

**Radosław Puchta<sup>1</sup>**

**Problem standardów organizacyjnych i proceduralnych w zakresie  
sprawowania wymiaru sprawiedliwości w orzecznictwie francuskiej  
Rady Konstytucyjnej**

**Słowa kluczowe:** V Republika Francuska, francuskie orzecznictwo konstytucyjne, Rada Konstytucyjna, prawo do sądu, prawo do rzetelnego procesu

**Keywords:** the French Fifth Republic, French constitutional case law, the Constitutional Council, the concept of due process of law, the right to a fair trial

**Streszczenie**

Niniejszy artykuł ma na celu zarysowanie treści konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu we Francji. Jak dotąd tematyka ta nie doczekała się w polskiej literaturze prawniczej szerszego omówienia. Tymczasem z punktu widzenia badań komparatystycznych Francja jest jednym z istotnych punktów odniesienia. Ponieważ prawo do sądu nie zostało wyrażone w żadnym z aktów konstytucyjnych obowiązujących w V Republice, autor skoncentrował się na orzecznictwie francuskiego sądu konstytucyjnego – Rady Konstytucyjnej, i na tej podstawie zrekonstruował zasadnicze elementy tego prawa. Jednocześnie omówił przeszkody badawcze, jakie wiążą się ze specyfiką francuskiego systemu ustrojowego, lakonicznością tekstów konstytucyjnych, lapidarnością uzasadnień decyzji Rady Konstytucyjnej a także brakiem metodologicznej klarowności oraz terminologicznej spójności jej orzecznictwa. Niezależnie od tych trudności, możliwe okazało się wskazanie zasadniczych elementów prawa do sądu, do których należą: 1) zasada niezależności oraz bezstronności organu sprawującego wymiar sprawiedliwości (nierozzerwalnie zwią-

---

<sup>1</sup> Autor jest pracownikiem Biura Trybunału Konstytucyjnego. E-mail: radoslaw.puchta@gmail.com.

zana ze sprawowaniem funkcji sędowniczej), 2) prawo do efektywnego środka zaskarżenia do sądu, 3) prawo do rzetelnego postępowania sądowego, a także 4) prawa do obrony. Z tych wymagań wynikają szczegółowe gwarancje o charakterze pochodnym. W najnowszych orzeczeniach prawa i zasady składające się na prawo do sądu powiązane zostały przez Radę Konstytucyjną z treścią art. 16 Deklaracji Praw z 1789 r., który nakłada na władze publiczne obowiązek urzeczywistnienia podziału władz oraz zapewnienie gwarancji praw jednostek. Bez prawa do sądu nie można byłoby mówić ani o podziale władz, ani o gwarancji praw, a więc w ogóle nie istniałaby w państwie konstytucja.

## Summary

### **Problem of the organisational and procedural standards concerning judicial system in the case law of the French Constitutional Council**

The aim of this article is to outline the content of a constitutional right to judicial protection in France. Thus far, the subject matter has not received much attention in Polish legal literature. It cannot be denied, however, that from the point of view of comparative legal scholarship, France is one of the most relevant points of reference. As the right to judicial protection has not been clearly expressed in any of constitutional acts of the V<sup>th</sup> Republic, the author has focused on the case-law of the French constitutional court – the Constitutional Council, by reconstructing main elements of the right under consideration. At the same time, scholarly obstacles resulting from the specificity of the French constitutional system have been given due consideration: the laconic wording of constitutional texts, the conciseness of reasons for Constitutional Council's decisions, as well as the lack of methodological clarity and terminological coherence of its jurisprudence. All of the above difficulties notwithstanding, it has been possible to indicate essential elements of the right to judicial protection: 1) the principle of impartiality and independence of a judicial body (associated immanently with performing judicial functions), 2) the right to an effective judicial remedy, 3) the right to a fair trial, as well as 4) the right of defense. Special derivative guarantees result from these requirements. In its most recent jurisprudence, the Constitutional Council has associated the specific rights and principles of which the right to judicial protection is composed with Article 16 of the Declaration of Rights of 1789. According to this provision, public authorities have a duty to implement the separation of powers and to guarantee the protection of rights to individuals. Without the right to judicial protection there would be no separation of powers nor any guarantees of rights, hence there would be no constitution in such a state.

**I.**

Jednym z kluczowych i nieustannie aktualnych zagadnień, jakie są podejmowane w nauce prawa konstytucyjnego w związku z problematyką praw podstawowych, jest kwestia organizacyjnych oraz proceduralnych rozwiązań, które służyłyby zapewnieniu ich efektywnej ochrony. Rozważania na ten temat determinuje założenie, że „pomiędzy prawami podstawowymi, organizacją i procedurami istnieje związek”<sup>2</sup>. Koniecznym elementem treści każdego prawa podstawowego jest jego efektywność (skuteczność). Jednakże gwarancje, jakie wynikają z określonego prawa podstawowego dla konkretnych podmiotów, nie miałyby, zapewne, większego znaczenia, gdyby nie były obudowane instrumentami wyznaczającymi organizacyjne oraz proceduralne ramy ich urzeczywistnienia i ochrony. Z tej perspektywy odpowiednie struktury organizacyjne, a także procedury działania, stają się niezbędne, by państwo mogło wywiązać się z obowiązku zapewnienia poszanowania praw podstawowych. Rozwiązania w tym zakresie mają charakter służebny. Są przede wszystkim środkiem ochrony praw podstawowych. Jednocześnie jednak stają się też celem samym w sobie. Jak stwierdza R. Alexy, „każdemu materialnemu prawu podstawowemu są przypisane prawa do procedur. Jeśli jednak prawa materialne są prawami podstawowymi, to dlaczego nie miałyby być wtedy nimi także «prawa do procedur»? Osadzenie ochrony poprzez procedury w prawach podstawowych uzasadnia w każdym razie argument *prima facie* za jej upodmiotowieniem”<sup>3</sup>. Tak więc „prawo do procedur”, czy też – precyzyjniej – nałożony na prawodawcę obowiązek odpowiadający prawu podmiotowemu jednostki do ustanowienia norm w obszarze organizacji i procedur, jest zarówno środkiem ochrony innych praw podstawowych, jak i samoistnym prawem podmiotowym, które wymaga urzeczywistnienia i ochrony przez państwo.

W ramach kategorii praw do organizacji i procedur<sup>4</sup> zasadnicze znaczenie mają prawa wyznaczające standardy dotyczące rozpatrywania sporów praw-

<sup>2</sup> R. Alexy, *Teoria praw podstawowych*, tłum. B. Kwiatkowska, J. Zajadło, Warszawa 2010, s. 354.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 358.

<sup>4</sup> R. Alexy rozróżnia w ramach tej kategorii cztery grupy: 1) kompetencje prywatnoprawne, 2) procedury sądowe i urzędowe (procedury w węższym sensie), 3) organizacja w węż-

nych między jednostkami lub między jednostką a organami władzy publicznej oraz orzekania o odpowiedzialności za popełnienie przestępstwa (wymiar sprawiedliwości), przez powołane do tego organy państwowe – sądy. System gwarancji ustrojowych i proceduralnych w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości składa się na prawo do ochrony sądowej, określane powszechnie jako „prawo do sądu” (*droit au juge*). Termin ten nie ma we Francji charakteru prawnego<sup>5</sup> ani nawet orzeczniczego<sup>6</sup>. Posługuje się nim, i to właściwie od początku lat 90. XX w.<sup>7</sup>, dogmatyka prawa konstytucyjnego dla oznaczenia koncepcji teoretycznej służącej uporządkowaniu dorobku francuskiego sądu konstytucyjnego – Rady Konstytucyjnej. W tym kontekście prawo do sądu ma charakter „pojęcia ramowego” (*notion cadre*), swoistej „zasady strukturyzującej” (*principe structurant*) *acquis* wypracowane w sprawach dotyczących ustroju i działania wymiaru sprawiedliwości<sup>8</sup>. Rolę normatywnych wzorców kontroli ustaw pełnią zasady ustrojowe oraz prawa o charakterze podmiotowym, będące elementem praw do sądowej ochrony praw i wolności (prawa do sądu).

Ciążący na władzy publicznej obowiązek zagwarantowania odpowiednich standardów orzekania przez sądy jest warunkiem *sine qua non* urzeczywistnienia, ugruntowanej w europejskiej tradycji ustrojowej, koncepcji państwa prawa oraz rządów prawa. Państwo prawa „zostało pomyślane na początku XX w. jako szczególny rodzaj państwa podporządkowanego «rządom prawa»: w takim państwie władza może korzystać wyłącznie ze środków dozwolonych przez obowiązujący porządek prawny, zaś jednostki mają otwartą drogę do wnoszenia skarg sądowych przeciw nadużyciom, jakie jest ona zdolna popełnić”<sup>9</sup>. Z uwagi na doniosłą rolę systemową, gwarancje składające się na prawo do sądu znalazły wysłownienie w szeregu konstytucji

---

szym sensie oraz 4) kształtowanie woli państwa (ibidem, s. 463–374).

<sup>5</sup> Nie został użyty w tekście żadnego z francuskich aktów o charakterze konstytucyjnym.

<sup>6</sup> Nie jest używany w uzasadnieniach Rady Konstytucyjnej (dalej też: RK).

<sup>7</sup> G. Cohen-Jonathan, *Le droit au juge*, [w:] *Gouverner, administrer, juge. Liber amicorum Jean Waline*, Paris 2002, s. 471 i n.; Ph. Terneyre, *Le droit constitutionnel au juge*, „Les Petites Affiches” nr 145, z 4 grudnia 1991 r., s. 4 i n.

<sup>8</sup> P. Spinosi, *Quel regard sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le procès équitable?* „Nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel” 2014, nr 44, s. 27 i 28.

<sup>9</sup> J. Chevallier, *L'État de droit*, Paris 2003, s. 14.

państw europejskich<sup>10</sup>. Traktują o nich postanowienia międzynarodowych aktów ochrony praw człowieka, w tym m.in. art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r.<sup>11</sup> (i ratyfikowanej przez Francję w 1974 r.<sup>12</sup>). Na tej podstawie sądy konstytucyjne i organy międzynarodowej ochrony praw człowieka, rozwijając twórczo test normatywny, wypracowały katalog szczegółowych wymagań organizacyjnych i proceduralnych, adaptując je do zmieniających się warunków sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Odkodowały wymagania niewysłowione wprost w przepisach, sanując tym samym niedostatki tekstu normatywnego.

Nieustannie zmieniające się warunki, w jakich funkcjonuje wymiar sprawiedliwości, rodzą potrzebę poszukiwania rozwiązań gwarantujących możliwie najwyższą jakość oraz sprawność rozpatrywania spraw przez sądy. Pomocne w tym są badania komparatystyczne. Dla polskiej nauki prawa konstytucyjnego Francja pozostaje tradycyjnie jednym z ważnych punktów odniesienia. Jednak polski badacz, poszukując odpowiedzi na pytanie o francuskie standardy w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości oraz procedur sądowych, musi się liczyć z szeregiem trudności, jakie napotka. Może być zdziwiony już samym faktem, że w ojczyźnie praw człowieka pojęcie „rzetelnego procesu” (*procès équitable*) po raz pierwszy pojawiło się uzasadnieniu decyzji

<sup>10</sup> Art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.). Art. 36–40 Konstytucji Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r.; art. 24 i art. 25 Konstytucji Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r.; art. 19 ust. 4 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r.; art. 21 Konstytucji Rumunii z 21 listopada 1991 r.; art. 46–50 Konstytucji Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r.; art. 24 i art. 25 Konstytucji Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r. (przywołane za: *Konstytucje państw Unii Europejskiej. In Varietate Concordia*, red. W. Stańkiewicz, Warszawa 2011).

