

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji

mgr Michał Piechota

**Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości
a prawo dostępu do sądu
w orzecznictwie
Trybunału Konstytucyjnego**

autoreferat rozprawy doktorskiej

Praca napisana pod kierunkiem:
prof. dr. hab. Marka Zubika

Recenzenci:
prof. dr hab. Leon Kieres
prof. dr hab. Piotr Tuleja

Warszawa 2023

I. Uzasadnienie potrzeby badań i pytanie badawcze

Jednym z kluczowych problemów sądownictwa zauważanych przez naukę prawa czy samych sędziów jest zbyt szeroka kognicja sądów przyjęta w polskim systemie prawnym¹. Zwraca się uwagę na pełną zasadność pytania, czy sądy powinny rozstrzygać tak znaczną liczbę spraw². System sądownictwa obciążany zbyt wieloma sprawami może utracić zdolność do sprawnego działania, a zwłaszcza realizacji prawa do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie. Problem ten wiąże się z przyjętą interpretacją konstytucyjnego prawa dostępu do sądu, w tym „koncepcją pełnego dostępu obywatela do sądu”³, i powierzaniu sądom zbyt wielu spraw niepolegających na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości⁴. Interpretacją Konstytucji w odniesieniu do tej kwestii zajmował się Trybunał Konstytucyjny, który wielokrotnie wyrażał koncepcję szerokiego dostępu do sądu⁵. Jednocześnie w literaturze zauważa się, że Trybunał w swoim orzecznictwie nie wypracował „realnych obostrzeń” dostępu do sądu⁶.

Zasygnalizowany problem dał asumpt do postawienia otwartego pytania badawczego, czy w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału dotyczącego prawa dostępu do sądu jest możliwe zmniejszenie obciążenia sądów sprawami. Wynikający z orzecznictwa sądu konstytucyjnego model prawa dostępu do sądu i jego dopuszczalnych ograniczeń determinuje rozwiązania ustawowe określające zakres spraw powierzonych sądom. Główna hipoteza stawiana w pracy jest następująca: możliwe – i dopuszczalne – są interpretacje przepisów Konstytucji ustanawiających

¹ Zob. np. M. Zubik, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 3, s. 3; P. Tuleja, *Kształtowanie się prawa do sądu Polsce* [w:] *Vetera Novis Augere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Wacławowi Uruszczakowi*, t. 2, S. Grodziski, D. Malec, A. Karabowicz, M. Stus (red.), Kraków 2010, s. 1050.

² K. Sobczak, *Problemy polskiego sądownictwa według prof. Ewy Łętowskiej*, „Krajowa Rada Sądownictwa”, 2012, nr 1, s. 34-35.

³ M. Kube, *Co z tą sprawnością?*, „Na wokandzie”, „Kwartalnik Informacyjny Ministerstwa Sprawiedliwości”, 1/2014, s. 18.

⁴ A. Zieliński, M. Zubik, *Przyszłość polskiego wymiaru sprawiedliwości* [w:] *Przyszłość polskiego wymiaru sprawiedliwości*, A. Zieliński, M. Zubik (red.), Warszawa 2002, s. 17-19; E. Łętowska, *Ekspertyza* [w:] *Przyszłość polskiego...*, s. 70.

⁵ L. Jamróz, *Prawo do sądu a zjawisko pieniaczstwa sądowego* [w:] *Dookoła Wojtek...: księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, R. Balicki, M. Jabłoński (red.), Wrocław 2018, s. 496.

⁶ T. Grzegorzczak, K. Weitz, *art. 45* [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, Legalis, uwaga 54.

prawo dostępu do sądu lub określających jego ograniczenia pozwalające na zmniejszenie obciążania sądów lub przynajmniej temu sprzyjające, w tym przez ograniczenie zakresu spraw rozstrzyganych przez sądy. Tym samym objęły one te – z dokonywanych przez Trybunał – interpretacje prawa dostępu do sądu, w których był brany lub przynajmniej mógłby być brany pod uwagę aspekt możliwości lub „wydolności” systemu wymiaru sprawiedliwości. Dotyczyło to również interpretacji pozwalających na swego rodzaju „dostosowanie” przez ustawodawcę zakresu spraw, którymi zajmują się sądy, do aktualnych możliwości tego systemu. Takich szczegółowych badań orzecznictwa Trybunału dotychczas nie przeprowadzono.

II. Metoda badawcza

Warto syntetycznie wyjaśnić metodę badawczą, a ponadto przedstawić kwestię zastosowanych ogólnych metod myślenia stosowanych w naukach prawnych oraz wskazać wykorzystane metody badania prawa⁷.

