

Michał Kutwin

Uniwersytet Warszawski

PRAWO DO SĄDU W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ORAZ EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

GENEZA PRAWA DO SĄDU I JEGO ZNACZENIE

Fundamentalne regulacje dotyczące prawa do sądu są zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹, który stanowi „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 (...)”.

W Konstytucji RP z 1997 r.² prawo do sądu jest uregulowane w art. 45, którego treść jest powtórzeniem części postanowień zawartych w art. 6 Konwencji, będących gwarancją prawa do rzetelnego i szybkiego procesu. Przepisem Konstytucji pozostającym w bardzo silnej relacji z wyrażoną w art. 45 Konstytucji RP gwarancją prawa do sądu jest art. 77, stanowiący zakaz, skierowany pod adresem ustawodawcy, zamykania drogi sądowej w drodze ustawy. Zakaz ten ze względu na uregulowania dotyczące hierarchii źródeł prawa musi być stosowany także do wszystkich innych aktów prawnych niższego rzędu. Warto zwrócić uwagę, że obecnie obowiązująca Konstytucja RP po raz pierwszy rozszerzyła prawo do sądu na obszar sądownictwa konstytucyjnego, wprowadzając w art. 79 instytucję skargi konstytucyjnej. Mimo że do skorzystania z niej wymagane jest spełnienie bardzo wielu warunków, regulacja ta stanowi bardzo istotne wzmocnienie prawa do sądu.

¹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 (dalej: Konwencja).

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, z późn. zm. (dalej: Konstytucja RP).

Źródła powstania prawa do sądu należy upatrywać w potrzebie ograniczenia samopomocy oraz wytworzenia monopolu państwa w sferze stosowania przymusu celem egzekwowania prawa zarówno w zakresie prawa publicznego, jak i prawa prywatnego. Przejawy kształtowania się prawa do sądu są widoczne w Wielkiej Karcie Wolności i Swobód (dalej: Karta)³. Znaleźć tam można wiele uregulowań obejmujących swym zakresem przedmiotowym zagadnienia, które dziś składają się na szeroko rozumiane prawo do sądu. Za najbardziej znaczące oraz zbliżone do obecnie obowiązujących postanowień Karty w zakresie prawa do sądu należy uznać art. 39 Karty⁴. Ponadto istotne postanowienia dotyczące prawa do sądu można znaleźć na przykład w art. 17, 18, 21 i 22. Zostały tam ustanowione wymagania odnośnie do składu, jaki musi spełnić sąd, by móc objąć swoją kognicją daną sprawę. W art. 45 Karty po raz pierwszy zostały zdefiniowane warunki stawiane osobom mającym sprawować funkcję sędziego. Warto zwrócić uwagę, że w odróżnieniu od obecnie stosowanych kryteriów, koncentrujących się w znacznym stopniu na przymiotach osobistych sędziego oraz uregulowaniach instytucjonalnych mających stanowić gwarancję jego niezależności, regulacje tam przewidziane zawierały przede wszystkim warunki o charakterze czysto formalnym. Główne kryterium, od którego były uzależnione owe warunki, stanowiła przynależność stanowa osób, których dotyczyła rozpatrywana sprawa. Jeśli chodzi zaś o polskie regulacje mogące uchodzić za pierwowzór prawa do sądu, to powstawały one głównie na drodze wydawania i stopniowego rozszerzania przez kolejnych władców przywilejów szlacheckich⁵.

Niewątpliwie niezwykle istotnym aktem prawnym z punktu widzenia wytworzenia się prawa do sądu jest Konstytucja 3 Maja, mimo że ze względu na sytuację geopolityczną nigdy nie miała ona szansy realnie obowiązywać. Jest to pierwszy na ziemiach Polski akt regulujący tę kwestię w taki sposób, że możemy mówić o prawie do sądu w sensie bardzo zbliżonym do tego, jak jest ono rozumiane obecnie. Zawarte w niej postanowienia znacząco wykraczają poza bycie jedynie powtórzeniem w tym zakresie obowiązujących dotychczas regulacji zawartych w przywilejach szlacheckich. Konstytucja 3 Maja przyznała prawo do sądu każdemu. Ograniczała się jednak do ochrony wąskiego katalogu praw⁶.

³ Magna Karta Libertatum, za: *Księga jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich MCMLXXXVIII–MMVIII*, M. Zubik (red. naukukowy serii), H. Wajs, R. Witkowski (red. tomu), t. I, Warszawa 2008, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12108379880.pdf> (dostęp: 3.10.2018 r.), s. 30–38.

⁴ *Ibidem*. Art. 39 Karty: „Żaden człowiek wolny nie może być pojmany ani uwięziony, pozbawiony mienia, wyjęty spod prawa, wygnany lub w jakikolwiek sposób ciemniony i ani przeciwko niemu nie wystąpimy, ani nikogo nie wyślemy inaczej, aniżeli na mocy prawomocnego wyroku wydanego przez jemu równych według prawa krajowego”.

⁵ Za najważniejsze przywileje szlacheckie z punktu widzenia rozwoju prawa do sądu należy uznać przywilej brzeski z 1425 r., wprowadzający zasadę: *Neminem captivabimus nisi iure victum*, oraz czerwiński z 1423 r., który przyznawał szlachcie nietykalność majątkową.

⁶ Konstytucja 3 Maja: „(...) Władza sądownicza nie może być wykonywaną ani przez władzę prawodawczą, ani przez króla, lecz przez magistratury na ten koniec ustanowione i wybierane. Po-

W Konstytucji 3 Maja po raz pierwszy mamy także do czynienia ze zdefiniowaniem ścisłej odrębności władzy sądowniczej od pozostałych władz, która stanowi jedną z fundamentalnych gwarancji prawnych umożliwiających realizację prawa do sądu.

