

Prawo do sądu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i orzecznictwie sądowym

Przy analizie prawa do sądu na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.¹, dalej: Konstytucja RP, zaznaczyć należy, że przede wszystkim zostało ono uregulowane w art. 45 i 77 ust. 2 Konstytucji RP. Na wstępie podkreślić należy, że prawo do sądu wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP charakteryzuje się odmiennym charakterem od tego samego prawa zawartego w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. W art. 45 ust. 1 można zaobserwować, iż prawo to ma charakter prawa podmiotowego². Natomiast w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP jest to jeden ze środków ochrony praw i wolności. Zarówno odmienna treść, jak i funkcje wskazanych regulacji stanowią uzasadnienie odmiennego unormowania tego prawa w dwóch artykułach Konstytucji RP.

1. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Niezbędnym elementem badania i opisu prawa do sądu jest analiza praktyki, a więc przegląd orzecznictwa sądowego Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, a także sądownictwa administracyjnego.

Przeгляд orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy rozpocząć od podstawowych, ogólnych uwag na temat tego prawa wyrażonego w art. 45 Konstytucji RP³. Trybunał stwierdził w wyroku z 13 maja 2002 r., iż pochodzenie zasady konstytucyjnej – prawo do sądu – należy wiązać z nowelą Konstytucji z 1952 r. z 29 grudnia 1989 r.⁴, a także z art. 1 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych, wyrażających zasadę demokratycznego państwa prawnego⁵. Omawiane prawo do sądu było wyprowadzane, przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, właśnie z zasady demokratycznego państwa prawnego. Dlatego prawo do sądu jest składową zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta była interpretowana jako wytyczna dla ustawodawcy, aby

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

² Zob. P. Sarnecki, komentarz do art. 45 Konstytucji RP, t. V, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, Warszawa 2002, s. 1 i nast.

³ M. Zubik, *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. 240 i nast.

⁴ Nowela Konstytucji z 1952 r. z dnia 29 grudnia 1989 r., Dz. U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444 z późn. zm.

⁵ Wyrok TK z dnia 13 maja 2002, SK 32/01, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, [dostęp: 28.12.2014 r.]

ustanowione wcześniej przepisy, które wyłączały ochronę sądową obywateli, przystosować właśnie do tej zasady⁶.

W orzeczeniu z 7 stycznia 1992 r. znajdujemy potwierdzenie wskazanego wyżej postulatu. Czytamy w nim, że zasada dostępu do sądu stanowi jedno z najważniejszych założeń demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny określa również cel tego prawa, ma nim być umożliwienie obywatelom dochodzenie swoich interesów. Charakteryzuje również organ – ma on być niezawisły i w swym działaniu musi kierować się tylko prawem obowiązującym w państwie. Wskazuje również, iż omawiane prawo do sądu ma tak istotną pozycję w prawie, że wykładnia zawężająca jest tu niedopuszczalna, ponieważ nie odpowiadałaby ani celowi, ani charakterowi ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto Trybunał uznał, iż prawo do publicznego wymiaru sprawiedliwości i rzetelnego procesu dotyczy każdego zakresu prawa, a więc karnego, cywilnego, jak również administracyjnego⁷.

W wyroku z 12 marca 2002 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na właściwe rozumienie prawa do sądu. Wyjaśnił, iż nie może być ono rozumiane tylko formalnie, ogólnie jako dostęp do drogi sądowej, ale także materialnie jako możliwość skutecznego wyegzekwowania, dochodzenia ochrony praw w wyniku postępowania sądowego⁸.

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 13 maja 2002 r., podkreślił charakter omawianego prawa. W związku z tym, iż art. 45 ust. 1 Konstytucji RP został umieszczony w rozdziale *Prawa i wolności osobiste*, oznacza to, że prawo w nim wyrażone należy do katalogu praw podmiotowych, przysługujących każdej jednostce. Takie umiejscowienie tego prawa świadczy, iż ma ono charakter autonomiczny. Prawo to nie stanowi tylko narzędzia służącego wykonywaniu pozostałych wolności i praw. Jest samoistne oraz chronione bez względu na niedochowanie pozostałych praw podmiotowych. Ponadto, jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, konstytucyjnie określone prawo do sądu można rozumieć jako zasadę prawa konstytucyjnego i w tym znaczeniu jest to dyrektywa tworzenia i interpretacji prawa⁹.

W dniu 9 czerwca 1998 r. Trybunał Konstytucyjny w wyroku wyróżnił elementy składowe prawa do sądu. Według Trybunału „[...] na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności:

- 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;

⁶ Postanowienie TK z dnia 14 kwietnia 2004, SK 32/01, OTK-A 2004, nr 4, poz. 35.

⁷ Orzeczenie TK z dnia 7 stycznia 1992, K 8/91, OTK 1992, nr 1, poz. 5.

⁸ Wyrok TK z dnia 12 marca 2002, P 9/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 14.

⁹ Postanowienie TK z dnia 14 kwietnia 2004, SK 32/01, OTK-A 2004, nr 4, poz. 35.

3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd [...]”.

Trybunał wskazuje także, kto jest podmiotem prawa zawartego w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Jest nim: „każda jednostka, a także osoby prawne prawa prywatnego”. Przedmiotowo natomiast prawo to obejmuje „sprawy dotyczące jednostki i innych podmiotów tego prawa”¹⁰.

W postanowieniu z dnia 24 lutego 2003 roku Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na dwa aspekty prawa do sądu. Oznacza ono możliwość wydania skonkretyzowanego rozstrzygnięcia w danej sprawie. A także możliwość jego wyegzekwowania. Zdaniem Trybunału „brak takiej możliwości czyni prawo do sądu iluzorycznym”¹¹. Obowiązkiem ustawodawcy jest zapewnienie obu tych elementów¹².