<sup>11</sup> Dalej: Europejska Konwencja. Zob.: art. 10 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, uchwalonej w Paryżu w dniu 10 grudnia 1948 r., art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku w dniu 16 grudnia 1966 r., a także art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 83/389 z 30 marca 2010 r.).

<sup>12</sup> Upoważnienie do ratyfikacji Europejskiej Konwencji zostało udzielone rządowi francuskiemu przez parlament na podstawie ustawy nr 73–1227 z 31 grudnia 1973 r., „Dziennik Urzędowy Republiki Francuskiej” (dalej: Dz.Urz. RF) z 3 stycznia 1974 r., s. 67. Tekst Europejskiej Konwencji wraz z protokołami oraz zastrzeżeniami rządu francuskiego został opublikowany w Dz.Urz. RF z 4 maja 1974 r., s. 4750–4761.

Rady Konstytucyjnej dopiero w 2003 r.<sup>13</sup>, przy czym trzeba było czekać jeszcze 2 lata, aby w sprawie dotyczącej ustawy o reformie właściwości sądów powszechnych z 2005 r. uznała ona *explicite*, że prawo do rzetelnego procesu jest „zasadą konstytucyjną”<sup>14</sup>. Trudności z precyzyjnym ustaleniem zakresu gwarancji organizacyjnych i proceduralnych w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, a także konkretnej treści praw z nich wynikających, mają jednak charakter obiektywny i ściśle wiążą się ze specyfiką francuskiego systemu ochrony praw podstawowych. Natrafiła na nie zresztą i Rada Konstytucyjna, która, w przeciwieństwie do szeregu europejskich sądów konstytucyjnych i Trybunału strasburskiego, nie otrzymała pierwotnie od ustrojodawcy narzędzi mogących służyć ochronie jednostek w tym zakresie.

## II.

Trudności rodzi już lakoniczność tekstu Konstytucji V Republiki Francuskiej<sup>15</sup>. Zgodnie z francuską tradycją legislacyjną, Konstytucja z 1958 r. nie zawiera odrębnego rozdziału o prawach i wolnościach. W części artykułowanej zawarte są jedynie dwa przepisy materialne wiążące się z ochroną sądową: art. 66, dotyczący zakazu arbitralnego pozbawiania wolności, którego poszanowanie gwarantować ma władza sądowa, oraz art. 66–1, statuujący zakaz kary śmierci<sup>16</sup>. W Konstytucji z 1958 r. zawarte zostały pewne rozwiązania formalno-instytucjonalne, z których część pełni funkcję gwarancyjną w sferze prawa do sądu.

Przede wszystkim, formy ustawy wymaga, w myśl art. 34 ust. 1 *tiret* trzeciej, określenie znamion czynów zabronionych oraz wymiaru kary. Ustawa

<sup>13</sup> Chodzi o decyzje RK: nr 2003–467 DC z 13 marca 2003 r. (pkt 49 uzasadnienia) oraz nr 2003–484 DC z 20 listopada 2003 r. (pkt 83 uzasadnienia).

<sup>14</sup> Decyzja RK nr 2004–510 DC z 20 stycznia 2005 r. dotycząca ustawy o właściwości sądów instancji, sądów bliskich obywatelowi oraz sądów wielkiej instancji (pkt 9 uzasadnienia).

<sup>15</sup> Konstytucja z 4 października 1958 r. (Dz.Urz. RF z 5 października 1958 r., s. 9151–9172, ze zm.; dalej: Konstytucja z 1958 r.).

<sup>16</sup> Art. 66–1 dodany został do tekstu Konstytucji z 1958 r. na mocy ustawy konstytucyjnej nr 2007–239 z 23 lutego 2007 r. dotyczącej zakazu stosowania kary śmierci (Dz.Urz. RF nr 47 z 24 lutego 2007 r., s. 3355, poz. 7).

ma regulować ponadto procedurę karną i amnestię. Jedynie na podstawie ustawy mogą być tworzone nowe struktury sądów czy ustanawiany status członków korpusu sądowego. *Prima facie* zagadnienia, które nie są zastrzeżone do unormowania w ustawie przez art. 34 Konstytucji z 1958 r., mogą być regulowane na podstawie aktów (dekretów) wydawanych przez rząd (art. 37 ust. 1). Jednak w praktyce zakres gwarancji formy ustawy uległ znacznemu poszerzeniu. Rada Konstytucyjna przyjęła, że rozwiązania legislacyjne, które mają wpływ na korzystanie z „prawa do dochodzenia sądowego rozstrzygnięcia sprawy” (*droit d’agir en justice*), wymagają regulacji ustawowej<sup>17</sup>. Tym samym nadała szerokie rozumienie ogólnej klauzuli zawartej w art. 34 ust. 1 *tiret* pierwszy Konstytucji z 1958 r., zgodnie z którą ustawa określać ma wszelkie kwestie odnoszące się do praw obywatelskich oraz podstawowych gwarancji, jakie przyznawane są obywatelom w celu umożliwienia im korzystania z wolności publicznych.

Spośród gwarancji instytucjonalnych zasadnicze znaczenie dla problematyki prawa do sądu mają postanowienia tytułu VIII Konstytucji z 1958 r. „O władzy sądowej” (*De l’autorité judiciaire*). Powierzają one prezydentowi rolę gwaranta niezależności władzy sądowej (art. 64 ust. 1), która ma być strażnikiem wolności indywidualnej jednostek (art. 66 ust. 2)<sup>18</sup>. W realizacji zadań gwaranta niezależności władzy sądowej głowę państwa wspiera Najwyższa Rada Sądownictwa<sup>19</sup> (art. 64 ust. 2). Jej niezależność stanowi warunek niezależności sądów<sup>20</sup>. Przepis regulujący ustrój, kompetencje i zasady działania NRS, czyli art. 65, jest jedną z najbardziej rozbudowanych jednostek redakcyjnych Konstytucji z 1958<sup>21</sup>. W strukturze tego organu wyodrębnione są dwie formacje: jedna wykonująca kompetencje w sprawach sędziów, której przewodniczy pierwszy prezes Sądu Kasacyjnego, oraz druga właści-

<sup>17</sup> Decyzja RK nr 80–119 L z 2 grudnia 1980 r. (pkt 7 uzasadnienia).

<sup>18</sup> R. Puchta, *Republika Francuska*, [w:] *Status prawny sędziego we współczesnych systemach politycznych*, red. P. Mikuli, Koszalin-Gdańsk 2013, s. 110–117; A. Machowska, *Organy ochrony prawnej*, [w:] *Prawo francuskie*, t. II, red. A. Machowska, K. Wojtyczek, Kraków 2005, s. 77–146.

<sup>19</sup> Dalej: NRS.

<sup>20</sup> Decyzja RK nr 2010–611 DC z 19 lipca 2010 r. (pkt 5 uzasadnienia).

<sup>21</sup> W brzmieniu wynikającym z art. 31 ustawy konstytucyjnej nr 2008–724 z 23 lipca 2008 r. o modernizacji instytucji V Republiki, (Dz.Urz. RF nr 171 z 24 lipca 2008 r., s. 11890, poz. 2; dalej: ustawa konstytucyjna z 2008 r.).

wa do spraw prokuratorów, której przewodniczy Prokurator Generalny przy Sądzie Kasacyjnym<sup>22</sup>. Kompetencje nominacyjne na stanowiska sędziowskie przysługują prezydentowi (art. 13 ust. 2)<sup>23</sup>, z tym że sędziowie Sądu Kasacyjnego, pierwsi przewodniczący sądów apelacyjnych i przewodniczący sądów wielkiej instancji powoływani są wyłącznie na wniosek formacji NRS właściwej do spraw sędziów. Pozostałe stanowiska sędziowskie mogą zostać obsadzone po uzyskaniu jej zgody (art. 65 ust. 4)<sup>24</sup>. Sędziowie ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną jedynie przed właściwą do ich spraw formacją NRS (art. 65 ust. 6)<sup>25</sup>. Zgodnie z art. 65 ust. 10 Konstytucji z 1958 r., strona postępowania przed sądem może wnieść wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu na zasadach określonych w ustawie organicznej. Zasada nieusuwalności sędziów, jako zasada konstytucyjna, wysłowiona została *explicite* w art. 64 ust. 4. Pozostałe elementy statusu prawnego członków korpusu sądowego ma regulować ustawa organiczna (art. 64 ust. 3)<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Z wejściem w życie reformy ustrojowej z 2008 r. funkcję przewodniczącego Najwyższej Rady Sądownictwa utracił prezydent Republiki. Jednocześnie funkcję wiceprzewodniczącego odebrano ministrowi sprawiedliwości. Uzasadniane to było chęcią wzmocnienia niezależności sądownictwa względem władzy politycznej. W skład formacji właściwej do spraw sędziów wchodzi, obok pierwszego prezesa Sądu Kasacyjnego, 5 sędziów (sądów powszechnych), 1 prokurator, 1 radca stanu wskazany przez Radę Stanu, 1 adwokat oraz 6 członków mających stosowne kwalifikacje merytoryczne, niebędących parlamentarzystami ani sędziami, powołanych (po dwóch) przez prezydenta, przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego i przewodniczącego Senatu (art. 65 ust. 2). Analogicznie ukształtowany jest także skład formacji właściwej do spraw prokuratorów, z tym że, obok Prokuratora Generalnego przy Sądzie Kasacyjnym, wchodzi do niej 5 prokuratorów i 1 sędzia sądu powszechnego (art. 65 ust. 3).

<sup>23</sup> Akt powołania wymaga kontrasygnaty premiera oraz właściwego ministra, tj. ministra sprawiedliwości (art. 19 Konstytucji z 1958 r.).

<sup>24</sup> Prokuratorzy powoływani są przez prezydenta (kontrasygnata premiera i właściwego ministra również jest wymagana) po uzyskaniu niewiążącej prawnie opinii (*avis simple*) formacji Najwyższej Rady Sądownictwa do spraw prokuratorów (art. 65 ust. 5).

<sup>25</sup> W przypadku prokuratorów Najwyższa Rada Sądownictwa wydaje opinię w postępowaniu dyscyplinarnym, w którym sankcje nakłada organ mający kompetencję nominacyjną – prezydent (art. 65 ust. 7).

<sup>26</sup> Ordonans nr 58–1270 z 22 grudnia 1958 r. wprowadzający ustawę organiczną o statusie członków korpusu sądowego (Dz.Urz. RF z 23 grudnia 1958 r., s. 11551, ze zm.). Zgodnie z art. 1 ordonansu, korpus sądowy (*corps judiciaire*) tworzą: 1) sędziowie i prokuratorzy Sądu



Zarówno treść postanowień tytułu VIII Konstytucji z 1958 r., jak i materiały z prac przygotowawczych do jej uchwalenia, uzasadniają tezę, iż regulacja konstytucyjna dotycząca ustroju i statusu władzy sądowniczej ma jedynie fragmentaryczny charakter. Ustrojodawca konsekwentnie posłużył się w tych przepisach terminem *judiciaire* (np. *autorité judiciaire*), mającym węższe znaczenie niż termin *juridictionnel*. Pojęcie *juridiction* zostało użyte w tekście Konstytucji z 1958 r. tylko w trzech postanowieniach adresowanych do obu pionów sądownictwa (powszechnego i administracyjnego)<sup>27</sup>. Ponadto w 2008 r., w związku ze zmianą brzmienia art. 65 ust. 2, w Konstytucji z 1958 r. znalazło się wyraźne rozróżnienie między pionem sądów powszechnych (*ordre judiciaire*) oraz pionem sądów administracyjnych (*ordre administratif*). Należy w konsekwencji przyjąć, iż gwarancje niezależności i niezawisłości, o których mowa w przepisach tytułu VIII, nie obejmują sądów administracyjnych (w tym także sądów finansowych)<sup>28</sup>. Przepisy te nie mają również charakteru gwarancyjnego dla kategorii sędziów niezawodowych, nienależących formalnie do korpusu sądowego<sup>29</sup>.