Pomimo że rozwój prawa i ustroju na terenie Polski został w znacznym stopniu zaburzony ze względu na to, że Polska znajdowała się pod zaborami, to jednak także w tym okresie możemy zaobserwować pewne procesy prowadzące do wytworzenia się prawa do sądu. Miały one miejsce przede wszystkim tam, gdzie udało się uzyskać relatywnie największą swobodę samostanowienia, a więc na terenie Księstwa Warszawskiego oraz Królestwa Polskiego. W Konstytucji Księstwa Warszawskiego wciąż nie było jednak ścisłego podziału między władzą wykonawczą a sądowniczą. Kompetencje sądu kasacyjnego miała Rada Stanu, stanowiąca organ władzy wykonawczej. Fakt ten stanowi pewien krok wstecz w stosunku do Konstytucji 3 Maja, w której znacznie bardziej była zaakcentowana niezależność i odrębność władzy sądowniczej. Jednakże należy odnotować znaczący postęp, jeśli chodzi o konstytucyjną gwarancję niezawisłości sędziowskiej. W Konstytucji Księstwa Warszawskiego znalazł się przepis stanowiący, że porządek sądowy jest niezależny.

Kolejną bardzo ważną regulacją w tym zakresie, zawartą w Konstytucji Księstwa Warszawskiego, było wprowadzenie zakazu usuwania sędziów. Warty odnotowania jest fakt, że Konstytucja Księstwa Warszawskiego⁷ wprowadzała bardzo przejrzystą strukturę terytorialną sądownictwa. Został w niej też po raz pierwszy jasno zdefiniowany podział prawa na cywilne i karne. W okresie Księstwa Warszawskiego należy także upatrywać początków rozwoju sądownictwa administracyjnego.

Konstytucja Królestwa Polskiego formalnie zachowuje wszystkie najważniejsze gwarancje niezależności sądownictwa zawarte w Konstytucji Księstwa Warszawskiego. Zostaje w niej także wprowadzony zakaz pozbawienia wolności bez wyroku sądowego na czas dłuższy niż 3 dni oraz nakaz uwolnienia w przypadku uznania za niewinnego. Podejmowano także dalsze kroki zmierzające do wytworzenia sądownictwa administracyjnego.

Okres dwudziestolecia międzywojennego to czas powstania konstytucji zawierających uregulowania pod wieloma względami bardzo zbliżone do obecnie obowiązujących. W tym okresie powstały dwie bardzo znaczące dla dalszego rozwoju polskiego konstytucjonalizmu Konstytucje: marcowa⁸ oraz kwietniowa⁹. W Kon-

winna zaś być tak do miejsc przywiązana, żeby każdy człowiek bliską dla siebie znalazł sprawiedliwość. (...)”, wykorzystany tekst pochodzi z: http://g.infor.pl/p/wieszjak.pl/konstytucja/konst_3.doc (dostęp: 30.1.2017 r.).

⁷ Konstytucja Księstwa Warszawskiego z dnia 22 lipca 1807 r.; wykorzystany tekst pochodzi z: http://g.infor.pl/p/wieszjak.pl/konstytucja/konst_1807.doc (dostęp: 3.10.2018 r.).

⁸ Konstytucja z dnia 17 marca 1921 r., Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267.

⁹ Konstytucja z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227.

stytucji marcowej w art. 2 znajdziemy przepis mówiący o trójpodziale władzy, który przyznaje sprawowanie władzy sądowniczej niezawisłym sądom. Regulacja ta jest potwierdzona następnie w art. 77 i 78. Zostaje także wprowadzony immunitet sędziowski, który przez wielu przedstawicieli doktryny jest uznawany za jedną z niezbędnych gwarancji pozwalających na realizację prawa do sądu. Ponadto w znacznym stopniu rozszerzono zakres monopolu władzy sądowniczej. Największy jednak postęp w porównaniu do regulacji dotychczas obowiązujących przynosi art. 96 Konstytucji marcowej¹⁰, który po raz pierwszy przyznaje obywatelowi prawo do sądu, posługując się w tym celu pojęciem drogi sądowej.

Konstytucja kwietniowa w większości podtrzymuje regulacje Konstytucji marcowej w zakresie szeroko rozumianego prawa do sądu. Niemniej jednak w znacznie mniejszym stopniu, niż to miało miejsce w Konstytucji marcowej, jest eksponowana niezależność władzy sądowniczej. Przejawem tego jest między innymi art. 64 pozbawiający sądy możliwości jakiegokolwiek kontroli legalności wydania aktu ustawodawczego.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹¹ nie gwarantowała prawa do sądu jako takiego. Sędzia jest w niej sprowadzony do roli urzędnika państwowego, który przez kadencyjność oraz mechanizm dokonywania wyboru był uzależniony od władzy wykonawczej. Konstytucja ta była wielokrotnie nowelizowana. Generalnym kierunkiem wprowadzonych zmian było stopniowe zwiększanie gwarancji swobód obywatelskich. Za najważniejsze kroki w tym kierunku można uznać utworzenie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Trybunału Konstytucyjnego. Instytucje te, początkowo mające pełnić rolę fasadowych, na skutek przemian przełomu lat 80. i 90. stały się jednymi z głównych filarów ochrony swobód obywatelskich. Za najważniejszą z punktu widzenia rozwoju prawa do sądu nowelizację Konstytucji lipcowej, wdrożoną na skutek zawarcia Porozumienia Okrągłego Stołu, należy uznać nowelizację dokonaną ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r.¹², która wprowadziła do Konstytucji lipcowej zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zawartą w art. 56 wyłączność władzy sądowniczej w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Wyżej wymienione przepisy stały się podstawą wywiedzenia przez Trybunał Konstytucyjny prawa do sądu¹³.

¹⁰ Art. 96: „Nikt nie może być pozbawiony sądu, któremu z prawa podlega. Sądy wyjątkowo są dopuszczalne tylko w wypadkach, oznaczonych ustawami, wydanymi przed popełnieniem czynu karnego. Ściganie obywatela i wymierzenie kary jest dopuszczalne tylko na zasadzie obowiązującej ustawy. Kary, połączone z udręczeniami fizycznymi, są niedozwolone i nikt takim karom podlegać nie może. Żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy i straty”.

¹¹ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232.

¹² Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1989 r., nr 75, poz. 444.

¹³ Tak w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 grudnia 1992 r., K 3/92, OTK 1992, nr 2, poz. 26.