Kolejny istotny wyrok, z dnia 12 maja 2003 roku, dotyczy ewolucji prawa do sądu. Trybunał zauważa w nim, iż prawo to ewoluowało „[...] od prawa do ochrony jednostki przed arbitralnością władzy – do prawa do wymiaru sprawiedliwości [...]”¹³. W obecnym brzmieniu art. 45 ust. 1 zawiera obydwie wskazane elementy. Ponadto czytamy dalej, iż prawo do sądu składa się z dwóch praw. Pierwsze to prawo do wymiaru sprawiedliwości, czyli rozstrzygnięcia merytorycznego, a drugie to prawo do sądowej kontroli aktów naruszających konstytucyjne gwarancje jednostki¹⁴.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 lutego 2003 r. podkreślił, że istotny dla ustalenia znaczenia art. 45 ust. 1 jest art. 176 ust. 2 Konstytucji RP. Oznacza to, że ustawa powinna regulować w określony sposób postępowanie, tak aby zachowany był wymóg „określoności”. Należy przez to rozumieć taką budowę przepisów, aby były zrozumiałe dla jednostki, odpowiednio precyzyjne i zapewniały odpowiedni stopień związania decyzji organów państwa. Szczególnie przepisy dotyczące postępowania sądowego muszą w sposób jasny i czytelny określać prawa stron oraz możliwość zaskarżenia rozstrzygnięć sądowych. Brak tych elementów powoduje naruszenie prawa zawartego w art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵.

W wyroku z dnia 10 maja 2000 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał pewne ograniczenia prawa do sądu. Prawo do sądu nie jest prawem absolutnym i bezwzględny. Już sam kształt postępowania przed sądem stwarza pewne ograniczenia. Do ograniczeń tych można zaliczyć m.in.: terminy procesowe i materialne, opłaty, zasady inicjowania postępowania, rygory postępowania dowodowego. Pomimo iż są one rzeczywistym i istotnym

¹⁰ Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50.

¹¹ Postanowienie TK z dnia 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 18.

¹² *Ibidem*.

¹³ Wyrok TK z dnia 12 maja 2003 r., SK 38/02, OTK-A 2003, nr 5, poz. 38.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 19 lutego 2003 r., P 11/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 12.

ograniczeniem prawa do sądu, są jednak niezbędne ze względu na pozostałe wartości państwa prawnego, jak np. zaufanie do prawa czy bezpieczeństwo prawne. Te ograniczenia formalne postępowania zakreślają wyraźne granice realizacji prawa do sądu. Ogół zasad postępowania stanowi pewien model. Jest on istotny przy badaniu, czy w danej sprawie prawo do sądu nie jest nadmiernie ograniczane. Uzasadnieniem wprowadzania ograniczeń wspomnianego prawa są nie tylko wymogi formalne procedury, lecz także zbiór przesłanek zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹⁶.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 1999 r. również dotyczy ograniczeń prawa do sądu. Trybunał opisuje tu sytuacje kolizji opisywanego prawa z inną konstytucyjną normą chroniącą określone wartości. W takim przypadku ograniczenia są dopuszczalne jedynie w niezbędnym zakresie. Zgodnie z Trybunałem: „ograniczenia te mogą zostać ustanowione w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie [...]” (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Nie mogą też naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają¹⁷.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 1998 r. wskazuje, iż art. 81 Konstytucji RP przewiduje ograniczenia prawa do sądu. Podstawy ograniczeń mogą być również zawarte w innych przepisach ustawy zasadniczej. Co ważne: „w szczególnych, wyjątkowych warunkach może dojść do kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną, poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki¹⁸. W takiej sytuacji, aby uwzględnić obydwie normy, należy wprowadzić pewne ograniczenia prawa do sądu w zakresie przedmiotowym¹⁹.

Kończąc analizę orzecznictwa dotyczącą ogólnych uwag na temat prawa do sądu, należy przejść do orzecznictwa poruszającego bardziej szczegółowo prawo dostępu do sądu.

We wspomnianym już wyroku z dnia 9 czerwca 1998 r. Trybunał wskazuje, iż obowiązkiem ustawodawcy jest ustalenie odpowiedniego prawa, w tym procedury, aby zainteresowany podmiot mógł skorzystać z prawa do sądu. Także ustawodawca odpowiada za zdefiniowanie, jaki rodzaj sądu jest właściwy do rozpatrywania określonego rodzaju spraw²⁰.

W kolejnym analizowanym wyroku, z dnia 4 lipca 2002 r., organ zauważa, iż z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie wynika obowiązek „automatycznego podporządkowania”

¹⁶ Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK 1999, nr 3, poz. 36.

¹⁸ Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., SK 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, s. 244.

spraw konkretnemu rodzajowi sądu. Obowiązek ten spoczywa na ustawodawcy. Istotne jest, aby sąd był odpowiedni ze względu na charakter sprawy²¹.

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 8 lutego 2000 r. stwierdził, iż prawa dostępu do sądu nie można rozumieć jako uprawnienia do żądania rozstrzygnięcia sprawy przez dowolny organ w dowolnej procedurze. Prawo to należy interpretować z uwzględnieniem art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, a więc jest ono realizowane przez prawo dostępu do organów sprawujących wymiar sprawiedliwości²². Do podobnych wniosków Trybunał Konstytucyjny doszedł już w wyroku z dnia 8 grudnia 1998 roku²³.

Następne orzeczenie warte uwagi pochodzi z dnia 20 lipca 2004 roku. Trybunał wskazuje tu, że sąd jest jedynym właściwym organem powołanym do rozpatrywania spraw (tzw. „monopol sądownictwa”). Ponadto przytacza, za ustawodawcą, konstytucyjne kryteria, które musi spełniać sąd. Sąd musi być: właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły²⁴.

W kwestii bezstronności Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się również w wyroku z dnia 27 stycznia 1999 roku. W uzasadnieniu wyróżniono dwa rodzaje bezstronności. Gdy sędzia ma poczucie swojej bezstronności, jest to tzw. „bezstronność subiektywna”, natomiast „bezstronność obiektywna” to element zewnętrzny, postrzeganie sędziego i jego działania przez obywateli. Do obowiązków sędziego należy zachowanie obydwu elementów. W tym samym uzasadnieniu czytamy, że istotne znaczenie, w ujęciu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, ma instytucja wyłączenia sędziego, która także służy zapewnieniu bezstronnego obrazu wymiaru sprawiedliwości²⁵.

Analizując orzecznictwo warto zwrócić uwagę na pojęcie sprawy w interpretacji Trybunału Konstytucyjnego.

