



Uniwersytet
Wrocławski

Identyfikacja treści prawa do sądu

– wybrane zagadnienia

Olga Hałub-Kowalczyk

Mariusz Jabłoński

Mateusz Radajewski



**Identyfikacja treści prawa do sądu
– wybrane zagadnienia**

Prace Naukowe
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Seria: **e-Monografie**

Nr 148

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/104603>
DOI: 10.34616/23.19.107

Identyfikacja treści prawa do sądu – wybrane zagadnienia

Olga Hałub-Kowalczyk

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski
ORCID [0000-0003-2747-2625](https://orcid.org/0000-0003-2747-2625)

Mariusz Jabłoński

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski
ORCID [0000-0001-8347-1884](https://orcid.org/0000-0001-8347-1884)

Mateusz Radajewski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski
ORCID [0000-0002-7547-9197](https://orcid.org/0000-0002-7547-9197)

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Ewa Gałyga-Michowska – członek

mgr Bożena Górna – członek

mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Recenzent: *prof. zw. dr hab. Andrzej Szmyt, Uniwersytet Gdański*

© Copyright by **Olga Hałub-Kowalczyk, Mariusz Jabłoński, Mateusz Radajewski**

Korekta: *Magdalena Wojcieszak*

Projekt i wykonanie okładki: *Karolina Drozd*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumasza eBooki.com.pl*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, www.betadruk.pl*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66066-73-1 (druk)

ISBN 978-83-66066-74-8 (online)

Spis treści

Wstęp	9
ROZDZIAŁ I	
TREŚĆ I GWARANCJE PRAWA DO SĄDU (Mateusz Radajewski)	
1. Wprowadzenie	13
2. Prawnomiędzynarodowe standardy prawa do sądu.....	16
3. Prawo do sądu w prawie Unii Europejskiej.....	30
4. Treść prawa do sądu w Konstytucji RP	33
5. Zakaz zamykania drogi sądowej.....	59
6. Gwarancje prawa do sądu w polskim porządku prawnym	62
7. Zakończenie.....	95
ROZDZIAŁ II	
NIEODPŁATNA POMOC PRAWNA JAKO ELEMENT PRAWA DO SĄDU W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM (Olga Hałub-Kowalczyk)	
1. Wprowadzenie	99
2. Przesądowa pomoc prawna.....	102
3. Pomoc prawna z urzędu.....	121
3.1. Prawo pomocy w postępowaniu sędziowsko-administracyjnym.....	121
3.2. Pomoc prawna z urzędu w postępowaniu cywilnym.....	136
3.3. Pomoc prawna z urzędu w postępowaniu karnym.....	147
4. Podsumowanie.....	155
ROZDZIAŁ III	
DOSTĘP DO WYROKU I UZASADNIENIA JAKO ELEMENT TREŚCI PRAWA DO SĄDU – ANALIZA Z PUNKTU WIDZENIA WDROŻENIA NOWYCH TECHNOLOGII (Mariusz Jabłoński)	
1. Rozwój społeczeństwa informacyjnego a prawo do sądu	159
2. Wyrok sądu jako informacja publiczna	172
2.1. Modyfikacja rozwiązań ustawowych i praktyka udostępnienia orzeczeń sądowych jako informacji publicznej	172
2.2. Orzeczenia sądowe jako informacja sektora publicznego	195
2.3. Relacja RODO i procedur dostępu do informacji publicznych oraz sektora publicznego.....	200

3. Prawo do sądu – nowe wyzwania w świecie nieodległych (i już dostępnych) technologii	207
4. Podsumowanie.....	216
Bibliografia	217

Wstęp

Prawo do sądu jest jedną z najstarszych i podstawowych gwarancji ochrony wolności i praw jednostki. Jego realizacja ma na celu doprowadzenie do rozstrzygnięcia sporu prawnego między dwoma (lub więcej) podmiotami prawa. Obowiązkiem państwa jest więc stworzenie odpowiedniej struktury organizacyjnej zapewniającej sprawne działanie wymiaru sprawiedliwości oraz zabezpieczenie wykonania wyroków wydawanych w konkretnych sprawach. W tym ujęciu sądy stają się instytucją, która w bezstronny i obiektywny sposób oraz w oparciu o jasno wskazane podstawy prawne swojego działania zapewnia jednostce ochronę przed ewentualnymi naruszeniami gwarantowanych uprawnień (funkcja prewencyjna) lub rozstrzyga o konieczności naprawienia już wyrządzonej jej szkody lub krzywdy (funkcja represyjna).

Prawo do sądu jest jednym z praw osobistych gwarantowanych jednostce w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (art. 45 w związku z art. 77 ust. 2 i 233 ust. 1)¹. Do elementów jego treści zalicza się przede wszystkim prawo dostępu do sądu. Rozumie się przez nie zdolność jednostki do uruchomienia procedury przed organem bezpośrednio powołanym do rozstrzygania tzw. spraw sądowych. Aby do tego doszło, musi być spełnionych kilka podstawowych warunków. Przede wszystkim konieczne jest stworzenie przez państwo odpowiedniej struktury sądów działających na całym terytorium RP.

Działalność tych sądów musi zostać oparta na zasadach gwarantujących sprawiedliwe orzekanie w sprawach rozstrzyganych sporów

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

prawnych. W tym zakresie istotne jest, aby istniejące gwarancje tak konstytucyjne, jak i ustawowe zapewniały sądom niezależność, bezstronność i niezawisłość. Niezależność sądów wynika z ustrojowej odrębności tych organów wzmocnionej zasadą podziału władz. Natomiast niezawisłość sędziowska gwarantowana jest przez szereg instytucji, np. ukształtowanie procedury powoływania sędziów eliminującej możliwość politycznego wpływu na obsadzenie urzędu sędziowskiego; bezterminowy charakter powołania sędziego; zasadę nieusuwalności sędziego z zajmowanego stanowiska, immunitet sędziowski, apolityczność sędziego, zapewnienie sędziemu godnych warunków pracy i wynagradzania.

Kolejnym elementem treści prawa do sądu jest prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej. Procedura ta musi uwzględniać poszanowanie zasady sprawiedliwości i równości traktowania jej uczestników, działania bez zbędnej zwłoki oraz jawności postępowania. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Bezwzględna zasada jest natomiast publiczne ogłaszanie wyroku². Łączy się on bezpośrednio z zasadą instancyjności, zgodnie z którą postępowanie sądowe jest w Polsce co najmniej dwuinstancyjne. W praktyce polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości, poza sądownictwem administracyjnym, mamy do czynienia z zapewnieniem jednostce trójinstancyjnego postępowania. Podkreślić również wypada, że elementem wzmacniającym poczucie sprawiedliwości jest udział w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości innych obywateli piastujących stanowiska ławników.

Prawo do sądu nie doczekałoby się realizacji bez zagwarantowania jednostce prawa do wyroku sądowego, tj. prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd.

² Por. P.Ł. Andrzejewski, *Struktura i funkcjonowanie sądów jako instrument obrony praw człowieka*, [w:] *Szkola Praw Człowieka*, Warszawa 1996, s. 74.

W literaturze podkreśla się, że jednym z podstawowych elementów gwarantujących prawo do rzetelnego procesu jest również publiczny dostęp do treści orzeczeń sądowych. Dostęp ten stanowi bowiem „emanację zasady jawności wymiaru sprawiedliwości”³.

Celem, który przyświeca autorom niniejszej monografii, jest zaprezentowanie zagadnień w istotny sposób prowadzących do zidentyfikowania treści prawa do sądu nie tylko w ujęciu klasycznym, ale szerszym – uwzględniającym problematykę przedsądowej ochrony prawnej i prawa do informacji o efektach działania sądu, jakim jest wydanie konkretnego rozstrzygnięcia.

Z tego też powodu praca została podzielona na trzy rozdziały. W pierwszym zaprezentowane są rozważania dotyczące treści i ustrojowych gwarancji prawa do sądu (tak na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, jak i krajowego). W drugim analiza koncentruje się na problematyce nieodpłatnej pomocy prawnej, rozumianej jako element treści prawa do sądu. Wreszcie ostatnia część ma na celu ustalenie gwarancji prawa dostępu do orzeczeń sądowych w kontekście wykorzystania nowych technologii, a w szczególności sztucznej inteligencji (SI, AI).

Autorzy

³ M. Jagielski, M. Niedużak, *Publiczna dostępność orzeczeń sądowych*, Warszawa 2010, s. 8.

Rozdział I

Treść i gwarancje prawa do sądu⁴

(Mateusz Radajewski)

1. Wprowadzenie

Prawo do sądu jest współcześnie jednym z podstawowych praw człowieka. Zostało ono zadeklarowane wprost w wielu konstytucjach, m.in. w VI Poprawce do Konstytucji USA⁵, a także w ustawach zasadniczych: Albanii (art. 42 ust. 2)⁶, Finlandii (§ 21)⁷, Islandii (art. 70)⁸,

⁴ Niniejszy rozdział stanowi uaktualnioną kompilację fragmentów rozprawy doktorskiej M. Radajewskiego, *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w powoływaniu sędziów w Polsce*, obronionej w październiku 2017 r. na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

⁵ „Przy ściganiu przestępstw przysługuje oskarżonemu prawo do szybkiego i publicznego procesu przed bezstronnym sądem przysięgłych tego stanu i okręgu, w którym przestępstwo zostało popełnione (...)” (za: *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, tłum. A. Pułło, Warszawa 2002).

⁶ „Każdemu, w obronie jego praw, wolności i interesów konstytucyjnych i ustawowych lub w przypadku postawienia w stan oskarżenia, przysługuje prawo do uczciwego i publicznego procesu w rozsądnym terminie przed niezawisłym i bezstronnym sądem, określonym zgodnie z ustawą” (za: *Konstytucja Albanii z 1998 r.*, tłum. D. Horodyska, E. Lloha, Warszawa 2001).

⁷ „Każdy ma prawo, by jego sprawa w należyty sposób i bez nieuzasadnionej zwłoki została rozpatrzona przez sąd lub inny urząd państwowy właściwy ustawowo, jak również by decyzje dotyczące jego praw i obowiązków poddane były kontroli sądu lub innego niezależnego organu wymiaru sprawiedliwości” (za: *Konstytucja Finlandii*, tłum. J. Osiński, Warszawa 2003).

⁸ „Każdy dla obrony swych praw i obowiązków lub w przypadku wniesienia przeciw niemu oskarżenia jest uprawniony, na podstawie uczciwego procesu przeprowadzonego w rozsądnym czasie, do uzyskania orzeczenia niezależnego i bezstronnego sądu” (za: *Konstytucja Islandii*, tłum. J. Osiński, Warszawa 2009).

Japonii (art. 37 ust. 1)⁹, Litwy (art. 31 ust. 2)¹⁰, Łotwy (art. 92)¹¹, Malty (art. 39 ust. 1 i 2)¹², Meksyku (art. 17)¹³, Norwegii (art. 95)¹⁴, Paragwaju (art. 16)¹⁵, Słowacji (art. 46 ust. 1)¹⁶, Słowenii (art. 23 ust. 1)¹⁷, Republiki

⁹ „We wszystkich sprawach karnych oskarżonemu przysługuje prawo do szybkiego i jawnego procesu przed bezstronnym sądem” (za: *Konstytucja Japonii*, tłum. T. Suzuki, Warszawa 2014).

¹⁰ „Każdy oskarżony o popełnienie przestępstwa ma prawo do publicznego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd” (za: *Konstytucja Republiki Litewskiej*, tłum. H. Wisner, Warszawa 2006).

¹¹ „Każdy ma prawo do obrony swoich praw i prawnych interesów przed sprawiedliwym sądem” (za: *Konstytucja Łotwy*, tłum. L. Gołubiec, Warszawa 2001).

¹² „Każdemu, kto zostanie oskarżony o popełnienie przestępstwa, przysługuje prawo do rzetelnej rozprawy w rozsądnym terminie przed niezawisłym i bezstronnym sądem, utworzonym na mocy prawa, chyba że zarzut zostanie wycofany. Każdy sąd lub inny organ orzekający, wyznaczony na mocy prawa do ustalenia istnienia lub zakresu cywilnych praw lub obowiązków, powinien być niezawisły i bezstronny; jeśli postępowanie przed sądem lub innym organem orzekającym zmierzające do takiego ustalenia jest wszczynane przez osobę fizyczną, sprawa zostaje rozpoznana na rzetelnej rozprawie w rozsądnym terminie” (za: *Konstytucja Malty*, tłum. J. Winczorek, Warszawa 2007).

¹³ „Wszyscy ludzie mają prawo dochodzić sprawiedliwości przed sądami w terminie i na zasadach określonych przez ustawy. Sądy powinny wydawać wyroki w sposób szybki, kompletny i bezstronny” (tłumaczenie własne na podstawie angielskiego przekładu zamieszczone na portalu <https://www.constituteproject.org/> [dostęp: 24.05.2017]).

¹⁴ „Każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezależny i bezstronny sąd. Postępowanie sądowe powinno być uczciwe i jawne. Jawność postępowania może zostać wyłączona, jeżeli jest to konieczne dla ochrony interesu stron lub innego istotnego interesu publicznego” (tłumaczenie własne na podstawie angielskiego przekładu zamieszczone na portalu <https://www.constituteproject.org/> [dostęp: 24.05.2017]).

¹⁵ „Każdy ma prawo do rozpatrzenia swojej sprawy przez właściwe, niezależne i bezstronne trybunały i sędziów” (tłumaczenie własne na podstawie angielskiego przekładu zamieszczone na portalu <https://www.constituteproject.org/> [dostęp: 24.05.2017]).

¹⁶ „Każdy może dochodzić swojego prawa, w sposób określony ustawą, przed niezawisłym i bezstronnym sądem, a w przypadkach określonych ustawą także przed innym organem Republiki Słowackiej” (za: *Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r.*, tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2003). Warto także wskazać, że zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy zasadniczej Słowacji nikogo nie można pozbawić jego prawa do sądu, a właściwość sądów określa ustawa.

¹⁷ „Każdy ma prawo do rozstrzygnięcia bez nieuzasadnionej zwłoki przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą o jego prawach i obowiązkach, a także o wniesionym przeciw niemu oskarżeniu” (za: *Konstytucja Republiki Słowenii*, tłum. P. Winczorek, M.T. Wójcik, Warszawa 1994).

Południowej Afryki (art. 34)¹⁸, Turcji (art. 36)¹⁹ oraz Węgier (art. XXVIII ust. 1)²⁰. Prawo do sądu gwarantują także akty prawa międzynarodowego, w tym Amerykańska konwencja praw człowieka²¹ (art. 8 ust. 1)²² oraz Afrykańska karta praw człowieka i ludów z 26 czerwca 1981 r. (7 ust. 1 lit. d)²³. Przewiduje je także Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²⁴, Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych²⁵, a także prawo Unii Europejskiej. W tym kontekście

¹⁸ „Każdy ma prawo do tego, aby spór, który może zostać rozwiązany przez zastosowanie prawa, został rozstrzygnięty po przeprowadzeniu sprawiedliwej i jawnej rozprawy przed sądem lub, w odpowiednich przypadkach, przed innym niezależnym i bezstronnym trybunałem lub instytucją” (za: *Konstytucja Republiki Południowej Afryki*, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, K. Wojtyczek, wstęp K. Wojtyczek, Warszawa 2006).

¹⁹ „Każdy ma prawo do występowania przed sądem w charakterze powoda bądź pozwanego oraz prawo do rzetelnego rozpatrzenia sprawy przez sąd zgodnie z procedurami przewidzianymi ustawą. Żaden sąd nie może uchylić się od rozpatrzenia sprawy należącej do jego właściwości” (za: *Konstytucja Republiki Tureckiej*, tłum. K. Wojciechowska-Litwinek, D. Haftka-Işik, K. Stanek, Ö. Emiroğlu, wstęp T. Leżański, Warszawa 2013).