Na związek między prawem do sądu a zasadą demokratycznego państwa prawnego wskazuje Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPCz). W wyroku w sprawie *Golder v. Wielka Brytania*¹⁴ stwierdzono, że interpretując europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności należy brać pod uwagę także preambułę, w której znajduje się odwołanie do wspólnego dziedzictwa państw członków Rady Europy.

Uchwalone na początku lat 90. kolejne nowelizacje Konstytucji lipcowej, w tym tzw. Mała Konstytucja, nie zawierają dodatkowych uregulowań dotyczących prawa do sądu. Zmiany w nich zawarte koncentrują się bowiem przede wszystkim na sprawach ustrojowych, kształtując wzajemne usytuowanie organów władzy publicznej. Rozwiązania te z założenia były tworem tymczasowym, który miał być w niedługim czasie zastąpiony przez pełniejsze unormowanie.

Pierwszym aktem prawnym, który regulował kwestie prawa do sądu na poziomie międzynarodowym, była uchwalona w 1948 r. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, której art. 10 stanowił: „Każdy człowiek ma na warunkach całkowitej równości prawo, aby przy rozstrzyganiu o jego prawach i zobowiązaniach lub o zasadności wysuwanego przeciw niemu oskarżenia o popełnienie przestępstwa, być słuchanym sprawiedliwie i publicznie przez niezależny i bezstronny sąd”.

Rozwój prawa do sądu obrazuje stopniowy wzrost znaczenia władzy sądowniczej oraz postępującą wraz z nim budowę katalogu wolności i praw jednostki. Instytucja ta wyewoluowała wraz z wyodrębnianiem się władzy sądowniczej od władzy wykonawczej i dziś jest jedną z fundamentalnych gwarancji praw obywatelskich, koniecznych w demokratycznym państwie prawnym.

Obecne gwarancje prawa do sądu w warunkach multicentryczności¹⁵ obowiązującego prawa mają charakter wielopoziomowy. Zawarte są zarówno w aktach prawa międzynarodowego, jak i krajowego.

Prawo do sądu gwarantowane jest między innymi przez art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁶. Dyskusyjna w doktrynie jest kwestia, czy Karta Praw Podstawowych odnosi się do Rzeczypospolitej Polskiej ze względu na tak zwany Protokół polsko-brytyjski¹⁷. Wiele szczegółowych rozwiązań gwarantujących prawo do sądu znajduje się także w aktach niższej rangi. Do najważniejszych z nich należą: Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁸, Kodeks

¹⁴ Uzasadnienie wyroku ETPCz, *Golder v. Wielka Brytania*, skarga nr 4451/70.

¹⁵ Por. E. Łętowska, *Dialog i metody. Interpretacja w multicentrycznym systemie prawa (cz. I i II)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 11 i 12.

¹⁶ Dz.Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1, z późn. zm.

¹⁷ Por. K. Kowalik-Bańczyk, *Uwagi do Protokołu w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa*, (w:) A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1418 i n.

¹⁸ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 23, z późn. zm.

postępowania cywilnego¹⁹, Kodeks postępowania karnego²⁰, Kodeks postępowania administracyjnego²¹, ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²², a także ustawy dotyczące Trybunału Konstytucyjnego, ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych²³, rozporządzenia o ponoszeniu przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej²⁴.

W doktrynie nie ma jednoznacznie ustalonego stanowiska w przedmiocie rozumienia prawa do sądu. Sprawę dodatkowo komplikuje fakt istnienia pewnych różnic w definiowaniu prawa do sądu pomiędzy poszczególnymi gałęziami prawa; mimo istnienia jądra wspólnego wszystkim dziedzinom nie sposób nie zauważyć znaczących różnic pomiędzy nimi. I tak, na przykład N. Andrews, odnosząc się do prawa do sądu w postępowaniu cywilnym, wyróżnia na gruncie art. 6 Konwencji pięć głównych gwarancji rzetelnego procesu. Zalicza do nich dostęp do sądu, prawo do uzyskania orzeczenia w rozsądnym terminie, prawo do bycia wysłuchanym, jawność postępowania, prawo do niezawisłego i niezależnego sądu ustanowionego prawem²⁵.

W fundamentalnym z punktu widzenia rozumienia prawa do sądu w polskim systemie prawnym orzeczeniu SK 12/99²⁶ Trybunał Konstytucyjny wyróżnił trzy podstawowe składowe tego prawa:

- 1) prawo dostępu do sądu, rozumiane jako prawo do uruchomienia procedury przed sądem będącym organem o określonej charakterystyce, niezależnym i bezstronnym;
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, tak aby spełniała wymogi sprawiedliwości oraz jawności;
- 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy.

¹⁹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1360, z późn. zm.

²⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1904, z późn. zm.

²¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257, z późn. zm.

²² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302, z późn. zm.

²³ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 300, z późn. zm.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (Dz.U. z 2015 r., poz. 1805); rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz.U. z 2015 r., poz. 1801).

²⁵ N. Andrews, *English Civil Procedure. Fundamentals of the New Civil Justice System*, Oxford 2003, s. 172–175, za: S. Dąbrowski, *Słowo wstępne*, (w:) A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 49.

²⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143.

Trybunał Konstytucyjny wyróżnia ponadto w swoim orzecznictwie²⁷ dwie funkcje prawa do sądu. Pierwszą z nich, powołując się na przedstawicieli doktryny, definiuje jako rozstrzyganie sporu o prawo w sytuacji, w której przynajmniej jedną ze stron jest człowiek lub inny podmiot prawa prywatnego. Drugą funkcją sądów wyodrębnioną przez Trybunał jest funkcja kontroli i ochrony praw jednostki przed arbitralnym działaniem ze strony władz publicznych.

Trybunał dopuszcza w swoim orzecznictwie różnicowanie poziomu ochrony w zależności od tego, z którą z powyższych funkcji mamy do czynienia. Na przykład zasada dwuinstancyjności, zawarta w art. 176 Konstytucji RP, nie musi być przestrzegana w przypadku kontroli decyzji organów władzy publicznej²⁸.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny dopuszcza także ograniczenie prawa do sądu ze względu na dobro publiczne; przykładem może być ograniczenie kompetencji sądów administracyjnych w zakresie kontroli decyzji dotyczących wywłaszczenia gruntów pod budowę dróg, gdy takiej decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności²⁹.

