

Joanna Juchniewicz¹

O granicach swobody ustawodawcy w kształtowaniu standardów prawa do sądu

Słowa kluczowe: prawo do sądu, ograniczenia prawa do sądu

Keywords: the right to a fair trial, restricting the right to a fair trial

Streszczenie

Konstytucja w art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 statuuje prawo do sądu rozumiane jako prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania przed sądem, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, prawo do wyroku sądowego, tj. prawo uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie oraz zakaz zamykania drogi sądowej służącej dochodzeniu konstytucyjnych praw i wolności. Prawo do sądu nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, przy zastosowaniu reguł określonych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej (ograniczenie musi być wprowadzone ustawą jeżeli jest w demokratycznym państwie prawnym konieczne do ochrony bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, i nie może naruszać istoty prawa i wolności).

Summary

The limits of legislator's leeway in regulation of the constitutional right to a fair trial

In Article 45 section 1 and Article 77 section 2 of the Constitution enacts the right to court understood as the right of access to a court, i.e. the right to initiate proceedings be-

¹ Autorka jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. E-mail: asia.juchniewicz@gmail.com.

fore a court, the right to frame a judicial procedure in accordance with the requirements of fairness and transparency, the right to a ruling by independent and impartial court, i.e. the right to obtain a binding resolution of the case by the court within a reasonable period of time and prohibition of disabling legal means serving the pursuit of constitutional rights and freedoms. The right to a fair trial is not absolute and may be restricted by using the rules set out in Article 31 section 3 of the Constitution (restriction can be introduced by statute only when it is justified in democratic state of law it is necessary to secure protection, public order, protection of the environment, health, public morality, and must not violate the essence of the rights and freedoms).

✱

Jednym z kluczowych praw określających status jednostki w państwie jest prawo do sądu. Umieszczone przez ustrojodawcę w rozdziale II, pośród praw i wolności o charakterze osobistym, prawo do sądu winno być postrzegane nie tylko podmiotowe prawo jednostki, ale także jako jedna z najistotniejszych gwarancji dochodzenia praw i wolności. Nie byłoby w pełni demokratycznego państwa prawa bez możliwości zwrócenia się do sądu w każdej sprawie. Jak podkreśla P. Sarnecki możliwość zwrócenia się do sądu nie może ograniczać się jedynie do „ustalenia statusu prawnego jednostki w sytuacjach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia”². Gwarancyjny charakter prawa do sądu wiąże się z koniecznością określenia czy może być ono ograniczane, a jeżeli tak, to jak daleko może się w tych ograniczeniach posunąć ustawodawca.

W doktrynie prawa konstytucyjnego zwraca się uwagę na to, że konstytucyjne prawo do sądu nie zamyka się jedynie w art. 45 ustawy zasadniczej³, który stanowi w ustępie 1, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, ale obejmuje także art. 77 ust. 2, w myśl które-

² P. Sarnecki, *Artykuł 45*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 1.

³ Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

go ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Różne usytuowanie przepisów dotyczących prawa do sądu wymaga określenia ich wzajemnych relacji. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie przyjmuje, że art. 45 ust. 1 pozytywnie formułuje prawo do sądu, zaś art. 77 ust. 2 zawiera zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw⁴. Należy zatem uznać, że zakaz zamykania drogi sądowej jest dopełnieniem, rozwinięciem prawa do sądu⁵. Jednocześnie należy podkreślić, że zakaz, o którym mowa w art. 77 ust. 2 Konstytucji nie odnosi się do dochodzenia wszelkich praw, jakie w systemie prawa zostały ujęte, a ograniczony jest do dochodzenia konstytucyjnych praw i wolności.

Nie wdając się w szczegółowe rozwinięcie problematyki prawa do sądu⁶ należy przypomnieć, że w nauce prawa uznaje się, że składa się nań kilka elementów takich jak m.in. – prawo do wszczęcia procedury przed sądem (bezstronnym, niezależnym, niezawisłym), prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności, prawo do wyroku sądowego – co uznawane jest za aspekt pozytywny, oraz zakaz zamykania drogi sądowej do dochodzenia konstytucyjnych praw i wolności – negatywny aspekt prawa do sądu.

I.

