

Leszek GARLICKI

**Prawo do sądu  
(rozważania de lege fundamentale ferenda)**

The Right to Court Trial

1. Zagadnienia praworządności i różnych form instytucjonalnych jej zagwarantowania zawsze budziły w polskiej doktrynie żywe zainteresowanie<sup>1</sup>, z biegiem lat coraz wyraźniej uświadamiano też sobie, że zapewnienie jednostce należytej ochrony jej praw jest koniecznym warunkiem właściwego funkcjonowania tak państwa, jak i społeczeństwa. Wiele nowych impulsów i dokonań przyniosły w tym zakresie lata osiemdziesiąte, wiele też jednak doniosłych problemów znalazło tylko częściowe rozwiązanie, bądź pozostało nie rozwiązanych w ogóle. Okazją do sformułowania krytycznego bilansu są prowadzone obecnie prace nad przygotowaniem nowej konstytucji Polski, która — niezależnie od meritum przyjmowanych uregulowań — powinna w każdym razie odznaczać się większą szczegółowością, konkretnością i jednoznacznością niż ustawa zasadnicza z 1952 roku<sup>2</sup>. Jest to zwłaszcza niezbędne w odniesieniu do ujęcia praw i wolności jednostki oraz ich gwarancji, bo obecna Konstytucja właśnie w tej materii ciągle stanowi świadectwo czasów, kiedy została uchwalona.

Wśród podstawowych zasad mających służyć ochronie jednostki wymienić można „prawo do ochrony prawnej”, rozumiane jako uprawnienie jednostki, by wszystkie sprawy i spory jej dotyczące mogły znajdować rozpozna-

<sup>1</sup> Zob. m.in. prace J. Ziemińskiego: *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa w PRL*, Lublin 1966 oraz *Zagadnienia prawne systemu kontroli administracji w PRL*, Lublin-Rzeszów 1977.

<sup>2</sup> Zob. zwłaszcza wypowiedzi zawarte w PiP nr 10/1987.

nie i rozstrzygnięcie przed organami stwarzającymi maksymalną gwarancję podejmowania obiektywnych, sprawiedliwych i słuszych decyzji. Jest to oczywiście ujęcie bardzo szerokie i wyodrębnić można przynajmniej trzy płaszczyzny przejawiania się „prawa do ochrony prawnej”.

Pierwsza (instytucjonalna), to istnienie i właściwe zorganizowanie organów, których zadaniem jest ochrona prawna jednostki. Wkraczamy tu w kwestie systemu oraz ustroju organów ochrony konstytucyjności i praworządności. Nie podejmując bliżej tej problematyki<sup>3</sup>, wydaje się, że obecny katalog tych organów (SN — NSA — sądy powszechne; Trybunał Konstytucyjny; Rzecznik Praw Obywatelskich; prokuratura) nie wymaga rozszerzenia, natomiast wiele regulacji szczegółowych powinno ulec zmianom (by wspomnieć tylko o potrzebie zniesienia kadencyjności SN czy w ogóle — umocnienia gwarancji niezawisłości sędziowskiej), czy też znaleźć odpowiednie oparcie w tekście konstytucji (co dotyczy zwłaszcza NSA i RPO).

Druga płaszczyzna, to właściwe ukształtowanie materialnych podstaw orzekania wymienionych organów. Chodzi tu więc o całość systemu obowiązującego prawa, ale też i o konstytucjonalizację pewnych zasad najważniejszych, co zwłaszcza odnosi się do sfery prawa karnego<sup>4</sup>.

Trzecia płaszczyzna, to istnienie i właściwe ukształtowanie instytucji proceduralnych, umożliwiających jednostce zarówno dostęp do organów mających chronić jej prawa czy wolności, jak też należyłą reprezentację i ochronę interesów w postępowaniu przed tymi organami. Dla obecnego dziesięciolecia charakterystyczne jest akcentowanie tej właśnie płaszczyzny. Nawet bowiem najdoskonalsze treściowo regulacje prawa materialnego mogą pozostać na papierze, gdy zabraknie procedur wymuszających ich realizację i nie brak, niestety, przykładów potwierdzających tę regułę. A przecież do owej doskonałości treściowej jest prawu materialnemu daleko. Stąd znaczne zainteresowanie gwarancjami proceduralnymi, które — w pewnym oczywiście uproszczeniu — koncentrują się wokół dwu zasad podstawowych: prawa do obrony (w szerokim ujęciu, obejmującym nie tylko zespół uprawnień oskarżonego, ale wszelkie sytuacje obrony praw i interesów jednostki w postępowaniach jurysdykcyjnych)<sup>5</sup> oraz prawa do sądu (czy — mówiąc szerzej — dostępu do organów gwarantujących ochronę jej praw czy interesów). To ostatnie o tyle determinuje ogólny kształt „prawa do ochrony prawnej”, iż nawet najdoskonalszy system tych organów może pozostać dla niektórych niedostępny. Przepisy o właściwości zyskują tym samym rolę kluczową i

<sup>3</sup> Zob. L. Garlicki: *Ochrona konstytucyjności i praworządności*, PiP nr 10/1987.

