Michał Szwast

Kształtowanie się prawa do sądu w prawie polskim przed uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 r.

1. Uwagi wprowadzające

W czasie trwającego i postępującego kryzysu realizacji prawa do rzetelnego procesu sądowego w Polsce, przejawiającego się nie tylko dolegliwym dla jednostek zjawiskiem rosnącej przewlekłości postępowań sądowych, ale także i przede wszystkim kolejnymi zmianami w obszarze ustroju sądów i statusu sędziów podważającymi dorobek polskiego konstytucjonalizmu lat 1989–2015 i stanowiącymi zaprzeczenie wspólnych dla państw europejskich wartości niezależności wymiaru sprawiedliwości[1] i skutecznej ochrony sądowej[2], łatwo zapomnieć

1 Art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.) stanowi, że: „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez **niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą** przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej", a art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE C z dnia 14 grudnia 2007 r., poz. 303/1) wskazuje, że: „każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela".

2 Zgodnie z art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej: „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on

o istotnej roli Polski i jej prawotwórstwa dla rozwoju koncepcji prawa do sądu. Osiągnięcia polskiego prawodawstwa w historycznym rozwoju rzetelnego procesu są znaczące w skali światowej. W szczególności w okresie schyłku średniowiecza i dojrzałej fazy oświecenia w prawie polskim przyjmowano dokumenty tworzące fundamenty europejskiego prawa do sądu (odpowiednio: przywilej jedlneńsko-krakowski 1430–1433 i Konstytucja 3 maja 1791 roku). W Konstytucji RP z 1997 r. przyjęto natomiast formułę prawa do sądu wzorowaną na przepisach najważniejszych umów międzynarodowych z zakresu ochrony praw człowieka. W moim przekonaniu warto prześledzić historyczny rozwój i uwarunkowania prawa do sądu w prawie polskim od średniowiecza aż do uchwalenia jego współczesnej treści w Konstytucji RP. Proces ten ewoluował pod wpływem rozwiązań przyjmowanych w europejskich systemach prawnych, do których również rodzime rozwiązania wnosiły istotny wkład. Następowała tym samym dwustronna recepcja wzorców prawa do rzetelnego procesu sądowego, przy czym kierunki tej recepcji zmieniały się w czasie. Artykuł prezentuje rozwój prawa do sądu w prawie polskim do 1997 r. w ujęciu chronologicznym[3].

2. Średniowiecze i nowożytność

Nie sposób twierdzić, że na ziemiach polskich prawo do sądu, rozumiane w kategoriach prawa podmiotowego – tj. roszczenia o rozpoznanie sprawy przez sąd o określonej charakterystyce ustrojowej, któremu towarzyszą stosowne gwarancje proceduralne – funkcjonuje od początków polskiej państwowości. Niewątpliwie natomiast od X wieku istniała funkcja władzy państwowej polegająca na rozstrzyganiu konfliktów prawnych, czyli na sądzeniu, w szczególności w obszarze prawa karnego. W erze tzw. monarchii patrymonialnej, w której państwo było dziedzictwem dynastii

poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów. Państwa Członkowskie ustanawiają **środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej** w dziedzinach objętych prawem Unii".

3 Niniejszy artykuł jest zaktualizowaną, uzupełnioną i rozbudowaną wersją jednego z podrozdziałów mojej rozprawy doktorskiej pt. *Prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów wymiaru sprawiedliwości* przygotowanej pod kierunkiem prof. dra hab. J. Trzcińskiego i obronionej w październiku 2017 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Rozprawa niepublikowana.

panującej, funkcja sądzenia poddanych należała do władcy[4]. Jak wskazuje się w piśmiennictwie: „sąd był prerogatywą władcy, który zapewniał przestrzeganie prawa, karał za jego naruszenie. Sprawny wymiar sprawiedliwości umacniał autorytet monarchy, zapewniał bezpieczeństwo obrotu prawnego i życia poddanych. Stąd funkcja sądowa była bardzo ważnym elementem władzy monarszej, co znajdowało wyraz w bezpośrednim jej wykonywaniu przez władcę"[5]. Postępowanie króla miało, jak wskazuje się w piśmiennictwie, charakter arbitralny – król wydawał nierzadko wyrok krótko po powzięciu wiadomości o przestępstwie, bez dania oskarżonemu możliwości wytłumaczenia się[6]. Nie odpowiadało to możnowładcom i rycerzom, którzy dążyli do ustanowienia procedury umożliwiającej obwinionemu oczyszczenie się z zarzutów[7].

Wraz z rozwojem państwowości polskiej monarcha nie był w stanie samodzielnie orzekać we wszystkich sprawach swoich poddanych, dlatego upoważniał urzędników królewskich do wykonywania w swoim imieniu funkcji sądowej[8]. Cechą sądownictwa okresu średniowiecza, zachowującą jednak aktualność na ziemiach polskich aż do nadania Konstytucji Księstwu Warszawskiemu w 1807 r., była stanowość, czyli uzależnienie rodzaju sądu rozpoznającego sprawę od statusu danej grupy poddanych w społeczeństwie[9]. Struktura sądów w okresie średniowieczna była bardzo złożona. Analizowanie jej rozwoju na przestrzeni wieków wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania[10]. Od XIII wieku proces sądowy miał charakter skargowy, kontradyktoryjny, ustny i publiczny[11], co odpowiada niektórym elementom współcześnie rozumianego prawa do rzetelnego procesu sądowego.

W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że powstanie i rozwój prawa podmiotowego do sądu na ziemiach polskich wiąże się z procesem nadawania

4 Zob. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia…*, s. 46.

5 J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia…*, s. 96.

6 J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia…*, s. 187.

7 J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia…*, s. 187.

8 J. Gołaczyński, A. Krzywonos, *Prawo…*, s. 728.

9 Zob. M. Kallas, *Historia…*, s. 145.

10 Rodzaje sądów i zakres ich właściwości w okresie średniowiecza są przedmiotem opracowań piśmiennictwa z zakresu historii państwa i prawa. Zob. M. Kallas, *Historia…*, s. 144–152; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia…*, s. 96–100, 141–146.

11 J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia…*, s. 187–188.

szlachcie przywilejów stanowych[12]. Nadany szlachcie przez króla Władysława II Jagiełłę w 1422 r. tzw. przywilej czerwiński przewidywał między innymi gwarancje: zakazu konfiskaty oraz zajmowania majątku szlachcica bez wyroku sądowego oraz nakazu sądzenia szlachty według prawa pisanego. Kilka lat później ten sam król nadał szlachcie przywilej gwarantujący zakaz pozbawiania wolności i karania bez wyroku sądowego, wyrażający się w łacińskiej formule *Neminem captivabimus nisi iure victum*. Nadanie przywileju miało miejsce w Jedlni w 1430 roku, a jego ostateczne potwierdzenie w 1433 roku w Krakowie, dlatego nazywany jest on przywilejem jedlneńsko-krakowskim. Prawo do sądu sformułowane w przywołanych przywilejach było podmiotowo ograniczone do osób należących do stanu społecznego szlachty. Dalszy rozwój prawa do sądu nastąpił dopiero na przełomie XVIII i XIX wieku.

Prawo do sądu można wywodzić z uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Obojga Narodów Ustawy Rządowej z dnia 3 maja 1791 r., popularniej zwanej Konstytucją 3 Maja i powszechnie uważanej za chronologicznie drugą w dziejach, nowoczesną pisaną konstytucję. Nawiązując do idei oświeceniowych, Konstytucja 3 Maja ustanowiła zasadę podziału władzy na prawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Ta ostatnia, zgodnie z art. V Konstytucji, spoczywać miała „w jurysdykcjach na ten koniec ustanowionych lub ustanowić się mających" (pisownia oryginalna).