Konstytucyjne prawo do sądu nie ma charakteru bezwzględnego i może podlegać ograniczeniom ze strony państwa. Ustrojodawca w rozdziale II ustawy zasadniczej w sposób szeroki zakreślił katalog konstytucyjnych praw i wolności. W konsekwencji tego może dojść do powstania kolizji między prawem do sądu a innymi prawami i wolnościami. Kolizji, której usunięcie nie będzie

⁴ Wyrok TK z 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109.

⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 11–12, s. 91.

⁶ Prawo do sądu jest przedmiotem szeregu publikacji naukowych, jak również wielokrotnie stało się przedmiotem orzecznictwa TK. Wyrok TK z 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108, wyrok TK z 7 grudnia 2010 r., P 11/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 128, wyrok TK z 30 października 2012 r., SK 8/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 111, wyrok z 25 lipca 20013 r., SK 17/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 86.

możliwe bez konieczności dokonania ingerencji w to prawo. Stąd za w pełni zasadne należy uznać założenie dopuszczające możliwość dokonania ograniczeń prawa do sądu, przy jednoczesnym nakazie poddania głębszej refleksji kwestii granicy tych ograniczeń, zwłaszcza w kontekście działalności ustawodawcy. Za dopuszczalnością dokonywania ograniczeń wypowiedział się również TK, w którego ocenie „przyjęcie stanowiska, że prawo do sądu, mające charakter formalnej gwarancji, a więc będące instrumentem ochrony praw i wolności, nie może podlegać żadnym ograniczeniom wynikającym z zastosowania ust. 3 art. 31 – prowadziłyby do wewnętrznej sprzeczności regulacji konstytucyjnych. Po pierwsze, nie sposób uzasadnić dlaczego prawa i wolności konstytucyjne mogą podlegać co do zasady ograniczeniom ustawowym przy wystąpieniu przesłanek, o których mowa w art. 31 ust. 3, natomiast prawo będące formalną gwarancją, a więc instrumentalne w stosunku do tej pierwszej grupy praw, nie mogłoby podlegać żadnym ograniczeniom”⁷.

Ustawodawca konstytucyjny przewidział możliwość dokonywania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, stojąc na stanowisku konieczności respektowania idei ograniczoności ograniczeń⁸. Wyrazem tego jest art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, w którym określone zostały warunki dopuszczalności ograniczeń. Konstytucyjne przesłanki ograniczania korzystania z konstytucyjnych praw i wolności opierają się na wymogu formalnym – ograniczenie może być wprowadzone jedynie aktem rangi ustawowej oraz wskazaniu wartości (przesłanki o charakterze materialnym), których ochrona może uzasadniać dokonanie ograniczeń. Wskazane przez ustawodawcę konstytucyjnego przesłanki to bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia, moralności publicznej, ochrona wolności i praw innych osób. Jednocześnie ustawodawca konstytucyjny zastrzegł, że ograniczenia nie mogą naruszać istoty praw i wolności. Art. 31 ust. 3 Konstytucji ma charakter ogólnej klauzuli ograniczającej. Przy zachowaniu wskazanych w nim warunków można dokonać ingerencji w sferę praw i wolności zawartych w Konstytucji z 1997 r., chyba że ustawa zasadnicza w sposób wyraźny zakazuje ingerencji w konkretne prawo lub

⁷ K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109.

⁸ L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 10, s. 6.

wolność⁹. Ustawodawca konstytucyjny nie poprzestał jednakże na ogólnej klauzuli ograniczającej, wprowadzając w odniesieniu do konkretnych wolności i praw dodatkowe, szczególne klauzule ograniczające. W literaturze przedmiotu powszechnie akceptowany jest pogląd, zgodnie z którym określone przez ustawodawcę konstytucyjnego szczególne klauzule ograniczające mają charakter *lex specialis* wobec ogólnej klauzuli zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tym samym gdy zachodzi stosunek pokrywania się przesłanek ograniczających konkretne prawo czy wolność z przesłankami ogólnymi, wskazanymi w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, klauzule szczególne będą wyłączały zastosowanie klauzul ogólnych, (ale tylko tych, w stosunku do których mam miejsce owo pokrywanie się), w pozostałej zaś części, te elementy art. 31 ust. 3, które nie zostały uwzględnione w przepisie szczególnym nadal będą miały zastosowanie¹⁰.