Wychodząc od najszerszego rozumienia metody badawczej jako sposobu prowadzenia badań⁸, przede wszystkim postawiono pytanie badawcze (czy w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału dotyczącego prawa dostępu do sądu jest możliwe zmniejszenie obciążenia sądów sprawami). Połączono je z główną hipotezą badawczą (że możliwe – i dopuszczalne – są interpretacje przepisów Konstytucji ustanawiających prawo dostępu do sądu lub określających jego ograniczenia pozwalające na zmniejszenie obciążania sądów lub przynajmniej temu sprzyjające). Z perspektywy metodologicznej badawczy wymiar pracy doktorskiej nie wiąże się z konkretną tezą normatywną dotyczącą interpretacji prawa dostępu do sądu, a z poszukiwaniem potencjalnie wielu interpretacji, które mogły być zrekonstruowane na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Odpowiedzi na pytanie badawcze dokonano w ramach zakończenia.

⁷ Za: T. Barankiewicz, *Ogólne metody myślenia i porządkowania wiedzy a metody badania prawa* [w:] *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, H. Izdebski, A. Łazarska (red.), Warszawa 2022, LEX, rozdz. IV.2.2.

⁸ T. Barankiewicz, *Ogólne metody myślenia...*, rozdz. IV.2.2. Zob. również o wątpliwościach co do „metod prawniczych”: J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze. Logika – Analiza – Argumentacja – Hermeneutyka*, Kraków 2006, wyd. II, s. 32 i nast.

W pracy posłużono się ogólnymi metodami myślenia stosowanymi w naukach prawnych, czyli analizą, syntezą i metodą argumentacyjną. Na przykład posłużono się analizą konstrukcyjną podczas charakterystyki cech i treści pojęcia sprawy z art. 45 ust. 1 Konstytucji przez rozbiór jego znaczenia na poszczególne ujęcia treściowe i poszukiwanie związków pomiędzy nimi. Przeprowadzone analizy dały podstawy do dokonania syntezy polegającej na przedstawieniu możliwie uogólnionego standardu konstytucyjnego prawa dostępu do sądu i jego ograniczeń w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto w ramach rozważań zastosowano metodę argumentacyjną, np. w celu przekonania odbiorcy co do zasadności takiego, a nie innego ujęcia konstrukcyjnej koncepcji prawa dostępu do sądu w świetle pojęcia sprawy, m.in. przywoływano określoną liczbę przykładów z orzecznictwa Trybunału, uznawaną zarazem za wystarczającą⁹.

Jeśli chodzi o metody badania prawa, to praca wymagała zastosowania przede wszystkim metody dogmatyczno-prawnej. Polegała ona w tym wypadku na wykładni głównie przepisów Konstytucji w celu ustalenia treści prawa dostępu do sądu i norm określających jego ograniczenia. Rekonstrukcji norm konstytucyjnych dokonywano przede wszystkim w świetle orzecznictwa Trybunału i poglądów prezentowanych w literaturze. Podstawowe znaczenie miała literatura polska, lecz korzystano także z literatury zagranicznej (w celu przedstawienia niektórych aspektów ogólnych pojęć konstytucjonalizmu, takich jak zasada proporcjonalności czy istota prawa¹⁰, lub szczegółowych zagadnień z zakresu dostępu do sądu, które nie doczekały się jeszcze wyczerpujących ocen w literaturze polskiej¹¹). Istotną trudność stanowiły rozległość, wielowątkowość i nie zawsze pełna spójność orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego stanowiącego podstawowy materiał analityczny.

⁹ Zob. T. Barankiewicz, *Ogólne metody myślenia...*, rozdz. IV.3.1-3.3.

¹⁰ M. Klatt, M. Meister, *The Constitutional Structure of Proportionality*, Oxford 2012.

¹¹ L.B. Solum, *Procedural Justice*, „Southern California Law Review” 2014, vol. 78, s. 313 i nast. (m.in. uwagi na temat agregacji na etapie dostępu do sądu).

III. Obszary badawcze i struktura pracy

Odpowiedź na pytanie badawcze była dokonywana w dwóch podstawowych obszarach. Pierwszy obszar badawczy objął analizę zakresu i charakteru prawa dostępu do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przyjmuje się przy tym, że zakres przedmiotowy art. 45 ust. 1 wyznacza pojęcie sprawy, a określając znaczenie tego pojęcia Trybunał bierze pod uwagę treść pojęcia sprawowania wymiaru sprawiedliwości z art. 175 Konstytucji¹². Ten kluczowy związek między normami konstytucyjnymi podkreślono także w tytule pracy doktorskiej. Zawarte w tytule pracy pojęcie sprawowania wymiaru sprawiedliwości było analizowane przede wszystkim w zakresie, w jakim wpływa ono na prawo dostępu do sądu. Drugi obszar badawczy dotyczył zakresu dopuszczalności ograniczeń prawa dostępu do sądu (w tym niektórych ograniczeń prawa do sądu, gdy wpływały na dostęp do sądu). W ramach pracy szczególną uwagę poświęcono analizie dopuszczalności ograniczeń prawa dostępu do sądu na zasadzie proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a także interpretacji zakazu zamykania drogi sądowej i pojęcia istoty prawa do sądu.