²⁰ „Każdy ma prawo do tego, by wniesione przeciwko niemu oskarżenie oraz jego uprawnienia i zobowiązania były rozpatrzone w uczciwym, jawnym procesie oraz w rozsądnym terminie, przez niezależny i bezstronny sąd powołany w ustawowym trybie” (za: *Ustawa zasadnicza Węgier*, tłum. J. Snopek, wstęp W. Brodziński, Warszawa 2012).

²¹ Amerykańska konwencja praw człowieka przyjęta w San José dnia 22 listopada 1969 r.

²² „Każda osoba ma prawo do rozpatrzenia, z zachowaniem stosownych gwarancji i w rozsądnym czasie, przez właściwy, niezawisły i bezstronny trybunał ustanowiony wcześniej prawem, sprawy co do zasadności wysuwanego przeciwko niej wszelkiego oskarżenia o charakterze karnym lub co do określenia jej praw i obowiązków o charakterze cywilnym, pracowniczym, skarbowym lub jakimkolwiek innym” (za: *Amerykańska Konwencja Praw Człowieka*, tłum. B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1993).

²³ Przepis ten deklaruje, że każdy będzie miał prawo do rozpatrzenia swojej sprawy, co obejmuje m.in. „prawo do bycia sądzonym w rozsądnym terminie przez bezstronny sąd” (*Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów*, tłum. A. Paprocka, [w:] M. Zubik (red.), *Księga jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich. Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka*, Warszawa 2008, s. 123).

²⁴ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

²⁵ Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

zrozumiałe jest, że uregulowane zostało ono także w Konstytucji RP²⁶. Jej art. 45 ust. 1 stanowi, iż każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia swojej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Ustęp 2 uzupełnia tę regulację, wskazując, że jawność rozprawy może zostać ograniczona z uwagi na moralność, bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Poniżej podjęta zostanie próba zrekonstruowania treści konstytucyjnego prawa do sądu oraz jego gwarancji. Analizy odnoszące się do tego zagadnienia zostaną poczynione w kontekście wiążących Polskę regulacji prawnomiędzynarodowych i europejskich.

2. Prawnomiędzynarodowe standardy prawa do sądu

Wykładnia konstytucyjnych regulacji odnoszących się do prawa do sądu nie może, jak się wydaje, abstrahować od kontekstu prawnomiędzynarodowego. Nie jest ono bowiem tworem polskiej myśli prawniczej, lecz zostało przeszczepione do polskiego systemu prawa z innych systemów konstytucyjnych oraz aktów międzynarodowych. Pamiętać także trzeba, że Rzeczpospolita Polska, zgodnie z art. 9 Konstytucji, przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Oznacza to, że jej postanowienia, które są zbieżne z regulacjami prawnomiędzynarodowymi albo chociaż do nich podobne, należy wyklądać spójnie z nimi, co m.in. oznacza konieczność sięgania po wypowiedzi doktryny i orzecznictwa powstałe na ich tle.

Przystępując do rozważań na temat prawnomiędzynarodowych aspektów prawa do sądu, wspomnieć trzeba, że przewidziane ono zostało już w Powszechnej deklaracji praw człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r. Jej art. 10 określał, że wszyscy ludzie mają równe prawo, by o ich prawach

²⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

i obowiązkach, a także o zasadności wytoczonego przeciw nim oskarżenia rozstrzygał w drodze sprawiedliwego i jawnego postępowania niezależny i bezstronny sąd. Z kolei zgodnie z jej art. 8 każdy powinien mieć prawo do skutecznego odwoływania się do sądu krajowego w przypadku naruszenia jego praw przyznanych mu przez ustawę zasadniczą lub inny akt normatywny.

Powszechna deklaracja praw człowieka była jedynie rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ, a zatem nie miała charakteru wiążącego – nie była umową międzynarodową. Z tego względu nie mogła ona odegrać w dziedzinie ochrony praw człowieka bardzo istotnej roli. Nie oznacza to jednak, że jej przyjęcie nie było swoistym punktem zwrotnym w procesie ewolucji praw człowieka. Po pierwsze, jej postanowienia z biegiem czasu zaczęto uznawać za wiążące ze względu na uzyskanie przez nie statusu norm prawa zwyczajowego²⁷. Po drugie, stała się ona inspiracją dla przyjmowania innych, wiążących już aktów prawnomiędzynarodowych²⁸, wśród których pierwszym była europejska konwencja praw człowieka z 4 listopada 1950 r. Prawo do sądu zostało uregulowane w jej art. 6 ust. 1, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezależny i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. W przepisie tym mowa jest także o jawności postępowania sądowego – stanowi on, że jest ono jawne, ale „prasa i publiczność” mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny albo bezpieczeństwo państwa, a także gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron

²⁷ Zob. J. Symonides, *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (po 60 latach od jej przyjęcia)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 12, s. 10-11.

²⁸ Zob. A. Kubiak, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006, s. 23.

albo też w innych szczególnych okolicznościach, gdy sąd uzna to za konieczne dla ochrony interesów wymiaru sprawiedliwości.

Z powyższymi regulacjami ściśle powiązane zostały także normy art. 6 ust. 2 i 3 Konwencji, które odnoszą się tylko do postępowań karnych. Zgodnie z nimi każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu – zgodnie z ustawą – winy. Ma on też co najmniej prawo do: niezwłocznego otrzymania szczegółowej informacji w języku, którym się posługuje, o istocie i przyczynie skierowanego przeciw niemu oskarżenia; posiadania odpowiedniego czasu i możliwości do przygotowania obrony; bronięcia się osobiście lub przez – ustanowionego przez siebie lub wyznaczonego z urzędu – obrońcę; przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia oraz żądania obecności i przesłuchania świadków obrony na takich samych warunkach jak świadków oskarżenia; a także korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeżeli oskarżony nie rozumie lub nie posługuje się językiem używanym w sądzie.

Przyjmuje się, że podstawowym elementem prawa do sądu w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji jest prawo dostępu do sądu²⁹. Oznacza to, iż przepis ten nie tylko gwarantuje, że postępowanie sądowe toczyć się będzie według opisanych w nim reguł, ale że jednostka (lub podmiot podobny) będzie miała w ogóle prawo do uruchomienia procedury sądowej ukształtowanej w ten sposób. Dostęp do sądu musi mieć charakter faktyczny, a nie jedynie formalny³⁰, co powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w różnych regulacjach dotyczących wymogów wniesienia sprawy do sądu, np. w zakresie opłat sądowych³¹. Nie oznacza to bynajmniej obowiązku odformalizowania postępowania sądowego albo zniesienia

²⁹ Zob. wyrok ETPCz z dnia 21 lutego 1975 r. w sprawie nr 4451/70, *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*.

³⁰ Zob. P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do art. 1-18*, Warszawa 2010, s. 289.

³¹ Zob. wyrok ETPCz z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie nr 28249/95, *Kreuz przeciwko Polsce*.

wspomnianych opłat lub innych warunków, które chronią sądownictwo przed kierowaniem do niego spraw nieistotnych. Kluczowe jest jednak, by wszelkie wymogi formalne wniesienia sprawy do sądu nie miały charakteru dyskryminacyjnego albo prowadziły do faktycznego pozbawienia prawa do sądu określonych podmiotów (np. osób ubogich)³².

Interesującą kwestią wiążącą się z art. 6 ust. 1 europejskiej konwencji praw człowieka jest zakres jego stosowania. Wyraźnie jest mowa w nim bowiem jedynie o „rozstrzygnięciu o (...) prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym” oraz o „zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej (...) sprawie karnej”. Pominięto więc w jego treści przede wszystkim postępowania w sprawach administracyjnych oraz związanych z odpowiedzialnością represyjną inną niż odpowiedzialność karna. Warto jednak wskazać, że Europejski Trybunał Praw Człowieka odrzucił literalną wykładnię art. 6 ust. 1 w odniesieniu do zakresu jego zastosowania. Stwierdził on bowiem, że zasady opisane w tym przepisie powinny być stosowane nie tylko do spraw cywilnych w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale także do wszelkich postępowań, w których rozstrzygnięcie ma wpływ na prywatnoprawne prawa i obowiązki jednostki³³. Mogą to więc np. sprawy dotyczące ubezpieczeń społecznych³⁴, dyscyplinarne³⁵, a nawet sądowokonstytucyjne³⁶.

³² Por. A. Pagiela, *Zasada „fair trial” w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, nr 2, s. 131.

³³ Zob. A. Redelbach, *Zasada rzetelności postępowania w rozstrzygnięciach organów strasburskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1997, nr 2, s. 25; H. Pietrkowski, *Prawo do sądu (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 11-12, s. 4; M. Jaworska, *Prawo do sądu*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 132; M. Balcerzak, *Prawo do słusznego procesu. Zakres przedmiotowy*, [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010, s. 325-326; P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja...*, s. 259; A. Pagiela, *op. cit.*, s. 127.

³⁴ Zob. A. Pagiela, *op. cit.*, s. 127.

³⁵ Zob. wyrok ETPCz z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie nr 53025/99, *Frankowicz przeciwko Polsce*.

³⁶ Zob. wyrok ETPCz z dnia 23 czerwca 1993 r. w sprawie nr 12952/87, *Ruiz-Mateos przeciwko Hiszpanii*; A. Wiśniewski, *Polska skarga konstytucyjna a Europejska Konwencja Praw Człowieka*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, nr 12, s. 313-314.

Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stosowanie art. 6 ust. 1 Konwencji nie ogranicza się także do wąsko rozumianych spraw karnych. Przewiduje się, że zalicza się do nich również te sprawy, których zasadnicze elementy są zbieżne z postępowaniami dotyczącymi odpowiedzialności karnej w innych państwach. Ponadto, nawet jeśli dana sprawa nie wykazuje typowych cech sprawy karnej, może ona być zakwalifikowana w ten sposób także na podstawie grożącej za dany czyn sankcji³⁷. Z tego względu gwarancjami art. 6 Konwencji objęte są też postępowania dotyczące odpowiedzialności np. za złożenie nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego³⁸, a nawet wykroczenie drogowe³⁹.

Zaprezentowany powyżej sposób interpretowania Konwencji przez Europejski Trybunał Praw Człowieka należy zaaprobować. Wzmacnia on bowiem jej gwarancyjny charakter i pozwala na dostosowywanie jej postanowień do zmieniającej się rzeczywistości prawnej i społecznej, co jest szczególnie widoczne w przypadku kształtowania się nowych rodzajów odpowiedzialności represyjnej, odróżnianych od klasycznej odpowiedzialności karnej. Literalne trzymanie się tekstu Konwencji prowadziłoby do nieuzasadnionego – z punktu widzenia jej aksjologii – wyłączenia spod zakresu jej ochrony szeregu postępowań, w których występuje szczególne ryzyko nadużycia władzy przez organy państwowe.

³⁷ Zob. A. Redelbach, *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999, s. 249-250; A. Pa-giela, *op. cit.*, s. 127-128; P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja...*, s. 281-282.

³⁸ Zob. wyroki ETPCz: z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie nr 38184/03, *Matyjek przeciwko Polsce*; z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie nr 68761/01, *Bobek przeciwko Polsce*; z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie nr 37469/05, *Luboch przeciwko Polsce*; z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie nr 38886/05, *Rasmussen przeciwko Polsce*; z dnia 19 kwietnia 2011 r. w sprawie nr 49974/08, *Moczulski przeciwko Polsce*; z dnia 31 maja 2011 r. w sprawie nr 37293/09, *Zawisza przeciwko Polsce*; z dnia 31 maja 2011 r. w sprawie nr 10104/08, *Zabłocki przeciwko Polsce*; z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie nr 52443/07, *Mościcki przeciwko Polsce*.

³⁹ Zob. wyrok ETPCz z dnia 23 października 1995 r. w sprawie nr 15523/99, *Schmautzer przeciwko Austrii*.

W europejskiej konwencji praw człowieka stwierdza się, że prawo do sądu przysługuje każdemu, co powinno się interpretować w ten sposób, że odnosi się ono do sytuacji prawnej każdego podmiotu, jeżeli tylko jego natura na to pozwala. W pierwszej kolejności oznacza to, że korzystają z niego nie tylko obywatele państw będących jej stronami, ale także cudzoziemcy pozostający pod jego jurysdykcją⁴⁰. Wydaje się ponadto, że zakres ochrony art. 6 ust. 1 Konwencji obejmuje nie tylko osoby fizyczne, ale i prawne⁴¹, a nawet jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jeżeli tylko występują one w obrocie prawnym, a prawo przyznaje im – przynajmniej w pewnym zakresie – zdolność prawną.

Wśród wymienionych *explicite* w art. 6 ust. 1 Konwencji elementów prawa do sądu znajdują się: sprawiedliwość, jawność i niezwłoczność postępowania, a także powierzenie spraw do rozstrzygania sądowi niezawisłemu, bezstronnemu i ustanowionemu ustawą. Pierwszy z nich, tj. sprawiedliwość rozstrzygnięcia, ma jedynie charakter formalny – nie odnosi się ono więc bezpośrednio do treści rozstrzygnięcia, lecz jedynie opisuje postępowanie, które ma prowadzić do jego wydania. W tym kontekście „sprawiedliwość” należy rozumieć bardziej jako „rzetelność”⁴². Europejski Trybunał Praw Człowieka za najistotniejszy przejaw rzetelnego postępowania uznaje zasadę kontrydiktoryjności, z którą wiąże się m.in. równy status procesowy obu stron. Oprócz tego podkreśla on w tym kontekście znaczenie prawa do osobistego uczestnictwa w procesie oraz wglądu do akt, a także prawa do uzyskania uzasadnienia orzeczenia⁴³. Za elementy rzetelnego postępowania mogą być też uznane – wymienione wcześniej – gwarancje wyrażone w art. 6 ust. 2 Konwencji⁴⁴.

⁴⁰ Zob. M. Jaworska, *op. cit.*, s. 132.

⁴¹ Zob. P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja...*, s. 251.

⁴² Zob. *ibidem*, s. 328.

⁴³ Zob. W. Jasiński, *Bezstronność sądu i jej gwarancje w polskim procesie karnym*, Warszawa 2009, s. 49; P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja...*, s. 329; A. Pagiela, *op. cit.*, s. 137.

⁴⁴ Por. P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja...*, s. 330-331.

Jawność postępowania sądowego to kolejny element prawa do sądu w rozumieniu europejskiej konwencji praw człowieka. Przyjąć trzeba, że służy ona swoistej kontroli społecznej działania sądu, a zatem zapewnia praworządność i prawidłowość postępowania, a także zmniejsza ryzyko stronniczości składu orzekającego⁴⁵. Zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jej kluczowym elementem jest publiczny charakter rozprawy. Jego istotą jest możliwość przysłuchiwania się rozprawie przez osoby postronne. Gdy ze względów technicznych (np. związanych z rozmiarem sali sądowej) jest to niemożliwe, publiczny charakter rozprawy przejawia się w dostępie do niej przedstawicieli mediów⁴⁶.

Warto wskazać, że wersje językowe Konwencji w zakresie omawianego zagadnienia nieco się od siebie różnią. Wersje angielskie i francuskie, które mają status tekstów autentycznych, w art. 6 ust. 1 zd. 2 stanowią o publicznym charakterze ogłoszenia orzeczenia, natomiast tekst polski powtarza w tym miejscu zasadę jawności całego postępowania sądowego. Ma to istotne znaczenie przy interpretacji postanowień Konwencji, dlatego w tym zakresie należy oprzeć się na tekście autentycznym. Zamieszczenie w art. 6 ust. 1 zd. 2 europejskiej konwencji praw człowieka, w którym mowa jest o ograniczaniu jawności rozprawy, zasady publicznego ogłaszania orzeczeń powinno prowadzić do wniosku, że ma ona charakter bezwzględny. W przeciwnym razie omawiane postanowienie stanowiłoby *superfluum* w odniesieniu do treści art. 6 ust. 1 zd. 1. W orzecnictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) zwyciężył jednak pogląd przeciwny, zgodnie z którym dopuszczalne jest np., by jawnie był ogłaszany jedynie wyrok sądu odwoławczego⁴⁷ albo żeby dostęp do jego treści miały wyłącznie osoby, które mają w tym interes

⁴⁵ Por. A. Żurawik, *Ustrój sądownictwa w Polsce*, Warszawa 2013, s. 30-32.