Zrębów współcześnie rozumianego prawa do sądu upatrywać można w art. VIII Konstytucji, noszącym tytuł „władza sądownicza". Jak stanowił ww. przepis: „władza sądownicza nie może być wykonywaną ani przez władzę prawodawczą, ani przez króla; lecz przez magistratury na ten koniec ustanowione i wybierane. Powinna być zaś tak do miejsc przywiązaną, żeby każdy człowiek bliską dla siebie znalazł sprawiedliwość, żeby przestępny widział wszędzie groźną nad sobą rękę krajowego rządu". W dalszych zdaniach art. VIII wymieniono sądy, które będą funkcjonować w Rzeczypospolitej i zakres ich właściwości. Ustanowiono sądy pierwszej instancji dla każdego województwa, ziemi i powiatu, do których sędziowie wybierani będą na sejmikach. Postanowiono, że sądy te „będą zawsze gotowe i czuwające na oddanie sprawiedliwości tym, którzy jej potrzebują". Jednocześnie Konstytucja 3 Maja utrzymywała zasadę

12 A. Kubiak, *Konstytucyjna*…, s. 44; zob. też J. Gołaczyński, A. Krzywonos, *Prawo*…, s. 728.

stanowości sądownictwa. Właściwość poszczególnych rodzajów sądów wymienionych w art. VIII uzależniona była bowiem od pochodzenia społecznego strony postępowania. W konkluzji można zatem ocenić, że elementami treści prawa do sądu na gruncie Konstytucji 3 Maja były: 1) niezależność władzy sądowniczej od wykonawczej i ustawodawczej, 2) wymóg bliskości siedziby sądu względem stron postępowania, 3) powszechność prawa do sądu, którego podmiotem był „każdy człowiek", 4) permanentny charakter pracy sądów oraz 5) uzależnienie właściwości sądu od stanu społecznego stron postępowania.

3. Wiek XIX i okres rozbiorów Polski

22 lipca 1807 r. Napoleon Bonaparte nadał (oktrojował) konstytucję Księstwu Warszawskiemu, namiastce państwa polskiego utworzonej z ziem drugiego, trzeciego oraz częściowo pierwszego zaboru. Konstytucja ta była kolejnym postępem w zakresie treści prawa do sądu. W art. 4 Konstytucji postanowiono, że: „Stan osób zostaje pod opieką trybunałów", z czego wynikała zasada sądowej ochrony statusu prawnego obywateli Księstwa Warszawskiego[13]. Po raz pierwszy w historii Polski zniesiono stanowość sądownictwa i wprowadzono sądownictwo powszechne[14]. Wprowadzono publiczność rozprawy w sprawach cywilnych i karnych (art. 70). Konstytucja Księstwa Warszawskiego gwarantowała także niezawisłość sędziów, stanowiąc w art. 74, że „porządek sądowy jest niepodległy". Gwarancją niezawisłości było dożywotnie mianowanie przez króla sędziów trybunałów pierwszej instancji, sądów kryminalnych i sądu odzewnego (apelacyjnego). Wprowadzono sądy pokoju, realizujące funkcje pojednawcze w drobnych sprawach cywilnych i karnych, które istniały w każdym powiecie[15]. Utworzono odrębne sądy cywilne i karne[16]. Księstwo Warszawskie rozwiązane zostało w 1815 r. na skutek postanowień podjętych w ramach kongresu wiedeńskiego.

W 1815 r. powstało Królestwo Polskie, dla którego Car Rosji i król Polski Aleksander I oktrojował 27 listopada 1815 r. konstytucję.

13 A. Kubiak, *Konstytucyjna*…, s. 47.

14 A. Ajnenkiel, *Konstytucje*…, s. 72; M. Kallas, *Historia*…, s. 206.

15 M. Kallas, *Historia*…, s. 206.

16 J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia*…, s. 388–389.

Konstytucja Królestwa Polskiego zawierała szerokie gwarancje prawa do sądu, w szczególności odnoszące się do spraw karnych. Art. 18 Konstytucji Królestwa Polskiego rozciągnął dawne prawo nietykalności osobistej szlachty bez wyroku sądowego, określone w tejże Konstytucji formułą *Neminem captivari permittemus nisi jure victum* (nikogo nie pozwolimy więzić bez wyroku sądowego) na „wszystkich Mieszkańców [Królestwa Polskiego – M.S.] wszelkiego stanu". Prawo to doprecyzowały zasady szczegółowe, m.in. zakaz zatrzymania w innych przypadkach niż w prawie przewidzianych (art. 19) czy też zakaz karania bez wyroku właściwego sądu wydanego na podstawie obowiązującego prawa (art. 23). Szeroka była również konstytucyjna regulacja statusu władzy sądowniczej. Konstytucja Królestwa Polskiego, podobnie jak Konstytucja Księstwa Warszawskiego, uznawała zasadę niezależności sądownictwa. Wyrażono ją w art. 138, stanowiącym że: „Sądownictwo iest Konstytucyinie niepodległe" (pisownia oryg.). W art. 139 tej ustawy zasadniczej po raz pierwszy zdefiniowano treść zasady niezawisłości sędziowskiej. Przepis stanowił, że: „przez niepodległość Sędziego, rozumie się służąca mu wolność oświadczenia swego zdania w sądzeniu bez ulegania wpływowi Władzy Naywyższéy i Ministeryalnéy, lub iakiemu bądź innemu względowi. Wszelkie inne określenie lub tłómaczenie niepodległości Sędziego, uznaie się za nadużycie" (pisownia oryg.). Konstytucja przewidywała pełnienie urzędu zarówno przez sędziów mianowanych przez króla, jak i wybieranych (art. 140). Sędziowie mianowani przez króla pełnić mieli swój urząd dożywotnio. Byli także nieusuwalni (art. 141). Sędziowie wybieralni pełnili swój urząd przez okres kadencji, przed którego upływem nie mogli być odwołani (art. 141). Art. 142 wskazywał, że: „ Żaden Sędzia nie może bydź złożonym z Urzędu, tylko przez wyrok właściwéy Instancyi Sądowéy, za dowiedzeniem wykroczenia w Urzędzie lub innego przestępstwa".

Konstytucja Królestwa Polskiego zakładała stworzenie nowych rodzajów sądów (art. 146–152). Jak wskazuje się jednak w piśmiennictwie, rozwiązań tych nie wprowadzono w praktyce w życie i w rzeczywistości utrzymano organizację sądów z okresu Księstwa Warszawskiego, zakładającą rozdzielenie sądów cywilnych i karnych[17]. W 1832 r.

17 Tak M. Kallas, *Historia…*, s. 223 oraz A. Ajnenkiel, *Konstytucje…*, s. 100.

Konstytucja Królestwa Polskiego została zniesiona, a w jej miejsce car Mikołaj I w dniu 26 lutego 1832 r. ogłosił tzw. Statut organiczny dla Królestwa Polskiego, w którym wyeliminowano niezależność sądownictwa, czyniąc je podległym carowi[18].

4. Dwudziestolecie międzywojenne i II wojna światowa

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. („marcowa"), uchwalona po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r., statuowała prawo do sądu jako prawo podmiotowe w art. 98, zgodnie z którym:

> Nikt nie może być pozbawiony sądu, któremu z prawa podlega. Sądy wyjątkowe są dopuszczalne tylko w wypadkach, oznaczonych ustawami, wydanemi przed popełnieniem czynu karygodnego. Ściganie obywatela i wymierzenie kary jest dopuszczalne tylko na zasadzie obowiązującej ustawy. Kary, połączone z udręczeniami fizycznemi, są niedozwolone i nikt takim karom podlegać nie może. Żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy i straty.