Założone obszary badawcze wymagały dość rozbudowanej struktury pracy. W rozdziale I i II dokonano wprowadzenia i przedstawienia uwag ogólnych, w tym pojęciowych, na temat przepisów Konstytucji odnoszących się do sprawowania wymiaru sprawiedliwości i prawa do sądu. W rozdziale III scharakteryzowano prawnomiędzynarodowe podstawy prawa do sądu. Na interpretację konstytucyjnego prawa dostępu do sądu wpływa przede wszystkim interpretacja prawa dostępu do sądu wywodzonego z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Dlatego w ramach rozważań wstępnych dokonano omówienia standardu konwencyjnego w tym zakresie ze szczególnym uwzględnieniem nowszego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W podobnym zakresie omówiono wymagania wynikające z art. 47 Karty Praw Podstawowych UE. Zasadnicze rozważania zostały zawarte w rozdziałach IV, V i VI. W rozdziale IV

¹² Np. wyrok TK z 24 października 2007 r., SK 7/06.

pracy scharakteryzowano pojęcie sprawy, o którym mowa w art. 45 ust. Konstytucji. Pojęcie to wyznacza zakres przedmiotowy prawa dostępu do sądu. Zadaniem badawczym w tym zakresie była próba ustalenia cech, treści i granic sprawy. W rozdziale V przeprowadzono analizę dostępu do sądu wobec wcześniejszych postępowań, w tym wobec rozstrzygnięć lub działań organów pozasądowych lub innych podmiotów. W rozdziale VI przedstawiono możliwości dokonywania ograniczeń prawa dostępu do sądu i ich charakterystykę w wybranych dziedzinach.

IV. Ustalenia badawcze

1. W świetle przeanalizowanego z perspektywy pytania badawczego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego postawiona hipoteza potwierdziła się w wąskim zakresie. Rozważania skłaniają do wniosku, że dotychczasowe orzecznictwo Trybunału jedynie w niewielkim stopniu pozwala na ograniczenie zakresu spraw rozstrzyganych przez sądy w ramach przyjmowanych interpretacji granic prawa dostępu do sądu i jego ograniczeń. Dominują poglądy interpretacyjne, w których aspekt możliwości systemu wymiaru sprawiedliwości nie jest w ogóle brany pod uwagę z perspektywy realizacji prawa dostępu do sądu. W orzecznictwie Trybunału przeważają interpretacje dotyczące prawa dostępu do sądu, które nie pozwalają na zmniejszenie obciążania sądów sprawami ani na swego rodzaju „dostosowanie” przez ustawodawcę zakresu spraw, którymi zajmują się sądy, do aktualnych możliwości systemu wymiaru sprawiedliwości.

2. Należy zawrócić uwagę na następujące kwestie dotyczące interpretacji, które uniemożliwiają lub utrudniają zmniejszenie obciążenia sądów przez ograniczenie zakresu spraw rozstrzyganych przez te organy.

Po pierwsze w wielu wypowiedziach Trybunał wprost wyraża założenie „szerokiego” konstytucyjnego zakresu prawa dostępu do sądu. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego wskazuje się, że wolą ustrojodawcy jest, aby prawem do sądu objąć

możliwie najszerszy zakres spraw¹³. Trybunał wielokrotnie wspominał o domniemaniu drogi sądowej, wymagającym, aby „ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki” były „dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie wartości konstytucyjnej kolidującej z prawem do sądu nie jest możliwe w inny sposób”¹⁴. Ponadto Trybunał podkreśla, że „zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie prezentowany był pogląd, że dostęp do sądu przez jednostkę poszukującą ochrony sądowej powinien być względnie łatwy i prosty”¹⁵. Warto zauważyć, że w ramach szerokiej koncepcji prawa do sądu ochronę sądową przyznaje się nie tylko osobom prawa prywatnego, lecz także w niektórych sytuacjach publicznym podmiotom gospodarczym¹⁶.