<sup>4</sup> Zob. K. Buchała, L. Kubicki: *Zasady odpowiedzialności karnej w przyszłej konstytucji*, PiP nr 10/1978.

<sup>5</sup> Zob. S. Waltoś: *Proces karny w przyszłej konstytucji PRL*, PiP nr 10/1988

choćby z tego względu muszą być podporządkowane ogólnym gwarancjom konstytucyjnym, wykluczającym możliwość manewrowania tymi przepisami przez ustawodawcę zwykłego. Tym właśnie aspektem prawa do ochrony prawnej pragnę zająć się nieco bardziej szczegółowo, pamiętać jednak należy, iż dostępność sądu (innych organów ochrony prawnej) dla jednostki zależy nie tylko od przepisów o właściwości. Nadmierne koszty sądowe czy adwokackie, brak należytej gwarancji ochrony praw inicjatora postępowania, utrudnienia pewnych kategorii osób (by wspomnieć tylko o więźniach) w dostępie do kwalifikowanej pomocy prawnej też mogą stwarzać prawne czy faktyczne bariery, nawet przy formalnie szerokim ujęciu przepisów o właściwości.

2. Prawo do sądu jest współcześnie powszechnie uznanym elementem konstytucyjnego statusu jednostki. Początkowo formułowane w odniesieniu do odpowiedzialności karnej (tu cofnąć się można aż do Wielkiej Karty Wolności z 1215 r. czy też do polskich przywilejów czerwińskich i jedlneńsko-krakowskich z XV w.), ostatecznie nabrało szerszego charakteru. Obecnie rozumiana jest ona jako gwarancja generalna sądowego rozstrzygnięcia wszelkich spraw i sporów dotyczących jednostki, nadal jednak szczególnie akcentowana jest na tle spraw karnych.

Formuły konstytucyjne są w omawianym zakresie zróżnicowane i — gdy chodzi o państwa rozwiniętej demokracji zachodniej — wskazuje się dwa zasadnicze modele. Pierwszy, „pozwała na powierzenie funkcji orzeczniczych ciałom niesądownym, a więc agencjom administracyjnym, specjalnym trybunałom, organom arbitrażowym itp.; choć z reguły istnieją pewne możliwości odwołania się od rozstrzygnięć tych ciał do sądu, to jednak istnienie sądowej kontroli nie jest nakazem konstytucyjnym. Drugie rozwiązanie natomiast zakazuje konstytucyjnie powierzania funkcji orzeczniczych ciałom niesądownym, chyba że zapewniona zostaje kontrola sądowa nad tymi rozstrzygnięciami. Kontrola ta musi mieć przy tym charakter zupełny, tzn. dotyczyć kwestii tak faktów, jak i prawa”<sup>6</sup>. Przykładem pierwszego z tych systemów są Stany Zjednoczone<sup>7</sup>, a także inne państwa anglosaskie oraz kraje skandynawskie, przykładem drugiego — pozostałe państwa Europy konty-

<sup>6</sup> M. Cappelletti, W. Cohen: *Comparative Constitutional Law*, Indianapolis 1979, s. 201.

<sup>7</sup> Zob. L. Garlicki: *Prawo do sądu*, [w:] *Prawa człowieka*, pod red. Z. Kędzi, t. II (w druku).

mentalnej (zwłaszcza RFN<sup>8</sup>, Francja<sup>9</sup> czy Włochy<sup>10</sup>), a także Japonia<sup>11</sup>. Dla wszystkich państw charakterystyczne jest jednak różnicowanie rozumienia „prawa do sądu” i, w zależności od przedmiotów postępowania, nadanie mu absolutnego charakteru w odniesieniu do spraw karnych, tolerowanie pewnych ograniczeń czy raczej utrudnień proceduralnych, zwłaszcza w sprawach administracyjnych. W większości tych państw możliwe jest też wysuwanie przez jednostkę zarzutu naruszenia konstytucji przez rozstrzygnięcia ją dotyczące i wtedy sprawa zawsze trafi przed sąd bądź trybunał konstytucyjny, stosownie do przyjętego modelu ochrony konstytucji.