⁴⁶ Zob. P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja...*, s. 352-353.

⁴⁷ Zob. wyrok ETPCz z dnia 10 lipca 2001 r. w sprawie nr 28923/95, *Lamanna przeciwko Austrii*.

prawny⁴⁸. Budzi to poważne wątpliwości, czy Trybunał nie sprzeciwia się w ten sposób dostatecznie jasno wyrażonej woli twórców Konwencji.

Jak zostało wspomniane, europejska konwencja praw człowieka nie tylko wymaga, by postępowanie sądowe było jawne, ale także by zakończyło się w możliwie najkrótszym terminie, tj. bez zbędnej zwłoki. W przeciwnym razie prawo do sądu nie będzie efektywne, a Konwencja nie będzie dostatecznie chronić przed negatywnymi dla jednostki skutkami związanymi z oczekiwaniem na wydanie rozstrzygnięcia w jej sprawie⁴⁹. Przyjęło się, że „rozsądnosc terminu” rozpatrzenia sprawy bada się, biorąc pod uwagę – w sprawach cywilnych – okres od wszczęcia postępowania sądowego do jego prawomocnego zakończenia (albo niekiedy zakończenia postępowania egzekucyjnego), natomiast w sprawach karnych za początek takiego okresu uznaje się zwykle już pierwszy dzień postępowania przygotowawczego w fazie *in personam*⁵⁰.

Niewłoczność postępowania, zgodnie z orzecznictwem ETPCz, bada się na podstawie następujących czynników: stopnia skomplikowania sprawy, działań podejmowanych przez skarżącego⁵¹ oraz istotności sprawy, która jest oceniana z punktu widzenia jego interesów. Brane pod

⁴⁸ Zob. wyrok ETPCz z dnia 24 kwietnia 2001 r. w sprawie nr 36337/97 i 35974/97, *B. i P. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*.

⁴⁹ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12, s. 103; A. Redelbach, *Zasada rzetelności...*, s. 29; P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja...*, s. 365. Zob. także wyrok ETPCz z dnia 24 października 1989 r. w sprawie nr 10073/82, *H. przeciwko Francji*.

⁵⁰ Zob. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2010, s. 458; P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja...*, s. 375-376; A. Pagiela, *op. cit.*, s. 135-136; A. Redelbach, *Sądy a ochrona...*, s. 279-280; A. Kubiak, *op. cit.*, s. 30-31.

⁵¹ Zwykle nie uznaje się, że doszło do naruszenia Konwencji, jeżeli przewlekłość postępowania wyniknęła z jego winy (zob. wyrok ETPCz z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie nr 38497/02, *Zieliński przeciwko Polsce*), nawet jeśli wykorzystywał on jedynie przysługujące mu środki procesowe (zob. np. decyzja ETPCz z dnia 5 kwietnia 2001 r. w sprawie nr 41413/98, *Malicka-Wąsowska przeciwko Polsce*; odmiennie – zob. wyrok ETPCz z dnia 3 października 2006 r. w sprawie nr 3501/02, *Rybczyński przeciwko Polsce*). Nie dotyczy to jednak działań oskarżonego w postępowaniu karnym, zwłaszcza gdy jest on już pozbawiony wolności (zob. P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja...*, s. 380;

uwagę jest także działanie organów władzy publicznej i podmiotów z nimi związanych, np. biegłych⁵².

Do elementów prawa do sądu Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zalicza także rozpatrzenie sprawy przez sąd, który jest niezawisły, bezstronny i ustanowiony ustawą. Są to cztery osobne warunki, które muszą być spełnione łącznie, by możliwe było stwierdzenie, że dane postępowanie spełnia wymogi Konwencji.

Pierwszy z wymienionych warunków to rozpatrzenie sprawy przez „sąd”. Zgodnie z orzecznictwem ETPCz może być za niego uznany wyłącznie organ, który spełnia przesłanki organizacyjne, proceduralne oraz funkcjonalne. Wśród tych pierwszych wymienia się rozstrzyganie spraw na podstawie prawa oraz cechowanie się niezawisłością, bezstronnością oraz powołaniem w drodze ustawy. Przesłanką proceduralną jest przede wszystkim rozstrzyganie spraw w oparciu o sformalizowane procedury. Istota przesłanki funkcjonalnej sprowadza się natomiast do wydawania orzeczeń, które co do zasady nie mogą być weryfikowane przez inne organy władzy publicznej⁵³.

Ustanowienie sądu ustawą, kolejny z wymogów art. 6 ust. 1 Konwencji, polega na uregulowaniu w akcie tego typu co najmniej wszystkich

odmiennie – zob. np. wyrok ETPCz z dnia 15 października 1999 r. w sprawie nr 26614/95, *Humen przeciwko Polsce*).

⁵² Zob. P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja...*, s. 378; A. Pa-giela, *op. cit.*, s. 136; wyroki ETPCz: z dnia 6 maja 1981 r. w sprawie nr 7759/77, *Buchholz przeciwko Niemcom*; z dnia 25 czerwca 1987 r. w sprawie nr 9381/81, *Capuano przeciwko Włochom*; 6 kwietnia 2000 r. w sprawie nr 35382/97, *Comingersoll przeciwko Portugalii* oraz z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie nr 30979/96, *Frydlender przeciwko Francji*.

⁵³ Zob. P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja...*, s. 310; wyroki ETPCz: z dnia 23 października 1985 r. w sprawie nr 8848/80, *Bentham przeciwko Holandii*; z dnia 29 kwietnia 1988 r. w sprawie nr 10328/83, *Belilos przeciwko Szwajcarii*; z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie nr 38784/97, *Morris przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*. Szerzej na temat definiowania „sądu” na gruncie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – zob. L. Garlicki, *Pojęcie i cechy „sądu” w świetle orzecznictwa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] A. Szymt (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego – Gdynia, 24-26 kwietnia 2008 roku*, Gdańsk 2008, s. 140 i n.

zasadniczych kwestii odnoszących się do organizacji sądownictwa, a także właściwości sądu, jego składu oraz sposobów jego wyznaczania⁵⁴. Ma to przede wszystkim chronić przed uzurpowaniem sobie władzy sądowiczej (w znaczeniu przedmiotowym) przez organy egzekutywy⁵⁵.

Kolejne cechy sądu wymagane przez Konwencję to niezawisłość i bezstronność. Omówione zostaną one szerzej przy okazji analizy konstytucyjnych elementów prawa do sądu⁵⁶. W tym miejscu warto natomiast wskazać na kryteria, jakie stosuje Europejski Trybunał Praw Człowieka, by stwierdzić, czy dany sąd jest niezawisły i bezstronny. Wśród nich wymienia się zwykle: sposób powoływania sędziów, kadencyjność urzędu sędziowskiego, istnienie gwarancji chroniących sędziów przed naciskami, a także społeczne postrzeganie sądu jako niezależnego⁵⁷.

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych czynników wskazać trzeba, że zdaniem Trybunału nie przesądza o braku niezależności sądu powoływanie sędziów przez organy władzy niezaliczane do judykatury⁵⁸. Jest to wniosek oczywisty, biorąc pod uwagę rozpowszechnienie w państwach europejskich modelu powoływania sędziów przez głowę państwa, rząd albo parlament. Ewentualna sprzeczność z Konwencją w tym zakresie może więc dotyczyć wyłącznie szczegółowych aspektów procedury zmierzającej do obsadzenia stanowiska sędziowskiego.

⁵⁴ Zob. P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja...*, s. 311-313.

⁵⁵ Zob. M. Jaworska, *op. cit.*, s. 134.

⁵⁶ Warto już jednak wskazać tutaj, że niezawisłość w rozumieniu Konwencji obejmuje zarówno niezależność sądu, jak i niezależność sędziów (zob. P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja...*, s. 314).

⁵⁷ Zob. wyroki ETPCz: z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie nr 7819/77 i 7878/77, *Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie nr 11179/84, *Langborger przeciwko Szwecji*; z dnia 22 listopada 1995 r. w sprawie nr 19178/91, *Bryan przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*; z dnia 30 listopada 2011 r. w sprawie nr 23614/08, *Henryk Urban i Ryszard Urban przeciwko Polsce*.

⁵⁸ Zob. wyrok ETPCz z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie nr 65411/01, *Sacilor Lormines przeciwko Francji*.

W odniesieniu do kadencyjności sędziów ETPCz nie stwierdził nigdy wyraźnie, że jest ona zabroniona. Jego obawy budzi jednak np. połączenie kadencyjności urzędu sędziowskiego z możliwością reelekcji⁵⁹.

W zakresie konieczności istnienia mechanizmów chroniących sędziów przed naciskami w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje się m.in. na ich nieusuwalność oraz niepodleganie instrukcjom władzy wykonawczej⁶⁰. Wspomniana nieusuwalność nie musi mieć charakteru absolutnego. Sędzia (członek składu orzekającego) zgodnie z Konwencją może zostać odsunięty od wykonywania władzy sądowniczej, nawet przez egzekutywę, jeśli tylko decyzja w tej sprawie podlega kontroli sądowej⁶¹.

Jak zostało wskazane, ostatni z czynników, na podstawie których stwierdza się niezależność sądu, to postrzeganie go przez społeczeństwo jako niezależnego. Weryfikuje się to na podstawie ocen opinii publicznej odnoszących się do członków konkretnego składu orzekającego, jak i wszelkich aspektów funkcjonowania danego sądu jako organu władzy publicznej⁶².

Analiza orzecznictwa związanego ze stosowaniem art. 6 ust. 1 Konwencji wskazuje na stworzenie w ramach systemu Rady Europy wysokiego standardu ochrony prawa do sądu. Pewne wątpliwości powinien budzić jedynie jego relatywnie wąski zakres przedmiotowy, który nie obejmuje m.in. wszystkich spraw administracyjnych. Być może należałoby rozważyć uzupełnienie tekstu Konwencji w tym zakresie.

Jak zostało wspomniane, prawo do sądu wprost wyraża także Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych. Jego art. 14 ust. 1

⁵⁹ Zob. wyrok ETPCz z dnia 9 czerwca 1998 r. w sprawie nr 22678/93, *Incal przeciwko Turcji*.

⁶⁰ Zob. P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja...*, s. 316.

⁶¹ Zob. wyrok ETPCz z dnia 30 listopada 2011 r. w sprawie nr 23614/08, *Henryk Urban i Ryszard Urban przeciwko Polsce*.

⁶² Zob. P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja...*, s. 316-317; por. A. Redelbach, *Zasada rzetelności...*, s. 31.

stanowi, że wszyscy ludzie są równi przed sądami i trybunałami, a każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia swojej sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych albo co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych. W przepisie tym wskazuje się również, iż „prasa i publiczność mogą być wykluczone z całości lub części rozprawy sądowej ze względu na moralność, porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w demokratycznym społeczeństwie albo jeżeli interes życia prywatnego stron tego wymaga, albo w stopniu, w jakim sąd uzna to za bezwzględnie konieczne w szczególnych okolicznościach, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom sprawiedliwości; jednakże każde orzeczenie sądu wydane w jakiegokolwiek sprawie karnej lub cywilnej będzie publicznie ogłoszone, z wyjątkiem przypadków, gdy wymaga tego interes młodocianych lub gdy sprawa dotyczy sporów małżeńskich albo opieki nad dziećmi”. Nawet pobieżna analiza tego przepisu wskazuje na liczne podobieństwa z regulacją zamieszczoną w Konwencji. Warto też jednak zwrócić uwagę na pewne rozbieżności: w pakcie mowa jest także o sądzie „właściwym”, natomiast pomija on wymóg niezwłoczności postępowania. Ponadto uregulowano w nim wprost przesłanki niejawności ogłoszenia orzeczenia sądowego, a także zamieszczono deklarację dotyczącą równości osób przed sądami i trybunałami.

W art. 14 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych (w ust. 2, 3, 5 i 7) unormowano także dodatkowe gwarancje wiążące się z postępowaniem karnym. Co do zasady są one zbieżne z postanowieniami europejskiej konwencji praw człowieka, aczkolwiek dodatkowo wskazuje się w nim na: zakaz zmuszania do samooskarżenia, zasadę *ne bis in idem*, a także prawo odwołania się od wyroku skazującego.

Normę, która stanowi, że wszyscy są równi przed sądami i trybunałami, należy rozumieć jako odniesienie do postępowania sądowego ogólnego zakazu dyskryminacji. Dotyczy to nie tylko problematyki

dostępu do sądu, ale także kolejnych etapów procedury zmierzającej do wydania prawomocnego wyroku⁶³.

Zakres stosowania art. 14 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych jest w zasadzie zbieżny z zakresem stosowania art. 6 ust. 1 europejskiej konwencji praw człowieka. Wynika to przede wszystkim z faktu podobnego sformułowania obu przepisów. Podkreślenia jednak wymaga, że także organy stosujące pakt nie poprzestały na jego literalnej wykładni, lecz zarówno pojęcie sprawy cywilnej, jak i karnej odczytują analogicznie jak Europejski Trybunał Praw Człowieka⁶⁴.

Z powodu podobieństwa sformułowań zawartych w pakcie i Konwencji analogicznie rozumiany jest również na gruncie tego pierwszego wymóg rzetelności postępowania. W jego zakresie mieści się też – niewyrażony wprost – nakaz niezwłocznego przeprowadzenia postępowania sądowego⁶⁵.

W artykule 14 paktu mowa jest o rozpatrywaniu spraw przez sąd. W tym kontekście należy sobie odpowiedzieć na pytanie, jaki organ może być uznany za „sąd” w rozumieniu tego przepisu. Komitet Praw Człowieka określił cztery warunki, których łączne spełnienie jest do tego niezbędne. Należą do nich: powołanie w drodze ustawy, niezależność od innych organów władzy publicznej, zasiadanie w jego składzie osób faktycznie cieszących się niezawisłością oraz powierzenie mu do rozstrzygnięcia spraw o charakterze sądowym⁶⁶.

By postępowanie sądowe spełniało wymogi art. 14 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, niezbędne jest, by sąd rozpoznający sprawę był ustanowiony ustawą, a nadto by był właściwy, niezależny i bezstronny. Dwa pierwsze z wymienionych elementów

⁶³ Zob. A. Gliszczyńska-Grabias, K. Sękowska-Kozłowska, R. Wieruszewski, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 291.

⁶⁴ Zob. *ibidem*, s. 294-295.

⁶⁵ Por. *ibidem*, s. 296-300.

⁶⁶ Zob. *ibidem*, s. 286.

ściśle wiążą się ze sobą, a ich łączne spełnienie polega na takim ukształtowaniu ustroju sądownictwa oraz procedur przed nim stosowanych, by konkretne składy orzekające rozpatrywały sprawę na podstawie abstrakcyjnych reguł prawnych, a nie na podstawie doraźnej decyzji, zwłaszcza gdyby miał ją podejmować organ władzy wykonawczej⁶⁷.