W piśmiennictwie okresu międzywojennego prawo to określano mianem zapewnienia obywatelom wymiaru sprawiedliwości w drodze sądowej[19], w późniejszym: prawem dochodzenia swych krzywd i strat w drodze sądowej[20]. Konstytucja marcowa ujmowała prawo do sądu od strony negatywnej – jako zakaz pozbawiania dostępu do sądu i zakaz zamykania drogi sądowej do dochodzenia krzywdy i straty. Jej treść jest podobna do treści art. 77 ust. 2 aktualnej Konstytucji RP („Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw"). Z elementów współcześnie składających się na treść prawa do sądu Konstytucja marcowa gwarantowała jawność rozprawy w sprawach cywilnych i karnych, o ile ustawy nie przewidują w tym względzie wyjątku (art. 82). Bogata była konstytucyjna regulacja dotycząca ustroju sądów i niezawisłości sędziowskiej, którą należy

18 A. Kubiak, *Konstytucyjna*…, s. 49.

19 Tak W. Komarnicki, *Ustrój*…, s. 57.

20 J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia*…, s. 516.

postrzegać jako element treści prawa do sądu. W regulacjach niezawisłości sędziowskiej autorzy konstytucji marcowej „widzieli skuteczny instrument zabezpieczenia praw obywatelskich”[21]. Art. 77 Konstytucji marcowej ustanawiał zasadę niezawisłości sędziowskiej, wskazując, że sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu niezawiśli i podlegają tylko ustawom. Niezawisłość sędziowska zabezpieczona została szeregiem dalszych gwarancji: wybór na urząd sędziego jedynie osób odpowiadających warunkom wymaganym przez prawo (art. 76), względną nieusuwalność i nieprzenoszalność sędziego (art. 78), immunitet sędziowski i nietykalność sędziowską (art. 79), ustawowe określenie statusu prawnego oraz uposażenia sędziego (art. 80).

W zakresie ustroju sądownictwa i jego pozycji względem innych władz Konstytucja marcowa określała m.in., że sądy wymierzają sprawiedliwość w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej (art. 74), orzeczenia sądowe nie mogą być zmienione ani przez władzę ustawodawczą, ani przez władzę wykonawczą (art. 77 zdanie 2), a do orzekania o zbrodniach, zagrożonych cięższymi karami i o przestępstwach politycznych będą powołane sądy przysięgłych. Czyny podlegające sądom przysięgłych, organizację tych sądów i tok postępowania miały określać szczegółowe ustawy (art. 83). Po zamachu majowym w 1926 r. prawo do sądu było ograniczane, czego przejawem było uszczuplanie kompetencji sądów na rzecz organów administracji, w tym przekazanie rozpatrywania wykroczeń organom administracji. Najbardziej zaś drastycznym naruszeniem prawa do sądu było przekazanie – na skutek rozporządzenia Prezydenta z 1934 r. – organom administracji ogólnej decyzji w przedmiocie kierowania osób „zagrażających bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu” do obozu odosobnienia w Berezie Kartuskiej[22].

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., druga z polskich konstytucji okresu międzywojennego, powtórzyła formułę prawa do sądu z Konstytucji marcowej w niemalże niezmienionym kształcie. Art. 68 pkt 1 Konstytucji kwietniowej stanowił, że: „żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej do dochodzenia krzywdy lub szkody”, a art. 68 pkt 4 wskazywał, że „nikt nie może być pozbawiony sądu,

21 J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia*…, s. 576.

22 J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia*…, s. 576.

któremu z prawa podlega". *Novum* był przepis art. 68 pkt 6, nakazujący ustawodawcy przekazanie spraw, w których kary orzeka władza administracyjna, na drogę postępowania sądowego na żądanie strony tego postępowania. Jakkolwiek Konstytucja kwietniowa powtarzała większość regulacji w zakresie statusu sędziego sformułowanych w Konstytucji marcowej, to nie można pominąć faktu, że sądy poddane zostały w niej zwierzchnictwu Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 3 pkt 1). Należy uwzględnić przy tym kontekst historyczny, w którym powstawała Konstytucja kwietniowa. Rządy obozu sanacyjnego odrzucały liberalną koncepcję państwa na rzecz koncepcji solidarystycznej. Praw jednostki wprawdzie nie kwestionowano, ale rozpatrywano je w kontekście „ich funkcji socjalnej oraz przydatności z punktu widzenia celów życia społecznego"[23]. Warto przy tym wskazać, że Konstytucja kwietniowa w art. 64 pkt 2 rolę sądów, polegającą na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, wiązała ze strzeżeniem ładu prawnego w państwie i kształtowaniem poczucia prawnego społeczeństwa, a nie z ochroną praw jednostki. Powyższe najpełniej wskazuje na założenia tej Konstytucji, bliższe koncepcjom solidarystycznym niż liberalnym.

Oczywiste jest, że w okresie II wojny światowej prawa obywatelskie, w tym także prawo do sądu, nie były przestrzegane na terenie Polski zajętym przez państwa okupujące – III Rzeszę Niemiecką oraz ZSRR. Był to bowiem okres drastycznych naruszeń praw człowieka. Na terenach wcielonych do III Rzeszy Niemieckiej funkcjonowały sądy niemieckie, natomiast na terenie Generalnego Gubernatorstwa funkcjonowały sądy niemieckie oraz sądy polskie, zarówno oficjalne, jak i „podziemne"[24].

5. Polska Rzeczpospolita Ludowa

Rozważenia wymaga zagadnienie obowiązywania prawa do sądu w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w której od dnia 22 lipca 1952 r. obowiązywała Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy tego samego dnia. Żaden z przepisów powyższej Konstytucji nie formułował *expressis verbis*

23 A. Kubiak, *Konstytucyjna*…, s. 51.

24 Szerzej o tym zob.: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia*…, s. 619, 626–627 oraz G. Górski, *Wymiar…*

podmiotowego prawa do sądu. W rozdziale VII Konstytucji PRL zatytułowanym „Podstawowe prawa i obowiązki obywateli" prawo do sądu nie znalazło swojego miejsca (trzeba jednakże zaznaczyć, że Konstytucja PRL w art. 53 proklamowała zasadę jawności rozprawy sądowej oraz prawo oskarżonego do obrony). Zgodnie z dominującym poglądem piśmiennictwa w okresie PRL prawo do sądu jako prawo podmiotowe jednostki nie obowiązywało[25]. Nie można natomiast zaprzeczyć, że Konstytucja PRL zawierała szereg regulacji o charakterze ustrojowym, które można uznać za elementy współcześnie rozumianej treści prawa do sądu. Przede wszystkim art. 46 ust. 1 (po 1976 r. art. 56 ust. 1) wymieniał sądy upoważnione do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, używając formuły: „wymiar sprawiedliwości w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy wojewódzkie, sądy rejonowe i sądy szczególne"[26]. Przepis ten miał jednak charakter ustrojowy i nie można było z niego wywodzić prawa do sądu. Trafnie wskazywał L. Garlicki, że formuła art. 56 Konstytucji PRL ma „charakter niejasny, od lat jest przedmiotem sporów interpretacyjnych i nie można bezspornie stwierdzić, co z niej wynika"[27]. Niejasne było w szczególności, czy i w jakich sprawach spoza zakresu prawa karnego musiała istnieć droga sądowa, ani w jakim stopniu dopuszczalne było jej ograniczanie[28]. Jeszcze bardziej stanowczo problem ten opisuje P. Hofmański, wskazując, że „art. 56 konstytucji nie jest przepisem gwarancyjnym i nie konstytuuje prawa do czegokolwiek, jest natomiast przepisem ustrojowym (strukturalnym), pomyślanym jako konstytucyjna podstawa powołania sądownictwa"[29].

Decyzja w przedmiocie faktycznej dostępności drogi sądowej w konkretnych rodzajach spraw należała zatem w okresie PRL do ustawodawcy zwykłego i w praktyce była ona niejednokrotnie niedostępna.

25 Tak A. Kubiak, *Konstytucyjna…*, s. 52; J. Gołaczyński, A. Krzywonos, *Prawo…*, s. 729; S. Pilipiec, *Teoretyczno-prawne…*, s. 224; Z. Czeszejko-Sochacki, *Konstytucyjna…*, s. 18; H. Mądrzak, *Prawo…*, s. 193.

26 Powyższy przepis przypominał treść art. 175 ust. 1 obecnej Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe".

27 Zob. L. Garlicki, *Prawo…*, s. 63.

28 L. Garlicki, *Prawo…*, s. 63.

29 P. Hofmański, *Prawo…*, s. 208.

Przykładowo w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej orzekały kolegia do spraw wykroczeń[30], które na gruncie nowelizacji Konstytucji PRL z 1976 r. uzyskały status organów konstytucyjnych[31]. Droga sądowa była niedostępna w szeregu spraw cywilnych[32], nie mówiąc już o tym, że sądownictwo administracyjne, kontrolujące legalność działania organów administracji względem obywatela, powstało dopiero w 1980 r. (co w owych czasach uważane było i tak za niebagatelny postęp w kierunku praworządności)[33]. Absurdalność tego skrótowo zarysowanego stanu rzeczy trafnie i obrazowo przedstawił J. Skupiński, wskazując na dostępność w okresie PRL drogi sądowej w sprawie o zwrot długu wynoszącego 100 złotych, a z drugiej strony jej niedostępność w sprawach o poważnej wadze takich jak: wywłaszczenie nieruchomości, naprawa szkód górniczych czy też decyzje dotyczące przydziału lokali[34].

