
- przejście do z informatyzowanego, wolnego od papieru, nowoczesnego wymiaru sprawiedliwości

Wprowadzenie

Opracowanie jest, z natury rzeczy niepełną, kroniką okresu od 30 stycznia do 31 marca 2020 w polskim wymiarze sprawiedliwości. Nie jest naukową analizą, a próbą zrelacjonowania głównych problemów i zagadnień, z jakimi mierzyły się tak sądy jak i obywatele w tym okresie. Oparte zostało na ogólnie dostępnych źródłach, podanych w tekście oraz na krótkim, internetowym kwestionariuszu. Kwestionariusz rozesłano do 26 sędziów RP różnych szczebli i sądów.

Pierwsza część dokumentu to kalendarium zdarzeń istotnych dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, druga zawiera informację o podejmowanych przez sądy w tym okresie

działaniach. Trzecia część jest rekomendacją działań, które mogą zostać podjęte po zakończeniu epidemii.

1. Kalendarium

30 stycznia 2020 Dyrektor Generalny Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) ogłosił, że nowy koronawirus (2019-nCoV) stanowi zagrożenie dla zdrowia publicznego o znaczeniu międzynarodowym.¹

„Decyzją Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Janowie Lubelskim i zarządzeniu obowiązkowej kwarantanny w sprawie zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2 działalność Sądu Rejonowego w Janowie Lubelskim została zawieszona od dnia 10 marca 2020 roku do dnia 24 marca 2020 roku”. Informacja tej treści została umieszczona na stronie internetowej Sądu Okręgowego w Zamościu 11 marca 2020.²

11 marca 2020 Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) ogłosiła stan pandemii. „Minister zdrowia prof. Łukasz Szumowski podał, że od dziś – w drodze rozporządzenia – zostanie w Polsce wprowadzony stan zagrożenia epidemicznego zgodnie z ustawą o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi”.³

Również tego dnia Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” w komunikacie zarządu, opierając się między innymi na przypadku Sądu Rejonowego w Janowie Lubelskim, zaapelowało do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie natychmiastowych działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, w tym osób pracujących w sądach.⁴

Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało 12 marca 2020 o przeprowadzonej telekonferencji z dyrektorami sądów powszechnych oraz że przekazano „do Prezesów Sądów Apelacyjnych i Okręgowych listę spraw pilnych, które rekomenduje do rozpoznania w trybie niecierpiącym zwłoki oraz wyłączenie ich z zarządzeń dotyczących odwoływania rozpraw i posiedzeń z udziałem stron. Konkretnie decyzje, co do możliwości odłożenia

¹ <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19>

² <https://zamosc.so.gov.pl/download/brn30055ce998b0-001283-1583919005.pdf>

³ <https://www.gov.pl/web/zdrowie/od-dzis-wprowadzimy-stan-zagrozenia-epidemicznego2>

⁴ <https://www.iustitia.pl/83-komunikaty-i-oswiadczenia/3758-apel-iustitii-do-ministra-sprawiedliwosci-o-podjecie-natychmiastowych-dzialan-zmierzajacych-do-zapewnienia-bezpieczenstwa-obywateli-w-tym-osob-pracujacych-w-sadach>

terminów rozpraw, należą jednak wyłącznie do sędziów i prezesów sądów, zgodnie z zasadą niezawisłości sędziów i niezależności sądów”. Decyzje w tym zakresie pozostawiono sędziom.