W państwach socjalistycznych tradycyjne ujęcie zakresu drogi sądowej ograniczało się do spraw karnych i cywilnych, zaś sprawy o charakterze administracyjnym — nie mówiąc już o konstytucyjnych — pozostawały zwykle poza właściwością sądów. Obecnie sądowa kontrola administracji staje się powoli regułą, w tekstach konstytucyjnych jednak pozostają ujęcia tworzone przed 20 i więcej laty. Rozwiązaniem typowym jest więc pominięcie „prawa do sądu” w postanowieniach o prawach i wolnościach obywateli. Ochrona sądowa jest gwarantowana tylko w związku z pozbawieniem wolności (ale i tu pewne samodzielne uprawnienia ma prokurator), czy „karaniem przestępców”<sup>12</sup>. Funkcje sądów z reguły określa się formułą, iż „wymiar sprawiedliwości sprawowany jest przez sądy”<sup>13</sup>, która nie grzeszy jasnością, a — w kontekście innych przepisów konstytucyjnych — wydaje się raczej odnosić jedynie do spraw karnych lub cywilnych<sup>14</sup>.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Sądowa ochrona tzw. wolności indywidualnych wynika tam wyraźnie z art. 66 Konstytucji. W materiałach podlegających jurysdykcji administracyjnej dostęp do drogi sądowej wynika z orzecznictwa Rady Stanu (zwłaszcza orzeczenie z 17 II 1950 — Dame Lamotte), którą — mimo innego historycznego rodowodu — należy dziś uznawać za organ sądowy (zob. T. R e n o u x: *Le Conseil constitutionnel et l'autorité judiciaire*, Aix-Paris 1984), a w 1987 r. uznany został przez Radę Konstytucyjną za zasadę o randze konstytucyjnej (orzeczenie 86-224 DL z 23 I 1987).

<sup>10</sup> „Wszyscy mogą stawać przed sądem dla obrony swych praw i uzasadnionych interesów” — art. 24 ust. 1 Konstytucji z 1947 r.

<sup>11</sup> „Nikt nie może być pozbawiony prawa dostępu do sądów — art. 32 Konstytucji Japonii z 1946 r.; „... nie może otrzymać ostatecznej władzy orzekania żaden organ lub urząd władzy wykonawczej” (art. 76 ust. 2).

<sup>12</sup> Zob. np. §50 ust. 1 Konstytucji WRL z 1949 r., art. 30 ust. 1 Konstytucji CSRS z 1960 r., art. 31 ust. 2 Konstytucji Rumunii z 1965 r., art. 48 ust. 2 Konstytucji Bułgarii z 1971 r.

<sup>13</sup> Np. §45 ust. 1 Konstytucji WRL, art. 98 ust. 1 Konstytucji CSRS, art. 101 Konstytucji Rumunii, art. 92 Konstytucji NRD z 1968 r., art. 125 Konstytucji Bułgarii, art. 151 Konstytucji ZSRR z 1977 r. (który nieco inaczej jednak rozkłada swe akcenty). Za punkt wyjścia wszystkich tych przepisów należy uznać art. 102 Konstytucji ZSRR z 1936 r.

<sup>14</sup> Niektóre konstytucje mówią bowiem odrębnie o sprawowaniu przez sądy wymiaru sprawiedliwości, a odrębnie o ich właściwości — w zakresie ustalonym ustawą — do kon-

Tylko w konstytucjach ZSRR<sup>15</sup> i NRD<sup>16</sup> można odnaleźć ogólne sformułowanie „prawa do sądu”, jego interpretacja przez ustawodawcę zwykłego jest jednak bardzo różna i np. w NRD prowadzi do wykluczenia jakichkolwiek form sądowej kontroli rozstrzygnięć administracyjnych.

„Prawo do sądu” jest uznanym elementem międzynarodowych konwencji o prawach człowieka. Gwarantują go wszystkie konwencje regionalne, a art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych stanowi, iż „każdy ma prawo do [...] rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciwko niemu w sprawach karnych oraz co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych...” Nie wdając się w bliższe analizy tego postanowienia<sup>17</sup>, należy tylko przypomnieć, iż ustanowiony w nim standard międzynarodowy wiąże m.in. Polskę, która ratyfikowała Pakt w 1977 roku.

3. Obecny stan regulacji konstytucyjnej w Polsce jest w moim przekonaniu wadliwy. Konstytucja PRL nie formułuje w sposób wyraźny „prawa do sądu”. Nakaz zachowania drogi sądowej wynika z niej jednoznacznie tylko w odniesieniu do spraw karnych („Sądy [...] karzą przestępców” — art. 58), natomiast ogólna formuła art. 56 ust. 1 („Wymiar sprawiedliwości w PRL sprawują [...] sądy...”) ma charakter niejasny, od lat jest przedmiotem sporów interpretacyjnych i nie można bezspornie stwierdzić, co z niej wynika w interesującym nas zakresie. Nie wiadomo zwłaszcza, czy i w jakich sprawach spoza prawa karnego istnieć musi właściwość sądów, ani w jakim stopniu dopuszczane jest jej ograniczanie.