Zarówno niezależność, jak i bezstronność sądu są na gruncie Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych rozumiane analogicznie jak w przypadku Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W tym zakresie Komitet Praw Człowieka stwierdził, że konieczne jest istnienie dostatecznych gwarancji niezależności, w tym m.in. nieodwoływalności sędziów. W ramach ONZ-owskiego systemu praw człowieka zwraca się także uwagę na ukształtowanie procedur powoływania sędziów. Wątpliwości w tym zakresie budzą niekiedy rozwiązania, w ramach których w procedurę nominacyjną zaangażowane są podmioty typowo polityczne, takie jak np. parlament czy rząd⁶⁸. Nie prowadzi to jednak do wniosku, że powoływanie sędziów, by było zgodne z Międzynarodowym paktem praw obywatelskich i politycznych, może przebiegać tylko w formie kooptacji, tj. mianowania sędziów przez innych sędziów.

Powyższe analizy wskazują na wykreowanie w ramach systemu ochrony praw człowieka ONZ analogicznego standardu prawa do sądu jak na gruncie europejskiej konwencji praw człowieka. Należy to zaaprobować, pamiętając jednak o niskiej skuteczności systemu ONZ. Uwaga ta nie odnosi się do Polski, w której normy paktu wzmacniane są postanowieniami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jak również normami konstytucyjnymi, które nie tylko deklarują

⁶⁷ Por. *ibidem*, s. 278-288.

⁶⁸ Zob. *ibidem*, s. 286, 289-290; por. S. Golonka, C. Czech-Śmiałkowski, *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów w prawie i orzecznictwie międzynarodowym*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 1, s. 22-23.

prawo do sądu, ale także wzmacniają pozycję paktu, nadając mu w hierarchii źródeł prawa rangę wyższą od ustaw⁶⁹.

3. Prawo do sądu w prawie Unii Europejskiej

Prawo do sądu zostało *explicite* wyrażone także w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁷⁰. Przepis ten otwiera stwierdzenie, że każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo UE zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem na warunkach przewidzianych w tym przepisie. W dalszej kolejności stanowi on, iż „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy”. Ponadto Karta praw podstawowych w art. 47 gwarantuje każdemu możliwość uzyskania porady prawnej, a także skorzystania z pomocy obrońcy lub przedstawiciela. Pomoc prawna przysługuje także osobom, które nie są w stanie pokryć jej kosztów, jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Przystępując do analiz związanych z prawem do sądu wyrażonym w Karcie praw podstawowych, wskazać trzeba na jej moc prawną oraz zakres obowiązywania. W odniesieniu do tego pierwszego zagadnienia podkreślić należy, iż początkowo nie miała ona mocy wiążącej, aczkolwiek próbowano jej przypisywać rolę kodyfikacji ogólnych norm prawa europejskiego⁷¹. Dopiero od dnia wejścia w życie Traktatu z Lizbony⁷²

⁶⁹ Pozwala to m.in. na ocenianie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności ustawodawstwa zwykłego z Międzynarodowym paktem praw obywatelskich i politycznych.

⁷⁰ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r.).

⁷¹ Por. M. Muszyński, *Polska Karta Praw Podstawowych po Traktacie lizbońskim. Charakter prawny i granice związania*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 55-58.

⁷² Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

w Traktacie o Unii Europejskiej⁷³ znajduje się przepis, zgodnie z którym Unia Europejska uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych, która posiada moc prawną taką jak traktaty (art. 6 ust. 1).

W odniesieniu do zakresu obowiązywania regulacji Karty praw podstawowych wskazać należy, że jest ona stosowana wyłącznie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej, a przez jej państwa członkowskie tylko w takim zakresie, w jakim stosują one prawo unijne (art. 51 ust. 1). Tym samym gwarancje prawa do sądu określone w Karcie mają zastosowanie tylko do spraw rozstrzyganych na podstawie prawa Unii Europejskiej. Wydaje się jednak, że warunek ten powinien być rozumiany możliwie szeroko, a zatem obejmować także sprawy rozstrzygane na podstawie prawa krajowego wydanego w celu wykonania prawa UE, jak również sprawy, w których normy unijne są współstosowane z krajowymi⁷⁴.

Podkreślić trzeba, że na zakres obowiązywania Karty praw podstawowych w RP wpływa tzw. protokół brytyjski⁷⁵. W przypadku prawa do sądu podstawowe znaczenie ma jego art. 1 ust. 1, w którym stanowi się, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz krajowe sądy lub trybunały nie mogą orzec o niezgodności przepisów lub działań organów państwowych z postanowieniami Karty. W praktyce skutkuje to m.in. niemożnością przypisywania im pierwszeństwa przed prawem

⁷³ Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r.).

⁷⁴ Por. A. Wróbel, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1311-1313. Argumentacja taka wydaje się być sprzeczna z zasadą *exceptiones non sunt extendendae*. Nie jest to jednak konstatacja trafna. Po pierwsze, trudno twierdzić, że Karta praw podstawowych ustanawia zasadę, że nie jest ona stosowana, a zatem jej stosowanie należy uznawać za wyjątek niepodlegający wykładni rozszerzającej. Po drugie, za zaproponowaną wykładnią przemawia szeroko przyjmowana dyrektywa interpretacyjna nakazująca wykładanie przepisów w sposób zapewniający jak najszerszą ochronę wolności i praw człowieka.

⁷⁵ Protokół nr 30 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa (Dz. Urz. UE C 115 z 9.05.2008 r.).

krajowym⁷⁶, a także wyklucza możliwość stwierdzenia naruszeń jej postanowień przez polskie sądy⁷⁷.

W art. 52 ust. 3 Karty praw podstawowych stanowi się, że w zakresie, w jakim wyraża ona prawa odpowiadające prawom wyrażonym w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są tożsame. Jednocześnie wskazuje się, że przepis ten nie stoi na przeszkodzie, by prawo unijne w przypadku danego prawa przyznawało większą ochronę. Tym samym europejska konwencja praw człowieka wyznacza w odniesieniu do takich praw jedynie standard minimalny. Dotyczy to także prawa do sądu, które zostało uregulowane w obu aktach⁷⁸.

Postanowienia art. 47 Karty praw podstawowych wyrażające prawo do sądu są co do zasady zbieżne ze wskazanymi wyżej regulacjami międzynarodowymi. Z tego względu niepotrzebne jest powtarzanie poczynionych wyżej uwag, a jedynie podkreślenie szczególnych rozwiązań przyjętych we wskazanym przepisie.

Przed wszystkim zauważyć trzeba, iż z postanowień Karty dotyczących jej zakresu obowiązywania wynika, że określone w niej prawo do sądu oznacza dostęp do sądów krajowych jako sądów unijnych, a także do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁷⁹, a zatem: Trybunału Sprawiedliwości, Sądu i Sądu ds. Służby Publicznej. Oznacza to

⁷⁶ Zob. K. Kowalik-Bańczyk, [w:] A. Wróbel (red.), *op. cit.*, s. 1420; por. M. Muszyński, *op. cit.*, s. 73.

⁷⁷ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 kwietnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1968/09; odmiennie – zob. A. Wyrozumka, *Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie lizbońskim oraz Protokołu polsko-brytyjskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2, s. 34; wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie nr C-411/10 i C 493/10, *N.S. przeciwko Secretary of State for the Home Department i M.E. i inni przeciwko Refugee Applications Commissioner i Minister for Justice, Equality and Law Reform*, Zb. Orz. 2011 I-13905.

⁷⁸ Przyjmuje się, że prawo z Karty praw podstawowych „odpowiada” prawu z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wtedy, gdy oba chronią to samo dobro (zob. A. Wróbel, [w:] A. Wróbel (red.), *op. cit.*, s. 1365).

⁷⁹ Zob. N. Półtorak, [w:] A. Wróbel (red.), *op. cit.*, s. 1210.

w szczególności, że sąd krajowy musi respektować zasady wiążące się z funkcjonowaniem w ramach systemu prawa Unii Europejskiej, takie jak zasady: pierwszeństwa prawa unijnego, jego bezpośredniego skutku, a także prounijnej wykładni przepisów krajowych⁸⁰.

Warto wskazać, że zakres przedmiotowy prawa do sądu w Karcie jest znacznie szerszy niż na gruncie Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych oraz europejskiej konwencji praw człowieka, gdyż nie ogranicza się wyłącznie tylko do – nawet szeroko rozumianych – spraw karnych i cywilnych. W szczególności jego gwarancjami objęte są więc sprawy sądownoadministracyjne.

4. Treść prawa do sądu w Konstytucji RP

Prawo do sądu w Konstytucji RP zostało przede wszystkim uregulowane w jej art. 45. Zgodnie z jego ust. 1 każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia swojej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W art. 45 ust. 2 precyzuje się natomiast warunki ograniczenia jawności rozprawy. Zgodnie z nim jest to możliwe wyłącznie ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest jednak publicznie.

Redakcja omawianego przepisu zbliżona jest do omówionych wyżej postanowień odpowiednich aktów prawa międzynarodowego i Unii Europejskiej. Nie jest zatem konieczne powtarzanie poczynionych wyżej uwag na temat niektórych elementów prawa do sądu. Z tego względu poniżej zaprezentowane zostaną jedynie refleksje odnoszące się do specyfiki polskich rozwiązań.

⁸⁰ Zob. *ibidem*, s. 1231-1232.

Zakres podmiotowy prawa do sądu w Konstytucji RP wyznacza użyty w jej art. 45 zaimek „każdy”. Oznacza to, że jego podmiotem są nie tylko obywatele polscy, ale każdy, kto pozostaje pod jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej. Dotyczy to także osób prawnych prawa prywatnego, które ze swej natury są do tego zdolne, mogą bowiem pozywać i być pozywane⁸¹.

Podmiotami prawa do sądu w rozumieniu art. 45 Konstytucji nie będą natomiast podmioty władzy publicznej, w tym jednostki samorządu terytorialnego. Nie jest bowiem dopuszczalne twierdzenie, że przepisy rozdziału ustawy zasadniczej zatytułowanego „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” gwarantują prawa także podmiotom władzy publicznej. Należy jednak pamiętać, że Konstytucja przyznaje w pewnym zakresie podobne uprawnienie jednostkom samorządu terytorialnego w art. 165 ust. 2. Zgodnie bowiem z tym przepisem ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Odczytując tę normę przez pryzmat postanowień rozdziału VIII ustawy zasadniczej, regulującego niezależność sądownictwa i niezawisłość sędziów, stwierdzić można, że także i jednostkom samorządu terytorialnego Konstytucja RP zagwarantowała prawo do ochrony swojej samodzielności przed niezależnym, niezawisłym i bezstronnym sądem. Trudno natomiast w ustawie zasadniczej odnaleźć jasno wyrażoną normę zapewniającą również i w tym wypadku sprawiedliwe i jawne rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Nie

⁸¹ Por. orzeczenie TK z dnia 25 lutego 1992 r., sygn. akt K 4/91, OTK ZU 1992, cz. I, poz. 2; wyroki TK: z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50; z dnia 24 lutego 1999 r., sygn. akt SK 4/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 24; z dnia 8 czerwca 1999 r., sygn. akt SK 12/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 96; postanowienia TK: z dnia 6 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 148/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 72; z dnia 20 lutego 2002 r., sygn. akt Ts 171/01, OTK ZU 2002, seria B, nr 2, poz. 168; z dnia 25 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 67/02, OTK ZU 2002, seria B, nr 3, poz. 231; Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 92; H. Pietrzkowski, *op. cit.*, s. 6-7; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 285; M. Jabłoński, *Zakres podmiotowy realizacji praw obywatelskich w Konstytucji RP z 2.4.1997 r.*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 141-142; M. Jaworska, *op. cit.*, s. 140.

oznacza to jednak, że Konstytucja RP w ogóle nie przewiduje takich gwarancji. Jak się wydaje, odnaleźć je można w Preambule oraz w klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Ta pierwsza za wartość konstytucyjną uznaje rzetelność i sprawność działania organów władzy publicznej, czego elementem jest sprawiedliwe i niezwłoczne rozstrzyganie spraw przez sądy. Z art. 2 Konstytucji RP można natomiast wywieść pewne standardy działania sądów⁸². Nie można przy tym twierdzić, że standardy te odnoszą się tylko do postępowań, których stroną są jednostki. Jeśli Konstytucja ustanawia zasadę sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, to wyraża w ten sposób konieczność rozciągnięcia regulacji typowych dla postępowań sądowych także na sprawy tego typu. W tym kontekście art. 45 Konstytucji stanowi swoistą formę ich kodyfikacji, która *per analogiam* będzie miała zastosowanie do postępowań dotyczących samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do zakresu podmiotowego prawa do sądu pamiętać trzeba, że przysługuje ono także partiom politycznym (jako osobom prawnym). Trybunał Konstytucyjny, orzekając o zgodności ich celów lub działań z Konstytucją RP, niewątpliwie rozstrzyga wiążąco o ich sytuacji prawnej, a zatem rozpatruje sprawę w rozumieniu art. 45 ustawy zasadniczej. Tym samym w tym wypadku Trybunał Konstytucyjny jest sądem w znaczeniu materialnym i sprawuje wymiar sprawiedliwości, co oznacza, że wówczas do postępowania przed nim mają w pełni zastosowanie gwarancje wynikające z art. 45 Konstytucji. Ustawodawca jest zatem zobowiązany tak uregulować postępowanie w sprawach badania celów lub działalności partii politycznych przed TK, by spełniało ono wymóg rzetelności, jawności i niezwłoczności.

⁸² Por. orzeczenia TK: z dnia 7 stycznia 1992 r., sygn. akt K 8/91, OTK ZU 1992, cz. I, poz. 5; z dnia 25 lutego 1992 r., sygn. akt K 3/91, OTK ZU 1992, cz. I, poz. 1; z dnia 20 października 1992 r., sygn. akt K 1/92, OTK ZU 1992, cz. I, poz. 23; J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2, s. 307; Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 87-88, 90. A. Kubiak, *op. cit.*, s. 55-56.

Warto w tym miejscu wskazać, że powyższe konstatacje odnoszą się do podmiotów prawa publicznego uczestniczących w obrocie prawnym właśnie w tym charakterze. Gdy jednak występują one w nim jako podmioty prawa prywatnego (np. jako strony umowy cywilnoprawnej), prawo do sądu powinno im przysługiwać. Trudno bowiem doszukiwać się argumentów za tezą, że tak istotne dla ochrony interesów prawo podmiotowe przysuguje tylko niektórym uczestnikom obrotu gospodarczego. Podmioty władzy publicznej (np. jednostki samorządu terytorialnego) w stosunkach cywilnoprawnych są takimi samymi podmiotami jak każda inna osoba prawna (np. spółka akcyjna). W szczególności nie wykonują one wówczas wobec żadnych osób władzy publicznej, lecz jedynie poszukują ochrony swoich prywatnoprawnych interesów. W tym zakresie powinny więc im przysługiwać analogiczne gwarancje konstytucyjne⁸³.

W odniesieniu do zakresu przedmiotowego konstytucyjnego prawa do sądu podkreślenia przede wszystkim wymaga, że nie ogranicza się on wyłącznie do spraw cywilnych lub karnych. W art. 45 Konstytucji jest bowiem mowa po prostu o „sprawie”. Należy przez nią rozumieć sytuację, w której dokonuje się skuteczne rozstrzygnięcie o sytuacji prawnej danego podmiotu, o której nie decyduje arbitralnie druga strona stosunku prawnego⁸⁴. Pojęcie to nie obejmuje jedynie postępowań,

⁸³ Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 92; A. Kubiak, *op. cit.*, s. 176; W. Jasiński, *op. cit.*, s. 32; H. Pietrkowski, *op. cit.*, s. 6-7; M. Jaworska, *op. cit.*, s. 141.