We wspomnianym wyroku z dnia 10 maja 2000 r. Trybunał wskazuje jak należy rozumieć pojęcie „sprawa”²⁶. Organ zauważa, że pojęcie to nie ma definicji w przepisach Konstytucji RP, a także nie ma jednoznacznego ujęcia w orzecznictwie i doktrynie. Niewątpliwie zakres przedmiotowy prawa do sądu zawiera się w najważniejszej funkcji sądu, jaką jest, zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Doktryna zgodnie twierdzi, iż istotą wymiaru sprawiedliwości jest rozstrzygnięcie prawnych sporów. Natomiast w zakres omawianego prawa nie wchodzi wewnętrzne spory aparatu państwowego, a zwłaszcza sprawy ze stosunków nadrzędności i podporządkowania organów państwa oraz wąsko rozumianej podległości służbowej w instytucjach

²¹ Wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., P12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50.

²² Postanowienie TK z dnia 8 lutego 2000 r., Ts 180/99, OTK 2000, nr 1, poz. 54.

²³ Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., K 41/97, OTK 1998, nr 7, poz. 117.

²⁴ Wyrok TK z dnia 20 lipca 2004 r., SK 19/02, OTK-A 2004, nr 7, poz. 67.

²⁵ Wyrok TK z dnia 27 stycznia 1999 r., K 1/98, OTK 1999, nr 1, poz. 3.

²⁶ Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109.

państwowych, tzn. prawo do sądu przysługuje w sprawach np. z zakresu prawa socjalnego czy odszkodowań. Do zakresu przedmiotowego prawa do sądu, co podkreśla Trybunał, należy zaliczyć spory ze stosunków administracyjnoprawnych i cywilnoprawnych. Trybunał Konstytucyjny zauważa także, że zakres prawa do sądu określony w Konstytucji RP jest szerszy niż zakres tego prawa zawarty w prawie międzynarodowym, w tym m.in. art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Pojęcie sprawy w ujęciu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP powinno być rozumiane szeroko. Jest częściowo autonomiczne, nie można go objaśnić, stosując interpretacje z konkretnych gałęzi prawa, czy to cywilnego, administracyjnego czy karnego. Konstytucyjne rozumienie sprawy powinno być fundamentem dla interpretacji innych ustawowych pojęć. Wąskie rozumienie tego pojęcia, np. ograniczenie się tylko sprawy w rozumieniu prawa karnego, mogłoby stanowić przeszkodę do pełnego zrealizowania prawa do sądu. Ustalanie elementów tworzących sytuację prawną danego podmiotu, czyli tzw. aspekt materialnoprawny prawa do sądu wymaga odwołania się do całego systemu prawnego. Natomiast aspekt formalnoprawny jest niezależny od poszczególnych ujęć proceduralnych. Mając na uwadze wspomnianą autonomiczność pojęcia sprawy w ww. ujęciu, realizacja prawa do sądu będzie obejmować wszystkie przypadki, w których mamy do czynienia z rozstrzygnięciem o prawach danego podmiotu, a natura danego stosunku wyklucza możliwość arbitralnego rozstrzygnięcia o sytuacji drugiego podmiotu w tym samym stosunku²⁷.

Trybunał w wyroku z dnia 16 marca 1999 r., przywołanym już wcześniej, wskazał, że niezgodne z Konstytucją są przepisy pozbawiające jednostkę prawa do sądu w sprawach dyscyplinarnych czy ze stosunku służbowego²⁸.

Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach porusza również tematykę prawa do jawnej i sprawiedliwej procedury sądowej. W wyroku z dnia 28 lipca 2004 r. uznaje, iż prawo do sądu składa się nie tylko z prawa dostępu do sądu, lecz także z prawa do właściwego ukształtowania postępowania sądowego. Postępowanie to musi uwzględniać wymogi jawności i sprawiedliwości. Proces sądowy musi być rzetelny, co oznacza, iż jego uczestnicy muszą mieć faktyczną możliwość prezentacji własnych racji, natomiast sąd musi je zbadać. Prawo do sprawiedliwej procedury sądowej zawiera w sobie obowiązek dopasowania jego zasad do określonego rodzaju spraw. Z tego też powodu realizacja sprawiedliwej procedury jest odmienna w postępowaniu karnym, cywilnym czy sądowno-administracyjnym. W przypadku sporów cywilnoprawnych postępowanie oparte jest na zasadzie równości stron. Jak podkreśla Trybunał, warto pamiętać, iż nie ma jednego modelu wzorcowego postępowania. Gwarancje konstytucyjne nie mogą stanowić nakazu

²⁷ J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 728–731.

²⁸ Wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK 1999, nr 3, poz. 36.

bezpośredniego ich zawarcia w każdym postępowaniu. Są one rodzajem wytycznych, wskazań co do niezbędnych elementów postępowania. Wprowadzenie ograniczeń, większych rygorów formalnych ma na celu zwiększenie szybkości i efektywności postępowania, a nie negowanie konstytucyjnych gwarancji. Warto jednak zaznaczyć, że sytuacja, gdy ustawodawca wprowadza pewne ograniczenia procesowych uprawnień strony, a nie są one podyktowane zapewnieniem efektywności i szybkości postępowania, przez co może nie respektować równości formalnej stron, stanowi naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu²⁹.

W wyroku z dnia 11 czerwca 2002 r. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił pojęcie jawności postępowania sądowego. Wskazuje dwa znaczenia tego typu jawności. Pierwsze z nich – jawność dla publiczności, oznacza możliwość wstępu publiczności na sądowe rozprawy. Drugie znaczenie to jawność dla stron, czyli możliwość uczestniczenia stron w czynnościach procesowych. Na gruncie art. 45 ust. 2 Konstytucji RP właściwe jest pierwsze rozumienie, jednak nie wyklucza to znaczenia drugiego³⁰.

Kolejny istotny wyrok Trybunału Konstytucyjnego, z dnia 16 stycznia 2006 r., dotyczy m.in. charakterystyki pojęcia sprawiedliwości proceduralnej. Sąd zauważył, że brak ściśle określonego znaczenia tego terminu i wydziela się różne koncepcje jego ujęcia. Elementy, które pojawiają się w nich, tworząc pojęcie sprawiedliwości proceduralnej to:

- „– możliwość bycia wysłuchanym,
- ujawniania w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację myślenia sądu (i to nawet jeśli samo rozstrzygnięcie jest niezaskarżalne – legitymizacja przez przejrzystość), a więc unikania dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu,
- zapewnienia przewidywalności dla uczestnika postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany”³¹.