Jednocześnie poza tytułem VIII w Konstytucji z 1958 r. nie zostały zawarte żadne inne postanowienia regulujące ustrój władzy sądowniczej oraz standardy rozpoznawania spraw przez organy wymiaru sprawiedliwości

---

Kasacyjny, sądów apelacyjnych i sądów pierwszej instancji, jak również sędziowie i prokuratorzy w strukturach administracji centralnej podległej ministerstwu sprawiedliwości; 2) sędziowie i prokuratorzy powołani przy pierwszym przewodniczącym i prokuratorze generalnym sądu apelacyjnego oraz umocowani do wykonywania swoich obowiązków w sądzie apelacyjnym, do którego zostali powołani, a także we wszystkich sądach pierwszej instancji należących do okręgu sądowego tego sądu apelacyjnego; 3) asesory sądowi (*auditeurs de justice*).

<sup>27</sup> Chodzi o przepis określający zakres immunitetu sądowego prezydenta (art. 67 ust. 2), a także dwa przepisy dotyczące relacji między sądami i Radą Konstytucyjną, czyli art. 61–1 ust. 1, uprawniający wszystkie sądy (*juridictions*) do kierowania pytań priorytetowych o konstytucyjność do Rady Konstytucyjnej, oraz art. 62 ust. 3, zgodnie z którym decyzje RK wiążą wszystkie władze publiczne, wszystkie organy administracyjne i wszystkie sądy (*juridictions*).

<sup>28</sup> X. Prétot, O. Steck, *Uwagi do art. 64*, [w:] *La Constitution de la République française. Analyses et commentaire*, red. F. Luchaire i in., Paris 2009, 1495–1498.

<sup>29</sup> Np. sędziów „blisko obywatela” (*juges de proximité*), powoływanych na 7-letnie kadencje, czy sędziów wybieralnych zasiadających w sądach pracy (*conseillers prud'homaux*) lub trybunałach handlowych (*juges consulaires*).

inne niż sądy powszechne. W jej tekście nie ma zatem przepisu, który mógłby stanowić odpowiednik przepisów o prawie do sądu zawartych w niektórych konstytucjach państwa europejskich, czy w art. 6 ust. 1 EKPC<sup>30</sup>.

### III.

Kolejna trudność wiąże się z wąsko ujętymi kompetencjami Rady Konstytucyjnej. W efekcie, jej orzecznictwo w zakresie standardów sądowego rozpatrywania spraw jednostek zaczęło rozwijać się relatywnie niedawno. Pierwsze próby jego systematyzacji wokół pojęcia „rzetelnego procesu” obserwować można dopiero od 2005 r. Nie powtarzając ustaleń polskiej nauki prawa na temat genezy oraz ewolucji Rady Konstytucyjnej<sup>31</sup>, przypomnieć trzeba, że w założeniach twórców Konstytucji z 1958 r. organ ten nie miał być sądem konstytucyjnym. Utworzony został w celu „zracjonalizowania” parlamentarnego systemu rządów poprzez ograniczenie swobody działania parlamentu oraz wzmocnienia pozycji władzy wykonawczej. Stać się miał regulatorem funkcjonowania organów władzy publicznej, nie zaś stróżem praw i wolności obywateli. Kontrola konstytucyjności ustaw, ograniczona do trybu prewencyjnego i uzależniona od inicjatywy podmiotów politycznych<sup>32</sup>, koncentrować się miała na aspekcie kompetencyjnym i proceduralnym. Wąsko określono spektrum wzorców. Stanowiąc je miały zasadniczo postanowienia części artykułowanej Konstytucji z 1958 r. dotyczące uprawnień prawodawczych parlamentu (art. 34 Konstytucji) oraz trybu ustawodawczego. Na gruncie art. 55 Konstytucji z 1958 r., odczytywanego w związku

<sup>30</sup> W deklaracji praw, dołączonej do projektu konstytucji z 19 kwietnia 1946 r. (odrzuconego w referendum 5 maja 1946 r.), przewidziano art. 11 stanowiący, iż ustawa zapewnia każdemu człowiekowi prawo do uzyskania orzeczenia sądowego (*droit de se faire rendre justice*) a brak środków nie może stanowić ku temu przeszkody.

<sup>31</sup> L. Garlicki, *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993, s. 14–27.

<sup>32</sup> Zgodnie z art. 61 Konstytucji z 1958 r. ustawy organiczne przed ich promulgacją, propozycje ustaw mających stanowić przedmiot referendum ustawodawczego przed ich przełożeniem pod głosowanie, a także regulaminy izb parlamentu przed ich wejściem w życie objęte są kontrolą obligatoryjną (ust. 1). Pozostałe ustawy mogą zostać zaskarżone do RK, przed ich promulgacją, przez prezydenta, premiera, przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego, przewodniczącego Senatu lub grupę 60 deputowanych lub grupę 60 senatorów (ust. 2).

z jej art. 61, utrwalił się w orzecznictwie pogląd, że dopuszczalnym wzorcem kontroli w postępowaniu przed Radą Konstytucyjną nie są postanowienia aktów prawa międzynarodowego<sup>33</sup>, co wykluczyło możliwość uzupełnienia lakonicznego tekstu konstytucyjnego przez proste sięgnięcie po art. 6 EKPC i wypracowane na jego gruncie orzecznictwo strasburskie.

Rada Konstytucyjna stała się rzeczywistym organem sądowej ochrony praw i wolności podstawowych dzięki kreatywnej polityce orzeczniczej, zapoczątkowanej decyzją z 1971 r.<sup>34</sup> W latach 70. XX w. przyjęła pogląd o normatywnym charakterze zarówno samego wstępu do Konstytucji z 1958 r., jak i tekstów oraz zasad, do których odsyła, czyli praw człowieka oraz zasad suwerenności narodowej, określonych w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r., potwierdzonych i uzupełnionych przez wstęp do Konstytucji z 27 października 1946 r. (który odsyła do zasad podstawowych uznanych przez ustawy Republiki oraz praw politycznych, ekonomicznych i społecznych „szczególnie koniecznych w naszych czasach”), a ponadto praw i obowiązków określonych w Karcie Ochrony Środowiska z 2004 r.<sup>35</sup> W ten sposób ukształtowała się koncepcja bloku konstytucyjności, obejmującego już nie tylko wzorce o charakterze formalnym (dotyczące ustroju i kompetencji władz publicznych), lecz także materialne gwarancje ochrony sytuacji prawnej jednostek<sup>36</sup>. Sięgając zwłaszcza do postanowień Deklaracji Praw z 1789 r. oraz zasad utrwalonych w republikańskiej tradycji ustawodawczej, Rada Konstytucyjna zaczęła „odkrywać” stopniowo kolejne szczegółowe elementy składające się na standard prawa do sądu.

We wczesnym orzecznictwie kluczową rolę pełniły pozatekstowe źródła dekodowania wymagań konstytucyjnych, określane we wstępie do Konstytucji z 1946 r. mianem zasad podstawowych uznanych przez ustawy Republiki. Do tej kategorii Rada Konstytucyjna zaliczyła przede wszystkim „pra-

<sup>33</sup> Decyzja RK nr 74–54 DC z 15 stycznia 1975 r. (pkt 3–7 uzasadnienia). Pogląd podtrzymany w późniejszym orzecznictwie (zob. spośród wielu: decyzję RK nr 2006–535 DC z 30 marca 2006 r., pkt 27 uzasadnienia).

<sup>34</sup> Decyzja RK nr 71–44 DC z 16 lipca 1971 r. dotycząca wolności zrzeszenia się.

<sup>35</sup> Dodanej do wstępu konstytucyjnego z 1958 r. na mocy ustawy konstytucyjnej nr 2005-205 z 1 marca 2005 r. dotyczącej Karty Ochrony Środowiska (Dz.Urz. RF nr 51 z 2 marca 2005 r., s. 3697, poz. 2).

<sup>36</sup> Uwagi do decyzji z 16 lipca 1971 r. „Liberté d’association”, [w:] *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. P. Gaïa i in., Paris 2013, s. 337–343.

wa do obrony” (*droits de la défense*). Ich katalog i zakres normowania ulegały stopniowemu uogólnieniu oraz poszerzeniu. Prawa do obrony, jak wynika z decyzji Rady Konstytucyjnej, obejmują nie tylko postępowania karne *sensu stricto*<sup>37</sup>, lecz także inne postępowania o charakterze represyjnym, w szczególności postępowania dyscyplinarne<sup>38</sup>. Odnoszą się też do postępowania w sprawie nałożenia grzywny<sup>39</sup> lub opłat dodatkowych<sup>40</sup>, a nawet postępowań w przedmiocie środków zabezpieczających (*mesures conservatoires*)<sup>41</sup>, czy odmowy wyrażenia zgody na pobyt przez osobę ubiegającą się o azyl<sup>42</sup>. Do praw do obrony należą w szczególności: prawo do sprawiedliwej i rzetelnej procedury, która zapewnia równowagę praw stron postępowania sądowego<sup>43</sup>, prawo do składania wyjaśnień oraz dostępu do akt sprawy przed wydaniem rozstrzygnięcia<sup>44</sup>, prawo do korzystania z pomocy adwokata na każdym etapie postępowania (karnego)<sup>45</sup>, oraz prawo do żądania zawieszenia przez sąd wykonalności decyzji organu administracyjnego<sup>46</sup>.

W późniejszym orzecznictwie Rada Konstytucyjna powiązała wymagania dotyczące organizacji wymiaru sprawiedliwości oraz procedur sądowych z postanowieniami aktów wchodzących w skład tzw. bloku konstytucyjno-

<sup>37</sup> Decyzja RK nr 76–70 DC z 2 grudnia 1976 r. (pkt 2 uzasadnienia).

<sup>38</sup> Decyzja RK nr 77–83 DC z 20 lipca 1977 r., w której Rada Konstytucyjna wprost wskazała, że odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariusza może być egzekwowana wyłącznie przy zastrzeżeniu poszanowania przysługujących mu praw do obrony (pkt 1 uzasadnienia).

<sup>39</sup> Decyzja RK nr 89–268 DC z 29 grudnia 1989 r. (pkt 58 uzasadnienia).

<sup>40</sup> Decyzja RK nr 90–285 DC z 28 grudnia 1990 r. (pkt 57 uzasadnienia).

<sup>41</sup> Decyzja RK nr 90–286 DC z 28 grudnia 1990 r. (pkt 23 uzasadnienia).

<sup>42</sup> Decyzja RK nr 93–325 DC z 13 sierpnia 1993 r. (pkt 84–86 uzasadnienia).

<sup>43</sup> Decyzję RK nr 89–260 DC z 28 lipca 1989 r. (pkt 44 uzasadnienia).

<sup>44</sup> Decyzję RK nr 88–248 DC z 17 stycznia 1989 r. (pkt 29 uzasadnienia).

<sup>45</sup> Decyzje RK: nr 93–326 DC z 11 sierpnia 1993 r. (pkt 12 uzasadnienia), nr 97–389 DC z 22 kwietnia 1997 r. (pkt 19 i 20 uzasadnienia), nr 2004–492 DC z 2 marca 2004 r. (pkt 31 uzasadnienia), nr 2010–32 QPC z 22 września 2010 r. w sprawie *Samir M.* (pkt 5 i 7 uzasadnienia).