⁸⁴ Zob. J. Chlebny, *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 12, s. 22; S. Paweła, *Prawo do sądu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie – Seria Prawo” 2004, nr 9, s. 18; wyroki TK z dnia 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 109; z dnia 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06, OTK ZU 2008, seria A, nr 4, poz. 63; z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. akt K 38/07, OTK ZU 2008, seria A, nr 6, poz. 102; z dnia 25 września 2012 r., sygn. akt SK 28/10, OTK ZU 2012, seria A, nr 8, poz. 96; z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt SK 22/13, OTK ZU 2014, seria A, nr 8, poz. 96; z dnia 22 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 29/13, OTK ZU 2015, seria A, nr 6, poz. 83; por. postanowienie SN z dnia 19 grudnia 2003 r., sygn. akt III CK 319/03, OSNC 2005, nr 2, poz. 31; P. Sarnecki, komentarz do art. 45 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 1-2; A. Wasilewski, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych (ustawodawstwo polskie*

w których dochodzi do sporu pomiędzy stronami. Konieczność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej jednostki przez sąd może bowiem pojawić się także wtedy, gdy istnieje tylko jeden podmiot zainteresowany rezultatem postępowania albo gdy między jego uczestnikami nie dochodzi do kontrowersji.

Omawiany przepis nie rozstrzyga o tym, by w przypadku „spraw” w rozumieniu art. 45 Konstytucji sądy posiadały absolutny monopol na podejmowanie wszelkich rozstrzygnięć na każdym etapie postępowania. Dopuszczalne jest np., by sprawy powstałe na tle prawa administracyjnego rozstrzygały najpierw organy administracji publicznej. Sensem art. 45 jest jednak zagwarantowanie, że w razie gdyby jednostka nie była usatysfakcjonowana rozstrzygnięciem podjętym przez organ pozasądowy, miała możliwość zwrócenia się o ostateczne rozstrzygnięcie do sądu. W zakresie spraw administracyjnych znalazło to swój wyraz w powołaniu na mocy Konstytucji RP sądownictwa administracyjnego, którego podstawowym zadaniem jest kontrola administracji publicznej. W pozostałych rodzajach spraw zadaniem ustawodawcy jest takie ukształtowanie organizacji sądownictwa, by każdy z nich podlegał kognicji sądów powszechnych lub wojskowych albo Sądu Najwyższego.

Zasadniczą treścią prawa do sądu jest prawo do rozpatrzenia sprawy, tj. wiążącego i skutecznego rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu. Nie ogranicza się ono zatem wyłącznie do zainicjowania postępowania sądowego, jego zasadniczym celem jest bowiem uzyskanie orzeczenia, które będzie kształtować jego status prawny. W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się zwykle na cztery elementy tak rozumianego prawa do sądu. Należą do nich: prawo dostępu do sądu, prawo do właściwego ukształtowania procedury sądowej, prawo do wyroku⁸⁵ oraz

na tle standardów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Konstytucji RP), „Przegląd Sądowy” 2001, nr 9, s. 33-34.

⁸⁵ Niekiedy osobno wymienia się też prawo do wykonania wyroku sądowego – zob. M. Jabłoński, S. Jarosz-Zukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2014, s. 133.

prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd, który cechuje się niezależnością, niezawisłością i bezstronnością⁸⁶.

Prawo dostępu do sądu polega na możliwości zainicjowania postępowania przed sądem. Jego naruszeniem jest nie tylko nieprzewidzenie możliwości zwrócenia się do sądu w określonej sprawie, ale także takie ukształtowanie kwestii inicjowania postępowań sądowych, które w praktyce czyni niemożliwym – albo bardzo utrudnionym – wniesienie sprawy (np. poprzez ustalenie zbyt wysokich opłat sądowych).

Drugim z elementów prawa do sądu jest prawo do właściwego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości, jawności i niezwłoczności. Sprawiedliwość, o której mowa w art. 45 ustawy zasadniczej, rozumie się zwykle formalnie, a zatem jako rzetelność postępowania⁸⁷. Do jej elementów w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zalicza się: prawo do bycia wysłuchanym przez sąd, prawo do poinformowania o motywach rozstrzygnięcia, prawo do przewidywalności postępowania, zapewnienie równości wszystkim stronom postępowania oraz umożliwienie sądowi wszechstronnego przeanalizowania sprawy⁸⁸.

⁸⁶ Por. P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 1097; W. Jasiński, *op. cit.*, s. 31; wyroki TK: z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 143; z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. akt SK 49/08, OTK ZU 2011, seria A, nr 6, poz. 55; z dnia 15 maja 2012 r., sygn. akt P 11/10, OTK ZU 2012, seria A, nr 5, poz. 50; z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 25/11, OTK ZU 2014, seria A, nr 1, poz. 1; z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11, OTK ZU 2014, seria A, nr 4, poz. 37; z dnia 22 października 2015 r., sygn. akt SK 28/14, OTK ZU 2015, seria A, nr 9, poz. 149; z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 67/13, OTK ZU 2016, seria A, poz. 10; z dnia 11 maja 2016 r., sygn. akt SK 16/14, OTK ZU 2016, seria A, poz. 21; z dnia 17 maja 2016 r., sygn. akt SK 37/14, OTK ZU 2016, seria A, poz. 22; z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. akt P 62/14, OTK ZU 2016, seria A, poz. 29; z dnia 25 października 2016 r. sygn. akt SK 71/13, OTK ZU 2016, seria A, poz. 81; z dnia 8 listopada 2016 r., sygn. akt P 126/15, OTK ZU 2016, seria A, poz. 89.

⁸⁷ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 290-291. Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 102.

⁸⁸ Zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *op. cit.*, t. I, s. 1132; por. wyroki TK: z dnia 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01, OTK ZU 2002, seria A, nr 2,

Ustawa zasadnicza formułuje także wymóg jawności postępowania sądowego. Choć mogłoby się wydawać, że dotyczy on zarówno tzw. jawności wewnętrznej (tj. wobec samych uczestników postępowania), jak i zewnętrznej (tj. wobec osób trzecich), to jednak wskazanie *explicite* w ustawie zasadniczej przesłanek ograniczenia jawności każe przyjąć, że pojęciem jawności ustrojodawca posłużył się w tym przepisie tylko w odniesieniu do jej aspektu zewnętrznego. Aspekt wewnętrzny jawności wynika natomiast z konieczności przeprowadzenia rzetelnego postępowania⁸⁹.

W doktrynie wyróżnia się trzy podstawowe elementy jawności: jawność toczącego się postępowania, jawność posiedzeń i rozpraw oraz publiczny charakter ogłoszenia rozstrzygnięcia. Istota pierwszego ze wskazanych elementów sprowadza się do możliwości uzyskiwania informacji o toczącym się postępowaniu sądowym przez osoby niebędące jego uczestnikami. Formą jej realizacji jest np. uzyskiwanie informacji o zaplanowanych terminach rozpraw, a także możliwość relacjonowania procesów sądowych przez media. Jawność posiedzeń oznacza z kolei możliwość wstępu do sali sądowej, w której się one odbywają. Istotą

poz. 14; z dnia 6 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/04, OTK ZU 2004, seria A, nr 11, poz. 114; z dnia 31 marca 2005 r., sygn. akt SK 26/02, OTK ZU 2005, seria A, nr 3, poz. 29; z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05, OTK ZU 2006, seria A, nr 1, poz. 2; z dnia 2 października 2006 r., sygn. akt SK 34/06, OTK ZU 2006, seria A, nr 9, poz. 118; z dnia 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 68/06, OTK ZU 2007, seria A, nr 6, poz. 53; z dnia 20 listopada 2007 r., sygn. akt SK 57/05, OTK ZU 2007, seria A, nr 10, poz. 125; z dnia 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 89/06, OTK ZU 2008, seria A, nr 1, poz. 7; z dnia 15 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 28/08, OTK ZU 2009, seria A, nr 4, poz. 48; z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09, OTK ZU 2010, seria A, nr 1, poz. 1; z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. akt SK 49/08; z dnia 18 października 2011 r., sygn. akt SK 39/09, OTK ZU 2011, seria A, nr 8, poz. 84; z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt SK 30/10, OTK ZU 2012, seria A, nr 4, poz. 39; z dnia 25 lipca 2013 r., sygn. akt SK 17/12, OTK ZU 2013, seria A, nr 6, poz. 86; z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11, OTK ZU 2014, seria A, nr 4, poz. 37; z dnia 13 października 2015 r., sygn. akt SK 63/12, OTK ZU 2015, seria A, nr 9, poz. 146; z dnia 11 maja 2016 r., sygn. akt SK 16/14, OTK ZU 2016, seria A, poz. 21.

⁸⁹ Zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *op. cit.*, t. I, s. 1140-1141.

publicznego ogłoszenia rozstrzygnięcia jest natomiast możliwość zapoznania się z treścią wyroku oraz uzasadnienia przez osoby trzecie⁹⁰.

Jawność postępowania sądowego uregulowana została przede wszystkim w art. 45 ust. 2 Konstytucji, w którym unormowano przesłanki wyłączenia jawności rozprawy oraz zamieszczono zasadę publicznego ogłaszania wyroków. Konstrukcja tego przepisu budzić może pewne kontrowersje. Mowa jest w nim bowiem tylko o wyłączeniu jawności rozprawy, a nie całego postępowania sądowego lub posiedzeń niemających charakteru rozprawy. W tym kontekście może zrodzić się pytanie, czy wolą ustrojodawcy było uniemożliwienie ograniczenia innych aspektów jawności postępowania niż jawność rozprawy, czy tylko poddanie ich ograniczenia ogólnym regulacjom dotyczącym ograniczania konstytucyjnych wolności i praw człowieka zamieszczonych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Rozstrzygnąć też należy, czy użyte w omawianym przepisie pojęcie „rozprawy” obejmuje również inne posiedzenia sądu, w ramach których dokonuje się rozpatrywanie sprawy, czy też ustrojodawca postanowił rozróżnić przesłanki ograniczania ich jawności.

By udzielić odpowiedzi na pierwsze pytanie, należy wyjść z założenia, że nieprzypadkowo posłużono się w tym przepisie pojęciem „rozprawy”, które odnosi się tylko do jednego z trzech wymienionych wyżej aspektów jawności postępowania. Tym samym tylko ten aspekt regulowany jest przez art. 45 ust. 2 zd. 1⁹¹. W doktrynie zgłoszona została także teza przeciwna, zgodnie z którą nieracjonalne byłoby różnicowanie przez ustrojodawcę przesłanek ograniczenia różnych aspektów jawności⁹². Argumentacja taka nie zasługuje jednak na uwzględnienie z co najmniej

⁹⁰ Zob. *ibidem*, s. 1141.

⁹¹ Podobnie wydaje się uważać A. Kubiak (zob. *Konstytucyjna zasada...*, s. 275-276). Autorka ta bowiem twierdzi, że przesłanki, o których mowa w art. 45 ust. 2 zd. 1 ustawy zasadniczej dotyczą tylko rozprawy, a zatem nawet nie posiedzeń sądu, co jednak uznać należy za zbyt daleko idące, o czym będzie mowa poniżej.

⁹² Tak np. P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *op. cit.*, t. I, s. 1143-1144.

dwóch powodów. Po pierwsze, ustrojodawca osobno potraktował problematykę publicznego ogłaszania orzeczeń, które jest też jednym ze wskazanych przejawów jawności. Już samo to wskazuje, że wprost przewidział on różnicowanie przesłanek ograniczania jej różnych aspektów. Po drugie, nie jest prawdą, że takie różnicowanie, choćby w odniesieniu do pozostałych dwóch przejawów jawności, byłoby nieracjonalne. Publiczność rozprawy jest środkiem o wiele bardziej ingerującym w postępowanie sądowe i interesy stron oraz oddziałującym na społeczeństwo niż sama tylko możliwość uzyskiwania informacji o toczącym się procesie. Nie dziwi więc, że w zakresie jawności rozprawy zasadne było stworzenie innych niż w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP materialnych przesłanek jej ograniczenia, tak by dostatecznie zabezpieczone zostały interesy stron⁹³.

Nie należy natomiast twierdzić, że pozostałe aspekty jawności, skoro nie odnosi się do nich art. 45 ust. 2 zd. 1, mają charakter bezwzględny i nie podlegają ograniczeniom. Prawo do jawnego postępowania sądowego może bowiem być ograniczane, jak niemal każde prawo konstytucyjne, na ogólnych zasadach art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Ze względu na uniwersalność tego przepisu może on być stosowany w każdym wypadku, jeśli tylko Konstytucja RP tego nie wyklucza. Tym samym jawność toczącego się postępowania – w zakresie, w jakim nie obejmuje publiczności rozprawy i posiedzeń sądowych oraz publicznego charakteru ogłoszenia orzeczenia – może być ograniczana wyłącznie w ustawie i tylko w zakresie, w jakim nie narusza to istoty tego prawa, oraz jedynie gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony jego

⁹³ Można jednak zadać pytanie, czy było to konieczne, skoro ochrona życia prywatnego stron lub „innego ważnego interesu prywatnego” mieści się prawdopodobnie w pojęciu „ochrony wolności i praw innych osób”, które stanowi jedną z przesłanek dopuszczalności ograniczenia praw człowieka na podstawie ogólnej klauzuli limitacyjnej wyrażonej w art. 31 ust. 3. W tym kontekście normy art. 45 ust. 2 należałoby traktować przede wszystkim jako wypuklenie konieczności ochrony prywatności i innych interesów stron (zob. A. Kubiak, *op. cit.*, s. 242; odmiennie – P. Sarnecki, komentarz do art. 45..., s. 6).

bezpieczeństwa albo porządku publicznego, zdrowia, moralności publicznej, środowiska lub praw i wolności innych osób.

Jak zostało zasygnalizowane, kolejnym problemem interpretacyjnym, wiążącym się z redakcją art. 45 ust. 2 Konstytucji RP, jest rozstrzygnięcie, czy reguluje on problematykę jawności wszystkich posiedzeń sądowych, czy tylko rozpraw. Choć w literaturze został zgłoszony pogląd o konieczności literalnej wykładni tego przepisu⁹⁴, nie wydaje się, by był on trafny⁹⁵. Trudno bowiem sobie wyobrazić, by gwarancje określone w tym przepisie były uzależnione od decyzji ustawodawcy, który niemalże dowolnie kwalifikuje określone posiedzenia sądu jako rozprawy. Nie sposób też twierdzić, że jakikolwiek racjonalny powód kryje się za odmiennym uregulowaniem jawności rozpraw i innych posiedzeń, skoro pełni ona w obu przypadkach taką samą funkcję. Tym samym wykładnia celowościowa tego przepisu nakazuje przyjąć, że ustrojodawca w art. 45 Konstytucji RP posłużył się pojęciem „rozprawy” w znaczeniu autonomicznym, odmiennym niż posługują się nim ustawy zwykłe. Oznacza to, że obejmować będzie ono wszelkie sytuacje, w których dochodzi do bezpośredniego spotkania uczestników postępowania oraz sądu, niezależnie od scharakteryzowania takiego posiedzenia przez ustawodawcę zwykłego.

„Rozprawą”, nawet w konstytucyjnym rozumieniu, nie będą natomiast, jak się wydaje, wszelkiego rodzaju posiedzenia niejawne, na których sąd podejmuje rozstrzygnięcia wyłącznie na podstawie zgromadzonych dokumentów i pism procesowych stron, zwłaszcza gdy czyni to jednoosobowo. Skoro nie mieszczą się one w tym pojęciu, ich niejawność będzie przejawem ograniczania ogólnej jawności postępowania sądowego, a zatem będzie dopuszczalna na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przesłanką mającą w tym wypadku zastosowanie będzie niewątpliwie konieczność ochrony porządku publicznego, do której elementów należy

⁹⁴ Zob. A. Kubiak, *op. cit.*, s. 275-276.

⁹⁵ Tak np. P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *op. cit.*, t. I, s. 1143-1144.

potrzeba zapewnienia sprawnego funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości⁹⁶. Na tak rozumianych posiedzeniach niejawnych wydawanych jest bowiem szereg decyzji procesowych, często o drugorzędnym znaczeniu, które jednak służą właściwej organizacji postępowania sądowego. Zapewnianie ich publiczności wiązałoby się m.in. z koniecznością planowania ich z wyprzedzeniem oraz wyznaczania terminów ich odbywania, co mogłoby doprowadzić do paraliżu sądownictwa.