Takie ujęcie sprawiedliwości proceduralnej oznacza zachowanie przez sąd „tożsamości konstytucyjnej”, na którą składa się głównie:

- „– odrzucenie dowolności i arbitralności,
- zapewnienie udziału zainteresowanych podmiotów w postępowaniu,
- traktowaniu jawności jako zasady,
- wydawaniu rozstrzygnięć zawierających rzetelne, weryfikowalne uzasadnienia”³².

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 kwietnia 2012 r. wyraźnie zaznaczył, że zasada sprawiedliwości proceduralnej nie może być postrzegana wyłącznie przez pryzmat konstytucyjnego prawa do sądu. Oznacza to, że wszelkie postępowania prowadzone

²⁹ Wyrok TK z dnia 28 lipca 2004 r., P 2/04, OTK-A 2004, nr 7, poz. 72.

³⁰ Wyrok TK z dnia 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, OTK-A 2002, nr 4, poz. 41.

³¹ Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 2.

³² *Ibidem*.

przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej powinny odpowiadać wynikającym z niej standardom³³. Pogląd ten wyraża tezę sformułowaną w wyroku Trybunału z dnia 14 czerwca 2006 r., w którym szeroko poruszono kwestię pojęcia „sprawiedliwość proceduralna”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego regulacje prawne dotyczące postępowań przed organami władzy publicznej muszą w szczególności „zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo przedstawiania i obrony swoich racji, a jednocześnie umożliwiać sprawne rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie”³⁴. Wskazano, że istotnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest, w ocenie Trybunału, również „obowiązek uzasadniania swoich rozstrzygnięć przez organy władzy publicznej oraz prawo do zaskarżania przez strony i uczestników postępowania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, zagwarantowane w art. 78 Konstytucji”³⁵. Jednocześnie prawodawca powinien „zagwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do sądu”³⁶. Podkreślając uniwersalność zasady sprawiedliwości proceduralnej, w ww. wyroku z dnia 12 kwietnia 2012 r., Trybunał Konstytucyjny zauważył, że: „W praktyce nie istnieje jeden idealny model postępowania, który dałoby się skonstruować na podstawie regulacji konstytucyjnych i który obowiązywałby w odniesieniu do wszystkich rodzajów postępowań administracyjnych. Regulacje konstytucyjne zawierają jedynie ogólne wskazania co do pewnych podstawowych elementów i mechanizmów, bez których procedura nie jest rzetelna i sprawiedliwa”³⁷.

Przy analizie prawa do sądu należy także zbadać orzecznictwo dotyczące zakazu zamykania drogi sądowej, a więc art. 77 ust. 2 Konstytucji RP³⁸.

W przywołanym już wyroku z dnia 10 maja 2000 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż orzecznictwo i doktryna mają ścisły związek art. 45 i 77 ust. 2 Konstytucji RP. Obywa przepisy określają prawo do sądu. Ponadto art. 77 ust. 2 stanowi rozwinięcie art. 45, a także obydwa artykuły są ze sobą powiązane i nierozzerwalne, art. 77 ust. 2 dopełnia art. 45. Oba wspomniane przepisy nie powtarzają swojej treści, art. 45 stanowi pozytywne ujęcie prawa do sądu, natomiast art. 77 ust. 2. negatywne. Art. 77 ust. 2 dotyczy dochodzenia naruszonych wolności i praw zagwarantowanych w Konstytucji RP,

³³ Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2012 r., SK 30/10, OTK-A 2012, nr 4, poz. 39.

³⁴ Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r., SK 53/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 66.

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ Zob. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, LEX el. 2014.

³⁸ M. Zubik, *op. cit.*, s. 412.

natomiast art. 45 wszelkich praw zawartych w innych aktach prawnych³⁹. Podobne spostrzeżenia Trybunał zawarł już w wyroku z dnia 9 czerwca 1998 roku⁴⁰.

2. Orzecznictwo Sądu Najwyższego

Właściwym będzie rozpoczęcie analizy orzecznictwa Sądu Najwyższego dotyczącego art. 45 Konstytucji RP od zbadania, w jaki sposób ww. organ interpretuje ten przepis.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 9 września 1998 r. stwierdził naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W omawianej sprawie niezbędne było zastosowanie wymienionego artykułu bezpośrednio, zgodnie z nakazem zawartym w art. 8 ust. 2 Konstytucji. Co ważne, Sąd stwierdził, iż nie miał tu zastosowania, wskazany w rewizji art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁴¹ oraz art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁴², ponieważ „art. 45 ust. 1 Konstytucji jest szerszy od przewidzianego w art. 6 Konwencji przynajmniej w tym sensie, że nie ogranicza prawa do sądu do spraw cywilnych i karnych, a zatem należało zastosować przepis ustanawiający wyższy standard ochronny, tj. określony w Konstytucji”⁴³.

Sąd Najwyższy w wyroku z 7 kwietnia 1999 r. poruszył kilka istotnych kwestii z zakresu prawa do sądu. Podkreślił, iż zasada zawarta w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP ma także zastosowanie w sferze badania legalności i zasadności postępowań prowadzących do zawieszenia lub pozbawienia prawa do wykonywania zawodu, a także ograniczenia uprawnień placowych pracownika. Ponadto Sąd Najwyższy zaznaczył, iż prawo do sądu zawarte w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest przynależne „w sprawie”, co oznacza, iż zagwarantowana w nim ochrona jest szersza niż ochrona w sprawach cywilnych oraz karnych zapewniona przez art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁴⁴.

Kolejne ważne postanowienie Sądu Najwyższego pochodzi z dnia 22 października 1999 roku. Sąd zauważa, iż kasacja jest uzasadniona, ponieważ w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przepisy tego artykułu znajdują tu bezpośrednio zastosowanie. Zgodnie z Konstytucją nie można stosować przepisów, które wyłączają sądową drogę w sprawie będącej przedmiotem postępowania dyscyplinarnego. Sąd Najwyższy wskazuje, że wejście w życie obecnie obowiązującej Konstytucji

³⁹ Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109.