Na tym tle ustawodawcy zwykłemu pozostał szeroki zakres swobody w określaniu właściwości sądów i — jak wiadomo — korzystał on z niego w różnym wymiarze i w różny sposób. Nie wdając się tu w systematyczne przedstawianie aktualnego zakresu właściwości sądów, trzeba wskazać, że we wszystkich niemal dziedzinach prawa występują w nim istotne luki. W zakresie prawa administracyjnego — mimo ogromnego kroku naprzód, jakim była reforma z 1980 r. — właściwość NSA oparta jest na zasadzie enumeracji i ustawodawca zwykły dysponuje swobodą jej kształtowania. Pewne politycznie istotne typy decyzji administracyjnych pozostają poza kontrolą sądową, a sama zasada tej kontroli pozbawiona jest konstytu-

---

troli decyzji administracyjnych (np. art. 125 ust. 3 Konstytucji Bulgarii, art. 103 ust. 3 Konstytucji Rumunii).

<sup>15</sup> „Obywatele ZSRR mają prawo do ochrony sądowej przed godzeniem na ich cześć i godność, życie i zdrowie, wolność osobistą i mienie” (art. 57 ust. 2 — zob. też art. 58 ust. 2).

<sup>16</sup> „Każdy obywatel ma prawo być wysłuchany przez sąd” (art. 102).

<sup>17</sup> Zob. L. Garlicki: *Prawo...*

cyjnego zagwarantowania<sup>18</sup>. W zakresie prawa pracy niewątpliwy postęp przyniosła reforma z 1985 roku, ale właściwość sądów nie ma charakteru zupełnego, pewne kategorie spraw i pewne kategorie pracowników nadal pozostają odcięte od drogi sądowej<sup>19</sup>.

W zakresie prawa cywilnego nadal utrzymują się różne ograniczenia właściwości sądów, choć zahamowany został proces ich mnożenia, typowy dla praktyki ustawodawczej lat siedemdziesiątych. Zahamowanie to nie oznaczało jednak likwidacji istniejących luk<sup>20</sup>. W zakresie prawa karnego właściwość sądów jest zupełna, ale tylko, gdy chodzi o odpowiedzialność za przestępstwo. Jeśli natomiast wziąć pod uwagę wszystkie postępowania, gdzie może dojść do ukarania obywatela, to rysuje się tu szereg możliwości działania organów pozasądowych, by wymienić tylko kolegia do spraw wykroczeń, organy orzekające w sprawach celnych, finansowych itp. Prawda, że orzeczenia o pozbawieniu wolności są poddane kontroli sądowej, ale nie dotyczy to wypadków zamiany na areszt nieściągalnej grzywny, orzeczonej przez kolegium do spraw wykroczeń<sup>21</sup>. Grzywny orzekane zaś przez inne organa mogą mieć wysokość drastycznie przekraczającą zarobki przeciętnego obywatela i wyłączenie ich spod kontroli sądu może budzić zastrzeżenia, także w świetle naszych zobowiązań międzynarodowych<sup>22</sup>. Niepokoi też brak konstytucyjnych ograniczeń w ustawodawczym manewrowaniu pojęciem przestępstw i wykroczeń, co pozwala na przesuwanie pewnych czynów z jednej do drugiej kategorii.

Powstaje wreszcie pytanie, czy zupełność drogi sądowej nie powinna być badana także w odniesieniu do pozycji prawnej innych podmiotów. Lata osiemdziesiąte uczyniły nieadekwatnym tradycyjne, dychotomiczne przeciwstawienie państwo — obywatel. Pojawiła się sfera pośrednia, obejmująca różnego rodzaju podmioty zbiorowe, ale cieszące się pewnym stopniem autonomii, samorządności, a więc i ochrony prawnej. Wspomnieć tu można różnego rodzaju samorządy czy organizacje, a także przedsiębiorstwa państwowe czy nawet samorząd lokalny. Wylania się kwestia, w jakim zakresie należy do tych podmiotów odnieść „prawo do sądu”, w każdym jednak razie

<sup>18</sup> Zob. M. Wyrzykowski: *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983, s. 104 i n.; J. Sobczak: *Instytucjonalne gwarancje praworządności w polskim prawie konstytucyjnym*, praca doktorska, Lublin 1988, rozdz. IV.1.c.1.

<sup>19</sup> Zob. T. Zieliński: *Nowy model rozstrzygnięcia sporów pracy i ubezpieczeń społecznych*, PiP nr 2/1986, s. 43 i n.; L. Florek: *Ochrona praw i interesów pracownika*, Warszawa (w druku), rozdz. II par. 3.

<sup>20</sup> Zob. A. Wach: *Kształtowanie się zakresu drogi sądowej w sprawach cywilnych*, NP nr 10/1980.

<sup>21</sup> Zob. J. Jakubowska-Hara: *Sądowa kontrola nad orzecznictwem kolegiów do spraw wykroczeń — problem wciąż aktualny*, PiP nr 3/1989 i cyt. literatura.