Podobnie ze względu na potrzebę zapewnienia właściwego funkcjonowania sądów dopuszczalne jest wydawanie na takich posiedzeniach rozstrzygnięć merytorycznych w nieskomplikowanych sprawach, jeśli tylko zachowane są dostateczne gwarancje prawa do sądu, polegające przede wszystkim na możliwości zakwestionowania takiego orzeczenia i uruchomienia w ten sposób klasycznej procedury sądowej, której elementem będzie jawna rozprawa.

W art. 45 Konstytucji RP uregulowana została także kwestia ograniczania jawności postępowania sądowego. Zgodnie z tym przepisem publiczność rozpraw oraz posiedzeń, w których mogą brać udział strony, może zostać wyłączona ze względu na bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, moralność, ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Taka redakcja tego przepisu budzić może wątpliwości, czy są to jedyne przesłanki regulujące tę problematykę, a zwłaszcza czy mają do niej zastosowanie inne, opisane w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej warunki ograniczania praw człowieka, o których przepis ten milczy, tj. ustawowa podstawa ograniczenia, spełnienie testu „konieczności w demokratycznym państwie” oraz zakaz naruszania istoty prawa.

Nie wydaje się, by omawiane ujęcie problematyki wyłączenia jawności rozprawy miało na celu wyeliminowanie innych gwarancji praw człowieka przewidzianych przez Konstytucję RP. Funkcją art. 45 ust. 2 jest bowiem tylko szczególne ukształtowanie katalogu powodów, dla których

⁹⁶ Zob. *ibidem*, s. 1145; por. wyrok TK z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12, OTK ZU 2013, seria A, nr 8, poz. 124; A. Kubiak, *op. cit.*, s. 277.

możliwa jest ingerencja w publiczność posiedzeń sądowych, tak by zaakcentować konieczność ochrony interesów stron postępowania. Przepis ten wyraża zatem normę szczególną wobec art. 31 ust. 3 tylko w zakresie, w jakim w obu tych przepisach dana materia została uregulowana w sposób odmienny. Jeśli natomiast art. 45 ust. 2 zd. 1 nie reguluje w ogóle danego zagadnienia, przyjąć trzeba, że zastosowanie będą miały ogólne regulacje art. 31 ust. 3⁹⁷. Oznacza to, że dla ograniczenia jawności rozprawy potrzebna jest podstawa ustawowa oraz spełnienie testu „konieczności w demokratycznym państwie”, na który składają się kryteria: przydatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*. By zweryfikować ich spełnienie, należy ustalić, czy dana regulacja jest w stanie doprowadzić do planowanych skutków (przydatność) oraz czy jest konieczna dla ochrony wartości, z powodu której jest ustanawiana (konieczność), a także czy skutki tej regulacji są proporcjonalne do środka, jakim jest ingerencja w treść danego prawa czy wolności (proporcjonalność *sensu stricto*)⁹⁸.

Nie jest natomiast jasne, czy Konstytucja RP wymaga, by ingerencja w prawo do jawnej rozprawy nie mogła naruszyć jego istoty. W art. 45 ust. 2 zd. 1 jest bowiem mowa o wyłączeniu jawności rozprawy, nie zaś o jej ograniczeniu. Wydaje się więc, że i w tym zakresie przepis ten niesie treść odmienną od treści art. 31 ust. 3, a tym samym z woli ustrojodawcy dopuszczalna jest ingerencja w istotę prawa do publicznej rozprawy⁹⁹.

⁹⁷ Por. P. Sarnecki, komentarz do art. 45..., s. 6.

⁹⁸ Zob. np. wyroki TK: z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3; z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00, OTK ZU 2002, seria A, nr 2, poz. 18; z dnia 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07, OTK ZU 2007, seria A, nr 3, poz. 26; z dnia 23 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 32/14, OTK ZU 2015, seria A, nr 6, poz. 84; z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. akt SK 26/14, OTK ZU 2015, seria A, nr 7, poz. 101; z dnia 6 października 2015 r., sygn. akt SK 54/13, OTK ZU 2015, seria A, nr 9, poz. 142; z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14, OTK ZU 2015, seria A, nr 10, poz. 163; L. Garlicki, komentarz do art. 31 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, t. III, s. 28-29 i literatura tam przywołana.

⁹⁹ Zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *op. cit.*, t. I, s. 1144-1145. W doktrynie wyrażono jednak także pogląd przeciwny – zob. np. P. Sarnecki, komentarz do art. 45..., s. 6-7.

W odniesieniu do regulacji przesłanek ograniczenia jawności rozprawy wskazać trzeba, że ich zasadność nie powinna w zasadzie budzić większych kontrowersji. Zrozumiałe jest np., by sąd obradował bez udziału publiczności, gdyby ujawnienie określonych okoliczności mogło zagrażać bezpieczeństwu państwa. Z podobnym rozumieniem odnieść się też trzeba do przesłanek ochrony życia prywatnego i innych ważnych interesów prywatnych.

Jak już wspomniano, przesłanka porządku publicznego w kontekście jawności postępowania sądowego wiąże się przede wszystkim z koniecznością zapewnienia efektywności funkcjonowania władzy sądowniczej. Jej znaczenie jest jednak szersze i obejmuje także sytuację, w której upublicznienie procesu danej osoby (np. działacza politycznego) mogłoby doprowadzić do zamieszek lub innych niepokojów społecznych.

Wątpliwości nie powinno też budzić zamieszczenie art. 45 ust. 2 Konstytucji przesłanki moralności. Niektóre kategorie spraw, zwłaszcza karnych, mogą bowiem wiązać się z koniecznością ujawnienia gorszących faktów czy materiałów godzących w przyjmowane w społeczeństwie normy moralne lub obyczajowe.

Osobnym zagadnieniem jest dopuszczalność ograniczenia publicznego charakteru orzeczenia. Wynika to ze specyficznej konstrukcji art. 45 ust. 2, w którym deklaracja o jawnym ogłaszaniu wyroków została wyrażona po wskazaniu przesłanek wyłączenia jawności rozprawy. Taka konstrukcja sugeruje, że przesłanki te nie odnoszą się do tego zagadnienia. Uregulowanie tego *explicite* wskazuje też, że wolą ustrojodawcy było wyodrębnienie tej zasady z ogólnej formuły jawności postępowania sądowego. Zestawienie obu tych argumentów prowadzi do wniosku, że celem wyraźnego uregulowania zasady publicznego ogłaszania wyroków – i to bezpośrednio po wskazaniu przesłanek wyłączenia jawności rozprawy – było uwypuklenie jej bezwzględnego charakteru. W przeciwnym bowiem razie jeśli ustrojodawca chciałby dopuścić możliwość ograniczenia jawności wyroków sądowych, art. 45 ust. 2 zd. 2 ustawy zasadniczej

byłby zbędny. Przyjmując założenie o racjonalności ustawodawcy konstytucyjnego, uznać zatem trzeba, że na gruncie Konstytucji RP nie jest dopuszczalne formułowanie wyjątków od zasady publicznego ogłaszania wyroków¹⁰⁰.

Nie oznacza to jednak, jak się wydaje, bezwzględnego obowiązku ujawniania kompletnej treści sentencji, a dokładniej danych pozwalających na identyfikację stron postępowania. Celem omawianego przepisu jest bowiem jedynie poddanie orzecznictwa sądowego pewnej społecznej kontroli oraz uniemożliwienie – typowego dla reżimów totalitarnych – tajnego sądenia¹⁰¹. Funkcja ta jest zachowana, nawet jeśli upubliczniony wyrok nie pozwala na zidentyfikowanie stron postępowania wbrew ich woli.

By wyjaśnić dokładnie znaczenie tej normy, konieczne jest jeszcze ustalenie, jak należy rozumieć pojęcie „wyroku”, którym posłużono się w tym przepisie. Nie wydaje się, by – podobnie jak to było w przypadku terminu „rozprawa” – ustrojodawca uzależniał zakres formułowanych gwarancji od swobodnej decyzji ustawodawcy zwykłego, który określone orzeczenia względnie swobodnie kwalifikuje jako wyroki lub postanowienia. Tym samym pojęcie to ma na gruncie Konstytucji znaczenie autonomiczne i oznacza, jak się wydaje, orzeczenie rozstrzygające merytorycznie sprawę, nawet jeśli ustawa nie nazywa go „wyrokiem”. Tego typu judykaty podlegają zatem bezwzględnemu obowiązkowi publicznego ogłoszenia. Konstytucja RP w stosunku do pozostałych orzeczeń nie wyraża *explicite* analogicznej normy, choć pamiętać trzeba, że orzeczenia wraz z uzasadnieniami, które są w dyspozycji sądu, mogą być

¹⁰⁰ Zob. P. Sarnecki, komentarz do art. 45..., s. 7; Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 102; B. Banaszak, M. Jabłoński, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 92; B. Przybyszewska-Szter, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolność i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016, s. 119; odmiennie – zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *op. cit.*, t. I, s. 1144.

¹⁰¹ Zob. P. Sarnecki, komentarz do art. 45..., s. 7.

przedmiotem prawa do informacji publicznej, o którym mowa w art. 61 ustawy zasadniczej¹⁰².

Artykuł 45 Konstytucji wymaga także, by rozpatrywanie spraw przez sądy odbywało się bez nieuzasadnionej zwłoki. Jest to postanowienie analogiczne jak w przypadku Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych. Z tego względu przyjąć można, że poczynione wcześniej ustalenia odnoszące się do tego tematu zachowują swoją aktualność także na gruncie polskiej ustawy zasadniczej.

Trzecim z wymienionych elementów prawa do sądu jest prawo do wyroku, czyli uzyskania wiążącego i skutecznego rozstrzygnięcia sprawy. Ten aspekt wyraża podstawową praktyczną funkcję prawa do sądu – ustawa zasadnicza nie gwarantuje go jako celu samego w sobie, ale jako środek zapewniający realne zabezpieczenie interesów jednostki. Nie miałyby ono wartości praktycznej, gdyby orzeczenie uzyskane w ramach postępowania zgodnego z konstytucyjnymi standardami nie wywoływało realnych skutków w sferze praw i obowiązków jednostki. Z tego względu nawet samo niezapewnienie efektywności rozstrzygnięciom sądowym należy uznawać za naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu. Obowiązkiem władz państwowych jest więc m.in. odpowiednie ukształtowanie procedury wykonywania orzeczeń¹⁰³.

Wyróżniany niekiedy czwarty element prawa do sądu wskazuje na cechy tego organu, które zostały wymienione w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Jednostki oraz podmioty podobne mają więc prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd, który cechuje się niezależnością, niezawisłością i bezstronnością.

¹⁰² Potwierdza to art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret trzecie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.), który wprost stanowi, iż udostępnieniu podlegają treści orzeczeń wszystkich sądów oraz obu trybunałów.

¹⁰³ Zob. wyrok TK z dnia 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02, OTK ZU 2003, seria A, nr 2, poz. 12; M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.*, s. 133.

Niezależność sądownictwa i niezawisłość sędziowska jest konieczna dla prawidłowego wykonywania swoich zadań przez trzecią władzę. Wynika to ze ścisłego powiązania jej działalności ze sferą praw i wolności człowieka. Ze względu na powszechnie gwarantowane w państwach demokratycznych równość i godność człowieka konieczne jest, by ingerencja w tę sferę wolna była od jakichkolwiek czynników pozaprawnych, w tym zwłaszcza politycznych. Arbitralność rozstrzygnięć dotyczących jednostki stanowi bowiem zaprzeczenie idei praw człowieka i jest cechą charakterystyczną państw autorytarnych i totalitarnych.

Wskazać ponadto trzeba, że do zadań władzy sądowniczej należy także podejmowanie innych istotnych dla państwa działań, które ze swej istoty muszą być oparte wyłącznie na obowiązującym prawie. Zaliczyć do nich należy np. orzekanie o hierarchicznej zgodności norm czy czuwanie nad prawidłowością wyborów. Powierzenie tych zadań innym organom państwa rodziłoby poważne ryzyko nadużyć. Istnienie niezależnego sądownictwa, jak się wydaje, jest także niezbędnym dla funkcjonowania rządów prawa, tj. ustroju, w którym najistotniejsze w procesie rządzenia są normy prawne, a nie wola rządzących.

Z powyższych względów konieczne jest takie ukształtowanie aparatu państwowego, by wykonywanie tych szczególnych, wskazanych wyżej funkcji państwa powierzono organom niezależnym, których działalność opiera się wyłącznie na obowiązującym prawie. Tylko bowiem w ten sposób gwarantuje się dostateczną ochronę praw i wolności oraz demokratyczny i praworządny ustrój państwa¹⁰⁴. Niezależność i odrębność sądownictwa jest zatem jedną z fundamentalnych zasad wspólnie

¹⁰⁴ Por. S. Dąbrowski, *Władza sądownicza – definicja, funkcja, atrybuty*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015, s. 23; A. Górski, *Władza sądownicza nie domaga się przywilejów*, [w:] R. Piotrowski (red.), *op. cit.*, s. 35-36; A. Żurawik, *op. cit.*, s. 48.

rozumianego demokratycznego państwa prawnego, a wręcz przesądza o jego istnieniu¹⁰⁵.

Odrębność sądownictwa w swej idealnej formie polegałaby na zupełnym odseparowaniu władzy sądowniczej od pozostałych władz, co musiałoby znaleźć swoje odzwierciedlenie nie tylko w aspekcie organizacyjnym i kompetencyjnym, ale także np. zupełnej samodzielności finansowej oraz całkowicie autonomicznym obsadzaniu wszelkich stanowisk w sądownictwie. Stan taki jest jednak niemożliwy, co wynika z faktu, że sądy są częścią szerszego aparatu państwowego i powiązania między nimi a pozostałymi organami władzy publicznej są konieczne¹⁰⁶. Byłby on zresztą niepożądany. Władza sądownicza bowiem, podobnie jak pozostałe dwie władze, nie jest ze swej natury wolna od błędów, a gdyby nie była w żaden sposób kontrolowana, mogłaby ulegać degeneracji. Zasadne jest zatem, by dwóm pozostałym władzom przysługiwały pewne instrumenty, które pozwalałyby na korygowanie jej działań. Ich istnienie niewątpliwie jest realizacją zasady równoważenia się władz.

W związku z powyższym niezależność i odrębność sądownictwa należy rozumieć przede wszystkim nie jako zupełną separację trzeciej władzy od pozostałych władz, lecz jako zakaz nadmiernej ingerencji w jej funkcjonowanie. Przez ową „nadmierność” należy rozumieć sytuację,

¹⁰⁵ Por. M. Jabłoński, *Uwagi o ewolucji gwarancji niezawisłości i niezależności sędziów i sądów powszechnych*, [w:] J. Trzcziński, B. Banaszak (red.), *Studia nad prawem konstytucyjnym*, Wrocław 1997, s. 119; S.J. Jaworski, *Niezawisłość sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] J. Trzcziński, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 94; A. Murzynowski, A. Zieliński, *Ustrój wymiaru sprawiedliwości w przyszłej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 9, s. 4; L. Garlicki, komentarz do art. 178 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, t. IV, s. 1.

¹⁰⁶ Por. W. Kozielowicz, *Instytucja delegowania sędziego do pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie – aspekty ustrojowe i procesowe*, [w:] J. Skorupka (red.), *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa Profesor Zofii Świdry*, Warszawa 2009, s. 181; K. Celińska-Grzegorzczuk, R. Hauser, *Sądy administracyjne a system sądownictwa powszechnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 102.

w której konieczne powiązania sądów z pozostałymi władzami stają się dla tych drugich okazją do wywierania wpływu na działalność orzeczniczą sędziów. Sprzeczne z zasadą odrębności władzy sądowniczej jest też tworzenie takich powiązań między nią a pozostałymi władzami, które nie są dostatecznie uzasadnione, a jednocześnie rodzą ryzyko nadużyć.