⁴⁰ Zob. wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 5.

⁴¹ Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

⁴² Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

⁴³ Postanowienie SN z dnia 9 września 1998 r., III RN 73/98, OSNP 1999, nr 10, poz. 326.

⁴⁴ Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 1999 r., I PKN 648/98, OSNP 2000, nr 11, poz. 423.

RP spowodowało zmianę jego stanowiska w tego typu sprawach. Wcześniej sąd nie dopuszczał drogi sądowej w sprawach odwołań od prawomocnych orzeczeń komisji dyscyplinarnych wniesionych przez pracownika. Na gruncie aktualnych przepisów Konstytucji RP sąd „przyjął, iż po zakończeniu postępowania dyscyplinarnego pracownik ma prawo do rozstrzygnięcia jego sprawy przez sąd pracy, który dokonuje pełnej formalnej i merytorycznej kontroli rozstrzygnięcia komisji dyscyplinarnej”⁴⁵. Ponadto sąd podzielił poglądy Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98, przedstawione powyżej⁴⁶.

W postanowieniu z dnia 21 maja 2002 r. Sąd Najwyższy podkreślił, iż art. 45 Konstytucji RP i zawarte w nim prawo do sądu ma autonomiczny charakter. Ponadto sąd przyjął, że jest to prawo podmiotowe obywatela. Prawo to tworzy podstawę roszczenia jako prawo jednostki wobec organów państwa, jest zatem niezależne i odrębne od innych rozwiązań normatywnych. Sąd stwierdza, iż „w praktyce oznacza to, że sprawa przedstawiona do rozstrzygnięcia musi być przez sąd (powszechny lub inny) rzeczywiście rozpoznana”⁴⁷.

W postanowieniu z dnia 19 grudnia 2003 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że „pojęcie «sprawy» w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji ma charakter autonomiczny i obejmuje również sprawy, które nie są sprawami cywilnymi, sądownoadministracyjnymi lub karnymi; sprawy te rozpoznaje sąd powszechny w postępowaniu cywilnym”⁴⁸.

W postanowieniu z 8 marca 2005 r. Sąd Najwyższy wskazał, iż także organizacja systemu sądowego w Polsce ma służyć realizacji prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1. W ocenie sądu tą powinność, wobec Rzeczypospolitej Polskiej, można wyprowadzić ze wspomnianego artykułu jako składową prawa do sądu. Obowiązkiem państwa jest taka organizacja wymiaru sprawiedliwości, aby odpowiednie sądy mogły rozstrzygać sprawy w rozsądnych, odpowiednich terminach. Ponadto, jak zauważa Sąd Najwyższy, „jest to zwłaszcza konieczne przy rozstrzyganiu spraw uznanych w wewnętrznym porządku prawnym za wymagające szczególnych procedur zapewniających sprawność i szybkość postępowań sądowych, do których zaliczają się sprawy z zakresu prawa pracy oraz ubezpieczeń społecznych, gdyż polegają one często na osądzaniu kwestii o życiowym znaczeniu dla zapewnienia bytu materialnego pracownikom lub ubezpieczonym”⁴⁹.

Następne postanowienie Sądu Najwyższego warte uwagi dotyczy naruszenia prawa do sądu (postanowienie z dnia 17 października 2006 roku). Sąd stwierdził w nim, iż „obowiązek wniesienia opłaty podstawowej od apelacji, zażalenia, skargi kasacyjnej

⁴⁵ Postanowienie SN z dnia 22 października 1999 r., I PKN 216/99, OSNP 2001, nr 5, poz. 165.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Postanowienie SN z dnia 21 maja 2002 r., III CK 53/02, OSNC 2003, nr 2, poz. 31.

⁴⁸ Postanowienie SN z dnia 19 grudnia 2003 r., III CK 319/03, OSNC 2005, nr 2, poz. 31.

⁴⁹ Postanowienie SN z dnia 8 marca 2005 r., III SPP 34/05, OSNP 2005, nr 20, poz. 327.

oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie oznacza naruszenia prawa ubezpieczonego do sądu⁵⁰. W uzasadnieniu tego stanowiska sąd odwołuje się do art. 6 ust. 1 Konwencji z dnia 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz do dorobku orzeczniczego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Zgodnie z Trybunałem zaznacza, że prawo do sądu i jego składowa prawo dostępu do sądu nie są prawami absolutnymi. Co oznacza, iż podlegają pewnym ograniczeniom. Ograniczenia te zazwyczaj dotyczą warunków dopuszczania odwołań. W tym zakresie regulacja dokonana przez państwo jest niezbędna, dlatego zezwala się tu na niewielką swobodę na jego rzecz. Wprowadzanie tych ograniczeń nie może jednak prowadzić do naruszenia istoty prawa do sądu. Ograniczenia są niedopuszczalne, gdy istnieje istotna dysproporcja między środkami a celem lub gdy nie realizują celu prawa. W tej konkretniej sprawie sąd zaznacza, iż: „opłata podstawowa od apelacji, zażalenia, skargi kasacyjnej oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie pozbawia ubezpieczonego prawa do sądu. Ustanowienie opłaty podstawowej dla środków zaskarżenia wnoszonych przez ubezpieczonych nie jest wyrazem ich dyskryminacji, gdyż – wbrew zarzutowi zażalenia – opłata na tak niskim poziomie nie pozbawia osób niezdolnych do pracy podstaw utrzymania”⁵¹.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 12 lutego 2009 r. wskazał, iż art. 45 ust. 1 Konstytucji RP zawiera standardy rzetelnego przeprowadzenia procesu. Sąd w uzasadnieniu wykazuje tu ścisły związek niezależności sądów i niezawisłości sędziów z zasadą, zgodnie z którą rozpoznanie sprawy następuje zawsze przez właściwy sąd, określony w przepisach prawa. Sąd zauważa, że: „funkcjonowanie przytaczanej zasady oraz wiążących się z nią założeń i celów bez wątplenia zostałyby zniweczone, gdyby do przekazywania spraw między sądami miało dochodzić bez wystarczających podstaw prawnych lub faktycznych. Unicestwiałoby to wszak przeświadczenie co do wykluczenia instrumentalizacji w zakresie doboru sądów do rozstrzygania konkretnych spraw oraz co do tego, że sędziowie w orzekaniu są rzeczywiście niezawisli”⁵².