Nie można zapominać ponadto, że ustrój PRL nie bazował na zasadzie podziału władzy, a na zasadzie jednolitości władzy państwowej, mającej swoje źródło w pracach W. Lenina[35]. Cały zaś aparat państwowy skonstruowany był w oparciu o zasadę tzw. centralizmu demokratycznego[36]. To zaś w istotny sposób rzutowało na możliwość realizacji współcześnie rozumianych uprawnień składających się na prawo do sądu. Sędziowie, mimo deklarowanej w Konstytucji PRL zasady niezawisłości sędziowskiej (art. 62 Konstytucji PRL: „Sędziowie są niezawiśli i podlegają tylko ustawom"), nie byli w rzeczywistości niezawiśli, albowiem niezawisłość ta była osłabiana postanowieniami ustawodawstwa albo

30 Historycznie można za M. Celejem wskazać, że w 1951 r. ustanowiono kolegia karno-administracyjne przy prezydiach rad narodowych w celu sądzenia wykroczeń. W 1971 r. zmieniono ich nazwę na kolegia ds. wykroczeń. Organy te podlegały Ministrowi Spraw Wewnętrznych i były wykorzystywane do represjonowania opozycji. W 1990 r. włączono je do struktury sądów rejonowych – M. Celej, *Ustrój…*, s. 22–23.

31 Ustawa z dn. 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1976, nr 5, poz. 29.

32 Zob. w tym zakresie prace: A. Wach, *Kształtowanie…*; T. Ereciński, *Aktualne…*

33 Ustawa z dn. 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1980, nr 4, poz. 8 ze zm.

34 J. Skupiński, *Gwarancje…*, s. 83.

35 Zob. K. Korzan, *Niezawisłość…*, s. 422.

36 T. Maciejewski, *Historia…*, s. 386.

praktyką ustrojową[37]. Ówczesne podejście do problematyki niezawisłości sędziowskiej najlepiej obrazuje pogląd A. Burdy z 1969 r., który wskazywał, że „sądy są społecznie jednorodne z całym aparatem państwowym i służą realizacji wyrażonych w prawach interesów i woli ludu pracującego. Konstytucja PRL nie pozostawia wątpliwości co do tego, iż sądy jako integralna część aparatu państwowego realizują funkcje państwowe i taką linię polityczną, jaką ustala władza ludowa"[38]. Jednym z najbardziej jaskrawych przykładów niedopuszczalnych z punktu widzenia niezawisłości sędziowskiej regulacji prawnych były tzw. wytyczne w zakresie wykładni prawa i praktyki sądowej wydawane przez Sąd Najwyższy. Wytyczne – jak wskazuje się w piśmiennictwie – dotyczyły nie tylko wykładni prawa, ale zasad jego stosowania w konkretnych przypadkach i miały „zapewnić jednolitość orzecznictwa wszystkich sądów PRL w sprawach cywilnych i karnych oraz jego «zgodność z zasadami praworządności ludowej»"[39]. Wytyczne opracowywały władze polityczne, a Sąd Najwyższy jedynie następczo je redagował i wprowadzał do nich uzasadnienie[40].

Sędziowie SN – organu tak jak i obecnie sprawującego nadzór nad orzecznictwem sądowym – byli zaś dyspozycyjni względem aparatu władzy z uwagi na: 1) powoływanie ich na 5-letnie kadencje z możliwością reelekcji oraz 2) przynależność do partii politycznych (w latach 1982–1986 członkami PZPR było aż 78% sędziów Sądu Najwyższego[41], a np. w 1979 r. 56,9% sędziów sądów rejonowych i 69,3% sędziów sądów wojewódzkich należało do PZPR[42]). W piśmiennictwie wskazuje się, że sędziowie byli także niejednokrotnie powoływani z klucza politycznego, co prowadziło do ich dyspozycyjności w okresie sprawowania urzędu i podporządkowania PZPR[43]. Wymienione argumenty

37 Szczegółowo na ten temat zob. A. Rzepliński, *Sądownictwo…*

38 A. Burda, *Polskie…*, s. 327.

39 A. Lityński, *Historia…*, s. 47. Zob. także L. Garlicki, *Ewolucja…*, s. 4–5.

40 A. Lityński, *Historia…*, s. 47.

41 Dane za: M. Celej, *Ustrój…*, s. 22.

42 A. Rzepliński, *Sądownictwo…*, s. 69.

43 T. Ereciński wskazuje, że: „kryterium przynależności politycznej kandydata decydowało przy powołaniu na stanowisko asesora i sędziego. Ostatecznej oceny politycznej i zatwierdzenia kandydata dokonywały komitety partyjne PZPR. Aplikanci i asesorzy, których weryfikacja

uzasadniają tezę, że sądy i sędziowie w okresie PRL byli zatem faktycznie podporządkowani pozostałym organom państwa[44], dlatego trudno mówić o realizacji w tym okresie współcześnie rozumianego prawa do rozpoznania sprawy przez niezależny, niezawisły i bezstronny sąd.

Nie bez znaczenia dla skuteczności prawa do sądu pozostaje także fakt, że PRL ogólnie nie można było uznać za państwo praworządne, a prawa obywatelskie sformułowane w Konstytucji miały – jak wskazuje się w piśmiennictwie – fasadowy i deklaratywny charakter[45]. Wpływ na iluzoryczność prawa do sądu w okresie PRL związany był także z brakiem mechanizmu kontroli konstytucyjności prawa aż do 1 stycznia 1986 r., kiedy to rozpoczął swoją działalność Trybunał Konstytucyjny. Brak istnienia przez większość PRL sądu konstytucyjnego powodował, że nie było organu, który mógłby w toku kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych np. kwestionować wyłączenie określonych kategorii praw z możliwości ich dochodzenia na drodze sądowej. Późniejsza praktyka pokazała, że utworzenie TK było niezwykle istotne z punktu widzenia omawianych zagadnień, albowiem to właśnie polski sąd konstytucyjny w 1992 r. wywiódł prawo do sądu z postanowień znowelizowanej w 1989 r. Konstytucji PRL. Brak regulacji prawa do sądu w Konstytucji PRL nie oznacza, że ówcześni przedstawiciele doktryny prawniczej nie podejmowali rozważań w tym zakresie[46].

---

partyjna wypadła negatywnie, z reguły nie mieli szans na powołanie na urząd sędziowski mimo bardzo dobrych ocen zawodowych" – T. Ereciński, *Reforma…*, s. 3.

44 M. Jabłoński, *Uwagi…*, s. 120. Podobnie: A. Rzepliński, *Sądownictwo…*, s. 68 i n.

45 H. Mądrzak, *Prawo…*, s. 194.

46 Dla przykładu, E. Wengerek wskazywał w 1975 r., że sądowa ochrona praw jest konieczna z uwagi na fakt, że w odczuciu społecznym każda jednostka ma prawo do rozpoznania jej sprawy w sposób sprawiedliwy w oparciu o zasadę równości przez niezawisły, kompetentny i bezstronny sąd. Autor ten postulował – w kontekście ograniczania dostępności do sądu w sprawach cywilnych na rzecz organów pozasądowych – przywrócenie drodze sądowej przysługującej jej rangi – E. Wengerek, *Zakres…*, s. 55. Natomiast T. Ereciński w 1981 r. wyraził postulat wprowadzenia monopolu sądów dla rozstrzygania wszystkich spraw cywilnych i karnych, wskazując na liczne wyłączenia dostępności drogi sądowej w tamtym czasie. Jak wskazywał, tylko rozstrzyganie spraw w drodze sądowej daje obywatelowi największe gwarancje sprawiedliwego orzeczenia i jest najdoskonalszą formą rozstrzygania o jego prawach i obowiązkach. Wzywał także do zaniechania prób administracyjnego sterowania orzecznictwem sądowym – T. Ereciński, *Aktualne …*, s. 18 i n.