Po drugie zakres prawa dostępu do sądu jest zdeterminowany ujęciem „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału występuje równocześnie kilka ujęć sprawy, które pozwalają na szeroką i inkluzywną interpretację tego pojęcia. Ujęcia te co do zasady nie dają podstaw do dokonywania zawężeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Na przykład za sprawę była uznawana sytuacja, „gdy zachodzi konieczność rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach jednostki oraz jej chronionych prawem interesach, w przypadku zarówno ich naruszenia czy zagrożenia, jak i konieczności ich autorytatywnego ustalenia”¹⁷. W takim ujęciu trudno znaleźć podstawy, aby w jakikolwiek sposób ograniczyć dostęp do sądu nawet w wypadku sporów o minimalnej wartości przedmiotu sporu (gdy naruszenie wolności lub praw jest minimalnie dolegliwe).

Po trzecie w dominującym orzecznictwie Trybunału nie dopuszcza się przedmiotowych ograniczeń prawa do sądu, a tym samym nie dopuszcza się takich ograniczeń prawa dostępu do sądu. Nie ma również możliwości „dostosowania” przez ustawodawcę na zasadzie proporcjonalności zakresu spraw, którymi zajmują się sądy, do aktualnych możliwości lub wydolności systemu wymiaru sądownictwa.

¹³ Wyrok TK z 20 września 2006 r., SK 63/05.

¹⁴ Wyrok TK z 3 lipca 2019 r., SK 14/18. Zob. również wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97; wyrok TK z 8 listopada 2001 r., P 6/01.

¹⁵ Np. wyrok TK z 17 listopada 2008 r., SK 33/07. Zob. również P. Sarnecki, *art. 45 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, L. Garlicki, M. Zubik (red.), Warszawa 2016, s. 237.

¹⁶ Zob. przede wszystkim postanowienie TK z 18 grudnia 2013 r., Ts 13/12.

¹⁷ Wyrok TK z 4 grudnia 2018 r., SK 10/17. Zob. również P. Sarnecki, *art. 45 [w:] Konstytucja...*, s. 234.

Niedopuszczalność wprowadzania przedmiotowych ograniczeń prawa do sądu wynika przede wszystkim z normy zakazującej naruszania istoty tego prawa (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 zdanie 2 Konstytucji) i zakazu zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji). W literaturze i orzecznictwie Trybunału podnosi się, że wyłączenie przez ustawodawcę drogi sądowej w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw wymagałoby zatem wprost podstawy konstytucyjnej¹⁸. Należy przy tym zauważyć, że z naruszeniem konstytucyjnych wolności i praw w praktyce można powiązać zdecydowaną większość spraw sądowych.

Po czwarte należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie Trybunału zazwyczaj przyjmuje się rozumienie sprawowania wymiaru sprawiedliwości z art. 175 ust. 1 Konstytucji jako rozstrzyganie przez sąd sporów prawnych, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podobny podmiot¹⁹. Tym samym przyjmowana interpretacja tego pojęcia ustrojowego również ma wymiar gwarancyjny wobec dostępu do sądu. Jednocześnie norma wywodzona z art. 175 ust. 1 Konstytucji – jako ustrojowa – nie może podlegać ograniczeniom na zasadzie proporcjonalności z art. 31 ust. 3. Takie ujęcie sprawowania wymiaru sprawiedliwości dodatkowo utrudnia dokonywanie ewentualnych ograniczeń prawa dostępu do sądu w zakresie wspólnego normowania art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji.

Po piąte warto zauważyć, że ramach analizowanych w pracy interpretacji prawa dostępu do sądu przyjmowanych przez Trybunał Konstytucyjny nie wypracowano koncepcji, zgodnie z którą sąd nie musi orzekać w przypadku roszczeń związanych z minimalnym naruszeniem praw. Nie da się w świetle dotychczasowego orzecznictwa sądu konstytucyjnego przesądzić istnienia założenia systemowego, że nie należy dopuszczać do sądu spraw, w których koszt postępowania przewyższa ewentualne świadczenie. Warto dodać, że w świetle przeanalizowanego orzecznictwa Trybunału nie znajduje potwierdzenia teza, że metodą ograniczenia dostępu do sądu w sprawach mniejszej wagi, mniej dolegliwych naruszeń wolności lub praw, mogłoby potencjalnie

¹⁸ Wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., P 5/14; wyrok TK z 18 lipca 2012 r., K 14/12; wyrok TK z 16 września 2008 r., SK 76/06. Zob. również L. Garlicki, K. Wojtyczek, *art. 77 [w:] Konstytucja...*, s. 868.