W postanowieniu z dnia 3 grudnia 2009 r. Sąd Najwyższy zauważył, iż wniesienie skargi na przewlekłość postępowania stanowi rodzaj realizacji konstytucyjnego prawa do sądu oraz jedno z podstawowych praw z zakresu Praw Człowieka. Sąd zaznacza również, iż nie znalazł przeszkód, aby uprawnienie wniesienia skargi nie przysługiwało prokuratorowi. Prokurator, który jest stroną postępowania, nie przestaje być zobowiązany do ochrony praw zagwarantowanych w Konstytucji RP⁵³.

⁵⁰ Postanowienie SN z dnia 17 października 2006 r., II UZ 23/06, OSNP 2007, nr 19–20, poz. 299.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Postanowienie SN z dnia 12 lutego 2009 r., III KO 2/09, OSNKW 2009, nr 3, poz. 24.

⁵³ Postanowienie SN z dnia 3 grudnia 2009 r., WSP 9/09, OSNKW 2010, nr 4, poz. 36.

Również skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego poruszył szeroko pojętą tematykę prawa do sądu. W uchwale z dnia 18 października 2001 r. Sąd Najwyższy wskazał, iż prawo do obrony, jako element prawa do sądu, jest realizowane poprzez obecność oskarżonego na rozprawie. Lecz zaznaczył również, że sąd odwoławczy ma „obowiązek sprowadzenia na rozprawę apelacyjną oskarżonego pozbawionego wolności tylko w wypadku, gdy złożył on wniosek o doprowadzenie go na tę rozprawę”⁵⁴. Ponadto „sąd może jednak uznać, że wystarczająca jest obecność obrońcy na rozprawie apelacyjnej, i wówczas może zaniechać sprowadzenia oskarżonego na rozprawę odwoławczą nawet w wypadku, gdy ten o to wnosił”⁵⁵. Sąd Najwyższy wskazał również, iż takie ukształtowanie procedury karnej wynika także z przepisów Konstytucji RP i Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁵⁶.

Analizując orzecznictwo Sądu Najwyższego warto zwrócić uwagę na ujęcie art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Sąd Najwyższy w wyroku z 17 grudnia 1997 r. określa pojęcie „droga sądowa” zawarte w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Sąd stwierdza, że pojęcie to „oznacza drogę sądową *sensu largo*, obejmującą postępowanie przed jakimkolwiek sądem przewidzianym w art. 175 Konstytucji”⁵⁷, a więc Sądem Najwyższym, sądami powszechnym, administracyjnymi i wojskowymi.

W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2001 r. znajdujemy odwołanie m.in. do art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Sąd w wyroku tym stwierdza, że „mianowany pracownik samorządowy może wystąpić do sądu pracy z powództwem o uchYLENIE kary wymierzonej prawomocnie przez komisję dyscyplinarną”⁵⁸. Sąd zauważa, iż zgodnie z art. 77 ust. 2 ustawa nie może zamykać nikomu sądowej drogi egzekwowania naruszonych praw i wolności. Ponadto w uzasadnieniu możemy przeczytać: „zastosowanie tego przepisu może mieć miejsce nie tylko w sytuacji, gdy droga sądowa rozpatrzenia sprawy obywatela jest wyraźnie wyłączona przez przepis ustawy, ale także wówczas, gdy ustawa nie zawiera takiego zakazu, ale jednocześnie nie wskazuje możliwości odwołania do sądu”⁵⁹. Druga sytuacja dotyczy mianowanych urzędników samorządowych. Sąd Najwyższy stwierdził również, że interpretacja wspomnianego przepisu powinna odbywać się z uwzględnieniem art. 45 ust. 1 Konstytucji RP⁶⁰.

⁵⁴ Uchwała SN 7 sędziów z dnia 18 października 2001 r., I KZP 25/01, OSNKW 2001, nr 11–12, poz. 88.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Wyrok SN z dnia 17 grudnia 1997 r., I CKN 370/97, OSNC 1998/7-8/116.

⁵⁸ Wyrok SN z dnia 15 marca 2001 r., I PKN 298/00, OSNP 2002, nr 24, poz. 588.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ibidem*.

3. Orzecznictwo sądów administracyjnych

Przełóżając orzecznictwo sądów administracyjnych, zwłaszcza Naczelnego Sądu Administracyjnego, warto rozróżnić rozstrzyganie spraw na podstawie przepisu Konstytucji RP oraz prokonstytucyjną wykładnię przepisów prawa, która stanowi podstawę orzekania w określonych wyrokach sądów administracyjnych⁶¹.

Zaczynając od rozstrzygania spraw na podstawie przepisu Konstytucji RP, należy przywołać wyrok z dnia 5 czerwca 2009 r., w którym Naczelny Sąd Administracyjny, uchylając wyrok sądu I instancji, zwrócił uwagę na doniosłość i rangę przepisu art. 45 ust. 1 Konstytucji. W przedmiotowej sprawie sąd stwierdził naruszenie prawa do sądu strony, która wniosła skargę kasacyjną, co w jego ocenie należy uznać za przesłankę konstytucyjnej nieważności postępowania, w związku z art. 8 ust. 1 Konstytucji. Sąd uznał, iż naruszenie przepisu art. 45 ust. 1 stanowi naruszenie podstawowych wolności i praw. Naruszenie tego prawa należy traktować na równi z przesłankami nieważności postępowania zawartymi w art. 183 § 2 p.p.s.a.⁶². Pomimo iż przepis art. 45 ust. 1 nie jest uwzględniony w art. 183 § 2 p.p.s.a., to zdaniem sądu (na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji RP) należy tu zastosować bezpośrednio wspomniany artykuł Konstytucji. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnia, że w tej konkretnej sprawie oddalenie skargi kasacyjnej byłoby niewłaściwe ze względu na naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz prawa do rozstrzygnięcia sprawy przez właściwy sąd. Także wskazuje, iż „można by również mieć uzasadnione obawy, czy takie rozstrzygnięcie nie naruszałoby innych przepisów Konstytucji RP, jak np. art. 77 ust. 2, art. 176 ust. 1 i art. 184”⁶³.