<sup>22</sup> L. Garlicki: *Prawo...*

— nawet po ustanowieniu właściwości sądów w sprawach gospodarczych — pozostało tu jeszcze wiele do zrobienia.

Wszystkich tych problemów nie rozwiąże się oczywiście w ramach prac konstytucyjnych — konieczna jest odpowiednia ewolucja ustawodawstwa zwykłego i konsekwentna kontynuacja korzystnych trendów z obecnej dekady. Rolą konstytucji jest jednak nie tylko wytyczanie dalszych dróg rozwoju ustawodawstwa zwykłego, ale też ustanawianie pewnych granic, w których to ustawodawstwo musi pozostawać. Jeśli uznać, że jedną z takich granic jest zakaz pozostawienia obywatela bez ochrony sądu, to obecne uregulowanie konstytucyjne wymaga zasadniczego przekształcenia.

4. Dokonanie tego przekształcenia tylko przez odpowiednie zmiany przepisów o ustroju sądów nie wydaje się jednak możliwe. Prawo do sądu stanowi jedno z podstawowych uprawnień obywatelskich i powinno znajdować uregulowanie w rozdziale (części) konstytucji poświęconej prawom, wolnościom i obowiązkom jednostki. Za nietrafne i przynoszące szkodliwe skutki w praktyce uważam podejście obecnej Konstytucji, gdzie podmiotowe prawo do sądów dedukuje się z przepisów o zadaniach sądownictwa, zwłaszcza ze słynnej formuły o „wymiarze sprawiedliwości”. Nie pozwala to bowiem na jednoznaczne ustalenie zakresu prawa do sądu. Konstytucyjne regulacje, odnoszące się do zadań i zakresu działania sądów, powinny mieć dla określenia pojęcia „prawo do sądu” znaczenie wspomagające, precyzować niektóre kwestie szczegółowe, wskazywać dodatkowe gwarancje (bądź ograniczenia), ale nie mogą zastąpić ujęcia prawa do sądu wśród innych praw obywateli.

Tylko wówczas będzie można mówić o nadaniu temu prawu charakteru zupełnego. Nie rozwijając bowiem bliżej tego problemu można uznać, że w obecnych warunkach naszego kraju żaden inny organ państwowy nie osiągnął jeszcze owego szczególnego powiązania niezawisłości działania, kompetencji merytorycznej i zalet procedury, charakterystycznego dla sądów (i trybunałów). Pełne zagwarantowanie jednostce ochrony prawnej wymaga zapewnienia jej pełnego dostępu do drogi sądowej, żaden inny organ państwowy nie jest tu w stanie sądu zastąpić.

Redagując konstytucyjne ujęcie „prawa do sądu”, należy nawiązać do art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, traktując go jako punkt wyjścia i wychodząc nieco poza przyjęty w nim zakres ochrony. Kolejno zastanowić się więc należy nad konstytucyjną treścią, zakresem przedmiotowym i zakresem podmiotowym omawianego prawa.

5. Treścią „prawa do sądu” byłoby uprawnienie do rozstrzygnięcia sprawy przez bezstronny i niezależny sąd ustanowiony przez ustawę. Byłoby

to więc prawo zwrócenia się do sądu, gwarantujące każdemu pełną do niego dostępność. Nie uważam, by wzorem art. 14 ust. 1 Paktu — należało do konstytucyjnego sformułowania „prawo do sądu” wprowadzać dodatkową charakterystykę tego organu, ustalając cechy, jakim musi on odpowiadać (bezstronny, niezależny, ustanowiony przez ustawę). Dwie pierwsze cechy powinny bowiem wynikać w sposób oczywisty z przepisów konstytucji o ustroju sądów. Warto natomiast zaakcentować element ostatni (sąd ustanowiony przez ustawę; sąd, któremu się z mocy ustawy podlega) dla podkreślenia zakazu tworzenia sądów wyjątkowych czy nadzwyczajnych.

Z takiego określenia „prawa do sądu” nie wynikałaby niezbędnosc rozpatrzenia każdej sprawy od początku do końca przez sądy. Określałoby ono natomiast nakaz, by w każdej sprawie (objętej zakresem prawa do sądu) istniała możliwość ostatecznego jej rozstrzygnięcia na drodze sądowej, a możliwość uruchomienia tej drogi (dostęp do sądu) przyznana by być musiała bezpośrednio samemu zainteresowanemu. Nie byłoby więc przeszkód, by w niektórych typach spraw przyznawać sądom tylko kompetencje kontrolne czy kasacyjne wobec rozstrzygnięć innych organów (jest to oczywiste, np. w odniesieniu do spraw administracyjnych). Dopuszczalne wydawałoby się też ustanawianie alternatywnej właściwości sądu, gdzie od decyzji zainteresowanego zależałby wybór drogi sądowej lub postępowania przed innym organem. Niedopuszczalne byłoby tylko całkowite wykluczenie drogi sądowej przez ustawodawcę.