¹⁹ Zob. np. wyrok TK z 25 września 2012 r., SK 28/10.

być wprowadzenie w tych sprawach obowiązku uiszczania opłat sądowych wyższych niż rzeczywisty koszt postępowania lub zdecydowanie wyższych, niż wskazywałyby przedmiot tego postępowania.

3. W niektórych orzeczeniach Trybunału występują – a zatem przynajmniej w tym sensie są możliwe – interpretacje prawa dostępu do sądu i jego ograniczeń, które pozwalają lub przynajmniej sprzyjają zmniejszeniu obciążenia sądów przez zawężenie zakresu spraw rozstrzyganych przez te organy. Interpretacje te pozwalają w pewnym stopniu na dostosowanie zakresu spraw powierzanych sądom do wydolności systemu sądownictwa. Wśród wspomnianych interpretacji należy zawrócić uwagę na następujące kwestie.

Po pierwsze całościowa analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego pozwoliła na zrekonstruowanie argumentacyjnej koncepcji prawa dostępu do sądu powiązanej z cechami sprawy i poszczególnymi okolicznościami determinującymi jej treść. Pozwala ona na uwzględnienie argumentów przemawiających za nieprzyznaniem konstytucyjnej ochrony sądowej. Wpisując się w niektóre z ujęć sprawy występujące w orzecznictwie Trybunału²⁰, przyjęto, że kwalifikacji danej sytuacji jako sprawy należy dokonywać przede wszystkim w ramach ogólnej cechy tego pojęcia, jaką jest autonomiczność i zrelatywizowanie do sytuacji prawnej danego podmiotu. Najogólniejszą okolicznością określającą treść pojęcia sprawy jest natomiast konieczność sądowego rozstrzygnięcia o prawach jednostki (o prawach, wolnościach lub prawnie chronionych interesach lub obowiązkach). Można ocenić, czy na podstawie relewantnych konstytucyjnie okoliczności lub założeń zachodzi konieczność sądowego rozstrzygnięcia o tych prawach, a tym samym przysługuje konstytucyjne prawo dostępu do sądu. O konieczności sądowego rozstrzygnięcia o prawach jednostki będzie decydowało przede wszystkim to, jakie czynności podejmuje w danej sytuacji sąd, czyli czy będzie: rozstrzygał spory prawne, udzielał ochrony prawnej, orzekał o odpowiedzialności karnej czy kontrolował działalność administracji publicznej. Interpretacja „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1

²⁰ Wyrok TK z 24 października 2007 r., SK 7/06. Zob. również wyrok TK z 10 maja 2000 r., K 21/99; wyrok TK z 12 maja 2017 r., SK 49/13.

Konstytucji przez pryzmat argumentacyjnie uzasadnionej konieczności sądowego rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej jednostki pozwala rozebrać przedmiotowe granice tego pojęcia. Trybunał przynajmniej potencjalnie może bowiem w ten sposób przedstawić argumentację, że nie jest konstytucyjnie konieczne rozstrzygnięcie sprawy przez sąd. W tym znaczeniu zrekonstruowany model interpretacji prawa dostępu do sądu sprzyja zmniejszaniu obciążania sądów sprawami. Wśród występujących w orzecznictwie Trybunału okoliczności przemawiających za brakiem konieczności sądowego rozstrzygnięcia o prawach jednostki był m.in. brak władczego działania organu²¹ czy tymczasowość podejmowanych przez niego rozstrzygnięć²². Można również wskazać czynności sądu, które – w świetle orzecznictwa Trybunału – w ogóle nie będą kreowały sprawy, choć zostały powierzone sądom. W wypadku tych czynności nie dochodzi bowiem do rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej jednostki, gdy działanie sądu polega wyłącznie na przyjęciu oświadczenia woli²³ czy stanowi czynności techniczne²⁴.

Po drugie w orzecznictwie Trybunału niekiedy wprost podkreśla się, że interpretując pojęcie sprawy, należy mieć na uwadze nie tylko kryterium w postaci koncepcji szerokiego dostępu do sądu, lecz także m.in. podatność danej materii na objęcie ochroną sądową²⁵. Kryterium „podatności” na drogę sądową pozostaje przy tym bardzo ocenne. Z powołaniem się na niepodatność na drogę sądową Trybunał potencjalnie może limitować dostęp do sądu, gdy uzna, że postępowanie sądowe nie jest właściwe ze względu na specyfikę danej sytuacji²⁶ (a zatem w tej sytuacji także nie zachodzi konieczność sądowego rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej jednostki). Trybunał wprost wskazuje, że ochrona sądowa w niektórych wypadkach „nie jest adekwatnym mechanizmem rozwiązania sporu lub usunięcia niepewności prawnej”²⁷.