Interesujący jest również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, w którym to nałożono, na właściwy organ, obowiązek rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej ustalenia prawa do pieniężnego równoważnika za remont lokalu policyjnego emeryta. W omawianej sprawie zostało skontrolowane stanowisko Komendanta Powiatowego Policji, do którego został złożony wniosek o wypłatę równoważnika pieniężnego za remont lokalu na rzecz uprawnionego emerytowanego policjanta. Komendant Powiatowy Policji orzekł jako organ, iż nie ma podstaw prawnych do rozpatrzenia wniosku w drodze decyzji administracyjnej z powodu zmiany właściwych przepisów. Nowe przepisy nie regulowały sytuacji emerytowanych policjantów. Pomimo to w ocenie sądu przyznanie w przeszłości emerytowanemu policjantowi prawa do równoważnika pieniężnego na

⁶¹ I. Chojnacka, M. Nowicki, *Stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez sądy administracyjne*, Warszawa 2010, s. 67 i nast.

⁶² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.

⁶³ Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2009 r., II OSK 934/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, [dostęp: 20.06.2015 r.]

podstawie ówczasnie obowiązujących przepisów skutkuje powstaniem stosunku prawnego. W formie decyzji administracyjnej jest wymagana jego zmiana bądź rozwiązanie. Decyzja taka podlega kontroli sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny zauważył, iż interpretacja organu administracji w omawianej sytuacji jest nie do pogodzenia z „zasadą działania organów w sposób pogłębiający zaufanie obywateli do organów Państwa” wyrażoną w art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego⁶⁴. Ponadto Sąd stwierdza: „sytuacja prawna obywateli kształtowana musi być w sposób jednoznaczny, a konstytucyjna zasada państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) wymaga, by zmiany tej sytuacji dokonywane były w sposób przejrzysty zrozumiały dla obywatela, w drodze umożliwiającej kontrolę sądową”. Wojewódzki Sąd Administracyjny zaznacza także, iż uprawnienie nadane emerytowanemu policjantowi miało formę decyzji administracyjnej i z tego powodu kolejne wnioski odpowiedni organ powinien rozstrzygać również w formie decyzji⁶⁵.

Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 20 stycznia 2009 r. uchylił postanowienie sądu pierwszej instancji, które to odrzucało skargę na postanowienie Dyrektora Izby Skarbowej dotyczącą kontynuacji czynności kontrolnych. W uzasadnieniu NSA wskazał szereg niekonsekwencji, jakich dopuścił się sąd niższej instancji. Po pierwsze, strona została wezwana o uiszczenie wpisu. Wpis uiściła, ale skarga została odrzucona, ponieważ wpis powinien być uiszczony bez wezwania strony. Po drugie, sąd pierwszej instancji nie zawarł pouczenia o trybie i terminie wniesienia skargi kasacyjnej w zaskarżonym orzeczeniu. Ponadto, jak zauważa sąd powszechny, w orzecznictwie jest pogląd, iż podstawa faktyczna zakończenia postępowania sądownoadministracyjnego musi charakteryzować się bezspornością i oczywistością. W przedstawionej sprawie nie odnajduje się tych elementów. Co najważniejsze z punktu widzenia analizowanego tematu sąd stwierdził, iż prawo do sądu jest zasadą Konstytucji RP zawartą w art. 45 ust. 1 i może ono podlegać pewnym ograniczeniom. Pomimo to „przypisanie stronie winy w stanie prawnym wywołującym wątpliwości i rozbieżności orzecznicze jest zbyt rygorystyczne i nie uzasadnia zamknięcia stronie drogi do obrony jej praw i jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego”⁶⁶.

Warto również przeanalizować prawo do sądu w rozstrzygnięciach organów władzy publicznej, w których dokonują one prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa.

⁶⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.

⁶⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 grudnia 2009 r., III SAB/Gd 36/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, [dostęp: 20.06.2015 r.]

⁶⁶ Postanowienie NSA z dnia 20 stycznia 2009 r., II FSK 2060/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, [dostęp: 20.06.2015 r.]

W wyroku z dnia 16 maja 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił postanowienie dotyczące odmowy wydania upoważnienia. Sąd zauważył, że w tej konkretnej sprawie przepisy ustaw nie nakładają obowiązku wydania rozstrzygnięcia w formie decyzji, co nie oznacza, iż forma ta może być dowolna. W analizowanej sprawie podmiot wnioskował o wydanie upoważnienia, a zatem nadania pewnych uprawnień. Odmowa wydania tego upoważnienia ukształtowała sytuację podmiotu wnioskującego w sposób niekorzystny. Dlatego w takiej sytuacji rozstrzygnięcie musi być w formie umożliwiającej weryfikację przez organ nadrzędny. Sąd administracyjny w uzasadnieniu zauważył, że „przyjęcie innego stanowiska prowadziło do naruszenia konstytucyjnej zasady prawa każdego obywatela do sądu”⁶⁷. Z tego powodu właściwym jest uznanie, że rozstrzygnięcie takie powinno mieć formę decyzji administracyjnej⁶⁸.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 kwietnia 2007 r. uchylił wyrok sądu pierwszej instancji i oddalił skargę. W uzasadnieniu zauważa, iż wniesienie skargi do sądu powoduje powstanie nowego stosunku prawnego. Wówczas organ administracji nie może już korzystać ze swoich kompetencji służących weryfikacji prawnego stosunku, a staje się przeciwnikiem procesowym strony. Wyjątek wprowadza tu art. 54 § 3 p.p.s.a.⁶⁹ Występuje tu instytucja tzw. „autokontroli”, organ może zweryfikować zaskarżoną decyzję, ale musi uwzględnić skargę w całości. Można tu zaobserwować, iż ustawodawca dopuścił ingerencję organu administracyjnego w zawisły spór przed sądem, którego to organ jest uczestnikiem. Lecz warunki takiego dopuszczenia są ściśle określone w ustawie i dotyczą specyficznej sytuacji. Celem tego jest zapewnienie nienaruszalności prawa do sądu strony skarżącej. Uwzględnienie całości żądań zawartych w skardze zamiast wyroku sądowego winno zaspokajać interes strony. W omawianym uzasadnieniu Sąd zauważa, że: „z unormowania art. 54 § 3 p.p.s.a. wynika, że każda ingerencja organu administracji w sprawę zawisłą przed sądem administracyjnym, wykraczająca poza dyspozycję tego przepisu, jest niedopuszczalna jako godząca w określoną w art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP zasadę prawa do sądu”⁷⁰. Art. 54 § 3 p.p.s.a. wyznacza granice, w których jest dopuszczalne prowadzenie specjalnych postępowań, gdzie wniesiono skargę do sądu administracyjnego, pomimo iż nie został sformułowany żaden zakaz w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Kodeksie postępowania

⁶⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 maja 2008 r., IV SA/Wa 510/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, [dostęp: 20.06.2015 r.]