6. Geneza i rozwój prawa do sądu w orzecznictwie TK w latach 1989–1997

Po trwającej przez cały okres PRL nieobecności prawa do sądu jako publicznego prawa podmiotowego powróciło ono na należne mu miejsce po 1989 r., w okresie przekształceń ustrojowych i politycznych. Nie stało się to jednak za sprawą interwencji ustrojodawcy. Zdeterminowanie treści prawa do sądu jest efektem działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, który rozpoczął funkcjonowanie u schyłku PRL z dniem 1 stycznia 1986 r. po wejściu w życie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym[47].

Pierwszym judykatem TK zwiastującym wywiedzenie prawa do sądu z Konstytucji PRL było orzeczenie z dnia 12 kwietnia 1989 r. o sygn. akt Uw 9/88, wydane jeszcze przed przemianami ustrojowymi. W orzeczeniu powyższym uznano, że przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 1987 r., które przewidywały, że sprawy dotyczące odszkodowania za szkody wyrządzone w uprawach i plonach rolnych przez dzikie zwierzęta rozstrzygane są przez terenowe organy administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw leśnictwa, są niezgodne z zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości wynikającą z art. 56 ust. 1 i 3 Konstytucji PRL. W powyższym orzeczeniu nie odwołano się jeszcze do prawa do sądu, a jedynie wskazano, że wyłączenie drogi sądowej w ww. sprawach narusza zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości.

Ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[48] znowelizowano w znaczącym zakresie szereg przepisów dotyczących ustroju władz publicznych w Polsce. Podstawowe znaczenie ustrojowe uzyskał znowelizowany art. 1 Konstytucji PRL, któremu nadano brzmienie „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej". Prawo do sądu było jedną z norm ekstensywnie wyinterpretowanych przez Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 1 Konstytucji PRL w brzmieniu ustalonym w grudniu 1989 r.

47 Dz.U. 1985, nr 22, poz. 98.

48 Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444.

Pierwszym judykatem, w którym TK wywiódł prawo do sądu z zasady demokratycznego państwa prawnego, było orzeczenie z dnia 7 stycznia 1992 r., sygn. akt K 8/91. Trybunał Konstytucyjny orzekł wówczas, że art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. nr 78, poz. 462) w części wyłączającej dochodzenie na drodze sądowej roszczeń wynikających ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Straży Granicznej jest niezgodny z art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu tego orzeczenia TK wskazał, że:

> jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwiania im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem. W konsekwencji prawo do wymiaru sprawiedliwości przez sąd zajmuje tak ważne miejsce, że jakakolwiek wykładnia ścieśniająca art. 1 Konstytucji w tym zakresie nie odpowiadałaby ani celowi, ani charakterowi ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo jednostki do rzetelnego i publicznego procesu, w którym są rozstrzygane jej prawa o charakterze administracyjnym, cywilnym, a także do postępowania, w którym przedstawione są przeciwko niej zarzuty karne, wynika z zasady zawartej w art. 1 Konstytucji, iż Polska jest państwem prawnym".

Orzeczenie to jest bardzo istotne albowiem sformułowano w nim następujące elementy prawa do sądu: 1) prawo dostępu do sądu (drogi sądowej), 2) prawo do rzetelnego i publicznego procesu sądowego, 3) szerokie rozumienie spraw (cywilne, administracyjne i karne), w których istnieje możliwość występowania na drogę sądową, 4) zakaz zawężającej wykładni prawa do sądu. Dalej TK wskazał, że za dokonaną w ten sposób wykładnią art. 1 Konstytucji przemawia art. 56 ust. 1 Konstytucji, który „udostępnia obywatelowi szeroko drogę do wymiaru sprawiedliwości". Podkreślenia wymaga nadto, że TK ocenił, iż zaskarżony przepis ustawy jest „niespójny" z art. 14 i art. 26 MPPOiP. W okresie orzekania przez TK w tej sprawie, umowy międzynarodowe nie mogły być bowiem wzorcem hierarchicznej kontroli norm[49].

49 Zob. na ten temat A. Zieliński, *Prawo…*, s. 483 oraz K. Działocha, *Prawo…*, s. 251.

W kolejnych orzeczeniach zapadłych w 1992 r. TK w dalszym ciągu wywodził prawo do sądu z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 1 znowelizowanej Konstytucji PRL) oraz sądowego wymiaru sprawiedliwości (art. 56 tejże Konstytucji). Sprawy dotyczyły najczęściej przepisów ustaw pozbawiających jednostki prawa dostępu do sądu. W początkowym okresie orzecznictwa na gruncie prawa do sądu było ono rozumiane – jak trafnie wskazuje się w piśmiennictwie – formalnie, jako prawo dostępu do sądu państwowego[50]. Takie stanowisko TK przedstawił w zapadłym w lutym 1992 r. orzeczeniu w sprawie K 4/91[51]. Wskazał, że Konstytucja nie reguluje, które sądy (powszechne czy szczególne) mają rozpoznawać określoną kategorię spraw, ani nie określa instancji sądowych oraz zakresu kontroli sądowej, pozostawiając te kwestie ustawom zwykłym (art. 56 ust. 3 Konstytucji). Podniesiono, że:

> zasadą wyprowadzoną przez Trybunał Konstytucyjny z Konstytucji jest prawo obywateli do sądu. Realizacja tej zasady stanowi materię ustaw zwykłych. Skoro więc w ustawie rewindykacyjnej od decyzji Społecznej Komisji Rewindykacyjnej przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego, to konstytucyjne prawo do sądu jest zachowane, mimo że zakres orzekania NSA, który bada tylko zgodność decyzji z prawem, jest węższy w porównaniu z zakresem orzekania sądów powszechnych i bez względu na to, że problematyka ustawy rewindykacyjnej ma charakter cywilny.

TK w szczątkowym zakresie wypowiedział się także o zakresie podmiotowym prawa do sądu, wskazując, że obejmuje on obywateli i inne podmioty występujące w obrocie prawnym. W sprawie tej TK uznał, że zaskarżony przepis art. 5 ustawy z dnia 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego (Dz.U. 1991, nr 4, poz. 17) nie jest niezgodny z art. 1 i art. 56 ust. 1 Konstytucji RP.

Tego samego dnia TK wydał orzeczenie w sprawie K 3/91[52], w którym ponownie wskazał, że prawo do sądu, chociaż nie wyrażone wprost w Konstytucji, wynika z jej art. 1 i art. 56 ust. 1. Zdaniem TK:

50 A. Kubiak, *Konstytucyjna*…, s. 57.

51 Orzeczenie TK z 25 lutego 1992 r., K 4/91.

52 Orzeczenie TK z 25 lutego 1992 r., K 3/91.

> przepisy te mają dwojakie znaczenie. Po pierwsze, zawierają one dyrektywę dla ustawodawcy, aby przepisy, które były wydane przed wejściem w życie obecnego art. 1 Konstytucji, a które wyłączały sądową ochronę praw obywateli, zostały dostosowane do tej konstytucyjnej zasady. Tym bardziej dotyczy ta wskazówka przepisów wydanych po wejściu w życie art. 1 Konstytucji w obecnym brzmieniu. Po drugie, wymieniona zasada konstytucyjna stanowi wytyczną dla interpretacji obowiązujących przepisów.

TK akcentował przy tym, że milczenie ustawy w kwestii dostępności drogi sądowej nie może być „interpretowane w sposób sprzeczny z konstytucyjną zasadą prawa do sądu"[53].

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym[54] uchyliła obowiązywanie znowelizowanej w grudniu 1989 r. Konstytucji PRL, z wyłączeniem jednak niektórych jej przepisów, w tym m.in. art. 1 oraz art. 56, które pozostały w mocy.