Po trzecie ograniczeniu zakresu rozstrzyganych przez sądy spraw niewątpliwie sprzyja ogólna akceptacja w orzecznictwie Trybunału dla rozstrzygnięcia niektórych

²¹ Wyrok TK z 6 czerwca 2018 r., K 53/16.

²² Wyrok TK z 20 grudnia 2005 r., SK 68/03.

²³ Wyrok TK z 5 marca 2003 r., K 7/01.

²⁴ Wyrok TK z 13 marca 2012 r., P 39/10.

²⁵ Zob. wyrok TK z 20 listopada 2019 r., SK 6/18.

²⁶ Wyrok TK z 20 listopada 2019 r., SK 6/18; wyrok TK z 22 czerwca 2015 r., SK 29/13.

²⁷ Wyrok TK z 20 listopada 2019 r., SK 6/18.

spraw przed organami pozasądowymi (quasi-sądowymi), pod warunkiem zachowania możliwości odwołania się do sądu od orzeczeń tych organów. Przynajmniej niektóre sprawy mogą być bowiem rozstrzygnięte na etapie przedsądowym. Wiąże się to co do zasady z akceptacją przez Trybunał kontrolnego modelu działania sądu. Trybunał nie wymaga zatem, aby realizacja spraw z założenia sądowych musiała od początku być powierzana sądom (sądy nie muszą ich prowadzić samodzielnie od początku do końca). Poza obowiązkiem zachowania kontroli sądowej trudno z orzecznictwa Trybunału zrekonstruować jednoznaczne i jednolite warunki powierzania innym organom spraw, które mogą być uznane jako te w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Problematyka ta jest złożona i zależna od rodzaju sprawy oraz charakteru organu pozasądowego. Wątpliwości mogą dotyczyć spraw cywilnych i karnych. W świetle orzecznictwa Trybunału nie jest do końca jasne, czy i które sprawy cywilne lub karne można przekazać organom przedsądowym, które miałyby obligatoryjnie prowadzić postępowanie w tym zakresie. Wskazówką może być przy tym zawarta w literaturze uwaga, że w odniesieniu do spraw o charakterze cywilnym i karnym powinien przeważać model działania sądu polegający na rozpoznawaniu i rozstrzyganiu spraw przez sąd „od początku do końca”²⁸. Przekazanie określonych kategorii spraw organom pozasądowym wymagałoby zatem szczególnego uzasadnienia²⁹. Ponadto w sprawach cywilnych i karnych samo wprowadzenie obligatoryjnego postępowania przedsądowego może być postrzegane jako ograniczenie prawa dostępu do sądu. Takie ograniczenie będzie musiało spełniać wymagania wynikające z zasady proporcjonalności i nie będzie mogło prowadzić do naruszenia istoty prawa.

Po czwarte w orzecznictwie Trybunału za konstytucyjnie dopuszczalne uznano mechanizmy, w których jednostka dobrowolnie rezygnuje z dostępu do sądu w niektórych sprawach. W wypadku spraw cywilnych mogą one w ten sposób potencjalnie zostać załatwione bez udziału sądu. Dotyczy to przede wszystkim postępowań przed tzw. sądami arbitrażowymi. Nawet jednak jeśli jednostka

²⁸ M. Walasik, *Konstytucyjna koncepcja sądowego wymiaru sprawiedliwości* [w:] *Honeste Procedere księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Lubińskiemu*, A. Laskowska-Hulisz, J. May, M. Mrówczyński (red.), Warszawa 2017, s. 862 oraz wskazana tam literatura.

²⁹ Tamże.

zobowiąże się nie korzystać z prawa do sądu, poddając dany spór cywilny pod rozstrzygnięcie sądu arbitrażowego, to jego rozstrzygnięcia w pewnych sytuacjach nadal powinny być zaskarżalne do sądu³⁰. Kontrola realizowana nad orzecznictwem organów arbitrażowych na podstawie przesłanek ustawowych stanowi przy tym sposób realizacji prawa dostępu do sądu³¹. Podobnie za konstytucyjnie dopuszczalne Trybunał uznaje sytuacje, w których jednostka dobrowolnie rezygnuje z dostępu do sądu, przyjmując odpowiedzialność wykroczeniową przez przyjęcie mandatu karnego³².