Ponadto poinformowano, że „w sądach, placówkach penitencjarnych i prokuraturach stosowane są procedury profilaktyki, w tym wzmożonej higieny, ograniczania kontaktów z osobami, które wracają z zagranicy z rejonów zagrożeń, ochrony zdrowia osób pracujących, osadzonych i interesantów. Prowadzone są przesłuchania świadków za pomocą video, ograniczany jest udział publiczności w rozprawach, stosuje się telepracę.”⁵

Prezesa Sądów Apelacyjnych (PSA) w Polsce, zarządzeniami wydawanymi od 12 marca 2020 odwoływali rozprawy w podległych im sądach od 1 kwietnia 2020 do 30 kwietnia 2020. Każde z tych zarządzeń ma inną treść. Niektóre zostały zmienione wydanymi później zarządzeniami. (Zob. np. zarządzenie PSA w Szczecinie z 13 marca 2020, w sprawie zmiany zarządzenia z 12 marca 2020)⁶

W komunikacie z 17 marca 2020 Ministerstwo Sprawiedliwości przypomniało, że „ani minister, ani urząd nie mogą zdecydować o zawieszeniu czy ograniczeniu pracy sądów oraz wstrzymaniu biegu terminów procesowych i materialnoprawnych. Wymagają one interwencji legislacyjnej”.⁷

Komunikatem z 22 marca 2020, Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało, „że u jednej z sędziów orzekających w Sądzie Rejonowym Katowice-Wschód potwierdzono zakażenie koronawirusem. W związku z tym, decyzją miejscowej Inspekcji Sanitarnej, kwarantanną zostały objęte osoby, które miały bezpośredni kontakt z sędzią. Budynek sądu przy ul. Francuskiej w Katowicach pozostaje zamknięty”. Budynek miał następnie przejść dezynfekcję, rozprawy zostały odwołane. Pozostałe czynności uzależniono od decyzji Inspektora Sanitarnego.⁸

W ustawie z 31 marca 2020 („tarcza antywirusowa”) znajduje się kilka rozwiązań dotyczących funkcjonowania sądów. „Ministerstwo Sprawiedliwości zaproponowało rozwiązania polegające na możliwości powierzenia wykonywania niecierpiących zwłoki

⁵ <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/komunikat-w-sprawie-organizacji-pracy-sadow>

⁶ <https://www.szczecin.sa.gov.pl/download/a-021-20-20-1584106978.pdf>

⁷ <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/sprawne-funkcjonowanie-wymiaru-sprawiedliwosci-w-sytuacjach-nadzwyczajnych>

⁸ <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/zamkniety-budynek-sadu-rejonowego-w-katowicach>

zadań innemu sądowi. Uproszczony został tryb delegowania sędziów do innego sądu. Czynności delegowania sędziego i wyznaczenia innego sądu będą wykonywane przez organy sądowe, zgodnie z poszanowaniem zasady niezawisłości sędziowskiej i na czas z góry określony. Umożliwi to wsparcie sądów, które pracują w niedostatecznej obsadzie, a rozpoznają sprawy pilne, zarówno własne jak i powierzone. Nowelizacja szczegółowo określa rodzaj spraw, które uznaje się za pilne. Są to m.in. sprawy dotyczące nieletnich, tymczasowe aresztowanie czy ENA (Europejski Nakaz Aresztowania)⁹.

2.1. Reakcja sądów, sędziów i obywateli

Jak wynika z cytowanych zarządzeń, stanowisk i komunikatów, brak było jednego, ustalonego i skoordynowanego sposobu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w początkowym okresie rozwoju pandemii. Nie został przyjęty modelowy sposób działania, unikano wydania wiążących decyzji.

Niewątpliwie, sądy są w podejmowaniu decyzji niezależne, na co zwraca również uwagę Ministerstwo Sprawiedliwości w swoim stanowisku. Podejmowaniu działań zarządczych w skali kraju może również nie sprzyjać rozdzielenie władzy w sądzie na podległych ministrowi sprawiedliwości dyrektorów, zapewniających organizacyjne funkcjonowanie sądów; oraz prezesów, odpowiadających za pion orzecznicy. (art. 9a § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych)

Decyzje dotyczące ograniczania funkcjonowania sądów podejmowane były indywidualnie przez prezesów sądów apelacyjnych. Podstawa prawna takich zarządzeń może budzić wątpliwość, zwłaszcza, że nawet wydający zarządzenia prezentują niejednolite stanowisko co do szczegółowej postawy prawnej.