Kwestia dostępności drogi sądowej była także przedmiotem orzeczenia TK z dnia 8 grudnia 1992 r. w sprawie o sygn. akt K 3/92, w którym TK oceniał zgodność z prawem do sądu przepisu art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, niezapewniającego drogi sądowej dla rozstrzygania sporów powstałych pomiędzy użytkownikami wieczystymi z jednej strony a Skarbem Państwa i gminami z drugiej strony, w kwestii wyceny gruntów dającej podstawę do określenia należności z tytułu opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste. TK uznał, że „rzeczą ustawodawcy było wskazanie w ustawie sądu lub organu właściwego do rozstrzygania sporów, które zaistnieją na tym tle, co jednak nie nastąpiło". Obowiązek ustawodawcy w tym zakresie wynikał nie tylko z art. 56 ust. 1 i 3 Konstytucji (z którymi to przepisami stwierdzono niezgodność zaskarżonego przepisu ustawy), ale również z art. 6 EKPC oraz art. 14 MPPOiP, które TK ornamentacyjnie wskazał w uzasadnieniu orzeczenia, nie powołując ich jednak w jego sentencji.

53 Orzeczenie TK z 25 lutego 1992 r., K 3/91.

54 Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426 ze zm.

W orzeczeniu z dnia 29 września 1993 r.[55] TK wywodził prawo do sądu także z art. 1 oraz art. 56 Konstytucji RP. Uznał, że zaskarżony przepis art. 32 ust. 5 zdanie 2 ustawy o pomocy społecznej jest niezgodny prawem do sądu, które pod względem przedmiotowym obejmuje m.in. rozstrzyganie spraw o charakterze administracyjnym, a do takich spraw należą sprawy świadczeń z tytułu pomocy społecznej, w tym zasiłku celowego w postaci biletu kredytowanego. Wskazano, że „wyłączenie (…) rozstrzygnięcia sprawy przyznania tej postaci zasiłku z prawa zaskarżenia do sądu administracyjnego stanowi (…) naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu". Nie ujawniając tego w sentencji orzeczenia, w uzasadnieniu powołano się także na prawo do sądu zawarte w art. 6 EKPC oraz art. 14 ust. 1 MPPOiP. Natomiast w orzeczeniu z dnia 8 kwietnia 1997 r. (sygn. akt K 14/96) TK uznał, że zaskarżony przepis ustawy jest niezgodny z art. 1 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego) przez to, że pozbawia prawa do sądu funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa zwolnionych ze służby z uwagi na „ważny interes służby".

Wyżej przywoływane orzeczenia TK z początków lat 90. XX wieku ujmowały prawo do sądu w kategoriach formalnych, jako prawo dostępu do sądu jako organu państwowego, z którego wynika możliwość zainicjowania postępowania sądowego. Ewolucja z podejścia formalnego na rzecz materialnego dokonała się w uchwale TK w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni prawa z dnia 25 stycznia 1995 r. w sprawie o sygn. akt W 14/94. W powyższej uchwale TK podkreślił, że:

> w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Jakkolwiek nie ma podstaw, aby ustawodawcy zwykłemu całkowicie odmawiać możliwości wyboru sądów powszechnych bądź szczególnych przy kształtowaniu drogi sądowej, to zawsze jednak konieczne jest, by sądowa ochrona miała rzeczywisty charakter. Ów rzeczywisty charakter oznacza m.in. prawo dochodzenia przez uprawnionych ochrony ich interesów przed sądem wyposażonym w kompetencję rozpoznania sprawy ze skutkiem zapewniającym realizację ich roszczeń.

55 Orzeczenie TK z 29 września 1993 r., K 17/92.

TK uznał w tej sprawie, że nieterminowe wypłacanie świadczeń ze stosunku służbowego funkcjonariuszy służb mundurowych jest zdarzeniem prawnym o charakterze cywilnoprawnym. Dlatego dla dochodzenia roszczeń z tego tytułu droga sądowo-administracyjna nie byłaby wystarczająca z uwagi na okoliczność, że sąd administracyjny sprawuje kontrolę o charakterze kasacyjnym i nie dysponuje środkami pozwalającymi na realizację roszczeń o charakterze cywilnoprawnym. Uznanie, że w takich sprawach występuje właściwość NSA, pozbawiałoby uprawnionych rzeczywistej (materialnej) ochrony sądowej, a konstytucyjna zasada prawa do sądu nakazuje uznanie właściwości sądów powszechnych.

W orzeczeniu z dnia 13 marca 1996 r. (sygn. akt K 11/95) TK nie stwierdził natomiast naruszenia prawa do sądu przez przepisy, które powierzały samorządowym kolegiom odwoławczym – niebędącym sądami – kompetencję do rozstrzygania sporów z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste. Trybunał wskazał, że prawo do sądu – wyprowadzone z zasady demokratycznego państwa prawnego – nie musi automatycznie oznaczać niekonstytucyjności wszystkich istniejących wówczas ograniczeń drogi sądowej. W ocenie TK procedura wprowadzona zaskarżoną ustawą „dostatecznie zabezpiecza każdemu podmiotowi realizację jego roszczeń i gwarantuje każdej stronie prawo domagania się rozstrzygnięcia sporu związanego z opłatami rocznymi z tytułu użytkowania wieczystego przez niezawisły sąd". Stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia samorządowego kolegium odwoławczego zagwarantowano bowiem sprzeciw, którego złożenie było równoznaczne z żądaniem skierowania sprawy na drogę sądową. Orzeczenie kolegium traciło wówczas moc i właściwy sąd rozpatrywał sprawę od nowa.

7. Koncepcje unormowania prawa do sądu w projektach konstytucji

Od 1993 r. trwały prace legislacyjne nad uchwaleniem nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[56]. Konstytucja miała zostać uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe i przyjęta w drodze referendum

56 Prace toczyły się na podstawie ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1992, nr 67, poz. 336 ze zm.

konstytucyjnego przez Naród. Przedmiotem I czytania podczas I posiedzenia Zgromadzenia Narodowego odbywającego się w dniach 21, 22 i 23 września 1994 r. było łącznie 7 projektów nowej konstytucji. Warto wskazać, w jaki sposób projekty te regulowały prawo do sądu[57].

W projekcie konstytucji wniesionym przez ówczesnego Prezydenta RP Lecha Wałęsę (druk ZN nr 1) prawo do sądu unormowano w art. 23 „Karty Praw i Wolności", będącej częścią tego projektu. Zgodnie z tym przepisem: „każdy ma prawo przedstawić swoją sprawę powołanemu przez ustawę niezawisłemu i bezstronnemu sądowi, który rozpatrzy ją jawnie i bez nieuzasadnionej zwłoki. Rozprawa rządzi się zasadą kontradyktoryjności. Ustawa może określić wyjątki od zasady jawności rozprawy".

Formuła prawa do sądu zawarta w projekcie wniesionym przez posłów i senatorów Sojuszu Lewicy Demokratycznej (druk ZN nr 2) była bardzo oszczędna. Zgodnie z art. 25 tego projektu: „każdy może dochodzić ochrony swych naruszonych wolności i praw osobistych i politycznych, wynikających z Konstytucji lub ustaw, przed niezawisłym sądem".

W projekcie konstytucji wniesionym przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji (druk ZN nr 3) prawo do sądu sformułowano w art. 27 składającym się z trzech ustępów. W ust. 1 postanowiono, że: „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd". Ust. 2 stanowił, że: „wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, porządek publiczny lub ze względu na ochronę bezpieczeństwa oraz życia prywatnego stron. Orzeczenie ogłoszone jest zawsze publicznie z wyjątkiem, gdy sprawa dotyczy sporów małżeńskich albo opieki nad dzieckiem". Z kolei ust. 3 przewidywał, że: „każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczenia sądu I instancji".

W projekcie konstytucji przedłożonym przez posłów i senatorów Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz mniejszych kół poselskich (druk ZN nr 4), w zakresie prawa do sądu postanowiono w art. 16 ust. 2, że: „każdy, dochodząc swoich praw, może zwrócić się

57 Niżej przywołane przepisy cyt. za: R. Chruściak, *Projekty…*

do sądu. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpoznania sprawy przez właściwy sąd".

Projekt konstytucji posłów i senatorów Konfederacji Polski Niepodległej (druk ZN nr 5) stanowił w art. 111 ust. 1, że „żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy lub szkody".