Po piąte w wypadku niektórych spraw, które w dotychczasowym stanie prawnym są kwalifikowane jako sądowa ochrona prawna, ustawodawca ma dość szeroką swobodę powierzenia ich innym organom. W sytuacji powierzenia tych spraw innym organom co do zasady konstytucyjnie konieczne będzie zapewnienie dostępu do sądu w razie sporu na tle rozstrzygnięcia wydanego przez organ. Wspomniana swoboda obejmuje zatem przede wszystkim sprawy prowadzone w obecnym stanie prawnym od początku przez sąd. Skorzystanie przez ustawodawcę ze swobody w tym zakresie przynajmniej potencjalnie pozwala na zmniejszenie obciążenia sądów przez ograniczenie zakresu niektórych spraw rozstrzyganych dotychczas w ramach ochrony prawnej przez sądy. Tym samym w pewnym stopniu jest możliwe pewne dostosowanie zakresu spraw powierzanych sądom do wydolności systemu sądownictwa. Na przykład sprawy o wpis do księgi wieczystej Trybunał zakwalifikował jako „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, choć jednocześnie wskazał, że (hipotetycznie) postępowanie wieczystoksięgowe mogłoby być ukształtowane jako postępowanie niesądowe³³. Warto dodać, że Trybunał wyznaczył swego rodzaju granice powierzania sądom nowych zadań, w tym tych z zakresu ochrony prawnej. Ustawodawca nie może stanowić m.in. norm

³⁰ Zob. np. wyrok TK z 11 marca 2014 r., K 6/13.

³¹ Zob. np. A. Deryng, *Sąd polubowny a realizacja konstytucyjnej zasady prawa do sądu*, „ADR Arbitraż i Mediacja” 2009, nr 1, Legalis.

³² Zob. np. wyrok TK z 18 maja 2004 r., SK 38/03.

³³ Wyrok TK z 7 września 2004 r., P 4/04.

wystarczających do niezrealizowania kompetencji sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości³⁴.

Po szóste – jak wspomniano – w dominującym orzecznictwie Trybunału co do zasady nie dopuszcza się przedmiotowych ograniczeń prawa dostępu do sądu. Niemniej można znaleźć rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego dopuszczające niektóre ograniczenia tego prawa o charakterze przedmiotowym. W jednym z wyroków³⁵ za dopuszczalne ograniczenie prawa dostępu do sądu uznano wyłączenie możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzje w sprawach wyznaczenia stanowiska służbowego oraz zwolnienia ze stanowiska służbowego żołnierzy zawodowych. Realizacja prawa dostępu do sądu przez możliwość kontroli sądowej nad decyzjami przełożonych dotyczącymi niektórych spraw ze stosunku służbowego żołnierzy zawodowych musiała ustąpić sprawności działania Sił Zbrojnych. Ograniczenie prawa dostępu do sądu następuje w tej sytuacji ze względu na wartość w postaci bezpieczeństwa państwa, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Co ciekawe, Trybunał wprost stwierdził, że „na obecnym etapie systemu organizacji i funkcjonowania struktur obronnych państwa” kontrolowany przepis „musi być uznany” za zgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji³⁶.

Po siódme Trybunał jednoznacznie akceptuje wprowadzenie przez ustawodawcę ograniczeń prawa do sądu, podkreślając, że prawo to nie ma absolutnego charakteru³⁷. Trybunał wprost stwierdza, że „nie istnieje w żadnym systemie prawnym bezwzględne i absolutne prawo do sądu”³⁸. Proceduralne ograniczenia prawa do sądu wywołujące skutek w zakresie dostępu do tego organu można uznać za ograniczenie prawa dostępu do sądu. Dotyczy to przede wszystkim obowiązków formalnych na etapie inicjowania postępowania sądowego czy obciążania kosztami sądowymi. Te ograniczenia co prawda nie mają charakteru przedmiotowego, jednak niewątpliwie służą zmniejszeniu obciążania sądów sprawami. Dotyczy to spraw, w których nie dopełniono wymagań formalnych na poziomie umożliwiającym zajęcie się nimi przez

³⁴ Wyrok TK z 12 maja 2011 r., P 38/08.

³⁵ Wyrok TK z 12 lipca 2012 r., SK 31/10.

³⁶ Tamże.

³⁷ Wyrok TK z 13 października 2015 r., SK 63/12; wyrok TK z 14 grudnia 2017 r., K 17/14.

³⁸ Wyrok TK z 10 maja 2000 r., K 21/99.

sąd, oraz spraw wytaczanych na podstawie oczywiście niezasadnych roszczeń. W tej ostatniej sytuacji jednostki mogą rezygnować z zainicjowania postępowania sądowego, mając świadomość konieczności poniesienia określonych kosztów. Należy zwrócić uwagę, że akceptowalnym w orzecznictwie Trybunału skutkiem niespełnienia niektórych wymagań formalnych czy niewniesienia określonych opłat sądowych jest odrzucenie pisma inicjującego postępowanie lub pozostawienie go bez rozpoznania (nierozpatrzenie sprawy merytorycznie przez sąd). Niemniej Trybunał wymaga, aby funkcjonowała instytucja umożliwiająca uzupełnienie ewentualnych braków w tym zakresie³⁹.