Przykładowo, jest nią dla Prezesa Sądu Apelacyjnego w Szczecinie art. 54 ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych, dla PSA w Gdańsku art. art. 22 § 1 pkt 1 i 54 § 2 cyt. ustawy, a dla PSA w Rzeszowie także art. 9a § 1 cyt. ustawy.

Art. 54. § 1. Do budynków sądowych nie wolno wnosić broni ani amunicji, a także materiałów wybuchowych i innych środków niebezpiecznych. Nie dotyczy to osób wykonujących w budynkach sądowych obowiązki służbowe wymagające posiadania broni.

⁹ <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/sejm-przyjal-nadzwyczajne-przepisy-ustawowe-dla-wymiaru-sprawiedliwosci>

§ 2. Prezes sądu może zarządzić stosowanie środków zapewniających bezpieczeństwo w budynkach sądowych oraz zapobiegających naruszaniu zakazu, o którym mowa w § 1. W takim przypadku do ochrony budynków sądowych oraz osób w nich przebywających stosuje się przepisy o ochronie osób i mienia.

Cytowany przepis dotyczy bezpieczeństwa budynku sądowego i jego ochrony przed typowymi zagrożeniami, jednak wykorzystanie go do odwoływania rozpraw, ograniczenia możliwości osobistego kontaktu z organami sądu, czy nawet wstrzymania działalności sądu z powodu pandemii może budzić wątpliwość.

Każdorazowo decyzję o odwołaniu rozprawy może podjąć referent sprawy, może ją podjąć także przewodniczący wydziału.

Decyzje o wstrzymaniu przyjmowania interesantów przez sądowe sekretariaty czy punkty obsługi interesanta powinny być również analizowane z punktu widzenia dostępu do sądu, o którym mowa w art. 45 Konstytucji RP.

Zupełnie na marginesie warto wspomnieć, że w zarządzeniach prezesów sądów pojawiły się także treści związane ze stosunkiem pracy sędziów i pracowników, na przykład sugestia rozważenia wykorzystania zaległych urlopów wypoczynkowych. (Zob. § 3 Zarządzenia Prezesa i Dyrektora Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie 6/20 z 12 marca 2020)

Należy też przypomnieć, że w trakcie pandemii niektóre sądy objęto kwarantanną, a ich funkcjonowanie zostało całkowicie wstrzymane. To między innymi sądy rejonowe w Janowie Lubelskim i w Biłgoraju. Funkcjonowanie tych sądów nie zostało wstrzymane przez ich prezesów, ale decyzją właściwego organu sanitarnego. Prezesi sądów wyższego rzędu jedynie poinformowali o zaistniałym fakcie i zapewnili minimum organizacyjne funkcjonowania jednostek poprzez przyjmowanie poczty kierowanej do sądu.

Sąd Rejonowy Katowice – Wschód w Katowicach po wykonaniu w nim dezynfekcji został przywrócony do użytku, jednak rozpoznanie spraw zostało w nim wcześniej odwołane z wyjątkiem spraw pilnych. Znajdujący się na stronie internetowej sądu wykaz spraw pilnych jest charakterystycznym przykładem sposobu funkcjonowania sądu w czasie pandemii. Sprawy pilne, wymienione w wykazie, są w sporej części odwołane.¹⁰

¹⁰ http://www.katowice-wschod.sr.gov.pl/application/assets/zarzadzenia_prezesa/30_wykaz_spraw_pilnych.pdf

Kwarantanną objęci zostali także poszczególni sędziowie i prezesi sądów. W sytuacji kwarantanny osoby orzekającej, decyzje dotyczące referatu sędziego podejmuje przełożony. Jak wynika z doniesień prasowych, również sędziowie – członkowie organu noszącego nazwę Krajowej Rady Sądownictwa, zostali skierowani na kwarantannę, a posiedzenie organu przerwano.