Z taką sytuacją mamy do czynienia na gruncie konstytucyjnego prawa do sądu. Ustawodawca konstytucyjny, w ust. 2 art. 45 określił przesłanki uzasadniające wyłączenie jawności rozprawy, wskazując, że jest to dopuszczalne ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prawny. Tylko dwie przesłanki pokrywają się z przesłankami z art. 31 ust. 3 Konstytucji – bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny, a pozostałe sformułowane zostały w sposób odmienny, szerszy. W szczególności należy zwrócić uwagę, że wśród przesłanek uzasadniających wyłączenie jawności rozprawy znalazła się przesłanka moralności, gdy tymczasem ustrojodawca w art. 31 ust. 3 posłużył się przesłanką moralności publicznej. Treści wypełniające oba pojęcia niewątpliwie są bardzo do siebie zbliżone, zdaniem K. Wojtyczka należy je nawet traktować synonimicznie¹¹, niemniej należy uznać, że przesłanka moralności (pozbawiona dookreślenia, że chodzi o moralność publiczną) obejmuje szerszy desygnat. Uzasadnieniem dla wyłączenia jawności rozprawy może być ochrona nie tylko moralności pu-

⁹ Jak zwraca uwagę L. Garlicki, art. 31 ust. 3 Konstytucji może mieć zastosowanie poza wolnościami i prawami zawartymi w rozdziale II ustawy zasadniczej także w odniesieniu do innych wolności i praw, pod warunkiem, że zostały one ujęte w Konstytucji, *ibidem*, s. 6–7.

¹⁰ L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania...*, s. 7–9.

¹¹ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 192.

blicznej, a więc reguł akceptowanych przez szerokie grupy podmiotów, przez społeczeństwo, ale także moralności pojedynczych podmiotów – reguł akceptowanych, uznawanych przez pojedyncze podmioty. Reasumując w odniesieniu do konstytucyjnego elementu prawa do sądu, jakim jest jawność rozprawy sądowej, ograniczenie, polegające na możliwości wyłączenia jawności rozprawy, będzie możliwe nie tylko dla ochrony wymienionych w art. 45 ust. 2 wartości, ale także dla ochrony pozostałych, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II.

Analizując przesłanki uzasadniające wprowadzanie ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu, należy wyjść od przesłanki natury formalnej – dokonywania ograniczeń w formie ustawy. Przyjęcie zasady, w myśl której prawa i wolności muszą być regulowane w akcie rangi ustawowej (co nie wyklucza możliwości regulacji w aktach o wyższej mocy prawnej), implikuje wymóg ustanawiania ograniczeń przepisami rangi ustawowej¹². Jak podkreśla L. Garlicki przyjęcie ustawowej formy dokonywania ograniczeń „zapewnia udział parlamentu w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki, a to oznacza jawności procesu decyzyjnego, chroni przed pochopnymi i nieprzemyślanymi posunięciami i pozwala na utrzymanie w ryzach rządowej administracji”¹³. Ten formalny warunek wymaga określenia relacji między ustawą a aktami wykonawczymi do ustaw, rozstrzygnięcia czy dopuszczalnym będzie przeniesienie części regulacji związanych z ograniczaniem praw i wolności na poziom podustawowy, poziom rozporządzeń wykonawczych. Na tym tle, w orzecznictwie sądu konstytucyjnego można mówić o zarysowaniu się dwóch koncepcji – absolutystycznej, która zakłada niedopuszczalność przenoszenia kompetencji do regulowania sfery praw i wolności na rzecz innych podmiotów, co należy rozumieć jako zakaz

¹² W literaturze przedmiotu powszechnie akceptowane jest stanowisko o dopuszczalności wprowadzaniu ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności w aktach rangi ponadustawowej, A. Kubiak, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006, s. 247–248, L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania...*, s. 11.

¹³ L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania...*, s. 10.