W projekcie konstytucji autorstwa Unii Demokratycznej (druk ZN nr 6) wskazano z kolei, że: „nikt nie może być pozbawiony prawa do sądu właściwego z mocy ustawy. Żadna ustawa nie może zamykać nikomu drogi sądowej dla dochodzenia jego praw".

Ostatni z rozpatrzonych przez Zgromadzenie Narodowe projektów konstytucji – wniesiony przez grupę obywateli (druk ZN nr 7) – prawo do sądu formułował w art. 19 składającym się z 3 ustępów. Ust. 1 głosił, że: „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez bezstronny i niezawisły sąd". Ust. 2 stanowił, że: „wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić, jeżeli jawność mogłaby obrażać dobre obyczaje, zakłócić spokój publiczny, ujawnić okoliczności, które ze względu na ważny interes państwa powinny być zachowane w tajemnicy lub przez wzgląd na ochronę istotnego dobra osobistego". Z kolei ust. 3 przewidywał, że: „każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczenia sądu do sądu wyższej instancji". Wszystkie przywołane projekty konstytucji zawierały także rozbudowane postanowienia dotyczące ustroju władzy sądowniczej i niezawisłości sędziowskiej.

Szukając cech wspólnych ww. projektów należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, że każdy z nich ustanawiał prawo do sądu jako publiczne prawo podmiotowe jednostki. Odstępowały one zatem od niejasnej formuły sądowego wymiaru sprawiedliwości zawartej w art. 56 ust. 1 Konstytucji PRL. Ponadto większość z projektów ustawy zasadniczej zakładała powszechność prawa do sądu i objęcie nim szerokiej kategorii podmiotów prawa, co wyrażało się w użyciu określeń: „każdy" oraz – tam gdzie prawo do sądu sformułowano na zasadzie negatywnej, jako zakaz zamykania drogi sądowej – „nikomu". Tylko projekt konstytucji autorstwa Konfederacji Polski Niepodległej ograniczał prawo do sądu wyłącznie do obywateli polskich.

W pięciu projektach prawo do sądu sformułowano w sposób pozytywny, wskazując na przyznanie „każdemu" uprawnienia do zwrócenia się do sądu o rozstrzygnięcie jego sprawy, a w dwóch w sposób negatywny, określając, że ustawodawstwo nie może zamykać drogi sądowej dla dochodzenia praw jednostki.

Tam gdzie posłużono się pozytywną formułą prawa do sądu, w czterech z pięciu projektów przyjęto szerokie rozumienie pojęcia sprawy, będącej przedmiotem prawa do sądu. Jedynie w projekcie autorstwa Sojuszu Lewicy Demokratycznej roszczenie o rozpatrzenie sprawy przez sąd ograniczono do ochrony naruszonych wolności i praw osobistych i politycznych, wynikających z Konstytucji lub ustaw.

Elementy treści prawa do sądu powtarzały się w omawianych projektach. W czterech projektach były to – prawo do niezawisłego sądu, w trzech – bezstronnego, w dwóch – właściwego. W zakresie proceduralnych aspektów prawa do sądu cztery projekty gwarantowały prawo do jawnego (ewentualnie: publicznego) postępowania, trzy wskazywały na wymóg „sprawiedliwości" postępowania, również trzy wymagały aby postępowanie sądowe było prowadzone „bez nieuzasadnionej zwłoki".

Analizując formuły prawa do sądu wyrażone w komentowanych projektach konstytucji wniesionych do rozpatrzenia przez Zgromadzenie Narodowe można odnieść wrażenie, że ich autorzy w większości, mniej lub bardziej wiernie, starali się odwzorować formułę prawa do sądu ujętą w art. 6 ust. 1 EKPC oraz art. 14 ust. 1 MPPOiP. Projekty Konfederacji Polski Niepodległej oraz Unii Demokratycznej niewątpliwie zaś nawiązywały do formuł prawa do sądu z międzywojennych polskich konstytucji z 1921 r. oraz 1935 r.

Prace nad Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. trwały blisko cztery lata. Powolne tempo prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wynikało „z różnego rodzaju sporów i kontrowersji, które blokowały wypracowanie wspólnego stanowiska"[58]. Ostatecznie przyjęty tekst Konstytucji był wypadkową różnego rodzaju interesów i poglądów, wyrażonych w wyżej przywołanych siedmiu projektach ustawy zasadniczej. Przyjęta w Konstytucji formuła prawa do sądu, wyrażona w jej

58 L. Garlicki, *Polskie…*, s. 36.

art. 45[59] oraz art. 77 ust. 2[60], również była efektem uwzględnienia różnych koncepcji unormowania treści prawa do sądu zawartych w opisywanych wyżej projektach. Przyjęta ostatecznie w Konstytucji RP z 1997 r. treść konstytucyjnego prawa do sądu uwzględnia treść regulacji zarówno międzynarodowych (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), jak i nawiązuje do art. 98 Konstytucji marcowej z 1921 r. (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP).

8. Podsumowanie

Prawo do sądu ewoluowało na ziemiach polskich na przestrzeni wieków. W okresie średniowiecza trudno mówić o prawie do sądu rozumianym w kategoriach publicznego prawa podmiotowego. Niewątpliwie zaś funkcjonowały różne rodzaje sądów, które w imieniu władcy wymierzały sprawiedliwość poddanym. Cechą sądownictwa okresu średniowiecza, zachowującą jednak aktualność na ziemiach polskich aż do nadania konstytucji Księstwu Warszawskiemu w 1807 r., była jego stanowość. Rozwój prawa do sądu jako prawa podmiotowego na ziemiach polskich wiąże się z procesem nadawania szlachcie przywilejów stanowych. Pierwsze przywileje gwarantowały stanowi szlacheckiemu zakaz zajmowania majątku oraz zakaz pozbawiania wolności bez wyroku sądowego (1422, 1430–1433). Były to wówczas rozwiązania unikatowe i prekursorskie w skali światowej[61].

Ważnym momentem w dziejach rozwoju prawa do sądu na ziemiach polskich było uchwalenie Konstytucji 3 maja w 1791 r. Konstytucja ta, oparta na zasadzie podziału władzy i koncepcji umowy społecznej, ustanowiła odrębne od króla sądownictwo. Elementami treści prawa do sądu na gruncie Konstytucji 3 maja były: 1) niezależność władzy sądowniczej od wykonawczej i ustawodawczej, 2) wymóg bliskości siedziby sądu

59 Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że: „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd". Zgodnie z ust. 2 tego przepisu: „wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie".

60 Zgodnie z tym przepisem: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw".

61 Por. jednak art. 39 Wielkiej Karty Swobód (Magna Charta Libertatum) z 1215 r. nadanej niektórym stanom społecznym w Anglii przez Króla Jana bez Ziemi.

względem podmiotu prawa do sądu, 3) powszechność prawa do sądu, którego podmiotem był „każdy człowiek", 4) permanentny charakter pracy sądów, 5) uzależnienie właściwości sądu od stanu społecznego stron postępowania. Konstytucje nadane namiastkom państwowości polskiej w XIX wieku zawierały istotne regulacje w przedmiocie prawa do sądu. Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 1807 r. proklamowała zasadę sądowej ochrony statusu prawnego obywateli Księstwa, zniosła stanowość sądownictwa, wprowadziła sądownictwo powszechne, publiczność rozprawy w sprawach cywilnych i karnych oraz niezawisłość sędziów. Konstytucja Królestwa Polskiego z 1815 r. rozciągnęła zakaz pozbawiania wolności bez wyroku sądowego na wszystkich mieszkańców Królestwa. Ustanowiła zasadę niezawisłości sędziowskiej i liczne gwarancje ją wzmacniające.

Prawo do sądu przewidziane zostało w obu polskich konstytucjach okresu międzywojennego[62]. Konstytucja marcowa z 1921 r., pierwsza polska konstytucja po odzyskaniu niepodległości w 1918 r., ujmowała prawo do sądu od strony negatywnej – jako zakaz pozbawiania dostępu do sądu i zakaz zamykania drogi sądowej do dochodzenia krzywdy i straty. Gwarantowała jawność rozprawy w sprawach cywilnych i karnych, o ile ustawy nie przewidują w tym względzie wyjątku. Zawierała ponadto dość rozbudowane postanowienia w zakresie ustroju sądów i niezawisłości sędziowskiej, które należy postrzegać jako elementy treści prawa do sądu. Konstytucja kwietniowa z 1935 r. powtórzyła formułę prawa do sądu z Konstytucji marcowej w niemalże niezmienionym zakresie. Należy jednak pamiętać o zachwianiu zasady podziału władzy i niezależności sądownictwa pod rządami tej konstytucji z uwagi na podporządkowanie sądów Prezydentowi i faktyczny, autorytarny charakter państwa.