Wskazania wymaga, że spośród 15 członków organu większość to prezesi sądów, zatem ich kwarantanna może mieć bezpośredni wpływ na funkcjonowanie podległych jednostek.

2.2. Stan pandemii – „prowizorka sądowa”

W okresie pierwszych tygodni pandemii nie została uruchomiona żadna centralna informacja o sposobie działania sądów, katalogu spraw kwalifikowanych jako pilne, działaniach poszczególnych apelacji, okręgów czy sądów rejonowych. Co więcej, praktyka każdego z okręgów sądowych mogła być swoista i odrębna od pozostałych.

Obywatele zmuszeni byli do ustalania na własną rękę losów ich rozpraw, spraw czy wnoszonych środków odwoławczych. Uniemożliwiono osobisty, fizyczny kontakt z biurami obsługi interesanta i sekretariatami, który dla pewnej grupy osób mających sprawy w sądach jest formą nie tylko najczęściej używaną, ale i jedyną. Część pracowników sądów, w sposób nieformalny kontaktowała się z pełnomocnikami czy stronami postępowania, informując np. o zmianie terminu rozprawy.

Jednym z głównych problemów w toczących się postępowaniach jest bieg terminów do wniesienia środków odwoławczych. Problematyka ta jest również uregulowana w podpisanej przez Prezydenta RP 31 marca 2020 w godzinach wieczornych ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (tzw. „tarcza antykryzysowa”)

Oczywistym jest, że strony mogłyby korzystać z procesowej instytucji wniosku o przywrócenie terminu, jednak wnoszenie tego rodzaju wniosków będzie stanowić kolejne obciążenie dla sądów. Będą również poddane każdorazowo weryfikacji procesowej przez sąd.

2.3. Warszawska innowacja

Symptomatyczne dla stanu pandemii i skali projektowanych ad hoc rozwiązań w sądach było działanie prezesa jednego z największych sądów w Europie – Sądu Okręgowego w Warszawie.

Sąd ten przyjął, zarządzeniem z 20 marca 2020, możliwość zdalnego wnoszenia środków zaskarżenia oraz wniosków o uzasadnienie orzeczenia za pośrednictwem poczty elektronicznej. (Zarządzenie 94/2020, dostępne w BIP¹¹).

Sposób wnoszenia pism jest w pewnym sensie ilustracją działań podejmowanych przez sądy w okresie stanu pandemii. Zezwolono na składanie pism procesowych, w formie elektronicznej, na utworzony adres. Pismo ma być zapisane jako plik .pdf i stanowić załącznik do maila. Załącznik ten następnie ma zostać wydrukowany i uzyskać datę wpływu, tożsamą z datą wydruku, jeśli zostanie wydrukowany przed godziną 14:00. Pismo, wydrukowane i z przystawioną prezentatą (pieczęcią potwierdzającą datę wpływu) skanuje się ponownie i wysyła na adres, z którego zostało przesłane. Do usunięcia braków formalnych wzywa się metodą tradycyjną, za pośrednictwem poczty.

O przyjęciu tego rozwiązania prezes SO w Warszawie poinformowała opinię publiczną między innymi za pośrednictwem konta w serwisie społecznościowym Twitter.¹² W wątku pod postem prezes poinformowała również o motywach takiej decyzji:

„1. I tak później trzeba to będzie zbrakować (podpis!); 2. Musimy to przechować na serwerze - że wydrukowaliśmy dokładnie to, co przyszło, a nie że np coś zgubiliśmy; 3. Bardzo ograniczone możliwości kadrowe. Praca rotacyjna. Ogromny sąd. Ani jednej zbędnej czynności do wykonania”

W zarządzeniu 94/2020 jak w soczewce widać największą bolączkę polskiego wymiaru sprawiedliwości. Brak możliwości skutecznej cyfrowej komunikacji stron postępowania z sądem za pośrednictwem technologii cyfrowej, wymogi formalne pism procesowych, rygorystyczne postrzeganie pisma procesowego jako pisma właśnie.