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Art. 54 § 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w brzmieniu: „Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa”.

⁷⁰ Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., I FSK 1470/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, [dostęp: 20.06.2015 r.]

administracyjnego czy Ordynacji podatkowej⁷¹. Następnie Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że „określone w art. 45 ust. 1 oraz w art. 77 ust. 2 Konstytucji z 2 kwietnia prawo do sądu należy do jednych z podstawowych praw jednostki i stanowi jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności”⁷².

Korzystając z bogatego dorobku doktryny i orzecznictwa, mając na uwadze powyższą analizę, należy stwierdzić, że konstytucyjne prawo do sądu, przy bezpośrednim stosowaniu przepisów Konstytucji RP, może stanowić podstawę rozstrzygnięcia sprawy. Organy mogą również stosować prokonstytucyjną wykładnię przepisów prawa, z uwzględnieniem prawa do sądu jako podstawy orzekania w określonych sprawach.

Podkreślić należy, że współcześnie prawo do sądu traktowane jest jako niezbędny składnik demokratycznego państwa prawnego, bez względu na to, czy wyrażone jest wprost w Konstytucji RP, czy zostało z niej wyinterpretowane⁷³.

W dalszej analizie doktryny i praktyki stosowania Konstytucji RP należy stwierdzić, że powszechnie przyjęto model szerokiego pojęcia prawa do sądu. Na zakres tego pojęcia składają się sprawy karne, cywilne i administracyjne, ale również wszystkie sprawy, w których niezbędne jest uzyskanie wiążącego rozstrzygnięcia organu sądowego. Prawo do sądu przysługuje niezależnie od tego, czy podmioty będące w sporze są rzeczywiście powiązane stosunkiem materialnoprawnym, czy wbrew twierdzeniom jednej ze stron sporu żaden stosunek materialnoprawny w danym przypadku nie ma miejsca⁷⁴.

Zaznaczyć należy, że interpretacja prawa do sądu zawartego w ww. przepisach Konstytucji RP podlega zmianom. Wypracowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wyżej przedstawiona, koncepcja troistości elementów składających się na prawo do sądu (sam dostęp do sądu, odpowiednio ukształtowana, rzetelna procedura oraz uzyskanie wiążącego rozstrzygnięcia) w wyniku ewolucji, tak samego orzecznictwa Trybunału, jak i poglądów doktryny doprowadziła do zrekonstruowania konstytucyjnego standardu prawa do sądu składającego się z pięciu podstawowych elementów:

1. prawa dostępu do sądu,
2. prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej,
3. prawa do wyroku sądowego (prawo do wiążącego rozstrzygnięcia),
4. prawa do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę,
5. prawa do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki⁷⁵.

⁷¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 749 z późn. zm.

⁷² Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., I FSK 1470/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, [dostęp: 20.06.2015 r.]

⁷³ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 88 i nast.

⁷⁴ R. Suwaj, *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*, LEX el. 2014.

⁷⁵ Zob. R. Broniecka, *Uzasadnienie wyroku w polskim postępowaniu karnym*, LEX el. 2014.

Warte podkreślenia jest, iż ciągle zdarza się, że organy państwowe decydujące o prawach i wolnościach jednostki nie respektują prawa do sądu lub napotykają trudności z jego realizacją. W ocenie J. Trzcíńskiego takie naruszenie praw i wolności może być wynikiem zarówno działania, jak i zaniechania. Jednak aby ingerencja w prawa, a także wolności, miała charakter naruszenia, musi przybrać charakter bezprawny lub bezpodstawny oraz, z perspektywy skarżącego, musi spełniać warunki osobistości, aktualności i bezpośredniości⁷⁶.

Należy jednak wskazać, że art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiąc o zakazie zamykania drogi sądowej, nie wyklucza ustanowienia różnego rodzaju ograniczeń dostępności do sądu. Prawo do sądu nie jest bezwzględne i absolutne. Nie jest prawem, które nie podlegałoby pewnym ograniczeniom i stwarzałoby uprawnionemu nieograniczoną możliwość obrony swoich praw na drodze sądowej⁷⁷. Ustanowienie szerokiego zakresu uprawnień do korzystania z drogi sądowej mogłoby stworzyć niebezpieczeństwo nadużywania prawa przez jego wykorzystywanie niezgodnie z celem. Przykładowymi barierami przed nieuzasadnionym korzystaniem z tego prawa są przepisy proceduralne, wśród których wyróżnia się wymogi, jakie winny spełniać pisma wnoszone do sądu przez stronę oraz koszty postępowania. Opłaty i koszty powinny być natomiast na tyle wysokie, aby zabezpieczać dyscyplinę procesową, i na tyle umiarkowane, żeby nie ograniczyć prawa do sądu⁷⁸. Dopuszczalne odstępstwa od analizowanej zasady mogą zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa, porządku publicznego lub dla ochrony środowiska, zdrowia oraz moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Nie mogą naruszać istoty tego prawa⁷⁹.

Mając na uwadze powyższe, organy sprawujące zwierzchnictwo nad organami decydującymi o prawach i wolnościach jednostki nie mają wątpliwości co do szczególnej roli w systemie i doniosłości tego prawa.

⁷⁶ J. Trzcíński, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, uwaga 8 do art. 80.

⁷⁷ Zob. W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, LEX el. 2011.

⁷⁸ Zob. J. Gołaczyński, A. Krzywonos, *Prawo do sądu*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 249.

⁷⁹ Zob. M. Grego-Hoffmann, *Rola pełnomocnika w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, LEX el. 2012.