<sup>46</sup> Decyzję RK nr 86–224 DC z 23 stycznia 1987 r. dotyczącą ustawy o przekazaniu sądom powszechnym rozpoznawania skarg od decyzji Rady ds. Konkurencji. Rada Konstytucyjna uznała, że „prawo strony wnoszącej skargę przeciw decyzji tego organu do żądania oraz do otrzymania, o ile przemawia za tym stan faktyczny, zawieszenia wykonalności zakwestionowanej decyzji, stanowi fundamentalną gwarancję (*garantie essentielle*) praw do obrony” (pkt 22 uzasadnienia). Szerzej na temat praw do obrony zob.: uwagi do decyzji z 23 stycznia 1987 r. „Conseil de la concurrence”, [w:] *Les grandes décisions...*, s. 66–69.

ści. Zasadnicze znaczenie okazała się mieć Deklaracja z 1789 r. W pierwszej decyzji, w której Deklaracja stała się wzorcem kontroli konstytucyjności (z 1973 r.<sup>47</sup>), Rada Konstytucyjna dostrzegła nieuzasadnione zróżnicowanie podatników w zakresie prawa do przedstawiania dowodów przed sądem na bezzasadność decyzji organu podatkowego. Z tego względu orzekła o naruszeniu zasady równości wobec prawa, wysłowionej w art. 6 Deklaracji z 1789 r. Z czasem osią orzecznictwa dotyczącego prawa do sądu stał się jednak art. 16 Deklaracji, który stanowi, że każde społeczeństwo, w którym nie została zapewniona gwarancja praw, ani nie został ustanowiony podział władz, nie ma w ogóle konstytucji. W 1989 r. Rada Konstytucyjna badała w świetle zasady podziału władz przepisy przyznające Najwyższej Radzie do Spraw Audiowizualnych kompetencję do nakładania kar administracyjnych. O zgodności badanego rozwiązania z art. 16 Deklaracji z 1789 r. przesądziło to, że ustawodawca stworzył możliwość wniesienia do sądu (Rady Stanu) skargi na decyzję tego organu, przy czym skarga ta ukształtowana została jako środek suspensywny, zaś sąd korzystać miał z kompetencji do pełnej kontroli legalności decyzji o nałożeniu kary finansowej (*recours de plein juridiction*)<sup>48</sup>. Z art. 16 Rada Konstytucyjna powiązała tym samym prawo do wniesienia środka zaskarżenia do sądu<sup>49</sup>, które musi mieć charakter efektywny (*droit à un recours juridictionnel effectif*)<sup>50</sup>. W 1996 r. uznała, że nakaz zapewnienia gwarancji praw nie może zostać zrealizowany inaczej, niż przez zapewnienie efektywnego środka zaskarżenia do sądu<sup>51</sup>. W najnowszych decyzjach Rada Konstytucyjna powiązała z art. 16 Deklaracji z 1789 r. również gwarancje prawa do obrony oraz prawo do rzetelnego procesu sądowego<sup>52</sup>.

Nową dynamikę orzecznictwu dotyczącemu standardów prawa do sądu przyniosła reforma ustrojowa z 2008 r., której jednym z filarów stał się me-

<sup>47</sup> Decyzja RK nr 73–51 DC z 27 grudnia 1973 r. (pkt 2 uzasadnienia).

<sup>48</sup> Decyzja RK nr 88–248 DC z 17 stycznia 1989 r. (w szczególności pkt 31 i 32 uzasadnienia).

<sup>49</sup> Decyzja RK nr 93–335 DC z 21 stycznia 1994 r. (pkt 4 uzasadnienia).

<sup>50</sup> Decyzja RK nr 99–422 DC z 21 grudnia 1999 r. (pkt 64 uzasadnienia). Decyzje RK: nr 2006–545 DC z 28 grudnia 2006 r. (pkt 36 uzasadnienia) oraz nr 2007–561 DC z 17 stycznia 2008 r. (pkt 4 uzasadnienia).

<sup>51</sup> Decyzja nr 96–373 DC z 9 kwietnia 1996 r. (pkt 83–85 uzasadnienia).

<sup>52</sup> Decyzje RK: nr 2004–510 DC z 20 stycznia 2005 r. (pkt 9 uzasadnienia) oraz nr 2006–540 DC z 27 lipca 2006 r. (pkt 11 uzasadnienia).

chanizm kontroli następczej ustaw w trybie tzw. pytań priorytetowych o konstytucyjność (*questions prioritaires de constitutionnalité*)<sup>53</sup>. W myśl art. 61–1 Konstytucji z 1958 r.<sup>54</sup>, jeżeli w toku postępowania przed sądem podniesiony zostanie przez stronę zarzut, że przepis ustawowy narusza prawa i wolności, które gwarantuje Konstytucja, postępowanie przed Radą Konstytucyjną może być wszczęte na wniosek Rady Stanu lub Sądu Kasacyjnego. Mechanizm ten wszedł w życie z dniem 1 marca 2010 r.<sup>55</sup> Dzięki reformie z 2008 r. strony postępowania sądowego uzyskały możliwość kwestionowania konstytucyjności ustawowych rozwiązań proceduralnych, które naruszają standardy rozpatrywania spraw przez sądy. Jak precyzuje regulacja o trybie postępowania z pytaniami o konstytucyjność<sup>56</sup>, przedmiotem zaskarżenia na podstawie art. 61–1 Konstytucji z 1958 r. może być każdy przepis ustawowy znajdujący zastosowanie do rozstrzygnięcia sporu (przepis materialny), przepis ustawowy stanowiący podstawę ścigania, jak też relewantny dla sprawy przepis o charakterze proceduralnym (*disposition applicable à la procédure*). Jak pokazują statystyki, w okresie od 5 marca 1959 r. do 1 marca 2010 r. art. 16 Deklaracji z 1789 r. został przywołany w 70 wnio-

<sup>53</sup> Określenie pytania prawnego sądu jako „priorytetowego” może nie wydawać się szczęśliwym tłumaczeniem, znajduje jednak uzasadnienie w charakterze instytucji, który wynika z przepisów regulujących to postępowanie. Zgodnie z art. 23–2 ust. 5 ustawy organicznej o RK, jeśli w toku postępowania przed sądem jednocześnie sformułowano zarzut niezgodności przepisu ustawowego z prawami i wolnościami gwarantowanymi przez Konstytucji oraz zarzut niezgodności takiego przepisu z prawem międzynarodowym, sąd rozstrzyga w pierwszej kolejności (*par priorité*) o przekazaniu pytania. Pojęcie „pytania priorytetowego o konstytucyjność” jest zresztą przyjęte w polskiej literaturze przedmiotu (zob. np.: K. Kubuj, *Priorytetowe pytanie prawne francuskich sądów o zgodność z konstytucją*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1, s. 79–93).

<sup>54</sup> Przepis ten został dodany na mocy art. 29 ustawy konstytucyjnej z 2008 r.

<sup>55</sup> Szczegółowe zasady postępowania określiła ustawa organiczna nr 2009–1523 z 10 grudnia 2009 r. dotycząca wprowadzenia w życie art. 61–1 Konstytucji (Dz.Urz. RF nr 287 z 11 grudnia 2009 r., s. 21379, poz. 1). Regulamin wewnętrzny, uszczegóławiający procedurę rozpoznawania pytań priorytetowych o konstytucyjność przez Radę Konstytucyjną, został ustanowiony decyzją Rady Konstytucyjnej nr 2010–117 ORGA z 4 lutego 2010 r. (Dz.Urz. RF z 18 lutego 2010 r., s. 2986, ze zm.).

<sup>56</sup> Zob. przepisy rozdziału II<sup>bis</sup> (od art. 23–1 do art. 23–12) ordonansu nr 58–1067 z 7 listopada 1958 r. wprowadzającego ustawę organiczną o Radzie Konstytucyjnej (Dz.Urz. RF z 9 listopada 1958 r., s. 10129, ze zm.; dalej: ustawa organiczna o RK), dodane wspomnianą wyżej ustawą organiczną nr 2009–1523.

skach, lecz tylko w 17 przypadkach stał się podstawą orzeczenia przez Radę Konstytucyjną o niekonstytucyjności badanych przepisów a dwukrotnie posłużył za podstawę decyzji o zgodności przy zastrzeżeniu określonego sposobu rozumienia przepisów (*réserves d'interprétation*). Jednak już w ciągu kolejnych 4 lat (do 1 marca 2014 r.) wzorzec ten został powołany ponad 150 razy i w aż 38 sprawach okazał się podstawą stwierdzenia niezgodności z konstytucją a w 18 kolejnych – podstawą zastrzeżenia interpretacyjnego<sup>57</sup>.

#### IV.

Analizę dorobku orzeczniczego Rady Konstytucyjnej w dziedzinie prawa do sądu utrudnia również technika konstruowania uzasadnień decyzji. Są one niezwykle lapidarne. Ograniczają się właściwie do zwięzłego wskazania założeń (*considérants*) mających wpływ na kierunek rozstrzygnięcia, nierzadko przy zastosowaniu równoważników zdań. Technika ta nie pozostawia miejsca na teoretyczne wywody o metodologii dekodowania poszczególnych elementów standardu konstytucyjnego. W konsekwencji, na podstawie treści uzasadnień nie sposób ustalić nawet natury określonych gwarancji. Na przykład, wymóg rzetelnego procesu sądowego kwalifikowany jest raz jako prawo konstytucyjne (*droit au procès équitable*) a raz jako zasada konstytucyjna (*principe du procès équitable*). Niejasna pozostaje także wzajemna relacja poszczególnych elementów prawa do sądu. Rada Konstytucyjna nie przesądziła, czy zidentyfikowanie w decyzjach z lat 2003–2005 prawa do rzetelnego procesu sądowego oraz jego powiązanie z art. 16 Deklaracji z 1789 r. skutkuje utratą samodzielnego bytu prawnego uprzednio „nazwanych” gwarancji, takich jak prawa do obrony, z których ma wynikać nakaz zapewnienia sprawiedliwej oraz rzetelnej procedury zachowującej równowagę praw stron. Często gwarancje te są przywoływane w decyzjach równolegle. W decyzji z 2006 r. Rada Konstytucyjna, powołując się na art. 16 Deklaracji z 1789 r., orzekła, że badany przepis „zapewnia każdej osobie zainteresowanej prawo do skorzystania z efektywnego środka zaskarżenia do sądu, prawo do rzetelnego procesu, a także prawa

<sup>57</sup> Za: R. Fraisse, *L'article 16 de la Déclaration, clef de voûte des droits et libertés*, „Nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel” 2014, nr 44, s. 14.

do obrony”<sup>58</sup>. W decyzji z 2015 r. wskazała z kolei, że art. 16 Deklaracji „gwarantuje osobie zainteresowanej prawo do skorzystania ze skutecznego środka zaskarżenia do sądu, prawo do rzetelnego procesu, a także zasadę kontryktoryjności [postępowania]”<sup>59</sup>.

## V.

Niezależnie od wskazanych trudności, na gruncie obecnego orzecznictwa Rady Konstytucyjnej możliwe jest odtworzenie przynajmniej zarysu ogólnej koncepcji prawa do sądu przez wskazanie poszczególnych, „nazwanych” już wymagań składających się na to prawo. Odnoszą się one zarówno do kwestii organizacji wymiaru sprawiedliwości (pozycji i ustroju organów sądowych), jak i do sposobu rozpatrywania spraw przez sądy.