¹¹ <https://bip.warszawa.so.gov.pl/important/content/5373>

¹² https://twitter.com/joanna_bitner/status/1241125595167236097

2.4. „Zdalna” praca w sądownictwie

Praca sędziów w okresie pandemii również podlegała ograniczeniom. W postępowaniu cywilnym szereg czynności może zostać podjętych na posiedzeniach niejawnych, niewymagających udziału stron.

Powszechnie również wiadomo, że sędziowie pracują poza siedzibą sądów: przygotowując się do rozstrzygnięcia spraw, pisząc uzasadnienia czy sporządzając projekty orzeczeń. Tego rodzaju działania napotykają również na barierę swoistego (wewnętrznego) wykluczenia cyfrowego sędziów. Są oni bowiem pozbawieni zdalnego dostępu do systemów sprawozdawczości sądowej, w których również archiwizuje się czynności i zachowuje ich treść.

Sędzia nie może na przykład zdalnie podpisać przygotowanego przez asystenta projektu orzeczenia, każda z takich czynności wymaga fizycznej obecności i złożenia podpisu na papierowej wersji dokumentu. Przypomnieć również należy, że zaskarżalne postanowienie wydane na posiedzeniu niejawnym musi zostać podpisane w trzech miejscach – pod jego sentencją, uzasadnieniem i zarządzeniem wykonawczym. Umożliwienie elektronicznego podpisania orzeczenia byłoby zatem nie tylko innowacją technologiczną, ale i oszczędnością czasu.

Brak jest narzędzi pozwalających na zdalne, „odmiejscowione” przeprowadzenie posiedzenia sądowego, mimo funkcjonujących w sądach narzędzi do wideokonferencji. Tu również, ze względu na wykluczenie cyfrowe, brakuje dostępu sędziom, gdyż narzędzie wykorzystywane jest wyłącznie na linii „sąd – sąd”.

Kolejnym problemem jest tzw. wysyłka. Sekretariaty sądowe pracują w zmniejszonym składzie osobowym, gdyż szereg pracowników zmuszonych jest do zapewnienia opieki nad dziećmi, członkami rodziny czy przebywa na zwolnieniach lekarskich. Doręczenia sądowe wykonywane przez pocztę uległy również ograniczeniom.

Prezesi niektórych sądów rejonowych podjęli także decyzje o nieprzekazywaniu akt spraw do sądów odwoławczych, poza sprawami pilnymi. W ten sposób wpływ spraw do sądów okręgowych został de facto wstrzymany.

Stan ten potrwa co najmniej do końca kwietnia 2020.

3. Pierwsze miesiące po zakończeniu pandemii – rekomendacje

Wszelkie działania po ustaniu pandemii powinny zostać skierowane na cyfryzację wymiaru sprawiedliwości. Podejmowane w jej trakcie działania były próbą sprostania nadzwyczajnej sytuacji przy użyciu dotychczasowych środków.

Wskazania wymaga, że podejmowane działania były zróżnicowane, niejako dostosowane do specyfiki siedziby i rozmiaru sądu (por. zarządzenie 94/2020 dot. SO w Warszawie). Tego rodzaju działania można uznać za prototypowanie sądowej innowacji i na jej podstawie można podejmować dalsze decyzje i wdrożenia.

Musi jednak zostać określony, na centralnym poziomie zarządzania wymiarem sprawiedliwości, katalog podstawowych założeń i działań służących usprawnieniu działania sądów. Kwestie nieuregulowane w takim planie można przekazać do opracowania poszczególnym apelacjom lub okręgom sądowym. Decydującym kryterium powinien być stan zaawansowania jak i zastosowania konkretnego rozwiązania.