Odnosząc się do konfliktu pomiędzy zasadami szybkości postępowania a prawem do właściwego ukształtowania procedury sądowej, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że procedura sądowa musi być tak ukształtowana, aby w wyniku jej działania nie została naruszona zasada prawdy materialnej³⁰.

Szczególnie istotne dla rozumienia prawa do sądu jest orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu³¹. Warto zwrócić uwagę, że art. 6 Konwencji dotyczy prawa do sprawiedliwego i szybkiego procesu, uregulowanego także w art. 45 Konstytucji RP, jak również zawartego w art. 42 Konstytucji RP domniemania niewinności oraz wyrażonej w art. 178 Konstytucji RP zasady niezawisłości sędziowskiej.

Z danych zamieszczonych na stronie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, podsumowujących jego działalność od momentu powstania do końca 2015 r., wynika, że art. 6 jest najczęściej naruszaniem przepisem Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Jego naruszenia stanowią ponad 40% stwierdzanych przez Trybunał naruszeń Konwencji³². Niemal połowa naruszeń przepisów Konwencji ma miejsce w pięciu najczęściej naruszających ją krajach. Wśród nich jest także Polska (naszego kraju dotyczy 5,91% stwierdzonych przez Trybunał naruszeń Konwencji).

²⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2008 r., P 54/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 171.

²⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2003 r., SK 38/02, OTK-A 2003, nr 5, poz. 38.

²⁹ Tak w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2012 r., K 4/10, OTK-A 2012, nr 9, poz. 106.

³⁰ Tak w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 32/01.

³¹ Patrz M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017.

³² Zob. http://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592015_ENG.pdf (dostęp: 12.12.2016 r.).

Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie opowiada się za szerokim rozumieniem prawa do sądu. Na prawo to składają się zarówno unormowania proceduralne, jak i unormowania dotyczące osoby sędziego oraz składu orzekającego. W swoim orzecznictwie Trybunał formuje zasadę nakazującą stosowanie art. 6 ust. 1 Konwencji wszędzie tam, gdzie jest to tylko możliwe ze względu na centralne miejsce, jakie zajmuje prawo do sądu w systemach prawnych państw stron Konwencji³³.

PRAWO DO SĄDU A KOSZTY SĄDOWE

Bariera finansowa stanowi jeden z największych problemów w realizacji prawa do sądu, z którą mamy do czynienia w krajach o ugruntowanej demokracji i niezależności sądownictwa. Sprawa ograniczenia dostępu do sądu spowodowana nadmiernymi kosztami sądowymi była niejednokrotnie przedmiotem spraw wnoszonych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Trybunał sformułował pewien zestaw kryteriów, które powinny wypełniać państwa będące stronami Konwencji, aby można było uznać, że opłata taka nie narusza prawa do rzetelnego procesu. Trybunał zalicza do nich między innymi: sytuację majątkową strony składającej skargę do Trybunału, możliwości zarobkowe strony³⁴, wagę sprawy dla strony³⁵, etap postępowania, na którym został nałożony obowiązek uiszczenia opłaty, co do której strona twierdzi, że powoduje on naruszenie prawa do sądu³⁶, wartość roszczenia w sprawie³⁷, stosunek nałożonej opłaty do średniego wynagrodzenia³⁸, sposób uzasadnienia odmowy przyznania zwolnienia od kosztów sądowych³⁹, oczywistą bezzasadność roszczenia⁴⁰.

Ponadto Europejski Trybunał Praw Człowieka stoi na stanowisku, w myśl którego co do zasady sąd nie może uzasadniać odmowy zwolnienia od kosztów sądowych tym, że ubiegający się o zwolnienie, przewidując konieczność wytoczenia powództwa, powinien był poczynić oszczędności na pokrycie kosztów procesu. Na barierę finansową składają się nie tylko koszty sądowe *sensu stricto*, lecz także wszelkie koszty, jakie musi ponieść strona, aby zapewnić sobie dochodzenie swoich praw, w tym także koszty pomocy prawnej oraz uczestnic-

³³ Zob. uzasadnienie wyroku ETPCz, *Delcourt v. Belgia*, skarga nr 2689/65.

³⁴ Zob. uzasadnienie wyroku ETPCz, *Podbielski v. Polska*, skarga nr 39199/98.

³⁵ Zob. uzasadnienie wyroku ETPCz, *Kniat v. Polska*, skarga nr 71731/01.

³⁶ Zob. uzasadnienie wyroku ETPCz, *Tolstoy Miloslavsky v. Wielka Brytania*, skarga nr 18139/91.

³⁷ Zob. uzasadnienie wyroku ETPCz, *Kuczera v. Polska*, skarga nr 275/02.

³⁸ Zob. uzasadnienie wyroku ETPCz, *Kijewska v. Polska*, skarga nr 73002/01.

³⁹ Zob. uzasadnienie wyroku ETPCz, *Kania v. Polska*, skarga nr 59444/00.

⁴⁰ Zob. uzasadnienie wyroku ETPCz, *Kupiec v. Polska*, skarga nr 13828/02.

twą w procesie. Istniejący co do zasady w polskim systemie prawnym obowiązek zwrotu kosztów stronie wygrywającej przez przegranego może stanowić regulację umacniającą gwarancję prawa do sądu. Daje to stronie pewność, że w przypadku wygranej koszty, które poniosła w związku z toczącym się procesem, zostaną jej zwrócone. Obowiązek ten stanowi również ograniczenie prawa do sądu, albowiem jego istnienie w znaczącym stopniu może działać odstraszaюще, zniechęcając do dochodzenia praw na drodze sądowej. W moim przekonaniu częściej mamy do czynienia z przypadkami, gdy regulacja ta działa odstraszaюще, zniechęcając do wytoczenia powództwa i dochodzenia praw. Jedną z wad w tej regulacji w kształcie istniejącym w polskim systemie prawnym jest sposób naliczania kwoty, która ma być zwrócona stronie wygrywającej tytułem pokrycia kosztów zastępstwa procesowego. Założono mianowicie, poza przypadkami, gdy kwota jest stała dla danej kategorii spraw, skokowy jej wzrost wraz z przekroczeniem pewnej wartości przedmiotu sporu. Warto zwrócić uwagę, że rozwiązanie to zostało utrzymane, chociaż w ostatnim czasie trzykrotnie nowelizowano⁴¹ rozporządzenia, na podstawie których kwota ta jest określana.