Jeśli chodzi o wymagania dotyczące organizacji wymiaru sprawiedliwości, to należy w pierwszej kolejności wskazać, że Rada Konstytucyjna, poprzez odwołanie się do ogólnych zasad prawa oraz do Deklaracji z 1789 r., „zneutralizowała” w drodze orzecznictwa ryzyko ograniczonego zakresu normowania art. 64 ust. 1 Konstytucji z 1958 r. Przepis ten, jak było wskazane, obejmuje gwarancją niezależności jedynie sądy powszechne (*autorité judiciaire*), nie zaś wszystkie organy wymiaru sprawiedliwości (*juridictions*). Rada Konstytucyjna uznała jednak, że zasada niezależności oraz bezstronności sądów jest „nierozzerwalnie związana” z wykonywaniem funkcji sądowniczej (*fonction juridictionnelle*)<sup>60</sup>, i to niezależnie od formy organizacyjnej, w jakiej funkcja ta ma być realizowana. Innymi słowy, nakaz zapewnienia niezależności i bezstronności organów orzekających odnosi się do wszelkich przejawów sprawowania wymiaru sprawiedliwości,

<sup>58</sup> Decyzja RK nr 2006–540 DC z 27 lipca 2006 r. (pkt 11 uzasadnienia). Podobnie w decyzjach RK: nr 2007–554 DC z 9 sierpnia 2007 r. (pkt 20 uzasadnienia), nr 2007–561 DC z 17 stycznia 2008 r. (pkt 4 uzasadnienia) oraz nr 2010–38 QPC z 29 września 2010 r. w sprawie *Jean-Yves G.* (pkt 3 uzasadnienia).

<sup>59</sup> Decyzja RK nr 2015–713 DC z 23 lipca 2015 r. (pkt 5 uzasadnienia).

<sup>60</sup> Decyzje RK: nr 92–305 DC z 21 lutego 1992 r. dotycząca ustawy organicznej zmieniającej status prawny członków korpusu sądowego (pkt 64 uzasadnienia) oraz nr 2002–461 DC z 29 sierpnia 2002 r. dotycząca ustawy programującej w zakresie wymiaru sprawiedliwości (pkt 15 uzasadnienia).



a zatem także do sądów administracyjnych, o których Konstytucja z 1958 r. nie wspominała aż do 2008 r.<sup>61</sup> W przypadku sądów administracyjnych podstawą dekodowania zasady niezależności stał się nie art. 64 Konstytucji z 1958 r., lecz zasada podstawowa uznana przez ustawodawstwo Republiki od czasu uchwalenia ustawy z 1872 r. o Radzie Stanu, na podstawie której Rada Stanu uzyskała upoważnienie do orzekania „suwerennie” o sporach z zakresu prawa administracyjnego (*recours en matière contentieuse administrative*) a także o skargach na nieważność aktów administracji publicznej (*demandes d'annulation pour excès de pouvoir*)<sup>62</sup>. Analogiczną gwarancją objęte zostało sądownictwo finansowe<sup>63</sup>. W 2003 r. Rada Konstytucyjna powiązała zasadę niezależności i bezstronności z ogólną zasadą podziału władz, wysłowioną w art. 16 Deklaracji z 1789 r.<sup>64</sup> (przywoływanym niekiedy w związku z art. 64 Konstytucji z 1958 r.). W 2007 r. wskazała *explicite*, że „art. 16 Deklaracji z 1789 r. i art. 64 Konstytucji gwarantują niezależność sądów a także szczególny charakter ich funkcji (*caractère spécifique de leurs fonctions*), których nie może naruszyć ani ustawodawca, ani rząd, ani żaden organ administracji”<sup>65</sup>. Ani ustawodawca,

<sup>61</sup> Pojęcie „sądownictwa administracyjnego” (*ordre administratif*) zostało wprowadzone do Konstytucji z 1958 r. przy okazji zmiany treści jej art. 65 ust. 2 na mocy art. 31 ustawy konstytucyjnej z 2008 r.

<sup>62</sup> Decyzja RK nr 80–119 DC z 22 lipca 1980 r., w której Rada Konstytucyjna stwierdziła, że „z treści art. 64 Konstytucji, jeśli chodzi o sądownictwo powszechne, oraz z zasad podstawowych rozpoznanych przez ustawy Republiki, jeśli chodzi, od czasu wejścia w życie ustawy z 24 maja 1872 r., o sądownictwo administracyjne, wynika, że została zagwarantowana zarówno niezależność sądów, jak i szczególny charakter ich funkcji, w które nie może ingerować ani ustawodawca, ani rząd” (pkt 6 uzasadnienia).

<sup>63</sup> Decyzje RK: nr 2001–448 DC z 25 lipca 2001 r. dotycząca ustawy organicznej o uchwalaniu ustaw finansowych (pkt 105 i 106 uzasadnienia) oraz nr 2014–423 QPC z 24 października 2014 r. w sprawie *Stéphane R. i in.*, dotycząca przepisów ustrojowych regulujących skład Sądu Dyscypliny Budżetowej i Finansowej (*Cour de la discipline budgétaire et financière*) i zasady wyznaczania sprawozdawcy (pkt 9–11 uzasadnienia).

<sup>64</sup> Decyzja RK nr 2003–466 DC z 20 lutego 2003 r. dotycząca ustawy o sądownictwie bliskim obywatelowi (pkt 29 uzasadnienia).

<sup>65</sup> Decyzja nr 2007–551 DC z 1 marca 2007 r. dotycząca ustawy organicznej o procedurze rekrutacji, kształceniu i odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu sądowego (pkt 10 uzasadnienia). W sprawie tej Rada Konstytucyjna badała przepisy, które przewidywały możliwość skierowania przez stronę postępowania przed sądem skargi do ombudsmána (*Médiateur de la République*) na zachowanie sędziego, mające stanowić, zdaniem strony,

ani rząd nie mogą podważać decyzji sądów (co oznacza zakaz naruszania powagi rzeczy osądzonej), kierować pod adresem sądów wiążących poleceń (*injonctions*), zastępować sądów w rozpoznawaniu spraw należących do ich kompetencji (co wyklucza m.in. możliwość wyjęcia sprawy zawisłej przed sądem spod jego jurysdykcji na podstawie decyzji administracyjnej), ani uzależniać użycia środków przymusu w celu egzekucji wyroku sądowego od zachowania określonych środków ostrożności o charakterze administracyjnym (*diligence administrative*)<sup>66</sup>.

Zdaniem Rady Konstytucyjnej, konstytucyjne zasady ustrojowe dotyczące sądów nie stanowią jednak przeszkody ku temu, aby ustawodawca powierzył, na czas określony, funkcję orzekania osobom, które nie są zawodowymi sędziami i nie zamierzają się poświęcić karierze sędziowskiej – pod warunkiem, że „zostaną zapewnione odpowiednie gwarancje realizacji wymagań wynikających z zasady niezależności”<sup>67</sup>. Takie rozwiązania gwarancyjne muszą być zapewnione, na przykład, w przypadku powierzenia funkcji orzekania tzw. sędziom „bliisko obywatela” (*juges de proximité*)<sup>68</sup>, czy członkom rad ławniczych (*conseillers prud’homaux*), wybranym przez przedstawicieli pracodawców i pracowników, którym ustawy przekazują orzekanie w sprawach z zakresu stosunku pracy<sup>69</sup>.

---

delikt dyscyplinarny. Po wniesieniu skargi Mediator miał przeprowadzać postępowanie wyjaśniające, w ramach którego mógłby zażądać od pierwszego przewodniczącego sądu apelacyjnego „wszelkich niezbędnych informacji”. W razie stwierdzenia deliktu, Mediator miał sporządzać raport, który podlegałby opublikowaniu, a także przekazywać skargę ministrowi sprawiedliwości, który mógł podjąć decyzję o skierowaniu wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego. Co prawda ustawodawca zastrzegł, że w ramach tej procedury Mediator nie może oceniać orzeczeń sądowych (*actes juridictionnels*), niemniej Rada Konstytucyjna uznała, że badane rozwiązanie stanowi naruszenie zasad podziału władzy oraz niezależności władzy sądowniczej (pkt 11 uzasadnienia). Umożliwiłaby bowiem Mediatorowi, mającemu ówczesnie status organu administracji, wkraczanie w sferę działalności orzeczniczej sądów. O. Le Bot, *uwagi do decyzji RK nr 2007–551 DC z 1 marca 2007 r.*, „Revue française de Droit constitutionnel” 2007, nr 71, s. 558–564.

<sup>66</sup> Decyzje RK: nr 80–119 DC z 22 lipca 1980 r. (pkt 6 uzasadnienia) oraz nr 98–403 DC z 29 lipca 1998 r. (pkt 46 uzasadnienia). Uwagi do decyzji RK z 22 lipca 1980 r. „Validation d’actes administratifs”, [w:] *Les grandes décisions...*, s. 75–80.

<sup>67</sup> Decyzja RK nr 94–355 DC z 10 stycznia 1995 r. dotycząca ustawy organicznej zmieniającej status członków korpusu sądowego (pkt 29 uzasadnienia).

<sup>68</sup> Decyzja RK nr 2002–461 DC z 29 sierpnia 2002 r. (pkt 16 uzasadnienia).

<sup>69</sup> Decyzja RK nr 2006–545 DC z 28 grudnia 2006 r. (pkt 24 uzasadnienia). Decyzje RK: nr 2010–10 QPC z 2 lipca 2010 r. w sprawie *Consorts C.*, dotyczącą składu morskich sądów

Niezależność sądu w sposób konieczny implikuje nieusuwalność sędziego. Odnosnie do sędziów zawodowych sądów powszechnych, zasada ta wynika bezpośrednio z art. 64 ust. 4 Konstytucji z 1958 r. W przypadku sędziów Rady Stanu nie ma ona wyśłowienia w żadnym tekście normatywnym, zaś gdy chodzi o sędziów sądów administracyjnych niższych instancji – znalazła ona zakotwiczenie na poziomie ustawy<sup>70</sup>. Zasada nieusuwalności jest rozumiana w orzecznictwie konstytucyjnym szeroko. Jak wynika z decyzji RK wydanej jeszcze w 1967 r., zasada ta wyklucza nie tylko odwołanie sędziego, złożenie go z urzędu czy zawieszenie w czynnościach, lecz także przeniesienie sędziego – bez jego zgody – na inne stanowisko służbowe<sup>71</sup>.

Zasada bezstronności, jako zasada nierozzerwalnie związana z wykonywaniem funkcji sądowniczych, wyłącza w szczególności dopuszczalność wszczęcia postępowania sądowego z urzędu (*saisine d'office*). Odnosi się to w sposób bezwzględny do dziedziny prawa karnego (represyjnego). Od zakazu wszczynania postępowania sądowego z urzędu ustawodawca może przewidzieć wyjątki, o ile znajdują one uzasadnienie w świetle interesu ogólnego (*par un motif d'intérêt général*) a jednocześnie zostały zapewnione gwarancje poszanowanie zasady bezstronności organu orzekającego<sup>72</sup>. Zasada bezstronności nakłada też wymóg zachowania rozdzielności różnych funkcji w ramach organu orzekającego, w szczególności ta sama osoba, która podejmowała decyzje w fazie poprzedzającej zasadniczy etap postępowania w sprawie (*fonction de poursuite*), nie może brać udziału przy wydawaniu orzeczenia co do *meritum* (*fonction de jugement*)<sup>73</sup>.

---

handlowych, oraz nr 2010–76 QPC z 3 grudnia 2010 r. w sprawie *Roger L.*, dotyczącą składu sądów do spraw z zakresu ubezpieczenia społecznego. J.B. Perrier, *Indépendance de la justice et soumission à l'autorité hiérarchique*, „Revue française de Droit constitutionnel” 2010, nr 84, s. 841–847.

<sup>70</sup> Art. L. 231–3 kodeksu o sądownictwie administracyjnym.