Treścią „prawa do sądu” byłyby też wymóg stworzenia przez ustawodawcę odpowiednich gwarancji, zapewniających rzeczywistą dostępność drogi sądowej (m.in. w aspekcie finansowym), co zresztą ściśle ząębia się z prawem do obrony (pomocy prawnej).

6. Zakres przedmiotowy „prawa do sądu” należy, moim zdaniem, ująć rozgraniczając odpowiedzialność karną (*sensu largo*) i spory należące do innych dziedzin prawa. Konstytucja mogłaby więc stanowić, że prawo do sądu dotyczy „orzekania o zasadności oskarżenia w sprawach karnych oraz o innych prawach i obowiązkach obywatela”. Takie ujęcie nadawałoby prawo do sądu zakres uniwersalny, tzn. odnosiloby je właściwie do wszystkich spraw i sporów, gdzie określano by odpowiedzialność jednostki bądź inne elementy sytuacji prawnej jednostki.

Powstaje oczywiście pytanie, czy potrzeby życia nie sugerują tu pewnych ograniczeń. Wiadomo przecież, że istnieje szereg spraw drobnych (np. wykroczenia zagrożone niewielką karą grzywny, niektóre inne karane administracyjnie naruszenia prawa, drobne spory pracownicze), którymi nie należy obciążać sądownictwa. Podkreślić jednak należy proponowane tu sformułowanie prawa do sądu ma fakultatywny charakter. Prze-



pisy o postępowaniu zawsze stwarzać musiałyby więc możliwość zwrócenia się do sądu dla ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy, ale też musiałyby do tego zachęcać i mogłyby proponować procedury alternatywne (wzorem np. procedury rozstrzygania sporów pracowniczych). Nie uważam natomiast, by celowe było uzupełnianie konstytucyjnego przepisu o prawie do sądu dodatkową klauzulą dopuszczającą wyjątki dla spraw drobnych, wiadomo bowiem, iż wszelkie takie klauzule kuszą do stosowania wykładni rozszerzającej. Jeszcze niebezpieczniejsze byłoby uznanie, iż wyjątki wynikają *implicite* z tego samego sformułowania prawa do sądu, można je więc wprowadzać wg uznania ustawodawcy zwykłego<sup>23</sup>. Groziłoby to „rozchwianiem” całej normy konstytucyjnej ustanawiającej to prawo.

Dwie kwestie szczegółowe wymagają w tym miejscu zasygnalizowania. Po pierwsze, chodzi o stosunek „prawa do sądu” i instytucji kolegów do spraw wykroczeń. Nie rozwijając szerzej tej kwestii<sup>24</sup>, uważam, że kolegia do spraw wykroczeń w obecnej postaci nie dają zespołu gwarancji niezbędnych dla orzekania o sprawach obywateli. Nieprawidłowe zwłaszcza jest wyłączenie kontroli sądowej nad ich orzeczeniami, prowadzącymi do pozbawienia wolności (zastępczo w razie niemożności uiszczenia kary grzywny) lub do poważnego uszczerbku finansowego (wysokie kary grzywny). To samo dotyczy licznych innych podobnych ciał orzekających. Konstytucja powinna stworzyć stan prawny, który zasadniczo ograniczy możliwość surowego karaniania obywateli na drodze pozasądowej. Powinno to wyrażać się bądź w poddaniu całości orzecznictwa kolegów kontroli sądowej, bądź w zasadniczym ograniczeniu właściwości kolegów (ciał podobnych) czy nawet ich likwidacji. Tak widziana wizja kolegów do spraw wykroczeń sugeruje też zrezygnowanie z nadawania rangi konstytucyjnej tej instytucji.

Po drugie, chodzi o zakres sądowej kontroli nad rozstrzygnięciami administracyjnymi. W tym zakresie odpowiednie rozszerzenie tekstu ustawy zasadniczej wydaje się niezbędne<sup>25</sup>. Konstytucja w przepisach o zakresie działania i właściwości sądów powinna nie tylko wyrażać zasadę sądowej kontroli (bądź też samą instytucję NSA), ale też ustanawiać klauzulę generalną, odnoszącą ową kontrolę do wszystkich rozstrzygnięć administracyjnych, niezależnie od tego, czy przybiorą one postać „decyzji”. Byłoby to oczywiście

<sup>23</sup> Tak w obecnej praktyce jest interpretowany art. 56 ust. 3 Konstytucji PRL — zob. na ten temat S.Włodyka: *Granice konstytucyjnej zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości. Księga pamiątkowa ku czci K.Stefki*, Warszawa 1987, s. 423 i n.

<sup>24</sup> Zob. propozycje L.Garlicki, A.Murzynowski: *Sądownictwo i jego organizacje w nowej konstytucji* (w druku).