Nowelizacje te nie usunęły podstawowych mankamentów w istniejących regulacjach, które mogą być uznawane za ograniczenie dostępu do sądu (w szczególności w kontekście zasady równości wobec prawa). Dokonując nowelizacji, prawodawca w jednym i drugim przypadku ograniczył się do zmiany jedynie kwot wynagrodzenia pełnomocników, pomijając kwestie systemowe, które w moim przekonaniu stanowią główne wady istniejących uregulowań, jeśli chodzi o ograniczenie prawa do sądu. Moim zdaniem nie ma żadnego uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych, zawartych w art. 32 Konstytucji RP, rozwiązanie polegające na tym, że niewielki wzrost wartości przedmiotu sporu powoduje radykalny (często dwukrotny) wzrost wynagrodzenia pełnomocnika procesowego. Jest to nie do pogodzenia z konstytucyjnymi zasadami równości wobec prawa oraz sprawiedliwości społecznej. Ponadto trzeba podzielić argumenty Rzecznika Praw Obywatelskich, profesor I. Lipowicz, która zaskarżając stosowne rozporządzenie do Trybunału Konstytucyjnego, przytoczyła zarzut naruszenia zakresu delegacji ustawowej do ich wydania w zakresie, w jakim nie

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1804); rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1667); rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 września 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1799); rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1800); rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2016 r., poz. 1668); rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 września 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2017 r., poz. 1797).

uwzględniają przy ustanawianiu wynagrodzenia pełnomocnika poniesionego przez niego nakładu pracy związanego z daną sprawą^{42, 43}.

Negatywnie należy ocenić wyznaczenia o przez Ministra Sprawiedliwości osobnych stawek dla pełnomocnika z wyboru (które stanowią podstawę zwrotu zasądzanego przez sąd przy rozstrzyganiu sprawy) i określania wysokości opłat ponoszonych przez Skarb Państwa z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu⁴⁴. Ustawodawca nie przesądził wprost, która ze stawek będzie zasądzana w przypadku, gdy strona reprezentowana przez pełnomocnika z urzędu wygra sprawę. Wydaje się jednak, że jedynym rozwiązaniem jest zasądzanie takich stawek, jak dla pełnomocnika z wyboru. Takie uregulowanie może budzić wątpliwości co do zgodności z zasadą równości wobec prawa. Wątpliwości te wydają się uzasadnione, trudno bowiem uznać zróżnicowanie wynagrodzenia pełnomocnika w zależności od tego, czy działa z urzędu czy z wyboru za konieczne w demokratycznym państwie prawnym. Dodatkowo za niepotrzebne i utrudniające życie zwykłemu obywatelowi należy uznać mnożenie rozporządzeń, w których regulowane jest wynagrodzenie pełnomocników procesowych. Mimo że zarówno przepis dający delegację ustawową, jak i samo rozporządzenie uległy zmianie, problem pozostaje wciąż aktualny. Nie zmieniono bowiem wytycznych dotyczących kryteriów podlegających uwzględnieniu w rozporządzeniu. Wydaje się, że istniejące nierówności zostały wręcz pogłębione poprzez zróżnicowanie stawek z wyboru i z urzędu.

Ponadto warto zaznaczyć, że uregulowanie to może budzić wątpliwości co do zgodności z art. 32 Konstytucji RP jeszcze z jednego powodu. Uniezależniając bowiem kwotę zwrotu od rzeczywiście poniesionych w danej sprawie kosztów, stawia ono w uprzywilejowanej sytuacji wszystkie podmioty, które posiadają stałą obsługę prawną (np. banki, ubezpieczycieli). Podmioty takie często mogą ponosić mniejsze koszty związane ze sprawą od kosztów zasądzonych, a z pewnością od rynkowych kosztów wynajęcia pełnomocnika procesowego. Takie uprzywilejowanie przez prawo pewnej grupy podmiotów, choćby nawet pośrednie, nie daje się pogodzić z wynikającą z art. 32 Konstytucji RP zasadą równości wobec prawa.

Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁴⁵ przewiduje co do zasady, że koszty sądowe wynoszą 5% wartości przedmiotu sporu. Ustawodawca

⁴² Zob. <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/1634074.pdf> (dostęp: 31.07.2018 r.).

⁴³ Por. jednak odmiennie uzasadnianie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2017 r., U1/14, OTK-A 2018, poz. 5.

⁴⁴ *Ibidem*. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu.

⁴⁵ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 300, z późn. zm.

poczynił jednak od tej zasady znaczące wyjątki. Dotyczą one przede wszystkim spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, spraw rodzinnych, spraw związanych z rejestracją przedsiębiorstw oraz postępowaniem upadłościowym, gdzie przewidziana jest opłata stała zależna od rodzaju sprawy.

Ustawa ta reguluje także katalog spraw objętych zwolnieniem przedmiotowym. Są to między innymi sprawy dotyczące: przyjęcia oświadczenia o uznaniu dziecka, nadania dziecku nazwiska, o przysposobienie, przesłuchania świadka testamentu, odtworzenia zaginionych akt, wpisu do krajowego rejestru organizacji społecznych oraz kościołów i związków wyznaniowych. Zwolnieniem przedmiotowym objęte są ponadto wszystkie skargi i wnioski, których przedmiotem jest udzielenie zwolnienia od kosztów sądowych bądź ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Poza tym ustawa definiuje również katalog podmiotów zwolnionych z kosztów sądowych *ex lege*. Należą do tej grupy między innymi: strona dochodząca ustalenia ojcostwa i macierzyństwa oraz roszczeń związanych, dochodzący roszczeń alimentacyjnych oraz strona pozwana w sprawie o obniżenie alimentów, pracownik wnoszący powództwo lub strona wnosząca odwołanie do Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Oprócz tego katalogu, gdzie zwolnienie następuje *ex lege*, jest również możliwość przewidziana w art. 102 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, który stanowi, że o zwolnienie z kosztów sądowych może się ubiegać osoba fizyczna, jeżeli złoży oświadczenie, z którego wynika, że nie jest w stanie ponieść ich bez uszczerbku dla utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny oraz załączy odpowiednie oświadczenie dotyczące posiadanego majątku, stanu rodzinnego oraz źródeł utrzymania. Ustawa przewiduje także sankcje za złożenie nieprawdziwego oświadczenia w postaci cofnięcia otrzymanego zwolnienia oraz możliwości skazania na grzywnę w wysokości do 1000 zł. W przypadku, gdy strona złoży po raz drugi fałszywe oświadczenie, ubiegając się o zwolnienie z kosztów sądowych, kwota grzywny może wynieść do 2000 zł.