W pierwszej kolejności należy usunąć wskazane „wewnętrzne wykluczenie cyfrowe”, umożliwiając sędziom pracę zdalną z prawdziwego zdarzenia: dostęp zdalny do swoich stanowisk pracy, możliwość podpisu cyfrowego pod orzeczeniami, dostęp służbowy do rejestrów wykorzystywanych w codziennej pracy (np. PESEL SAD, NOE). Kluczowe znaczenie ma tu bezpieczeństwo przyjętych rozwiązań. Umożliwienie bezpiecznej pracy zdalnej powinno zostać poprzedzone budową systemu zabezpieczeń, o podobnych (lub wyższych) parametrach jak zdalna bankowość.

Rozważyć należy również umożliwienie obywatelom i pełnomocnikom składania pism w sposób zdalny, z użyciem platformy ePUAP, która służy do komunikowania się z większością urzędów, ale nie z sądami powszechnymi.

Kolejnym istotnym działaniem musi być przyjęcie katalogu ważności spraw podlegających w pierwszej kolejności rozpoznaniu w normalnych warunkach, aby przeciwdziałać całkowitemu „zatkaniu się” sądów. Podczas „sądowego przestoju” koniecznym będzie ustalenie czy

sprawy zaległe z powodu epidemii traktować jako dodatkową kategorię spraw, która ma zostać rozpoznana „specjalną ścieżką”, czy też stanowią one zwykłą zaległość.

Dotychczasowe pojmowanie „spraw starych”, tj. spraw, które nie zostały załatwione przez rok czy dwa lata mogłoby zostać uzupełnione o kategorię spraw zaległych z powodu epidemii, co powinni rozważyć prezesi sądów apelacyjnych, być może w sposób autonomiczny dla obszaru każdej apelacji.

Należy rozważyć wykorzystanie do maksimum możliwości alternatywnego rozstrzygnięcia sporów (ADR/ODR). Występujące w postępowaniu cywilnym „zawezwanie do próby ugodowej” mogłoby odbywać się przy użyciu środków zdalnej komunikacji, podobnie jak przesłuchania w drodze pomocy sądowej (Cps), przeprowadzane online w formie telekonferencji, bez fizycznej obecności stron w budynku sądu.

Procedura cywilna pozwala na podejmowanie czynności bez fizycznej obecności stron na posiedzeniach niejawnych. Szereg spraw, rozpoznawanych np. w postępowaniu przed sądami rodzinnymi, może zostać rozstrzygniętych właśnie w ten sposób, co w dłuższej perspektywie pozwoli także na ewentualne zdalne rozstrzygnięcie tych spraw.

Ważna będzie komunikacja podejmowanych działań, (infolinia, kampania informacyjna, inne środki przekazu), aby obywatele mieli poczucie, że ktoś zamierza zająć się ich sprawami. Warto również dokonać pewnego rodzaju audytu sposobu zarządzania sądami przez prezesów i dyrektorów na podstawie doświadczeń i wniosków wyciągniętych z obecnej sytuacji.

Konieczna jest współpraca samorządów zawodów prawniczych w opracowaniu rekomendacji dla zbudowania nowoczesnego wymiaru sprawiedliwości. Punktem wyjścia mogą być zarówno postulaty środowisk prawniczych, rekomendacje Kongresu Praw Obywatelskich¹³ jak i strategiczne dokumenty powstałe w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Wreszcie, głównym celem Ministerstwa Sprawiedliwości powinno być przestawienie sądownictwa z papierowego na cyfrowe w dostrzegalnej czasowo perspektywie. Niezależnie od różnic dzielących środowisko sędziowskie, w działaniach tych powinny wziąć czynny udział także stowarzyszenia sędziowskie oraz partnerskie organizacje pozarządowe.

¹³ Zob. np. <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/rekomendacje%202019%2015marca.pdf>, str. 8 i nast.