Choć odrębność i niezależność sądownictwa została powyżej potraktowana łącznie, wskazać należy, że w Konstytucji RP rozróżnia się oba te pojęcia¹⁰⁷, a zatem możliwe jest przypisywanie im odmiennej treści. Przyjmując takie założenie, stwierdzić można, że odrębność akcentuje organizacyjne i funkcjonalne odseparowanie sądownictwa od innych władz, natomiast niezależność brak ich wpływu na działalność sądów¹⁰⁸. Wydaje się jednak, że nie są to dwie odrębne zasady, lecz dwa aspekty jednej, dlatego zasadne jest ich łączne traktowanie.

Podstawowym przejawem niezależności i odrębności sądownictwa jest jego organizacyjne i funkcjonalne oddzielenie od dwóch pozostałych władz¹⁰⁹. Tym samym sądownictwo tworzy wewnątrz aparatu państwa własną strukturę¹¹⁰, która nie może być organizacyjnie podporządkowana innym organom państwa, np. parlamentowi czy rządowi. Ponadto w skład organów judykatury nie powinni wchodzić przedstawiciele legislatury lub egzekutywy.

Odrębność funkcjonalna trzeciej władzy oznacza natomiast jej monopol na wykonywanie powierzonych jej kompetencji, co oznacza, że zarówno władza ustawodawcza, jak i wykonawcza nie może ingerować

¹⁰⁷ Artykuł 173 Konstytucji RP stanowi, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

¹⁰⁸ Zob. J. Trzcíński, komentarz do art. 173 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, t. IV, s. 10-12.

¹⁰⁹ Zob. *ibidem*, s. 11; por. A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7, s. 20; B. Banaszak, *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów – gwarancje i zagrożenia*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce – wybrane problemy*, Wrocław 2013, s. 38.

¹¹⁰ Zob. J. Trzcíński, komentarz do art. 173..., s. 11.

w sferę orzecznictwa sądowego¹¹¹. Jedynymi wyjątkami w tym zakresie mogą być wyłącznie amnestia oraz prawo łaski.

Z niezależnością sądownictwa bezpośrednio wiąże się zasada niezawisłości sędziowskiej. Należy ją zdefiniować jako stan, w którym sędzia w sprawowaniu swojego urzędu podlega tylko prawu i wolny jest od jakichkolwiek czynników zewnętrznych mogących ingerować w proces orzekania¹¹². Na tak rozumianą niezależność składa się kilka zasad szczegółowych, wśród których wymienia się zwykle: bezstronność w stosunku do wszystkich uczestników postępowania¹¹³, niezależność wobec organów i instytucji pozasądowych, samodzielność wobec władz i innych organów pozostających w strukturze sądownictwa, niezależność od czynników politycznych (w tym zwłaszcza partii politycznych), a także tzw. wewnętrzną niezależność sędziego¹¹⁴.

¹¹¹ Por. *ibidem*, s. 11.

¹¹² Por. L. Garlicki, komentarz do art. 178..., s. 3; L. Garlicki, komentarz do art. 195 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, t. IV, s. 2-3; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 883; B. Banaszak, *Niezawisłość sędziowska...*, s. 38; A. Łazarska, *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu urzędu*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015, s. 92; S.J. Jaworski, *op. cit.*, s. 94.

¹¹³ Część przedstawicieli doktryny postrzega jednak bezstronność jako element samostny względem niezawisłości (zob. np. W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, [w:] T. Dębowska-Romanowska (red.), *Konstytucja. Ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 164-165). Warto zauważyć, że w art. 45 Konstytucji jest ona wymieniona osobno, obok niezawisłości.

¹¹⁴ Zob. A. Murzynowski, A. Zieliński, *op. cit.*, s. 5; Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 99; L. Garlicki, komentarz do art. 178..., s. 8; J. Sobczak, *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów. Problem ważny i ciągle aktualny*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2015, nr 4, s. 83; wyroki TK: z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52; z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41; z dnia 13 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 53/04, OTK ZU 2005, seria A, nr 11, poz. 134; z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, OTK ZU 2007, seria A, nr 9, poz. 108; z dnia 20 listopada 2007 r., sygn. akt SK 57/05, OTK ZU 2007, seria A, nr 10, poz. 125; z dnia 17 listopada 2009 r., sygn. akt SK 64/08, OTK ZU 2009, seria A, nr 10, poz. 148; wyrok SN z dnia 16 lutego 2007 r., sygn. akt II PK 196/06, OSNAPIUS 2008, nr 7-8, poz. 94.

Bezstronność sędziego przejawia się w równym dystansie do wszystkich stron postępowania¹¹⁵. Trybunał Konstytucyjny¹¹⁶ za Europejskim Trybunałem Praw Człowieka¹¹⁷ słusznie zauważył, że bezstronność sędziego ma zarówno aspekt obiektywny, jak i subiektywny. Ten drugi sprowadza się do omówionej wyżej wewnętrznej postawy sędziego polegającej na braku stronniczości. Aspekt obiektywny natomiast polega na pełnieniu przez sędziego swojej funkcji w ten sposób, że w zasadzie wykluczone są wątpliwości co do jego bezstronności¹¹⁸. Podobnie aspekt subiektywny i obiektywny posiada zresztą sama, pojmowana ogólnie, niezawisłość, która powinna przejawiać się zarówno w wewnętrznej postawie sędziego, jak i obiektywnych okolicznościach zewnętrznych, dających gwarancję właściwego rozstrzygnięcia spraw sądowych¹¹⁹.

Kolejny z aspektów niezawisłości polega na niezależności sędziego od organów i instytucji spoza struktury sądownictwa. Jest to wymóg oczywisty i w prawodawstwach wielu państw obwarowany szeregiem gwarancji, wśród których wymienić należy np. zakazy dodatkowego zatrudnienia, prowadzenia określonych kategorii działalności czy członkostwa w partii politycznej lub związku zawodowym.

Samodzielność wobec innych organów sądowych oznacza natomiast zakaz ingerowania przez te organy w działalność orzeczniczą sędziego.

¹¹⁵ Zob. L. Garlicki, komentarz do art. 178..., s. 5; P. Sarnecki, komentarz do art. 45..., s. 5.

¹¹⁶ Wyrok TK z dnia 27 stycznia 1999 r., sygn. akt K 1/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 3.

¹¹⁷ Wyrok ETPCz z dnia 25 lutego 1997 r. w sprawie nr 22107/93, *Findlay przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*. Sprawa ta w uzasadnieniu wyroku TK została błędnie przytoczona jako *Findley przeciwko Wielkiej Brytanii*.

¹¹⁸ Zob. L. Garlicki, komentarz do art. 178..., s. 5; por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 884; T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 308; P. Hofmański, *Prawo do sądu w sprawach jako gwarancja ochrony praw człowieka*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 206; wyrok SN z dnia 23 czerwca 2005 r., sygn. akt SNO 29/05, OSNSD 2005, nr 1, poz. 15; M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 60.

¹¹⁹ Zob. L. Garlicki, komentarz do art. 178..., s. 8-9.

Dotyczy to również ewentualnych nacisków ze strony pozostałych członków składu orzekającego¹²⁰.

Jednym z najistotniejszych aspektów niezawisłości sędziowskiej jest wolność od wpływu czynników politycznych. Jak już zostało wspomniane, istotą władzy sądowniczej jest wydawanie rozstrzygnięć w sprawach, w których konieczny jest obiektywizm, a zatem i apolityczność. Uniezależnienie od czynników politycznych jest więc konieczne do prawidłowego funkcjonowania sądownictwa. Oznacza to obowiązek powstrzymywania się przez organy władzy publicznej oraz partie polityczne i inne podobne organizacje (np. związki zawodowe) od wywierania nacisków na sędziów.

Ostatnim z wymienionych wyżej elementów niezawisłości jest tzw. wewnętrzna niezależność. Część doktryny definiuje ją jako przeświadczenie sędziego o możliwości bezstronnego rozstrzygania spraw¹²¹. Definicję tę należy jednak rozszerzyć także o pewne elementy obiektywne związane z jego osobą, takie jak posiadanie odpowiednich cech osobistych oraz umiejętności pozwalających na właściwe pełnienie urzędu¹²². Sędzia, by być wolny od nacisków i opierać swoją działalność wyłącznie na prawie, musi być osobą dostatecznie odporną na wpływy otoczenia (np. na naciski opinii publicznej) oraz posiadać odpowiednie wykształcenie prawnicze, które pozwoli mu na samodzielne dokonywanie wykładni

¹²⁰ Por. A. Łazarska, *Niezawistość sędziowska...*, s. 110-111.

¹²¹ Tak np. A. Murzynowski, A. Zieliński, *op. cit.*, s. 5.

¹²² Por. M. Zubik, *Trybunał Stanu – stan Trybunału (Słów kilka o polskim sądzie nad notablami)*, [w:] A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, Gdańsk 2008, s. 52; B. Banaszak, *Niezawistość sędziowska...*, s. 41; J. Łętowski, *Miejsce sędziego we współczesnym systemie rządzenia państwem*, [w:] J. Gaj (red.), *Niezawistość sędziowska. Materiały konferencji naukowej, zorganizowanej przez Sąd Najwyższy i Instytut Państwa i Prawa PAN w dniu 20 kwietnia 1990 r. w Popowie*, Warszawa 1990, s. 12; K. Piasecki, *Niezawistość sędziowska – uwarunkowania i zagrożenia*, [w:] J. Gaj (red.), *op. cit.*, s. 18-19. K. Filipek, *Gwarancje niezawisłości sędziowskiej sędziów sądów powszechnych*, „Studentencie Zeszyty Naukowe” 2006, t. 9, nr 13, s. 9-10.

przepisów prawa¹²³. Tylko po spełnieniu tych warunków można mówić o pełnej wewnętrznej niezależności sędziego.

Niezawisłość sędziowska nie wyklucza¹²⁴, a wręcz zakłada podporządkowanie sędziego prawu¹²⁵. Daje temu wyraz art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, w którym stwierdza się, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu podlegają tylko Konstytucji i ustawom. Przez „podleganie” należy rozumieć obowiązek zastosowania danego przepisu, jeżeli tylko jego zakres normowania obejmuje stan faktyczny mający podlegać jego ocenie. Tak rozumiane podporządkowanie musi jednak uwzględniać specyfikę danego aktu normatywnego. Niewątpliwie z zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2) wynika, że sędzia jest zobowiązany stosować ją w pełnym zakresie, tj. zawsze, gdy jej przepis okaże się normować daną aktywność sędziego. Dotyczy to także sytuacji, w której adekwatną regulację można odnaleźć również w przepisach podkonstytucyjnych, np. ustawowych. Wówczas sędzia ma obowiązek zastosować normę konstytucyjną oraz ustawową, co może mieć przede wszystkim wpływ na wykładnię przepisu ustawowego¹²⁶.

Powyższe uwagi muszą być jednak zmodyfikowane w odniesieniu do samych przepisów ustawowych. Jeśli bowiem są one niezgodne z Konstytucją RP, niemożliwe będzie podporządkowanie jednocześnie jej oraz ustawie. W związku z tym rodzi się pytanie, jak sędzia powinien rozstrzygnąć taki dylemat, a zwłaszcza czy jest uprawniony do samodzielnego stwierdzenia tej niezgodności, a w konsekwencji pominięcia przepisu ustawowego. W doktrynie oraz orzecznictwie wyrażane są w tej

¹²³ Por. S. Paweła, *Zasada niezawisłości sędziowskiej w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] J. Trzcziński, A. Jankiewicz (red.), *op. cit.*, s. 145.

¹²⁴ Zob. L. Garlicki, komentarz do art. 178..., s. 11.

¹²⁵ Por. A. Wasilewski, *Władza sądownicza...*, s. 7-8; A. Zoll, *Związanie sędziego ustawą*, [w:] J. Trzcziński, A. Jankiewicz (red.), *op. cit.*, s. 242-243; W. Sanetra, *Kilka refleksji na temat niezawisłości sędziów*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015, s. 189.

¹²⁶ Zob. L. Garlicki, komentarz do art. 178..., s. 11-12.

materii dwa przeciwne poglądy. Zgodnie z pierwszym z nich sędzia, który stwierdza niekonstytucyjność przepisu ustawowego, nie ma możliwości zdecydowania o pominięciu go przy rozstrzyganiu spraw lub przy wykonywaniu innych zadań wchodzących w zakres sprawowania urzędu¹²⁷. Przemawia za tym przede wszystkim istnienie instytucji pytania prawnego, dzięki któremu sąd orzekający w danej sprawie może zakwestionować ustawę, mającą być podstawą rozstrzygnięcia, przed jedynym powołanym wprost do orzekania o hierarchicznej zgodności norm organem, jakim jest Trybunał Konstytucyjny¹²⁸.

Przeciwko tezie o możliwości samodzielnego pomijania przepisów ustawowych przez sądy przemawia także sama treść art. 178 ust. 1 Konstytucji. Jeśli bowiem podległość wyłącznie Konstytucji i ustawom oznacza możliwość niezastosowania przepisów podustawowych, to tym samym nie można analogicznych wniosków odnosić do ustaw. Potwierdza to też

¹²⁷ Tak np. K. Działocha, komentarz do art. 8 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, t. V, s. 51-52; B. Nita, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 9, s. 41-46; P. Wiliński, P. Karlik, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *op. cit.*, t. II. *Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 1019; L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo*, „Przeegląd Sądowy” 1998, nr 1, s. 12; A. Wasilewski, *Władza sądownicza...*, s. 17-18; A. Wasilewski, *Przedstawianie pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sądy (art. 193 Konstytucji RP)*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 8, s. 28-29; P. Radzewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przeegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 80; A. Żurawik, *op. cit.*, s. 54; M. Masternak-Kubiak, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 443-444; wyroki TK: z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 5; z dnia 28 listopada 2001 r., sygn. akt K 36/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 255; z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 256; postanowienie TK z dnia 22 marca 2000 r., sygn. akt P 12/98, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 67; wyroki SN: z dnia 7 listopada 2002 r., sygn. akt V CKN 1493/00; z dnia 26 marca 2004 r., sygn. akt IV CK 188/03; z dnia 16 kwietnia 2004 r., sygn. akt I CK 291/03, OSNC 2005, nr 4, poz. 71; z dnia 24 czerwca 2004 r., sygn. akt III CK 536/02; z dnia 3 grudnia 2008 r., sygn. akt V CSK 310/08; z dnia 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV CSK 485/08; z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. akt II CSK 370/09; z dnia 13 kwietnia 2015 r., sygn. akt SNO 13/15; postanowienie SN z dnia 18 września 2002 r., sygn. akt III CKN 326/01; wyrok NSA z dnia 10 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 269/10.

¹²⁸ Por. L. Garlicki, komentarz do art. 178..., s. 12-13.

treść art. 195 ust. 1, w którym jest mowa o podległości sędziów TK wyłącznie Konstytucji. Odmienna redakcja obu tych przepisów musi nieść za sobą konsekwencje normatywne, które polegają na odmiennym uregulowaniu podległości ustawom sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz pozostałych sędziów¹²⁹.

W związku z powyższym stwierdzić trzeba, że sędziowie nie są uprawnieni do samodzielnego pomijania przepisów ustawowych. Ewentualnie jest to dopuszczalne wyłącznie w przypadku literalnej niekonstytucyjności przepisu albo gdyby TK derogował z systemu prawa normę analogiczną do tej, która ma być zastosowana¹³⁰, albo w inny sposób obalił domniemanie jej konstytucyjności¹³¹. W tym pierwszym wypadku odwoływanie się do podanych wyżej argumentów byłoby nieadekwatne, natomiast w drugim można byłoby uznawać, że dana norma nie jest stosowana *de facto* na mocy rozstrzygnięcia Trybunału. Ponadto wydaje się, że sąd powinien być uprawniony do samodzielnego zbadania konstytucyjności przepisu ustawowego,

¹²⁹ Zob. *ibidem*, s. 15.