Prawo do sądu, mimo że jest gwarantowane w Konstytucji RP, nie jest prawem absolutnym i niepodlegającym ograniczeniom. Wszelkie ograniczenia muszą jednak spełniać kryteria określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. A zatem ograniczenie takie może być wprowadzone tylko i wyłącznie w ustawie i tylko wtedy, gdy jest ono konieczne w demokratycznym państwie prawnym ze względu na zdrowie i bezpieczeństwo, moralność publiczną, wolności i prawa innych osób, porządek publiczny lub ochronę środowiska. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i prawa. Przesłankami wynikającymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, które uzasadniają ograniczenie prawa do sądu, są przede wszystkim porządek publiczny oraz wolności i prawa innych osób.

Całkowite zniesienie wszelkich barier finansowych w dostępie do sądu z pewnością skutkowałoby znaczącym zwiększeniem liczby spraw, co wiązałoby się ze znacznym obciążeniem finansów publicznych, prowadząc do konieczności podniesienia podatku, lub wydłużeniem czasu oczekiwania na rozstrzygnięcie.

To z kolei mogłoby stanowić nie tylko ograniczenie prawa do sądu, ale także, co ważniejsze, prowadziłyby do naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa.

Całkowite zniesienie barier finansowych w dostępie do sądu mogłoby również doprowadzić do sytuacji, w której wytaczanie powództwa stałoby się narzędziem nękania innych osób nieustannymi procesami sądowymi. Stanowiłoby to niewątpliwie naruszenie ich praw i wolności, jak również prowadziłyby do naruszenia wyżej wspomnianej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Niestety przypadki nadużywania prawa do sądu i wykorzystywania go do nękania innych z pewnością mają miejsce także obecnie. Jednakże istnienie pewnej bariery finansowej niewątpliwie przyczynia się do znacznego ich ograniczenia. Konstruując regulacje prawne kształtujące bariery finansowe w dostępie do sądu, prawodawca stoi przed niezmiernie trudnym zadaniem budowy takiego systemu opłat związanych z prowadzeniem sporu sądowego, aby z jednej strony ograniczyć liczbę spraw, w których głównym motywem jest pieniądze, a z drugiej nie ograniczać nadmiernie dostępu do sądu w sytuacjach, które tego wymagają. Mimo że prawo do sądu jest prawem podmiotowym jednostki, to jednak równie ważna, jeśli nie ważniejsza, jest jego rola w budowaniu zaufania między obywatelem a państwem oraz kształtowaniu praworządności. Z tego powodu kryteria dopuszczalności ograniczenia praw i wolności powinny być interpretowane rygorystycznie, a niezbędność wprowadzanych ograniczeń nie powinna budzić najmniejszych nawet wątpliwości. Dotyczy to w szczególności regulacji prowadzonego postępowania sądowego.

Wielkość kosztów sądowych nie tylko ogranicza realizację prawa do sądu. Ukształtowanie systemu opłat sądowych oraz sposób przyznawania zwolnień z tych opłat może także prowadzić do znacznego wydłużenia się postępowania w danej sprawie i stać się czynnikiem mającym istotny wpływ na powstanie przewlekłości postępowania. Czas trwania procedury przyznawania zwolnienia od kosztów sądowych wydaje się być nie do pogodzenia z wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP zasadą równości wobec prawa. Sytuację dodatkowo pogarsza fakt stosowania przez sądy jedynie częściowych zwolnień od kosztów sądowych, najczęściej strona jest zwalniana tylko od opłaty od pozwu⁴⁶. Sytuacja taka może być uznana za naruszenie art. 107 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych wprowadzającego zakaz składania powtórnego wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych opartego na tych samych okolicznościach oraz nakazującego odrzucenie takiego wniosku⁴⁷. Pogląd ten wydaje się być tym bardziej zasadny, że ustawodawca w tym samym artykule wyłącza możliwość zaskarżenia postanowienia o odrzuceniu wniosku.

⁴⁶ A. Daczyński, *Koszty postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2010.

⁴⁷ *Ibidem*.

PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA

Negatywny wpływ nadmiernego przedłużenia postępowania na realizację prawa do sądu ma miejsce na wielu płaszczyznach.

Przedłużanie postępowania wiąże się z nieuchronną niekiedy koniecznością ponownego zapoznania się z okolicznościami danej sprawy poprzez lekturę akt oraz oglądanie zarejestrowanego przebiegu dotychczasowych rozpraw zarówno przez sąd, jak i strony postępowania oraz ich pełnomocników procesowych. Prowadzi to do znacznego marnowania zasobów i ograniczenia przepustowości systemu sądownictwa.

Prawidłowe ustalenie stanu faktycznego w danej sprawie, mające być następnie podstawą do wydania orzeczenia, wraz z upływem czasu staje się coraz trudniejsze. Dotyczy to szczególnie sytuacji, gdy dużą część materiału dowodowego stanowią zeznania świadków. Zeznania te wraz z upływem czasu ulegają zniekształceniu oraz zatarciu. Tak więc tylko szybkie przesłuchanie osób, których zeznania mają służyć za materiał dowodowy w danej sprawie, pozwala na uzyskanie pełnego i szczegółowego zeznania⁴⁸. Problem ten jest widoczny szczególnie w postępowaniu cywilnym, gdzie większość osób, które mają złożyć zeznania, jest przesłuchiwanym dopiero na sali sądowej. Osoba dotknięta w przeszłości przedłużającym się postępowaniem sądowym będzie dokonywała samoograniczenia w korzystaniu z przysługującego jej prawa do sądu⁴⁹.