regulacji tej sfery w drodze rozporządzeń wykonawczych¹⁴ oraz koncepcji dopuszczającej możliwość pozostawienia pewnego marginesu regulacji dla aktów wykonawczych¹⁵. I jakkolwiek trudno w sposób jednoznaczny przesądzić, który z wymienionych poglądów winien być dominujący w obszarze prawa do sądu, to można przychylić się do sformułowanego przez A. Kubiak twierdzenia, że w odniesieniu do zagadnień związanych z realizacją ograniczeń prawa do sądu regulacja w rozporządzaniu będzie dopuszczalna¹⁶. Sformułowany przez TK nakaz kompletności ustawy, rozumiany jako nadanie regulacjom ustawowym w obszarze materii praw człowieka i obywatela cechy zupełności, oznacza że akt rangi ustawowej musi regulować wszystkie sprawy istotne, a do regulacji w drodze rozporządzenia mogą być skierowane sprawy drugorzędne z punktu widzenia założeń danej regulacji¹⁷. Ponadto w wyroku z 12 marca 2002 r.¹⁸, Trybunał stwierdził, że im bardziej regulacja wiąże się z podstawowymi z punktu widzenia jednostki kwestiami, tym szersza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca należy pozostawiać dla aktów o wykonawczym charakterze. Wymaga to od ustawodawcy znacznie bardziej szczegółowego ujmowania wytycznych, które z racji tego, że nie mają i nie mogą mieć stałego charakteru wymagają ustalenia *a casu ad casum*.

III.

Samo zastosowanie przesłanki formalnej nie jest warunkiem wystarczającym dla wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Ustawodawca konstytucyjny określił przesłanki materialne, wartości, których ochrona może uzasadniać wprowadzenie ograniczeń. Znalazły się wśród nich bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia, moralności publicznej, a także prawa i wolności innych osób¹⁹.

¹⁴ Wyrok TK z 11 maja 1999 r., U 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46.

¹⁵ A. Kubiak, op.cit., s. 249–250, L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania...*, s. 12.

¹⁶ A. Kubiak, op.cit., s. 251.

¹⁷ Postanowienie TK z 15 lutego 2000 r., Ts 168/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 100.

¹⁸ P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14.

¹⁹ Zdaniem L. Garlickiego kolejność wskazanych wartości nie ma znaczenia i wszystkie one w równym stopniu mogą uzasadniać ograniczenia, *Przesłanki ograniczania...*, s. 13.

Wydaje się, że nie wszystkie ze wskazanych przesłanek w równym stopniu stanowić mogą i stanowią podstawę wprowadzania ograniczeń, trudno sobie wyobrazić istnienie kolizji między wartością, jaką jest ochrona środowiska, a prawem do sądu, aczkolwiek wykluczenie takiej sytuacji z góry jest nieuprawnione. Jednak już w odniesieniu do bezpieczeństwa publicznego czy porządku publicznego, jak również zdrowia i moralności publicznej taka zależność może wystąpić znacznie częściej, stanowiąc podstawę wprowadzania ograniczeń.

Pierwsza z przesłanek – bezpieczeństwo – związana jest z funkcjonowaniem państwa w stanie wolnym od zagrożeń, bez względu na to czy owe zagrożenia będą miały charakter zewnętrzny czy wewnętrzny. Bezpieczeństwo jest jednak pojęciem wieloznacznym w tym sensie, że może odnosić się do bardzo różnorodnych aspektów życia, w tym społecznego, politycznego, gospodarczego. Można przyjąć, że pojęcie bezpieczeństwa winno być związane z sytuacją normalnego, wolnego od stanów zagrożeń funkcjonowanie państwa i społeczeństwa²⁰. Bezpieczeństwo, jako przesłanka wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z prawa do sądu, stała się przedmiotem rozważań TK w sprawie o sygnaturze K 21/99. TK, badając zgodność z konstytucją ustawy o dostępie do informacji niejawnych stwierdził, że „Konstytucja uznaje [...] bezpieczeństwo państwa za wartość nadrzędną, która może uzasadniać ograniczenie korzystania z innych praw konstytucyjnych (np. art. 31, 45, 53 i 61 konstytucji)”.

Za najbardziej niejednoznaczną, niedookreśloną wartość uznawana jest wartość porządku publicznego²¹. Zdaniem A. Kubiak wobec stale zmieniających się stosunków społecznych przesłanka porządku publicznego wyma-

²⁰ J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 128.