<sup>25</sup> Zob. A.Nowakowski: *Konstytucyjne podstawy działalności sądownictwa administracyjnego w Polsce*, PiP nr 4/1985, s. 71-72; P.Sarnecki: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania NSA*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1984, s. 3 i n.

konsekwencją proponowanego tu sformułowania „prawa do sądu” i odpowiadałoby aktualnym trendom ustawodawstwa zwykłego. Sytuacja dojrzała już chyba do stwierdzenia, iż sądową kontrolę (w takiej czy innej formie organizacyjnej bądź proceduralnej) można odnieść do wszystkich bez wyjątku rozstrzygnięć administracyjnych. Gdyby jednak przeważać miało uznanie, iż nie wszystkie z tych rozstrzygnięć możliwe są do poddania kontroli sądowej, to absolutnie niedopuszczalne byłoby formułowanie takich wyjątków bez uprzedniego określenia ich zakresu w postanowieniach ustawy zasadniczej.

Wylania się wreszcie pytanie, czy „prawo do sądu” należy też odnosić do spraw konstytucyjnych, a więc czy powinno ono gwarantować jednostce także dostęp do Trybunału Konstytucyjnego. W żadnym z państw znających instytucję odrębnego sądu konstytucyjnego nie stosuje się takiej wykładni konwencji międzynarodowych ustalających „prawo do sądu”, w Polsce dodatkowo powołać można argument, iż TK świadomie pozostawiony jest (i zapewne będzie) poza systemem sądów. Ale mimo braku stosownych nakazów prawa międzynarodowego w tym zakresie, uzasadnione wydaje się stworzenie jednostce szansy dostępu także do TK. W aspekcie pośrednim szansę taką stwarza procedura „pytań prawnych”, przewidziana ustawą z 29 IV 1985 roku. Wymaga ona właściwego ujęcia, pozwalającego — wzorem innych państw — wszystkim sądom na bezpośrednie zwracanie się do TK z pytaniami prawnymi i usuwającego dławiący tę procedurę filtr obowiązkowego pośrednictwa Pierwszego Prezesa SN czy Prezesa NSA<sup>26</sup>. Nadal jednak zwrócenie się do TK zależeć będzie od uznania sądu, a nie obywatela, i dlatego za warte rozważenia uważam ustanowienie w Polsce instytucji skargi konstytucyjnej. Skargę taką mógłby wносить bezpośrednio do TK każdy, kogo konstytucyjnie ustanowione prawa lub wolności zostałyby naruszone indywidualnymi rozstrzygnięciami organów państwowych. Służyłaby więc skarga konstytucyjna ochronie tylko najważniejszych praw i wolności, a przed nadmiernym obciążeniem skargami chroniłyby TK regulacje proceduralne, ustalające przesłanki wnoszenia skargi konstytucyjnej i dopuszczające wstępną selekcję w celu eliminacji skarg, oczywiście bezzasadnych, nie łączących się z problemami konstytucyjnymi czy pozbawionych szans pozytywnego rozwiązania. Sygnalizuję tu tylko ten problem — często zresztą podnoszony w doktrynie — jako pożyteczne uzupełnienie „prawa do sądu” i ochrony sądowej obywatela.

7. Zakres podmiotowy „prawa do sądu” powinien odnosić się do ochrony praw jednostki. Pojawia się oczywiście pytanie, czy należy je traktować jako prawo człowieka czy też obywatela. Zależy to od ogólnego

<sup>26</sup> Zob. np. L. Garlicki: *Trybunał Konstytucyjny a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*, PiP nr 2/1986, s. 32

rozwiązania podmiotowego zakresu praw i wolności — nie można chyba jednak pozostawać przy obecnej terminologii konstytucyjnej, posługującej się — też zresztą nie zawsze konsekwentnie — terminem „obywatele PRL”. Nie w pełni jasne jest przy tym konstytucyjne znaczenie tego terminu. Rozróżnienie praw i wolności przysługujących tylko obywatelom PRL od przysługujących każdemu człowiekowi znajdującemu się na terytorium PRL wydaje się potrzebne, zwłaszcza że konwencje międzynarodowe nakazują nadanie niektórym prawom (zwłaszcza osobistym) charakter „praw człowieka”.

Nawet jednak, gdyby w konstytucji oddzielać obie te kategorie praw i wolności, wydaje się, że „prawo do sądu” powinno pozostawać ujęte jako prawo tylko obywateli PRL. Stworzenie bowiem zupełności ochrony sądowej, także dla cudzoziemców i bezpaństwowców, mogłoby rodzić problemy, m.in. w związku z kwestiami wzajemności czy z pewnymi potrzebami bezpieczeństwa państwa, ochrony zdrowia itp. Ogólne gwarancje dla tych kategorii osób powinny raczej wynikać z odrębnego postanowienia konstytucji specjalnie poświęconego określeniu ich sytuacji prawnej<sup>27</sup>, szczegółowe regulacje tej sytuacji można jednak pozostawić ustawodawcy zwyklemu.