Po ósme należy zauważyć, że niektóre wypowiedzi Trybunału podkreślały doniosłą rolę obowiązku ponoszenia kosztów sądowych w oddzieleniu roszczeń oczywiście niezasadnych od tych, które mają na celu ochronę konstytucyjnych wolności lub praw⁴⁰. W tym zakresie można uznać, że odpowiednia regulacja zasad ponoszenia przez strony szeroko rozumianych kosztów sądowych sprzyja zmniejszeniu obciążenia sądów sprawami. Zbytnie ułatwienie dostępu do sądu – np. przez określenie zbyt niskich opłat sądowych – mogłoby doprowadzić do obciążania sądów niezasadnymi roszczeniami. Wspomniane opłaty sądowe powinny być w ocenie Trybunału racjonalnie skorelowane z przedmiotem postępowania i jego rzeczywistymi kosztami. Warto dodać, że dopuszczalnym w orzecznictwie Trybunału ograniczeniem prawa do sądu jest obowiązek zwrotu kosztów postępowania na rzecz strony wygrywającej. Obowiązek ten wpisuje się w prawidłową realizację prawa do sądu przez ustawodawcę, zwłaszcza że potencjalnie zniechęca przed pochopnym inicjowaniem postępowania sądowego. Zasady obciążania zwrotem kosztów postępowania sądowego nie mogą jednak stanowić bariery ekonomicznej wiążącej się z nadmiernie wysokim ryzykiem ekonomicznym przede wszystkim w wypadku przegranej⁴¹.

Po dziewiąte, oceniając niektóre ograniczenia prawa do sądu na zasadzie proporcjonalności, Trybunał jako uzasadnienie dla tych ograniczeń wprost wskazuje

³⁹ Zob. np. wyrok TK z 30 października 2012 r., SK 8/12.

⁴⁰ Wyrok TK z 12 maja 2011 r., P 38/08; wyrok TK z 7 września 2004 r., P 4/04.

⁴¹ Wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., SK 67/13.

możliwości w zakresie finansowania systemu sądownictwa. Taka interpretacja pozwala założyć, że możliwości systemu sądownictwa w zakresie jego finansowania mogłyby być uzasadnieniem również dla ograniczeń prawa dostępu sądu (choć uzasadnienie to nie przesądza jeszcze wyniku kontroli konstytucyjności takich ograniczeń)⁴². Warto dodać, że w tym kierunku niekiedy wypowiada się również Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyjaśniając, że prawo do sądu wymaga dokonania przez państwo jego określonej regulacji, która *per se* jest zmienna w czasie i zależna od zasobów, którymi w danym czasie i miejscu dysponuje społeczeństwo i jednostka. Zastrzega się przy tym, że ograniczenia tego prawa nie mogą naruszać jego istoty, muszą służyć uzasadnionemu celowi, a także musi istnieć rozsądny stosunek proporcjonalności między zastosowanym ograniczeniem⁴³.

Podsumowując przeanalizowane w pracy orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, można uznać, że dokonywana przez ten organ wykładnia prawa dostępu do sądu i jego ograniczeń była niewystarczająco responsywna na przeciążenie sądów nadmiarem spraw. Konstrukcja konstytucyjnego prawa dostępu do sądu jest w znacznej mierze ukształtowana przez orzecznictwo Trybunału, a zatem interpretacja tego prawa może podlegać pewnym zmianom. Trybunał, interpretując prawo dostępu do sądu i jego ograniczenia, powinien lepiej odpowiadać na problem przeciążania systemu sądownictwa wywołany kierowaniem do niego zbyt wielu spraw. Problem ten wpływa bowiem negatywnie na realizację prawa do sądu, zwłaszcza gdy sądy nie są w stanie rozpoznawać spraw bez nieuzasadnionej zwłoki („w miarę szybko”⁴⁴). Niezależnie od tego władza ustawodawcza i wykonawcza powinny wywiązywać się ze spoczywającego na nich obowiązku skutecznego i systemowego zapobiegania zaległościom w sądach wobec zwiększania się liczby spraw.

⁴² Zob. np. wyrok TK z 15 kwietnia 2021 r., SK 97/19.

⁴³ Wyrok ETPC z 5 kwietnia 2018 r., Zubac p. Chorwacji (skarga nr 40160/12), oraz wskazane tam orzecznictwo ETPC.

⁴⁴ P. Sarnecki, *art. 45 [w:] Konstytucja...*, s. 241.