²¹ K. Wojtyczek porządek publiczny definiuje jako stan harmonijnego współżycia członków społeczeństwa, obejmujący zarówno ochronę interesów jednostek, jak i interesu społecznego, K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, s. 188. Zdaniem M. Wyrzykowskiego jest to dyrektywa organizacji życia publicznego, która ma na celu zapewnienie minimalnego poziomu uwzględnienia interesu publicznego. Porządek publiczny to także organizacja społeczeństwa opierająca się na wartościach, które są przez to społeczeństwo akceptowane, M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 50.

ga ciągłego redefiniowania, także dlatego że jest najbardziej pojemną²². Nie wdając się w definicyjne spory można uznać, że porządek publiczny oznacza stan, w który państwo, jego organy, społeczeństwo mogą w sposób normalny, sprawny, zgodny z przyjętymi zasadami funkcjonować²³. Kolejną przesłanką, którą wskazał w art. 31 ust. 3 ustawodawca konstytucyjny jest ochrona środowiska. Zdefiniowanie tego pojęcia nastąpiło w art. 3 pkt. 13 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁴. Ochrona środowiska obejmuje podejmowanie lub zaniechanie działań, umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, w szczególności ochrona środowiska polega na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom oraz przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego.

Stosunkowo jednoznaczna w kontekście jej rozumienia, chociaż jak wskazuje J. Zakolska trudną definicyjnie jest przesłanka zdrowia publicznego²⁵. Zdrowie publiczne odnosi się do sfery życia jednostki, a jego ochrona obejmuje całe spektrum działań. Można wśród nich wskazać działania polegające na zapobieganiu chorobom, zwłaszcza chorobom zakaźnym, opiekę medyczną nad osobami chorymi, rannymi, działania profilaktyczne²⁶. Ostatnią wartością, na jaką powołuje się ustrojodawca, jest przesłanka moralności publicznej. Przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego uznają przesłankę moralności publicznej za mocno kontrowersyjną²⁷, co wynika z faktu, że moralność publiczna rozumiana jest jako zbiór pewnych zasad, reguł uznanych i powszechnie akceptowanych przez społeczeństwo²⁸. Ustawodawca konstytucyjny, poza

²² W ramach pojęcia porządek publiczny mieści się szereg innych pojęć takich jak bezpieczeństwo prawne, porządek prawny op.cit., s. 266.

²³ J. Zakolska, op.cit., s. 130. L. Garlicki, *Artykuł 31*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 24, B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 176.

²⁴ T.j. Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.

²⁵ J. Zakolska, op.cit., s. 122.

²⁶ Ibidem, L. Garlicki, *Artykuł 31...*, s. 26, B. Banaszak, op.cit., s. 178.

²⁷ L. Garlicki, *Artykuł 31...*, s. 26.

²⁸ J. Zakolska, op.cit., s. 133, K. Wojtyczek, op.cit., s. 195–196. Takie rozumienie przesłanki moralności publicznej przyjął również TK, wyrok z 10 grudnia 2014 r., K 52/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 118.

wskazaniem wartości, których ochrona może uzasadniać dokonanie ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, podkreślił, że ograniczenia te nie mogą prowadzić do naruszenia istoty praw i wolności. Oznacza to, że ustawodawca, decydując się na wprowadzenie ograniczeń, nie może naruszać rdzenia, jądra danego prawa czy danej wolności. Powołując się na ugruntowane w tej materii orzecznictwo TK²⁹, w odniesieniu do każdego prawa, każdej wolności można wskazać ich minimalny zakres treściowy, pewne elementy podstawowe, bez których to prawo czy wolność nie będą mogły istnieć³⁰.

IV.

Dla wprowadzenia ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, w tym prawa do sądu, wskazanie jednej z wymienionych w ustępie 3 art. 31 wartości, przy zachowaniu wymogu dokonania ograniczenia w formie aktu rangi ustawowej, nie jest wystarczające. Ograniczenia mogą być wprowadzane jedynie w granicach wyznaczonych wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności³¹. Ustawodawca konstytucyjny podkreślił wymóg konieczności, co oznacza że muszą być one konieczne w demokratycznym państwie prawnym. Zasada proporcjonalności wielokrotnie była przedmiotem rozważań TK. Jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., w orzeczeniu z 26 kwietnia 1995 r.³² Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie”. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria „nadmierności” muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności). Jego adresatem jest państwo, które winno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą”. Podstawo-

²⁹ Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2.

³⁰ L. Garlicki, *Artykuł 31...*, s. 33.

³¹ Szerzej na temat zasady proporcjonalności czytaj J. Zakolska, *op.cit.*, s. 9 i n.

³² K 11/94, OTK ZU 1995, poz. 12.

wym założeniem jest uznanie, że sposób, poziom dokonanych ograniczeń musi znajdować uzasadnienie w potrzebie ochrony wskazanego dobra³³.