Konstytucja PRL nie przewidywała prawa podmiotowego do sądu. W art. 56 ust. 1 wskazywała jedynie jakiego rodzaju sądy sprawują wymiar sprawiedliwości w PRL. Z postanowień tych nie można było jednak wywodzić prawa do sądu i w rzeczywistości na gruncie ustawodawstwa droga sądowa dla dochodzenia naruszonych praw była często niedostępna.

62 P. Grzegorczyk i K. Weitz odmiennie, aczkolwiek nieprzekonująco twierdzą, że konstytucje okresu międzywojennego „nie ustanawiały expressis verbis prawa do ochrony sądowej" – P. Grzegorczyk, K. Weitz, *Komentarz…*

W latach 1989–1997, czyli w okresie kształtowania się w Polsce demokratycznego państwa prawa po upadku PRL, prawo do sądu zostało wyinterpretowane przez Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego wprowadzonej do art. 1 Konstytucji PRL oraz art. 56 tejże Konstytucji wymieniającego sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości w Polsce. W uzasadnieniach orzeczeń TK odwoływał się także do prawa do sądu gwarantowanego przez art. 6 ust. 1 EKPC oraz art. 14 ust. 1 MPPOiP. Większość spraw rozstrzyganych w tym okresie przez TK dotyczyło sytuacji, w których ustawodawstwo nie gwarantowało drogi sądowej w określonych kategoriach spraw. Trybunał Konstytucyjny orzekał o naruszeniu przez takie regulacje prawa dostępu do sądu, tj. możliwości uruchomienia postępowania przed sądem. Mimo tego formalnego rozumienia prawa do sądu, już w orzeczeniu z dnia 7 stycznia 1992 r. w sprawie K 8/91 sformułował następujące materialne elementy prawa do sądu: 1) prawo dostępu do sądu (drogi sądowej), 2) prawo do rzetelnego i publicznego procesu sądowego, 3) szerokie rozumienie spraw (cywilne, administracyjne i karne), w których istnieje możliwość występowania na drogę sądową, 4) zakaz zawężającej wykładni prawa do sądu.

Trybunał Konstytucyjny odszedł od formalnego rozumienia prawa do sądu na rzecz materialnego w uchwale w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni prawa z dnia 25 stycznia 1995 r. w sprawie o sygn. akt W 14/94. Wskazał, że prawo do sądu powinno być rozumiane także materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Wyraża się to w zapewnieniu możliwości dochodzenia przez uprawnionych ochrony ich interesów przed sądem wyposażonym w kompetencję rozpoznania sprawy ze skutkiem zapewniającym realizację ich roszczeń.

Przyjęta w Konstytucji RP z 1997 r. formuła prawa do sądu uwzględnia rodzime tradycje konstytucyjne, jak również czerpie z wiążących Polskę aktów prawa międzynarodowego, przede wszystkim EKPC i MPPOiP. Jest to regulacja nowoczesna i liberalna, której treść wyrażająca się zakresem uprawnień proceduralnych i ustrojowej charakterystyki sądów odpowiada najbardziej gwarancyjnym rozwiązaniom międzynarodowym.

Formation of the right to court in Polish law before the adoption of the Constitution of the Republic of Poland of 1997

The article presents the formation and evolution of the right to court (right to fair trial) in the Polish law from medieval times to the adoption of the Constitution of the Republic of Poland of 1997. The development of the right to court in Poland has evolved under the influence of solutions adopted in the European legal systems, to which also Polish regulations have made a significant contribution. Thus, the bilateral reception of the models of the right to a fair trial took place, whereas the directions of this reception were changing over time. The achievements of Polish legislation in the historical development of a right to fair trial are significant on a world scale. In particular, in the period between the end of the Middle Ages and the mature phase of the Enlightenment, the documents forming the foundations of the European right to court were adopted (respectively: Jedlnia-Kraków privilege of 1430–1433 and the Constitution of May 3, 1791). The Constitution of the People's Republic of Poland of 1952 did not provide for a subjective right to court indicating only which courts exercise justice in the People's Republic. However, it was not possible to derive the right to court from these provisions and, in fact, the possibility to protect infringed rights before courts were often excluded. Between 1989–1997, when the democratic state of law was shaped in Poland after the fall of the Polish People's Republic, the right to court was derived by the Constitutional Tribunal from the principle of a democratic state ruled by law.

Keywords: right to court, history of law, fair trial

Michał Szwast – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Bibliografia

Ajnenkiel A., *Konstytucje Polski 1791–1997*, Warszawa 2001.

Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009.

Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969.

Celej M., *Ustrój sądów powszechnych w latach 1919–2010, Cz. 1*, „Kwartalnik Krajowej Rady Sądownictwa" 2011, nr 2.

Chruściak R., *Projekty konstytucji 1993–1997. Część 1*, Warszawa 1997.

Czeszejko-Sochacki Z., *Konstytucyjna zasada prawa do sądu*, „Państwo i Prawo" 1992, z. 10.
Działocha K., *Prawo do sądu w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Polskie zmiany ustrojowe w literaturze prawniczej. Wybór tekstów*, red. R. Balicki, B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 1997.
Ereciński T., *Aktualne problemy ustroju sądownictwa*, „Państwo i Prawo" 1981, z. 5.
Ereciński T., *Reforma ustroju sądów powszechnych*, „Państwo i Prawo" 2001, z. 4.
Garlicki L., *Ewolucja pozycji ustrojowej Sądu Najwyższego (1989–2010)*, „Państwo i Prawo" 2010, z. 11.
Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017.
Garlicki L., *Prawo do sądu (rozważania de lege fundamentale ferenda)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 1990, sectio G, vol. XXXVII.
Gołaczyński J., Krzywonos A., *Prawo do sądu*, w: *Prawa i wolności obywatelskie*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
Górski W., *Wymiar sprawiedliwości na ziemiach polskich w latach 1939–1945*, w: *Dzieje wymiaru sprawiedliwości*, red. T. Maciejewski, Koszalin 1999.
Grzegorczyk P., Weitz K., *Komentarz do art. 45 Konstytucji RP*, w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
Hofmański P., *Prawo do sądu w sprawach karnych jako gwarancja ochrony praw człowieka*, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997.
Jabłoński M., *Uwagi o ewolucji gwarancji niezawisłości i niezależności sędziów i sądów powszechnych*, w: *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzciński, B. Banaszak, Wrocław 1997.
Kallas M., *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2005.
Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937.
Korzan K., *Niezawisłość sędziowska (sądów) w systemie trzeciej władzy*, w: *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa. Materiały Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej zorganizowanej w dniach 11 i 12 czerwca 1991 roku w Katowicach*, red. B. Czech, Katowice 1992.
Kubiak A., *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006.
Lityński A., *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2005.
Maciejewski T., *Historia ustroju i prawa sądowego Polski*, Warszawa 2011.

Mądrzak M., *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka (Studium na tle polskiego prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego materialnego i procesowego),* w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997.

Pilipiec S., *Teoretyczno-prawne aspekty zasady prawa do sądu*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 2000, sectio G, vol. XLVII.

Rzepliński A., *Sądownictwo w PRL*, Londyn 1990.

Skupiński J., *Gwarancje prawidłowości orzekania na tle sporu o pojęcie wymiaru sprawiedliwości*, „Państwo i Prawo" 1972, z. 8–9.

Wach A., *Kształtowanie się zakresu drogi sądowej w sprawach cywilnych*, „Nowe Prawo" 1980, nr 10.

Wengerek E., *Zakres sądowej ochrony w sprawach cywilnych*, „Państwo i Prawo" 1975, z. 3.

Zieliński A., *Prawo do sądu i organizacja władzy sądowniczej*, w: *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.