<sup>71</sup> Decyzja RK nr 67–31 DC z 26 stycznia 1967 r. dotycząca ustawy organicznej zmieniającej status członków korpusu sądowego. Szerzej na ten temat: uwagi do decyzji z 26 stycznia 1967 r. „*Indépendance et inamovibilité des magistrats*”, [w:] *Les grandes décisions...*, s. 347–349.

<sup>72</sup> Decyzja RK nr 2013–352 QPC z 15 listopada 2013 r. w sprawie *Société Mara Télécom* (pkt 6 uzasadnienia).

<sup>73</sup> Decyzje RK: nr 95–360 DC z 2 lutego 1995 r. (pkt 5 i 6 uzasadnienia) i nr 2011–635 DC z 4 sierpnia 2011 r., dotyczącą ustroju sądów karnych orzekających w sprawach nieletnich (pkt 53 uzasadnienia). W decyzji nr 2011–147 QPC z 8 lipca 2011 r. w sprawie *Tarek J.*, Rada Konstytucyjna stwierdziła, że „zasada bezstronności sądów nie stanowi przeszkody, aby sę-

W najnowszej judykaturze konstytucyjnej wymagania niezależności i bezstronności organu rozstrzygającego w sprawie rozszerzone zostały nie tylko na organy sądownictwa dyscyplinarnego<sup>74</sup>, lecz również na niezależne organy administracji (*autorités administratives indépendantes*) w zakresie, w jakim są uprawnione do nakładania sankcji administracyjnych, i to niezależnie od tego, czy organy te zostały przez ustawodawcę zakwalifikowane jako organy sądownicze (np. Komisja ds. Banków<sup>75</sup>,

---

dzia do spraw nieletnich (*juge des enfants*), który prowadził postępowanie dochodzeniowe (*instruction*), po zakończeniu dochodzenia orzekał o zastosowaniu środków opieki, nadzoru i wychowawczych (*mesures d'assistance, de surveillance ou d'éducation*), niemniej „umożliwienie sędziemu do spraw nieletnich, który podejmował środki ostrożności mające pozwolić na ustalenie prawdy materialnej, i który decydował o kierowaniu sprawy nieletniego do sądu do spraw nieletnich, by przewodniczył składowi sądowemu uprawnionemu do nakładania kar [...], narusza w sposób sprzeczny z Konstytucją zasadę bezstronności sądów” (pkt 11 uzasadnienia). Szerzej: Ph. Bonfils, *L'impartialité du juge des enfants*, „Revue française de Droit constitutionnel” 2012, nr 89, s. 168–171.

<sup>74</sup> Decyzja RK nr 2011–199 QPC z 25 listopada 2011 r. w sprawie *Michel G.*, w której zasada niezależności i bezstronności, „nierozzerwanie związana z wykonywaniem funkcji sądowiczych (*fonction juridictionnelle*)”, stanowiła wzorzec kontroli przepisów o sędziu dyscyplinarnym weterynarzy (pkt 11–15 uzasadnienia). Decyzje RK: nr 2011–179 QPC z 29 września 2011 r. w sprawie *Marie-Claude M. i in.*, dotyczącą przepisów o Radzie Dyscyplinarnej Adwokatów (pkt 2 uzasadnienia), i nr 2013–310 QPC w sprawie *Jérôme P.*, dotyczącą przepisów o Radzie Dyscyplinarnej Adwokatów Polinezji Francuskiej (pkt 8–10 uzasadnienia). Warto wskazać, iż w obu sprawach dotyczących ustroju organów sądownictwa dyscyplinarnego adwokatów i trybu postępowania przed tymi organami, wzorcem kontroli była nie tylko zasada niezależności i bezstronności, lecz również zasada równości wobec wymiaru sprawiedliwości (*principe d'égalité devant la justice*).

<sup>75</sup> Decyzja nr 2011–200 QPC z 2 grudnia 2011 r. w sprawie *Banque populaire Côte d'Azur*, w której przedmiotem kontroli były przepisy ustrojowe o Komisji ds. Banków (*Commission bancaire*), mającej zgodnie z ustawą pełnić funkcję „sądu administracyjnego” (*jurisdiction administrative*) w sprawach dotyczących legalności kar nakładanych na podmioty prowadzące działalność kredytową. Zdaniem RK: „kwestionowane przepisy, określając organizację Komisji ds. Banków w ten sposób, że nie została w ramach niej oddzielona, z jednej strony, funkcja prowadzenia dochodzenia (*fonction de poursuite*) w sprawie niezgodnego z prawem działania podmiotów udzielających kredytów (...) i, z drugiej strony, funkcja orzekania o tych naruszeniach (*fonction de jugement*), co może być podstawą nałożenia sankcji dyscyplinarnych, naruszają zasadę bezstronności sądów i, w konsekwencji, muszą być uznane za niezgodne z Konstytucją” (pkt 8 uzasadnienia). J.B. Perrier, *Défaut d'impartialité de la Commission bancaire: d'une décision sans surprise aux effets inattendus d'une décision*, „Revue française de Droit constitutionnel” 2012, nr 91, s. 592–594.

Centralna Komisja ds. Pomocy Społecznej<sup>76</sup>), czy też nie. W decyzji z 2012 r., badając przepisy regulujące skład oraz zasady orzekania o karach finansowych przez Urząd Konkurencji (niezależny organ administracji, któremu ustawodawca nie przypisał charakteru organu sądowniczego), Rada Konstytucyjna uznała, że „zasada podziału władz, ani żadna inna zasada o charakterze konstytucyjnym, nie stanowią przeszkody, aby organ administracji niezależnej, działając w ramach uprawnień władzy publicznej, mógł korzystać z kompetencji do nakładania sankcji w zakresie koniecznym do realizacji powierzonych funkcji, o ile korzystanie z tej kompetencji jest obwarowane przez ustawę rozwiązaniami mającymi zapewnić ochronę praw i wolności konstytucyjnie gwarantowanych; że, w szczególności, muszą być poszanowane zasada ustawowej określoności przestępstw i kar, a także prawa do obrony – zasady znajdujące zastosowanie do każdej sankcji (*sanction*) mającej charakter represyjny (*punition*), nawet jeśli ustawodawca pozostawił orzekanie jej [tej sankcji] organowi niemającemu charakteru sądowniczego (*autorité de nature non juridictionnelle*); że muszą być ponadto poszanowane zasady niezależności i bezstronności, wynikające z art. 16 Deklaracji z 1789 r.”<sup>77</sup>. Pogląd ten został podtrzymany w decyzji z 2013 r. w sprawie dotyczącej przepisów o Urzędzie Regulacji Komunikacji Elektronicznej i Poczty<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Decyzja nr 2012–250 QPC z 8 czerwca 2012 r. w sprawie *Christian G.*, w której Rada Konstytucyjna nie zakwestionowała dopuszczalności powoływania w skład organu wykonującego funkcje sądownicze urzędników wskazanych przez organ nadrzędny (ministra), ale brak ustawowych rozwiązań, które zagwarantowałyby tym osobom niezależność i bezstronność przy orzekaniu. A. Le Quinio, *Le Conseil constitutionnel réaffirme le principe d'impartialité de la fonction juridictionnelle*, „Revue française de Droit constitutionnel” 2012, nr 92, s. 879. Decyzję RK nr 2010–110 QPC z 25 marca 2011 r. w sprawie *Jean-Pierre B.*, dotyczącą zasad kształtowania składu osobowego komisji departamentalnych ds. pomocy społecznej.

<sup>77</sup> Decyzja RK nr 2012–280 QPC z 12 października 2012 r. w sprawie *Société Groupe Canal Plus* (pkt 16 uzasadnienia).

<sup>78</sup> Decyzja RK nr 2013–331 QPC z 5 lipca 2013 r. w sprawie *Société Numéricable SAS* (pkt 10 uzasadnienia). Szerzej na ten temat: A. Oudoul, *Impartialité de l'autorité de régulation des postes et des communications électroniques*, „Revue française de Droit constitutionnel” 2013, nr 93, s. 169–172.

**VI.**

Podstawowym elementem gwarancji materialnych w zakresie prawa do sądu, bez którego nie można byłoby sensownie mówić o sądowej ochronie praw i wolności, jest prawo dostępu do sądu (prawo do wszczęcia procedury przed sądem). Na ustawodawcy ciąży nakaz zapewnienia drogi do sądu osobie, której prawa zostały naruszone<sup>79</sup>. Ustawodawca ma jednak swobodę wyboru właściwej ścieżki dochodzenia ochrony<sup>80</sup>. Nakaz zapewnienia dostępu do sądu nie stanowi też, co do zasady, przeszkody dla ustanowienia przepisów określających przesłanki dopuszczalności wniesienia środka (*règles de recevabilité*)<sup>81</sup> oraz skutki prawne wniesienia<sup>82</sup>, ani nie wyklucza możliwości nałożenia na uczestników postępowania ciężarów finansowych (opłat sądowych), o ile nie prowadzą do naruszeń istoty (*atteintes substantielles*) prawa osoby zainteresowanej do skorzystania z efektywnego środka zaskarżenia do sądu<sup>83</sup>.

W świetle orzecznictwa konstytucyjnego, dostęp do sądu, czy też „prawo do środka zaskarżenia” (*droit au recours*) do sądu, przysługuje wszyst-

<sup>79</sup> Decyzja RK nr 2014–390 QPC z 11 kwietnia 2014 r. w sprawie *Antoine H.* (pkt 4 i 5 uzasadnienia).

<sup>80</sup> W decyzji RK nr 93–327 DC z 19 listopada 1993 r. (pkt 12 uzasadnienia).

<sup>81</sup> Decyzja RK nr 2013–311 QPC z 17 maja 2013 r. w sprawie *Société Écocert France* (pkt 5 uzasadnienia).

<sup>82</sup> W decyzji nr 2010–19/27 QPC z 30 lipca 2010 r. w sprawie *Époux P. i in.*, Rada Konstytucyjna nie podzieliła zarzutu naruszenia prawa do skutecznego środka zaskarżenia do sądu, uznając, że przepisy określające formę, termin oraz skutek niesuspensywny zażalenia na zarządzenie o przeprowadzeniu przeszukania mieszkania, nie naruszają prawa skarżącego do uzyskania, w uzasadnionych przypadkach, unieważnienia czynności podjętych w ramach przeszukania (*annulation des opérations de visite*); co więcej – są one „niezbędne dla zapewnienia skuteczności procedury przeszukania oraz służą realizacji celu o charakterze konstytucyjnym, jakim jest walka z przestępczością skarbową” (pkt 9 uzasadnienia).

<sup>83</sup> Decyzje RK: nr 2011–198 QPC z 25 listopada 2011 r. w sprawie *Albin R.*, dotycząca dopuszczalności obciążenia osoby uprawnionej do skorzystania z prawa pomocy (*aide juridictionnelle*) opłatą na rzecz funduszu emerytalnego adwokatów (*droits de plaidoirie*) w wysokości ok. 8,50 euro (pkt 4 uzasadnienia), a także nr 2012–231/234 QPC z 13 kwietnia 2012 r. w sprawie *Stéphane C.*, dotycząca obowiązku uiszczenia opłaty na poczet pomocy prawnej (*contribution pour l'aide juridique*) w wysokości 35 euro, który nie stanowi, zdaniem RK, „nieproporcjonalnej ingerencji w prawo do skorzystania ze skutecznego środka prawnego do sądu ani w prawo do obrony” (pkt 9 uzasadnienia).

kim podmiotom praw, zarówno osobom fizycznym (obywatelom francuskim, lecz także cudzoziemcom przebywającym na terytorium Francji<sup>84</sup>), jak i osobom prawnym<sup>85</sup>. Ponadto, Rada Konstytucyjna dopuściła do merytorycznego rozpoznania pytanie o konstytucyjność (QPC) podniesione przez jednostkę samorządu terytorialnego i oparte na zarzucie naruszenia prawa do efektywnego środka zaskarżenia do sądu<sup>86</sup>. Tym samym nie można wykluczać dopuszczalności powoływania się przez osobę prawa publicznego (z wyłączeniem organów państwa) na gwarancje wynikające z prawa do sądu. Zdaniem D. Fallon, „prawo konstytucyjne do rzetelnego procesu wydaje się być stosowalne niezależnie od tego, w jakich ramach [proceduralnych] rozpatrywany jest spór i kto miałby [z tego prawa] korzystać, z wyłączeniem państwa jako takiego”<sup>87</sup>.