Znaczna część spraw, którymi są obciążone polskie sądy, ma charakter nieprocesowy, a więc nie jest związana z podstawowym zadaniem sądów – wymierzaniem sprawiedliwości. Gdy weźmiemy pod uwagę wszystkie sprawy załatwiane w polskich sądach, to okazuje się, że średni czas trwania sprawy sytuuje Polskę na jednym z czołowych miejsc spośród państw objętych badaniem. Sytuacja jednak wygląda znacznie gorzej, gdy uwzględnimy jedynie sprawy mające charakter sporny rozstrzygane w procesie. Uwzględnienie tylko tego rodzaju spraw powoduje, że z jednego z czołowych miejsc, jeśli chodzi o średni czas trwania postępowania w pierwszej instancji, Polska spada na jedno z ostatnich. Fakt ten dobitnie pokazuje bardzo wysoki poziom obciążenia polskiego systemu sądownictwa przez prowadzenie spraw w zasadzie administracyjnych. Nie wszystkie sprawy rozpatrywane w postępowaniu nieprocesowym nadają się do przekazania organom administracji. Dotyczy to w szczególności spraw związanych z ubezwłasnowolnieniem. Jednak znacząca część spraw załatwianych w postępowaniu nieprocesowym w moim przekonaniu powinna być przekazana organom administracji. Przykładem są sprawy związane z rejestracją spółek oraz prowadzeniem ksiąg wieczystych. Przekazanie takie wymagałoby zachowania pełnej kontroli

⁴⁸ E. Gruza, *Psychologia sądowa dla prawników*, Warszawa 2009, s. 86.

⁴⁹ D. Kołowski, O. Piaskowska, A. Rutkowska, K. Sadowski, *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, Warszawa 2016.

sądowej. Wprowadzenie wyżej wymienionych zmian pozwoliłoby na odciążenie sądów od spraw mających charakter administracyjny. Uwolnione w ten sposób zasoby mogłyby być wykorzystane przez sądy do wypełniania ich podstawowej funkcji, jaką jest rozstrzyganie sporów co do prawa oraz ochrona jednostki przed arbitralnym działaniem administracji publicznej.

Europejski Trybunał Praw Człowieka⁵⁰ wychodzi z założenia, że obowiązkiem państwa jest tak zorganizować przebieg postępowania sądowego, aby nie dochodziło do zbędnej przewlekłości. Trybunał nie uznaje problemów finansowych państwa za okoliczność mogącą usprawiedliwiać przewlekłość postępowania. Pewnym usprawiedliwieniem, ale w ograniczonym zakresie, może być jednak zdaniem Trybunału okres przejściowy spowodowany zmianami wynikającymi z reformy sądownictwa. Badając kwestie przewlekłości postępowania, ETPCz rozróżnia także, czy mamy do czynienia z chroniczną przewlekłością, czy też przewlekłość w danym postępowaniu jest spowodowana nagłymi okolicznościami, za które państwo nie może ponosić odpowiedzialności.

Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału nie doprowadziło do określenia ścisłych kryteriów czasowych pozwalających jednoznacznie stwierdzić przewlekłość postępowania. Trybunał bierze pod uwagę takie czynniki, jak: stopień skomplikowania danej sprawy⁵¹, stopień ewentualnego przyczynienia się skarżącego do powstania przewlekłości, okres bezczynności organu prowadzącego postępowanie⁵², znaczenie sprawy dla strony⁵³,⁵⁴.

Jednym ze środków zaradczych mających doprowadzić do ograniczenia odszkodowań wypłacanych przez Skarb Państwa z powodu przewlekłości postępowania było wprowadzenie do krajowego porządku prawnego w 2004 r. ustawy o skardze na przewlekłość postępowania⁵⁵.

PODSUMOWANIE

System gwarancji prawa do sądu w Polsce wymaga znaczącej reformy, o czym świadczy liczba stwierdzanych przez ETPCz naruszeń prawa do sądu, jakich dopuszcza się Polska.

Pierwszą z postulowanych przeze mnie zmian jest wyłączenie części spraw, takich jak rejestracja spółek oraz wszelkiego rodzaju zmiany w składach ich orga-

⁵⁰ Zob. uzasadnienie wyroku ETPCz, *Grzona v. Polska*, skarga nr 3206/09.

⁵¹ Zob. uzasadnienie wyroku ETPCz, *Szymoński v. Polska*, skarga nr 75929/01.

⁵² Zob. uzasadnienie wyroku ETPCz, *Młynarczyk v. Polska*, skarga nr 51768/99.

⁵³ Zob. uzasadnienie wyroku ETPCz, *Lipowicz v. Polska*, skarga nr 57467/00.

⁵⁴ Zob. uzasadnienie wyroku ETPCz, *Humen v. Polska*, skarga nr 26614/95.

⁵⁵ Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, Dz.U. z 2018 r., poz. 75, z późn. zm.

nów osobowych, z zakresu bezpośredniego działania sądów i powierzenie ich organom samorządu terytorialnego, przy zachowaniu sądowej kontroli. Rola sądu w tym zakresie spraw w moim przekonaniu powinna polegać na kontrolowaniu oraz ewentualnej zmianie decyzji organu. Wprowadzenie takiego rozwiązania byłoby moim zdaniem słuszne dlatego, że większość działań podejmowanych przez sądy w sprawach z tego zakresu ma charakter administracyjny. Podobnie jest w przypadku postępowania związanego z dokonywaniem zmian w księgach wieczystych oraz ich prowadzeniem. Wyłączenie tego typu spraw z zakresu bezpośredniego działania sądów pozwoli na to, by mogły się one skupić na swojej podstawowej działalności, jaką jest rozstrzyganie sporów co do prawa. Oczywiście sąd powinien mieć możliwość kontroli oraz zmiany decyzji organu w sprawach z tego zakresu.