Na zasadę proporcjonalności składają się trzy elementy: przydatność, konieczność oraz proporcjonalność *sensu stricto*. Przydatność albo inaczej skuteczność wiąże się z przyjęciem założenia, że sposób dokonywania ograniczenia, dobrane i wykorzystane środki powinny w sposób skuteczny doprowadzić do założonych celów³⁴. Oznacza to, że ustawodawca chcąc dokonać ograniczeń może sięgać tylko po takie środki, które pozwolą mu cel osiągnąć³⁵. Można zatem *a contrario* stwierdzić, że ustawodawca nie może stosować takich środków ograniczeń wolności i praw, które mu osiągnięcie celu utrudnią czy wręcz uniemożliwią³⁶. Konieczność, będąca kolejnym wymogiem składającym się na zasadę proporcjonalności, odnosi się do wyboru środka, który będzie najmniej uciążliwy dla jednostki, spośród tych w równym stopniu przydatnych. Za J. Zakolską trzeba wskazać, że „wymóg konieczności nie zapewnia organowi prawodawczemu wyboru rozwiązania najlepszego z możliwych. Jeżeli organ ten może skorzystać ze środków bardziej uciążliwych i skuteczniejszych oraz mniej uciążliwych, ale za to mniej efektywnych, wówczas użycie środka bardziej restrykcyjnego mogłoby być uznane za niespełniające wymogu proporcjonalności *sensu stricto*”³⁷. Wymóg konieczności nakłada na ustawodawcę obowiązek wnikliwego zbadania i rozważenia, który z ewentualnych, możliwych do zastosowania środków powinien być w danym wypadku zastosowany, by nie naruszyć wskazanego elementu. Ostatnią składową jest proporcjonalność *sensu stricto*, która wymaga zachowania proporcji między ograniczeniem prawa i wolności a celem danej regulacji, co implikuje istnienie związku między środkiem i zamierzonym celem. Spełnienie wymogu proporcjonalności *sensu stricto* zakłada potrzebą wyważenia, znalezienie proporcji, pewnej równowagi między dobrem objętym ochroną a wolnością lub prawem, które mają być ograniczone³⁸.

³³ L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania...*, s. 18.

³⁴ J. Zakolska, op.cit., s. 20.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Jak wskazuje J. Zakolska regulacje pozorne, niecelowe, pozbawione sensu można uznać wręcz za zakazane, J. Zakolska, op.cit., s. 20.

³⁷ Ibidem, s. 26.

³⁸ Tak J. Zakolska, op.cit., s. 28.

V.

Zważywszy na fakt, że prawo do sądu nie ma charakteru absolutnego, ustawodawca może dokonywać jego ograniczeń, o ile spełnione zostaną przesłanki, o których mowa w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Gwarancyjny charakter prawa wymaga jednak od twórców rozwiązań normatywnych szczególnej rozwagi i traktowania każdego przypadku ograniczenia indywidualnie, jednostkowo. Bogate orzecznictwo TK wskazuje na szereg problemów pojawiających się na tle rozumienia prawa do sądu i jego stosowania. Analizując poszczególne elementy składające się na konstytucyjne prawo do sądu (prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania przed sądem, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, prawo do wyroku sądowego, tj. prawo uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie), sąd konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na granice swobody ustawodawcy.

W przywoływanym już orzeczeniu o sygnaturze K 21/99 TK podkreślał, że dla rozumienia prawa do sądu kluczowe znaczenie ma pojęcie sprawy. Według sądu konstytucyjnego pojęcie sprawy wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego oraz podkreślenia, „że jest to pojęcie – co najmniej w pewnej mierze – autonomiczne, którego nie można objaśniać wyłącznie poprzez odniesienia do pojęcia sprawy funkcjonującego na tle poszczególnych gałęzi prawa: karnego, cywilnego czy administracyjnego”. Wąskie ujęcie sprawy, mogłoby skutecznie zablokować urzeczywistnienie prawa do sądu. Kierowanie sprawy do sądu musi prowadzić do wymierzania sprawiedliwości, a więc do rozstrzygania o prawach danego podmiotu. Bez wątplenia do kategorii takich praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą nie tylko te, które są objęte bezpośrednio gwarancjami konstytucyjnymi, ale także wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego. Uzasadnione wydaje się być w związku z powyższym twierdzenie, że ustawodawca, zawężając pojęcie sprawy winien to czynić niezwykle ostrożnie, by faktycznie nie doprowadzić do nie znajdującego uzasadnienia ograniczenia prawa do sądu.