Zakres przedmiotowy spraw rozpatrywanych przez sądy wyznaczają bezpośrednio normy konstytucyjne. Gdy chodzi o sądy powszechne, to, zgodnie z art. 66 ust. 2 Konstytucji z 1958 r., ich kognicja obejmuje wszystkie sprawy mające związek z ochroną „wolności indywidualnej” (*liberté individuelle*). Pojęciem tym Rada Konstytucyjna obejmowała ochronę nie tylko wolności osobistej (zakaz arbitralnego pozbawiania wolności), lecz także szeroko pojętego bezpieczeństwa jednostki, jej życia prywatnego, sekretu korespondencji, swobody poruszania się itp.<sup>88</sup> W odniesieniu do sądownictwa administracyjnego Rada Konstytucyjna uznała w 1987 r., że zgodnie z francuską koncepcją podziału władz do sądów tych należy orzekanie, w ostatniej instancji, o uchyleniu (*annulation*) lub zmianie (*réformation*) decyzji podjętych, w wykonaniu prerogatyw władzy publicznej, przez organy sprawujące funkcję wykonawczą, ich funkcjonariuszy, jednostki samorządu terytorialnego, a także inne

<sup>84</sup> Decyzja RK nr 93–325 DC z 13 sierpnia 1993 r. dotycząca ustawy o kontroli imigracji (pkt 63 uzasadnienia).

<sup>85</sup> Decyzja RK nr 2004–499 DC z 29 lipca 2004 r. (pkt 14 uzasadnienia).

<sup>86</sup> Decyzja RK nr 2010–15/23 QPC z 23 lipca 2010 r. w sprawie *Région Languedoc-Roussillon* i in.

<sup>87</sup> D. Fallon, *Précisions sur le droit constitutionnel au procès équitable. À propos de la décision du Conseil constitutionnel 2010–10 QPC du 2 juillet 2010 (Consorts C. et a.)*, „Revue française de Droit constitutionnel” 2011, nr 86, s. 275.

<sup>88</sup> Decyzja RK nr 76–75 DC z 12 stycznia 1977 r. Uwagi do decyzji z 12 stycznia 1977 r. w sprawie „Fouille des véhicules”, [w:] *Les grandes décisions...*, s. 360–362.

podmioty pozostające pod kontrolą i nadzorem organów państwa lub samorządu – z wyłączeniem spraw zastrzeżonych dla sądów powszechnych<sup>89</sup>.

Treść konstytucyjnego prawa do środka zaskarżenia do sądu ogranicza się w praktyce do kwestii dostępu do sądu. W doktrynie podkreśla się, że, jak dotąd, Rada Konstytucyjna nie poszła o krok dalej, ponieważ w żadnej decyzji nie zawarła ogólnej tezy, że do wymagań konstytucyjnych miałyby należeć także prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego przez sąd po raz pierwszy<sup>90</sup>. Nie istnieje zatem ani konstytucyjne prawo do apelacji, ani konstytucyjne prawo do kasacji<sup>91</sup>. Rada Konstytucyjna przyjmuje, że na mocy art. 34 Konstytucji z 1958 r. do ustawodawcy należy określenie „gwarancji podstawowych” w toku procedury sądowej, w tym ukształtowanie środków odwoławczych od orzeczeń sądowych<sup>92</sup>. W 2012 r. stwierdziła, że „zasada dwuszczeblowości sądownictwa (*principe de double degré de juridiction*) nie ma, sama w sobie, charakteru konstytucyjnego”<sup>93</sup>. Niemniej na tle praktyki orzeczniczej da się zauważyć, że w niektórych sprawach to, czy zapewniono prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego przez sąd, może mieć znaczenie dla wyniku oceny zasadności zarzutu naruszenia prawa do efektywnego środka prawnego do sądu, w szczególności jeśli orzeczenie zapadło na etapie procedury poprzedzającym właściwe postępowanie sądowe<sup>94</sup> albo w postępowaniu, które nie miało charakteru

<sup>89</sup> Decyzja RK nr 86–224 DC z 23 stycznia 1987 r. (pkt 15 uzasadnienia). Uwagi do decyzji z 12 stycznia 1987 r. w sprawie „Conseil de la concurrence”, [w:] *Les grandes décisions...*, s. 59–65.

<sup>90</sup> D. Fallon, *op.cit.*, s. 270.

<sup>91</sup> G. Schmitter, *Étendue et limites du droit au recours juridictionnel*, „Revue française de Droit constitutionnel” 2015, nr 104, s. 943 i 944.

<sup>92</sup> Decyzje RK: nr 80–113 L z 14 maja 1980 r., (pkt 7 uzasadnienia) oraz nr 88–157 L z 10 maja 1988 r. (pkt 14 uzasadnienia).

<sup>93</sup> Decyzja RK nr 2012–243/244/245/246 QPC z 14 maja 2012 r. w sprawie *Société Yonne républicaine* i in. (pkt 13 uzasadnienia). Formuła powtórzona w decyzji RK nr 2013–338/339 QPC z 13 września 2013 r. w sprawie *Société Invest Hôtels Saint-Dizier Rennes* i in. (pkt 8 uzasadnienia).

<sup>94</sup> Np. decyzja RK nr 2014–387 QPC z 4 kwietnia 2014 r. w sprawie *Jacques J.*, dotycząca zaskarżalności decyzji przewodniczącego sądu wielkiej instancji o przeszukaniu mieszkania, wydanej na etapie śledztwa. S. Fucini, *Le droit à un recours juridictionnel effectif en matière d'enquête*, „Revue française de Droit constitutionnel” 2015, nr 101, s. 202–206.



kontradyktoryjnego<sup>95</sup>. Rada Konstytucyjna przyjmuje również, że gwarantowane przez art. 16 Deklaracji z 1789 r. prawo do efektywnego środka sądowego zawiera w sobie prawo do uzyskania wykonania orzeczenia sądu<sup>96</sup>. Pewne gwarancje prawa do sądu obejmują zatem także etap postępowania wykonawczego.

Postępowanie przed sądem musi zapewniać równowagę praw stron procesu, i to już na etapie jego wszczęcia. Rada Konstytucyjna stoi na stanowisku, że „o ile ustawodawca może ustanawiać normy proceduralne różniące się od siebie z uwagi na [odmienny] stan faktyczny, kontekst sytuacyjny czy podmioty, do których są adresowane, to jest tak pod warunkiem, że różnice te nie będą wynikać z nieuzasadnionych różnicowań, a także że zostaną zapewnione stronom takie same gwarancje (*garanties éga-les*), przede wszystkim w zakresie poszanowania zasady praw do obrony, która implikuje, w szczególności, istnienie procedury sprawiedliwej i rzetelnej”<sup>97</sup>. Wymaganie to wywodzone jest zarówno z prawa do rzetelnego procesu, jak i z zasady równości wobec wymiaru sprawiedliwości (stanowiącej elementem ogólnej klauzuli równości wobec prawa z art. 6 Deklaracji z 1789 r.), odczytywanej w związku z ochroną praw do obrony. Zasada równości wobec wymiaru sprawiedliwości może być przy tym wzorcem kontroli tak w sprawach dotyczących konstytucyjności norm procedural-

<sup>95</sup> W decyzji nr 2011–203 QPC z 2 grudnia 2011 r. w sprawie *Wathik M.*, dotyczącej przepisów umożliwiających służbie celnej – za zgodą sądu, którego postanowienie podlega natychmiastowemu wykonaniu niezależnie od wniesienia sprzeciwu lub apelacji – sprzedaż zajętego towaru, który nie może być przechowywany bez ryzyka zniszczenia. Biorąc pod uwagę skutki, jakie rodzi wykonanie przymusowej sprzedaży (*mesure d’aliénation*), Rada Konstytucyjna uznała, że kumulacja braku charakteru kontradyktoryjnego procedury i braku charakteru suspensywnego zażalenia wniesionego przeciw decyzji sądu prowadzi do tego, iż procedura narusza wymagania wynikające z art. 16 Deklaracji z 1789 r. (pkt 12 uzasadnienia).

<sup>96</sup> Decyzja RK nr 2014–455 QPC z 6 marca 2015 r. w sprawie *Jean de M.* (pkt 3 uzasadnienia). G. Schmitter, op.cit., s. 945.

<sup>97</sup> We wspomnianej wyżej decyzji nr 2009–590 DC z 22 października 2009 r. (pkt 10 uzasadnienia). Teza ta została potwierdzona w późniejszym orzecznictwie z dodaniem formuły, że chodzi o procedurę sprawiedliwą i rzetelną, „gwarantującą równowagę praw stron”; decyzje RK: nr 2010–15/23 QPC z 23 lipca 2010 r. (pkt 4 uzasadnienia), nr 2011–112 QPC z 1 kwietnia 2011 r. w sprawie *Marielle D.* (pkt 3 uzasadnienia), nr 2011–153 QPC z 13 lipca 2011 r. w sprawie *Samir A.* (pkt 3 uzasadnienia).

nych określających uprawnienia stron, jak i w sprawach o konstytucyjność norm ustrojowych<sup>98</sup>.

Na podstawie analizy orzecznictwa Rady Konstytucyjnej wymienić można też i inne zasady odnoszące się do sposobu ukształtowania procedur sądowych. W szczególności, z art. 16 Deklaracji Praw z 1789 r. wynikać ma zasada kontradyktoryjnego charakteru postępowania (*principe de contradictoire*)<sup>99</sup>. Jeśli chodzi z kolei o zasadę jawności, to, jak wskazuje Rada Konstytucyjna, „z powiązania art. 6, art. 8, art. 9 i art. 16 Deklaracji Praw wynika, że wydanie orzeczenia w sprawie karnej grożącej pozbawieniem wolności wymaga przeprowadzenia jawnej rozprawy, chyba że zaistnieją szczególne okoliczności uzasadniające rozpoznanie sprawy za zamkniętymi drzwiami”<sup>100</sup>.

W nowszym orzecznictwie statystycznie najwięcej spraw dotyczy praw do obrony, które stanowią wzorzec kontroli nie tylko przepisów odnoszących się do postępowań przed sądami w ścisłym zakresie. Zasada poszanowania praw do obrony „nie [obejmuje] wyłącznie kar (*peines*) orzekanych przez sądy karne (*juridictions répressives*), lecz [rozciąga się] też na wszelkie kary (*sanctions*) mające charakter represyjny (*punitions*), nawet jeśli ustawodawca pozostawił kompetencję do ich nakładania organowi niebędącemu sądem (*autorité non juridictionnelle*)”<sup>101</sup>. Nakaz po-

<sup>98</sup> Decyzja RK nr 75–56 DC z 23 lipca 1975 r., w której Rada Konstytucyjna orzekła o niekonstytucyjności przepisu procedury karnej, który pozostawiał do swobodnego uznania przewodniczącego sądu wielkiej instancji decyzję (niezaskarżalną) o tym, czy sąd będzie orzekał w składzie 3 sędziów czy jednoosobowo we wszystkich sprawach należących do właściwości tego sądu. Biorąc pod uwagę potencjalne skutki, a mianowicie, że „sprawy o tym samym charakterze mogą być sądzone albo przez skład kolegialny, albo jednoosobowo, w zależności od decyzji przewodniczącego sądu” (pkt 3 uzasadnienia), uznała, iż rozwiązanie ustrojowe prowadzi do naruszenia zasady równości wobec wymiaru sprawiedliwości (pkt 4 i 5 uzasadnienia). Decyzja RK nr 2004–510 DC 20 stycznia 2005 r. (pkt 21–26 uzasadnienia).