Wyłania się dalej problem, czy konstytucja nie powinna gwarantować dostępu do sądu także innym podmiotom (organizacjom społecznym, samorządom, jednostkom gospodarczym). Wspominałem już o szczególnej randze tej „sfery pośredniej” i ze wszech miar uzasadniony wydaje się postulat odniesienia do niej ochrony sądowej oraz stworzenia pewnych gwarancji konstytucyjnych w tym zakresie. Nie może to być jednak przedmiotem „prawa do sądu” rozumianym jako uprawnienie jednostki. O ile z takiego ujęcia „prawa do sądu” można wyprowadzać odniesienia do pewnych grupowych form działania jednostek (spółki, organizacje gospodarcze, stowarzyszenia), to jednak nadmierne rozszerzanie zakresu podmiotowego tego prawa zacięłoby samą istotę praw i wolności indywidualnych. Tym właśnie prawom i wolnościom konstytucja powinna gwarantować szczególnie intensywną ochronę i stąd musi je traktować jako odrębną i zamkniętą kategorię.

8. Na zakończenie podkreślić należy, że ogólne konstytucyjne sformułowanie „prawa do sądu” powinno znajdować rozwinięcie w innych normach konstytucji, akcentujących dziedziny o szczególnej wadze. Potrzebny wydaje się więc odrębny przepis o zakazie pozbawiania wolności obywatela (człowieka?), inaczej niż na podstawie orzeczenia sądu, przy czym powinien być on tak sformułowany, by — poza zatrzymaniem — obejmował wszystkie przypadki pozbawienia wolności, z tymczasowym aresztowaniem i zamianą

<sup>27</sup> Zob. Z. Kędzia, [w:] *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1978, s. 341; A. Łopatką: *Pozycja obywatela w przyszłej konstytucji*, PiP nr 10/1987, s. 44.

nieściąganej grzywny włącznie. Zastanowić się należy nad konstytucyjnym zastrzeżeniem tylko dla sądu karania grzywną o znacznej wysokości. Takie regulacje *a limine* zawęziłyby zakres działania pozasądowych organów orzekających.

Poza materią prawnokarną trzeba zastanowić się nad wprowadzeniem do konstytucji uprawnienia jednostki do wynagrodzenia szkody, jaką wyrządziły mu organa państwowe czy osoby urzędowe z naruszeniem prawa oraz ogólniejsze uprawnienie do sądowego dochodzenia poniesionej straty lub doznanej krzywdy<sup>28</sup>. Zakres takich norm konstytucyjnych krzyżowałby się z zakresem „prawa do sądu” dodatkowo potwierdzając jego istnienie dla sytuacji, gdzie najłatwiej o drastyczne naruszenie praw jednostki. Z tego punktu widzenia za niezmiernie ważne uważam też ukształtowanie konstytucyjnych regulacji o nadzwyczajnych stanach zagrożenia państwa. Istotą owych stanów jest ograniczenie praw i wolności obywateli — co sama konstytucja powinna wyraźnie i jednoznacznie enumerować; m.zd. swoistą rekompensatą tych ograniczeń powinno być zachowanie zupełności drogi sądowej dla kontroli decyzji podejmowanych przez organa państwowe. Ochrona praworządności przez niezależne sądy wydaje się w takich sytuacjach szczególnie potrzebna. Ewentualne wyjątki od zupełności drogi sądowej też w sposób wyraźny muszą wynikać z postanowień konstytucyjnych o stanie wyjątkowym czy wojennym. Z punktu widzenia praworządności konstytucyjnej groźniejsze bowiem od ustanawiania w konstytucji pewnych wyraźnych ograniczeń praw i wolności jednostki wydaje się opisywanie tych praw i wolności szerokimi treściowo klauzulami, a równocześnie przyjmowanie, że z takiego ujęcia wynika *implicite* swoboda ustawodawcy zwykłego w ustalaniu wyjątków.

#### S U M M A R Y

The right to legal proceedings constitutes the basic element of an individual right to legal protection understood as a privilege to find hearing and verdict by the organs that give maximum guarantee of administering objective, just and right decisions. The right to legal proceedings is generally recognized in democratic constitutions. It finds its foundation both in the centuries of European tradition and contemporary international law.

In socialist states this right was not fully shaped, but the evolution of courts in Poland in the 1980s marked some positive tendencies in this respect. Some material and

<sup>28</sup> Co byloby nawiązaniem do regulacji znanych już art. 98 ust. 2 i art. 121 Konstytucji marcowej z 1921 r.

---

formal conditions must be fulfilled to make the right to court trial fully instituted in Poland. It should undergo subject and object extension, and extra-jurisdiction organs should be excluded from administering the justice. It is also important that the new Polish constitution gives better guarantees for the right to be observed, especially in view of the new way of interpreting human rights and liberties in modern state.