Równie istotnym, co pojęcie sprawy, dla rozumienia prawa do sądu jest właściwe ukształtowanie procedury sądowej. Uznając prawo ustawodawcy do kształtowania procedury sądowej, TK podkreślał, że „niekonstytucyjne

są wszelkie uregulowania, które uniemożliwiają albo nadmiernie utrudniają skuteczną ochronę praw na drodze sądowej, przy czym chodzi tu między innymi o utrudnienia wynikające z nieodpowiedniego ukształtowania procedury”. W ocenie TK naruszenie prawa do sądu może przybrać charakter bezpośredni, poprzez wyłączenie drogi do sądu, może również mieć charakter pośredni, przez takie ukształtowanie wymagań proceduralnych, które czynią uruchomienie postępowania nadmiernie utrudnionym³⁹.

Kolejnym, często poddawanyom rozważaniom sądu konstytucyjnego, elementem budującym prawo do sądu jest zasada sprawiedliwości proceduralnej. Jej źródłem jest art. 45 ust. 1 Konstytucji, jednak TK zwrócił również uwagę na związek wymienionej zasady z wartościami wywodzonymi z art. 2 ustawy zasadniczej – zasady demokratycznego państwa prawnego. Istotą zasady sprawiedliwości proceduralnej jest zapewnienie stronom możliwości korzystania z praw i gwarancji procesowych oraz zagwarantowania rzetelnego i merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Wiąże się z tym prawo strony do wysłuchania, prawo do informowania, prawo do przewidywalności rozstrzygnięcia, sprawne rozstrzygnięcie sprawy w rozsądnym terminie, umożliwienie wszechstronnego zbadania okoliczności sprawy przez sąd, a także ujawnienie w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia⁴⁰. Zasada sprawiedliwości proceduralnej dotyczy wszystkich etapów postępowania i wszystkich rodzajów postępowania. Takie rozumienie powyższej zasady niesie za sobą konsekwencje dla ustawodawcy, który tworząc stosowne regulacje nie może tej zasady oceniać w kategoriach abstrakcyjnych, niezależnie od kategorii spraw, które są przedmiotem rozpoznania sądowego, konfiguracji podmiotowych, znaczenia poszczególnych kategorii praw dla ochrony interesów jednostki itd. Przy czym mimo tych uwag TK stwierdził, że ustawodawca zachowuje w tym zakresie dość znaczne pole swobody, które umożliwia kształtowanie procedur sądowych z uwzględnieniem tych zróżnicowanych czynników i zarazem w sposób stanowiący próbę wyważenia interesów pozostających w pewnym konflikcie⁴¹.

³⁹ Wyrok TK z 2 lipca 2003, K 25/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 60.

⁴⁰ Wyroki TK z 31 stycznia 2005 r., SK 27/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 8, z 14 czerwca 2006 r., K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66, z 9 lutego 2010 r. SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10, z 30 października 2012 r., SK 8/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 111.

⁴¹ Wyrok TK z 12 lipca 2011 r., SK 49/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 55, wyrok TK z 28 lipca 2004 r., P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72.

Z zasadą sprawiedliwości formalnej, zwłaszcza w kontekście jej ograniczeń, wiąże się zasada formalizmu procesowego. Zdaniem TK zasada sprawiedliwości proceduralnej nie sprzeciwia się ustanawianiu procedur wymagających spełnienia przez jednostki określonych wymagań dla realizacji lub ochrony swoich praw. Jednak przyjęte procedury powinny mieć charakter gwarancyjny, tak by dochodzenie do przyznanych praw nie było ograniczane. Wprowadzanie zwiększonych wymogów formalnych w imię sprawności i szybkości postępowania nie zawsze, w ocenie sądu konstytucyjnego, musi stanowić naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu⁴². „Ustawodawca dysponuje stosunkowo szerokim zakresem swobody kształtowania procedur sądowych, w tym ustanawiania wymogów formalnych, które zmierzają do uproszczenia czy przyspieszenia procedur. Formalizm, pomimo że może ograniczyć swobodę co do treści, formy czy terminów, jest nieodzownym elementem sprawnego i rzetelnego postępowania, koniecznym ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa”⁴³. Ale, co podkreśla TK, swoboda ustawodawcy nie jest nieograniczona, jej granice, wyznaczać winien brak możliwości osiągnięcia założonego celu przez dane postępowanie. Naruszenie granic może występować w sytuacji braku odpowiedniego równoważenia mechanizmów procesowych.