<sup>99</sup> Decyzje RK: nr 2011–208 QPC z 13 stycznia 2012 r. w sprawie *Consorts B.* (pkt 5 uzasadnienia); nr 2012–247 QPC z 16 maja 2012 r. w sprawie *Consorts L.* (pkt 3 uzasadnienia), nr 2013–338/339 QPC z 13 września 2013 r. w sprawie *Société Invest Hôtels Saint-Dizier Rennes* i in. (pkt 8 uzasadnienia).

<sup>100</sup> Decyzja RK nr 2004–492 DC z 2 marca 2004 r. dotyczącej ustawy dostosowującej wymiar sprawiedliwości do zmian w zakresie przestępczości (pkt 117 uzasadnienia).

<sup>101</sup> Decyzja RK nr 90–285 DC z 28 grudnia 1990 r. (pkt 56 uzasadnienia).

szanowania praw do obrony wiąże zatem każdy organ władzy publicznej (w tym niezależne organy administracji publicznej) i wyklucza dopuszczalność wydania decyzji o nałożeniu sankcji bez umożliwienia stronie przedstawienia stanowiska co do zarzucanego naruszenia prawa (prawo do wysłuchania)<sup>102</sup>. Do kategorii praw do obrony Rada Konstytucyjna zalicza też m.in. zakaz przymuszania do samooskarżenia oraz prawo do dobrowolnego przyznania się do winy, wywiedzione z zasady domniemania niewinności wysłowionej wprost w art. 9 Deklaracji z 1789 r.<sup>103</sup>, a także prawo do zachowania milczenia oraz skorzystania z pomocy adwokata przez osobę zatrzymaną (*garde à vue*)<sup>104</sup>. W świetle jej orzecznictwa, osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia (*infraction*) nie może zostać przesłuchana przez osoby prowadzące śledztwo, jeśli nie została wcześniej poinformowana o naturze zarzucanego wykroczenia i jego dacie, a także o prawie do opuszczenia w każdym momencie pomieszczeń policji lub żandarmerii<sup>105</sup>.

W uzasadnieniach swoich decyzji Rada Konstytucyjna posługiwała się też pojęciem „rozsądnego terminu”<sup>106</sup>. Należy jednak pokreślić, że, jak dotąd, nie przesądziła wprost o istnieniu „prawa” do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Kryterium to ani razu nie stało się podstawą orzeczenia niekonstytucyjności przepisów, które mogłyby rodzić skutek w postaci utrudnienia i bezcelowego wydłużenia procedury<sup>107</sup>.

<sup>102</sup> Decyzja RK nr 2010–69 QPC z 26 listopada 2010 r. w sprawie *Claude F.* (pkt 4 uzasadnienia).

<sup>103</sup> Wskazana wyżej decyzja RK nr 2004–492 DC z 2 marca 2004 r., w której Rada Konstytucyjna wskazała, że choć z art. 9 Deklaracji z 1789 r. wynika, iż nikt nie może być zmuszony do samooskarżenia, to ani to ani żadne inne postanowienie Konstytucji nie zakazuje dobrowolnie przyznać się do winy (pkt 110 uzasadnienia).

<sup>104</sup> Decyzja RK: nr 2010–14/22 QPC z 30 lipca 2010 r. w sprawie *Daniel W.* (pkt 28 uzasadnienia) i nr 2011–223 QPC z 17 lutego 2012 r. w sprawie *Ordre des avocats au Barreau de Bastia*, dotycząca przepisów o zatrzymaniu osób podejrzanych o terroryzm (pkt 7 uzasadnienia).

<sup>105</sup> Decyzja RK nr 2012–257 QPC z 18 czerwca 2012 r. w sprawie *Société Olano Carla* (pkt 9 uzasadnienia).

<sup>106</sup> Decyzje RK: nr 2005–519 DC z 29 lipca 2005 r. (pkt 30 uzasadnienia); nr 2006–540 DC z 27 lipca 2006 r. (pkt 50 uzasadnienia).

<sup>107</sup> D. Fallon, op.cit., s. 271.

**VII.**

Jak wynika z przeprowadzonej analizy dorobku orzeczniczego francuskiego sądu konstytucyjnego, ani lakoniczność Konstytucji z 1958 r., ani (z początku) wąsko zakreślone ramy kognicji, nie przeszkodziły Radzie Konstytucyjnej wypracować szerokiego kompleksu wymagań składających się na standard prawa do sądu. Nie przeszkodził w szczególności brak podstawy tekstualnej na kształt art. 6 EKPC czy art. 45 ust. 1 polskiej Konstytucji. Przez odwołanie do zasad ogólnych prawa (zasad podstawowych uznanych przez ustawy Republiki) oraz klauzul ogólnych zawartych w kolejnych wstępach do konstytucji i w Deklaracji Praw z 1789 r. (równości wobec prawa, zasady podziału władz, nakazu zapewnienia gwarancji praw itd.), Rada Konstytucyjna – na potrzeby konkretnych spraw, a zatem w sposób niezmiernie kazuistyczny – „wydobywała” i „nazywała” szczegółowe gwarancje konstytucyjne. Z czasem uległy one, niejako w drodze „procesu osadzania się”<sup>108</sup>, stopniowemu usystematyzowaniu w ramach czterech podstawowych elementów prawa do sądu. Do zasadniczych gwarancji proceduralnych („prawo do procedur”) należą: prawo do efektywnego środka zaskarżenia do sądu, prawo do rzetelnego procesu sądowego, a także prawa do obrony. Kluczową gwarancją o charakterze ustrojowym („prawo do organizacji”) jest zasada niezależności i bezstronności organów wymiaru sprawiedliwości, „nierozdzielnie” związana z wykonywaniem funkcji sędziowskiej (*fonction juridictionnelle*). Te cztery elementy prawa do sądy implikują z kolei wymagania szczegółowe (pochodne). Ogół praw oraz zasad dotyczących dziedziny wymiaru sprawiedliwości znalazł z czasem zakotwiczenie w art. 16 Deklaracji Praw z 1789 r. Bez nich niemożliwe byłoby ani urzeczywistnienie podziału władz, ani zapewnienie gwarancji praw, o czym mowa w art. 16 Deklaracji, a skoro tak, to w ogóle nie istniałaby w państwie konstytucja. Wypracowane przez Radę Konstytucyjną standardy prawa do sądu odpowiadają, zasadniczo, standardom ustalonym przez Europejski Trybunał Praw Człowieka na podstawie art. 6 EKPC<sup>109</sup>. Z perspektywy czasowej widoczna jest

<sup>108</sup> Ibidem, s. 269 i 270; P. Spinosi, op.cit., s. 25.

<sup>109</sup> Treść uzasadnień Rady Konstytucyjnej wskazuje wyraźnie na orzecznictwo strasburskie jako inspirację dla „odnajdywania” i „nazywania” kolejnych gwarancji prawa do sądu. Dotyczy to nie tylko *meritum*, lecz także, choćby, warstwy terminologicznej. Wyraźnie stras-

przy tym duża dynamika ewolucji francuskiego *acquis constitutionnel*. Uległa ona dodatkowemu przyspieszeniu po wejściu w życie reformy konstytucyjnej z 2008 r. Przede wszystkim, w najnowszym orzecznictwie Rady Konstytucyjnej standardy stanowiące dotąd element prawa do sądu, jak zasada niezależności i bezstronności organów orzekających czy poszczególne gwarancje rzetelnego procesu, zostały rozciągnięte na sferę funkcjonowania niezależnych organów administracji w zakresie, w jakim są uprawnione do nakładania sankcji administracyjnych (m.in. kar finansowych). Otwiera to nowe pole rozważań o intensywności ochrony jednostek w postępowaniach przed organami administracji wykonującymi funkcje regulacyjne i kontrolne.

## Literatura

- Alexy R., *Teoria praw podstawowych*, tłum. B. Kwiatkowska, J. Zajadło, Warszawa 2010.
- Bonfils Ph., *L'impartialité du juge des enfants*, „Revue française de Droit constitutionnel” 2012, nr 89.
- Chevallier J., *L'État de droit*, Paris 2003.
- Cohen-Jonathan G., *Le droit au juge*, [w:] *Gouverner, administrer, juge. Liber amicorum Jean Waline*, Paris 2002.
- Fallon D., *Précisions sur le droit constitutionnel au procès équitable. À propos de la décision du Conseil constitutionnel 2010–10 QPC du 2 juillet 2010 (Consorts C. et a.)*, „Revue française de Droit constitutionnel” 2011, nr 86.
- Fraisse R., *L'article 16 de la Déclaration, clef de voûte des droits et libertés*, „Nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel” 2014, nr 44.
- Fucini S., *Le droit à un recours juridictionnel effectif en matière d'enquête*, „Revue française de Droit constitutionnel” 2015, nr 101.
- Garlicki L., *Rada Konstytucyjna a ochrona praw jednostki we Francji*, Warszawa 1993.
- Konstytucje państw Unii Europejskiej. In Varietate Concordia*, red. W. Stańkiewicz, Warszawa 2011.
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 2010.

---

burskie pochodzenie ma pojęcie „rzetelnego procesu” (*procès équitable*). Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają, niestety, na analizę stopnia koherencji i rozbieżności między orzecznictwem Rady Konstytucyjnej oraz orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

- Kubuj K., *Priorytetowe pytanie prawne francuskich sądów o zgodność z konstytucją*, „Przeгляд Sejmowy” 2014, nr 1.
- La Constitution de la République françaises. Analyses et commentaire*, red. F. Luchaire i in., Paris 2009.
- Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, red. P. Gaïa i in., Paris 2013.
- Machowska A., *Organy ochrony prawnej*, [w:] *Prawo francuskie*, t. II, red. A. Machowska, K. Wojtyczek, Kraków 2005.
- Oudoul A., *Impartialité de l'autorité de régulation des postes et des communications électroniques*, „Revue française de Droit constitutionnel” 2013, nr 93.
- Quinio Le A., *Le Conseil constitutionnel réaffirme le principe d'impartialité de la fonction juridictionnelle*, „Revue française de Droit constitutionnel” 2012, nr 92.
- Perrier J.B., *Défaut d'impartialité de la Commission bancaire: d'une décision sans surprise aux effets inattendus d'une décision*, „Revue française de Droit constitutionnel” 2012, nr 91.
- Perrier J.B., *Indépendance de la justice et soumission à l'autorité hiérarchique*, „Revue française de Droit constitutionnel” 2010, nr 84.
- Puchta R., *Republika Francuska*, [w:] *Status prawny sędziego we współczesnych systemach politycznych*, red. P. Mikuli, Koszalin-Gdańsk 2013.
- Schmitter G., *Étendue et limites du droit au recours juridictionnel*, „Revue française de Droit constitutionnel” 2015, nr 104.
- Spinosi P., *Quel regard sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le procès équitable?*, „Nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel” 2014, nr 44.
- Terneyre Ph., *Le droit constitutionnel au juge*, „Les Petites Affiches” z 4 grudnia 1991 r., nr 145.
- Zakrzewska J., *Kontrola konstytucyjności ustaw (we współczesnym państwie burżuazyjnym)*, Warszawa 1964.