Inną konieczną zmianą jest wprowadzenie przejrzystego mechanizmu naliczania opłat sądowych, który uwzględniałby nie tylko wartość przedmiotu sporu, ale także sytuację majątkową strony. Mechanizm taki mógłby polegać chociażby na dodaniu do obecnie obowiązującej regulacji dodatkowego ograniczenia opartego na dochodzie strony ustalonym na podstawie zeznania podatkowego.

Ponadto istotnej zmiany w moim przekonaniu wymaga system ustalania wynagrodzenia pełnomocnika w sprawach z urzędu oraz powiązanego z nim ustalania kwoty podlegającej zwrotowi przeciwnikowi procesowemu. Obecnie obowiązujący system, w którym wzrost wynagrodzenia następuje skokowo i nie jest powiązany z nakładem pracy pełnomocnika procesowego w danej sprawie, może budzić istotne wątpliwości, jeśli chodzi o realizację konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, a także zasady równości wobec prawa wynikającej z art. 32 Konstytucji RP. Jednym z możliwych rozwiązań jest zastosowanie degresywnej skali procentowej w stosunku do wartości przedmiotu sporu, z równoczesnym umożliwieniem sądowi powiększenia tak ustalonego wynagrodzenia o kwotę powiązaną z wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę, pomnożoną przez łączny czas trwania posiedzeń sądu w danej sprawie, w których uczestniczy pełnomocnik. Należy także zachować istniejącą obecnie możliwość powiększenia podstawowej kwoty, jeśli sąd uzna, że wynagrodzenie ustalone w powyższy sposób jest niewspółmiernie niskie w stosunku do nakładu pracy pełnomocnika w danej sprawie.

Za interesujący i wart wprowadzenia należy też uznać przedstawiony przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekt koncentracji postępowania⁵⁶ w ten sposób, że po odbyciu posiedzenia wstępnego sąd wyznaczałby termin rozprawy i prowadził ją dzień po dniu, aż do zakończenia postępowania w danej instancji. Jednak cykl ten może zostać przerwany, chociażby przez chorobę świadka czy biegłego, który ma być przesłuchiwany w danej sprawie.

⁵⁶ Zob. *Duża reforma procedury cywilnej: procesy mają trwać kilka dni*, 12 grudnia 2016 r., <https://www.rp.pl/W-sadzie-i-urzedzie/312119942-Duza-reforma-procedury-cywilnej-procesy-maja-trwac-kilka-dni.html> (dostęp: 3.10.2018 r.).

Sceptycznie oceniam natomiast projekt Ministerstwa Sprawiedliwości stworzenia sędziom możliwości wypowiedziania się co do wyroku w danej sprawie przed jego wydaniem w celu zachęcenia stron do zawarcia ugody. W moim przekonaniu wyrażenie przez sąd opinii co do rozstrzygnięcia w danej sprawie przed jego wydaniem może mieć negatywny wpływ na wizerunek wymiaru sprawiedliwości w społeczeństwie⁵⁷.

Ważnym rozwiązaniem, przyczyniającym się do zwiększenia niezależności sądów od wszelkich nacisków politycznych, powinna być likwidacja Ministerstwa Sprawiedliwości, połączona ze stworzeniem w pełni niezależnej prokuratury oraz przekazaniem nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego. Podobne rozwiązanie funkcjonuje już dziś w odniesieniu do sądownictwa administracyjnego. Istnieją szanse, że sprawdziłoby się ono także w odniesieniu do sądów powszechnych.

Pozytywnie należy ocenić także propozycje dotyczące szerszego udziału ławników w wymiarze sprawiedliwości. Jedną z głównych przesłanek przemawiających za wprowadzeniem tego rozwiązania jest w moim odczuciu fakt, że jego wprowadzenie dałoby ludziom poczucie wpływu na działanie sądownictwa. Zwiększyłoby to równocześnie autorytet trzeciej władzy w społeczeństwie. Budowanie tego autorytetu jest niezmiernie istotne ze względu na bardzo niekorzystną ocenę wymiaru sprawiedliwości znajdującą wyraz w wynikach badań opinii publicznej. Do wad tego rozwiązania należy zaliczyć koszty jego wprowadzenia. Nie powinny one jednak stanowić najważniejszego kryterium. Decydować o kształcie systemu wymiaru sprawiedliwości powinna odpowiedź na pytanie, czy dane rozwiązanie wprowadzane do tego systemu przyczynia się do budowy zaufania między obywatelem a państwem.

BIBLIOGRAFIA

- Andrews N., *English Civil Procedure. Fundamentals of the New Civil Justice System*, Oxford 2003
- Daczyński A., *Koszty postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2010
- Gapska E., *Koszty postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2013
- Garlicki L., Hofmański, P., Wróbel, A., *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015
- Gruza E., *Psychologia sądowa dla prawników*, Warszawa 2009
- Kotłowski D., Piaskowska O., Rutkowska A., Sadowski K., *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, Warszawa 2016

⁵⁷ *Ibidem*.

- Kowalik-Bańczyk K., *Uwagi do Protokołu w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa*, (w:) A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013
- Dąbrowski S., *Słowo wstępne*, (w:) A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012
- Łętowska E., *Dialog i metody. Interpretacja w multicentrycznym systemie prawa (cz. I i II)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 11 i 12
- Nowicki M. A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017
- Piaskowska O. M., Sadowski K. (red.), *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, Warszawa 2016
- Piotrowski R. (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom 1. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom 2. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016
- Zubik M. (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2011

THE RIGHT TO THE COURT IN THE CASE LAW OF THE POLISH CONSTITUTIONAL COURT AND THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHT

Summary

The article focuses on the main issues identified by the European Court of Human Rights and the Constitutional Tribunal in regard of implementation of the law and access to the court in civil proceedings. Further discussed issues include financial obstacles as well as excessive length of these proceedings. we also proposed several legislative actions that could contribute to improving this situation

KEYWORDS

right to court, excessive length of proceedings, court costs

SŁOWA KLUCZOWE

prawo do sądu, przewlekłość postępowania, koszty sądowe