Badając zasadność skargi konstytucyjnej, w której skarżąca wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴⁴ w zakresie, w jakim nakazuje on sądowi administracyjnemu pozostawienie bez rozpatrzenia skargi na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, bez możliwości uprzedniego wezwania do uzupełnienia braków w zakresie dokumentacji czyniącej skargę kompletną, z art. 45 ust. 1 Konstytucji, TK podkreślił, że „ustawodawca, zachowując zasadę, że braki formalne środka odwoław-

⁴² Problematyka formalizmu procesowego w postępowaniu cywilnym była przedmiotem orzeczeń TK wyrokach z 20 maja 2008 r., P 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61 i 1 lipca 2008 r., SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101, z 20 grudnia 2007 r., P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161, 17 listopada 2008 r., SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154.

⁴³ K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109.

⁴⁴ Dz.U. 2009, Nr 84, poz. 712, ze zm.

czego skutkują jego odrzuceniem, powinien zrekompensować jej dotkliwość szansą usunięcia braku na wezwanie sądu, także wtedy gdy czynności dokonywane są przez fachowych pełnomocników⁴⁵. I chociaż przepisy przewidujące odrzucenie środka odwoławczego bez wzywania do uzupełnienia braków samoistnie nie naruszają zasady sprawiedliwości proceduralnej, to jednak skorelowanie wymogów formalnych z jednoczesnym wyłączeniem obowiązku sądu wezwania do usunięcia braków należy uznać za rozwiązanie niekonstytucyjne z uwagi na nadmierne (nieproporcjonalne) nagromadzenie środków dyscyplinujących. Dlatego też TK stwierdził, że ustanowienie takich wymogów formalnych wniesienia środka odwoławczego, które czynią korzystanie z niego nadmiernie utrudnionym, jest pośrednim naruszeniem prawa do sądu⁴⁶.

Trybunał odniósł się również do barier ekonomicznych, które mogą prowadzić do ograniczenia w korzystaniu z prawa do sądu. Nie wykluczając możliwości wprowadzania barier o charakterze ekonomicznym, TK zwrócił uwagę, że granice regulacyjnej swobody ustawodawcy są wyznaczone przez zasadę proporcjonalności. Za sprzeczne z zasadą dostępności, zdaniem sądu konstytucyjnego, będzie nie tyle ustanowienie kosztów sądowych lecz zasady ich rozłożenia między uczestników postępowania czy ustanowienie ich na zbyt wysokim poziomie⁴⁷.

Przytoczone, z bogatego w tej materii orzecznictwa TK, poglądy uzasadniają twierdzenie, że problematyka dokonywania ograniczeń konstytucyjnego prawa do sądu generuje wiele wątpliwości i interpretacyjnych trudności. Zważywszy na fakt, że prawo do sądu nie ma charakteru absolutnego, ustawodawca może dokonywać jego ograniczeń, o ile spełnione zostaną przesłanki, o których mowa w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Trudno jest jednak jednoznacznie wskazać wyraźną granicę, po przekroczeniu której ustawodawca naruszy istotę prawa do sądu. I chociaż gwarancyjny charakter tego prawa wymaga od ustawodawcy traktowania każdego przypadku ograniczenia indywidualnie, to w oparciu o wypracowaną przez sąd konstytucyjny linię orzeczniczą można wskazać pewne wytyczne, którym ustawodawca winien się kierować – jak najszersze rozumienie sprawy, zagwarantowanie sprawie-

⁴⁵ Wyrok TK z 30 października 2012 r., SK 8/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 111.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Orzeczenie TK z 24 czerwca 1997 r., K 21/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 23.

dliwości proceduralnej, wiążącej się z rzetelnym rozpatrzeniem sprawy czy zaniechanie nadmiernego formalizmu procesowego.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 11–12.
- Kubiak A., *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006.
- Garlicki L., *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 10.
- Garlicki L., *Artykuł 31*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Sarnecki P., *Artykuł 45*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Wyrzykowski M., *Granice praw i wolności – granice władzy*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998.
- Zakolska J., *Zasady proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.