¹³⁰ Zob. wyrok SN z dnia 17 marca 2016 r., sygn. akt V CSK 377/15, OSNC 2016, nr 12, poz. 148.

¹³¹ Możliwe jest to na skutek negatywnego wyroku, w którym TK odroczył utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu. Wówczas powstaje sytuacja, w której podstawą rozstrzygnięcia sprawy sądowej może być przepis, w stosunku do którego Trybunał stwierdził już w sposób ostateczny, iż jest on niezgodny z Konstytucją RP. W takim wypadku sędzia, który podlega Konstytucji i ustawom, powinien rozważyć, czy odmowa zastosowania takiego przepisu nie doprowadzi do jeszcze większego naruszenia zasad, wartości lub norm konstytucyjnych. Jeżeli w jego ocenie nie ma takiego zagrożenia, powinien on odmówić jego zastosowania. Stanowisko, zgodnie z którym w okresie odroczenia utraty mocy obowiązującej przepisu ustawowego sądy nie są nim związane, jest podzielane w doktrynie (zob. np. K. Gonera, E. Łętowska, *Odroczenie mocy niekonstytucyjnej normy i wznowienie postępowania po wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 6, s. 4-5) i orzecznictwie sądowym (zob. np. wyrok SN z dnia 10 listopada 1999 r., sygn. akt I CKN 204/98, OSNC 2000, nr 5, poz. 94). Nie brak jednak także głosów przeciwnych – zob. np. P. Radziejewicz, *op. cit.*, s. 79-80; wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05, OTK ZU 2005, seria A, nr 4, poz. 42; wyrok SN z dnia 29 marca 2000 r., sygn. akt III RN 96/96, OSNAPiUS 2000, nr 13, poz. 500. Orzecznictwo TK pozytywnie odnosi się do tej praktyki sądów wyłącznie w przypadku spraw, na tle których skierowano pytanie prawne, którego efektem był wyrok odraczający skutek derogacyjny (zob. np. wyrok TK z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07, OTK ZU 2007, seria A, nr 9, poz. 107).

gdy Trybunał Konstytucyjny z przyczyn formalnych umorzy postępowania w sprawie pytania prawnego. W takiej bowiem sytuacji nie ma innej możliwości zapewnienia prymatu ustawy zasadniczej¹³².

Część doktryny oraz orzecznictwa sądowego skłania się jednak ku tezie dalej idącej, w myśl której sędzia, stwierdziwszy niekonstytucyjność przepisu ustawowego, może za każdym razem zwrócić się z pytaniem prawnym albo samodzielnie pominąć ten przepis¹³³. Zwolennicy tej koncepcji uznają wskazane wyżej argumenty za niewystarczające, a omawianą kompetencję sądów wywodzą przede wszystkim z zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji.

Problematyczne w kontekście art. 178 ust. 1 ustawy zasadniczej może wydawać się związanie sędziów innymi aktami normatywnymi, które w hierarchii źródeł prawa zajmują wyższe miejsce od ustaw. Dotyczy to umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie oraz bezpośrednio stosowanych aktów organizacji międzynarodowej. W stosunku do nich Konstytucja RP stanowi, że mają one pierwszeństwo w przypadku niezgodności z ustawami, przy czym w odniesieniu do umów międzynarodowych zastrzeżono, że konieczne jest najpierw poszukiwanie takiej ich interpretacji, która będzie zgodna

¹³² Zob. wyrok SN z dnia 17 marca 2016 r., sygn. akt III KRS 40/12.

¹³³ Zob. np. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 889; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 349; W. Sanetra, *Sąd Najwyższy w systemie wymiaru sprawiedliwości*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 7-8, s. 13; W. Sanetra, *Kilka refleksji...*, s. 195-196; J. Roszkiewicz, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez organy administracji publicznej*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 4, s. 74-75; A. Bator, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (artykuł recenzyjny)*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 10, s. 103; K. Jaśkowski, *Kilka uwag o niezawisłości sędziowskiej*, [w:] A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz (kom. red.), *Państwo prawa – Administracja – Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu*, Warszawa 2009, s. 296; wyroki SN: z dnia 7 kwietnia 1998 r., sygn. akt I PKN 90/98, OSNAPiUS 2000, nr 1, poz. 6; z dnia 26 września 2000 r., sygn. akt III CKN 1089/00, OSNC 2001, nr 3, poz. 37; z dnia 29 sierpnia 2001 r., sygn. akt III RN 189/00, OSNAPiUS 2002, nr 6, poz. 130; wyrok NSA z dnia 24 października 2000 r., sygn. akt V SA 613/00; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 274/12; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 grudnia 2016 r., sygn. akt I SA/Sz 1108/16.

z prawem krajowym. W tym kontekście niezasadne byłoby twierdzenie, że sędziowie nie są im podporządkowani, skoro podlegają niższym od nich ustawom. Gdyby przyjąć tę koncepcję, sędziowie w przypadku takich kolizji musieliby postępować według odwrotnej reguły, tzn. stosować przepis ustawowy (którym są związani), a pomijać akt organizacji międzynarodowej lub umowę międzynarodową (którymi nie są związani). Taka interpretacja Konstytucji byłaby w oczywisty sposób absurdalna.

Choć art. 178 ust. 1 Konstytucji RP nie stanowi o tym wprost, sędziowie podlegają również rozporządzeniom z mocą ustawy. Pełnią one bowiem funkcje zastępcze wobec ustaw, a zatem wolą ustrojodawcy było przyznanie im w procesie stosowania prawa wszystkich cech tego typu aktów.

Sędziowie nie podlegają natomiast aktom normatywnym niższym od ustaw¹³⁴. Jeśli zatem stwierdzą ich niezgodność z prawem wyższego rzędu, mogą je pominąć¹³⁵ albo jeśli jest to akt podlegający kognicji TK, przekazać sprawę jego legalności do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu w drodze pytania prawnego. Jest to jednak jedynie uprawnienie, a nie obowiązek składu orzekającego¹³⁶.

Powyższe ustalenia należy odpowiednio odnieść do wszelkich innych aktów stosowania prawa, które cieszą się domniemaniem legalności

¹³⁴ Odmienne – zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 176. Autor ten stwierdził, że „ustawą” w znaczeniu materialnym jest każdy akty stojący w hierarchii źródeł prawa wyżej od aktów wykonawczych, a zatem także umowa międzynarodowa ratyfikowana bez uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

¹³⁵ Zob. L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 10.

¹³⁶ Inaczej jest w przypadku niekonstytucyjności ustaw (zob. np. S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 22; A. Wasilewski, *Władza sądownicza...*, s. 18; A. Wasilewski, *Przedstawianie pytań...*, s. 29; P. Radziejewicz, *op. cit.*, s. 79-80; A. Żurawik, *op. cit.*, s. 54; wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; wyrok SN z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. akt II CSK 370/09; odmienne – zob. A. Bator, *op. cit.*, s. 102-103). Przyjęcie, że sędziowie nie mogą samodzielnie odmówić ich stosowania, nie oznacza, że, mając przekonanie o ich niekonstytucyjności, mogą je dalej stosować. Byłoby to bowiem oczywistym naruszeniem zasady podległości Konstytucji oraz jej prymatu.

i skuteczności. Sędziowie bowiem, skoro są związani tylko Konstytucją i ustawami, mogą dokonywać weryfikacji tego, czy są one zgodne z prawem w aspekcie materialnym, proceduralnym oraz kompetencyjnym. Z tego względu sąd jest np. władny ocenić, czy pochodzący od Prezydenta RP akt abolicji indywidualnej został wydany z naruszeniem normy kompetencyjnej określonej w art. 139 Konstytucji¹³⁷. W przypadku pozytywnego zweryfikowania tego faktu, sprawa powinna zostać rozstrzygnięta z pominięciem takiego aktu.

Kończąc rozważania na temat treści art. 45 Konstytucji RP, warto wskazać, że do sądu odniesiono w nim cechę niezawisłości, a zatem pojęcie opisujące nie organ¹³⁸, lecz osobę sędziego. Uzasadnione jest to faktem, że mowa jest w nim o sędzie nie tylko w znaczeniu organu władzy, ale i składu orzekającego¹³⁹. Ten zaś może cechować się niezawisłością, która będzie wypadkową niezawisłości jego członków albo nawet – w przypadku składów jednoosobowych – będzie z nią tożsama.

5. Zakaz zamykania drogi sądowej

Z treścią art. 45 Konstytucji RP wiążą się ściśle postanowienia jej art. 77 ust. 2, który stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dla dochodzenia jego naruszonych wolności i praw. W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że oba te przepisy wzajemnie się

¹³⁷ Zob. uchwała SN z dnia 31 maja 2017 r., sygn. akt I KZP 4/17; M. Radajewski, *Ułaskawienie oskarżonego jako przesłanka umorzenia postępowania karnego. Glosa do wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 30.03.2016 r. (X Ka 57/16)*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 10, s. 134-135. Warto w tym miejscu jednak wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 lipca 2018 r. (sygn. akt K 9/17, OTK ZU 2018, seria A, poz. 48) opowiedział się za dopuszczalnością abolicji indywidualnej.

¹³⁸ Dla scharakteryzowania sądu jako organu państwa zarezerwowane jest pojęcie niezależności.

¹³⁹ Zob. P. Sarnecki, komentarz do art. 45..., s. 4; P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] M. Saffjan, L. Bosek (red.), *op. cit.*, t. I, s. 1125.

dopełniają¹⁴⁰. Artykuł 77 ust. 2 nie stanowi jednak *superfluum*, uszczegóławia on bowiem zakres zakazu ingerencji w istotę prawa do sądu. Ogólny zakaz tej ingerencji, wynikający z art. 31 ust. 3, może budzić wiele wątpliwości praktycznych wiążących się z próbą dokładnego określenia, w jakich przypadkach dochodzi do ingerencji w omawiane prawo, a w szczególności czy oceniać to należy z punktu widzenia całokształtu regulacji odnoszących się do takiego prawa, czy też z perspektywy unormowań dotyczących poszczególnych jego aspektów. Omawiany przepis konkretyzuje tę materię, wskazując, że w stosunku do żadnego prawa i wolności nie jest dopuszczalne wyłączenie drogi sądowej, nawet w wąskim zakresie¹⁴¹. Tym samym Konstytucja RP w odniesieniu do prawa do sądu, ale tylko w zakresie dotyczącym naruszeń praw i wolności, czyni łatwiejszym zweryfikowanie legalności jego ograniczenia, a być może nawet ustanawia trudniejszą przesłankę takiego ograniczenia, niż wynikałoby to z ogólnych regulacji art. 31 ust. 3¹⁴².

Omawiany przepis nie uchyla jednak generalnej normy ograniczania praw człowieka wyłącznie w drodze ustawowej. Nie można wyklądać go bowiem *a contrario*, to znaczy w sposób, który pozwalałby na wyłączenie drogi sądowej aktami podustawowymi czy ratyfikowanymi

¹⁴⁰ Tak np. Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 91; M. Zubik, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 3, s. 13; H. Pietrkowski, *op. cit.*, s. 7; L. Garlicki, komentarz do art. 77 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, t. V, s. 23; wyroki TK: z dnia 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 36; z dnia 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; z dnia 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04, OTK ZU 2005, seria A, nr 3, poz. 23; z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. akt K 38/07; z dnia 18 lipca 2011 r., sygn. akt SK 10/10, OTK ZU 2011, seria A, nr 6, poz. 58; z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/13, OTK ZU 2013, seria A, nr 7, poz. 100; z dnia 16 czerwca 2015 r., sygn. akt K 25/12, OTK ZU 2015, seria A, nr 6, poz. 82; por. W. Jasiński, *op. cit.*, s. 30.

¹⁴¹ Zob. L. Garlicki, komentarz do art. 77..., s. 30; por. wyrok TK z dnia 14 czerwca 1999 r., sygn. akt K 11/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 97.

¹⁴² Byłoby tak, gdyby zakaz ingerencji w istotę prawa lub wolności miałby być oceniany z punktu widzenia całokształtu regulacji odnoszących się do tego prawa lub tej wolności. Pogląd o samodzielności omawianej przesłanki podziela np. M. Zubik (*Sprawowanie wymiaru...*, s. 13).

umowami międzynarodowymi¹⁴³. Przeczyłoby to w sposób oczywisty jego istocie, którą jest zapewnienie, że droga sądowa ochrony praw i wolności może zostać zamknięta wyłącznie na podstawie wyraźnego przepisu Konstytucji. Przepisem takim będzie np. art. 105, w którym mowa jest o immunitacie materialnym posłów¹⁴⁴. Zgodnie z tym przepisem parlamentarzysta, który naruszył prawa osób trzecich poprzez działanie wchodzące w zakres sprawowania mandatu, do odpowiedzialności przed sądem może zostać pociągnięty wyłącznie za zgodą Sejmu. Tym samym brak stosownej uchwały w tym przedmiocie będzie stanowił przeszkodę w rozpatrzeniu przez sąd sprawy cywilnej w rozumieniu art. 45 ustawy zasadniczej. Niewątpliwie dochodzi więc w ten sposób do potencjalnego wyłączenia drogi sądowej dla dochodzenia praw naruszonych przez posła lub senatora.

Warto także wskazać, że skoro w art. 77 ust. 2 mowa jest jedynie o zamykaniu drogi sądowej, przepis ten nie ma zastosowania do ograniczeń prawa do sądu nieingerujących w jego istotę¹⁴⁵. Wówczas zastosowanie będą miały jedynie normy art. 45 oraz – w zakresie nieregulowanym przez ten przepis – art. 31 ust. 3 Konstytucji¹⁴⁶. Przykładem takiego ograniczenia, uzasadnionym zagwarantowaniem właściwego funkcjonowania

¹⁴³ Zob. wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98.

¹⁴⁴ Zob. D. Lis-Staranowicz, [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016, s. 247; R. Trzaskowski, *Czy istnieje możliwość ograniczania drogi sądowej w dochodzeniu wolności lub praw? – uwagi na marginesie art. 77 ust. 2 Konstytucji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 2, s. 88. Poprzez odesłanie zawarte w art. 108 stosuje się go również do senatorów.

¹⁴⁵ Por. J. Gołaczyński, A. Krzywonos, *Prawo do sądu*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 739-740. Są one niekiedy konieczne np. ze względu na konieczność wyeliminowania nadużywania prawa do sądu, np. w postaci tzw. pieniactwa sądowego (zob. P. Sarnecki, komentarz do art. 45..., s. 2; szerzej na ten temat – zob. H. Dolecki, *Nadużycie prawa do sądu*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich (1980-2015)*, Warszawa 2005, s. 130 i n.).

¹⁴⁶ Odmienne – zob. P. Grzegorzcyk, K. Weitz, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *op. cit.*, t. I, s. 1781-1784; W. Jasiński, *op. cit.*, s. 33.

organów wymiaru sprawiedliwości¹⁴⁷, jest np. wyczerpanie przedsądowej drogi prawnej¹⁴⁸.

W tym miejscu podkreślić jeszcze można, iż prawo do sądu cieszy się szczególnymi gwarancjami w trakcie stanów nadzwyczajnych. W czasie ich trwania generalnie dopuszczalna jest ingerencja w istotę konstytucyjnych praw i wolności¹⁴⁹. Ustawa zasadnicza w art. 233 ust. 1 zawiera jednak wąski katalog praw i wolności, do których ta zasada się odnosi. Wśród nich wymienione zostało także prawo do sądu. Tym samym w stanach nadzwyczajnych podlega ono szczególnej ochronie i może być ograniczane tylko na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Gwarancje prawa do sądu w polskim porządku prawnym

Po omówieniu zagadnień związanych z treścią prawa do sądu zasadne wydaje się także dokonanie analiz na temat rozwiązań prawnych, które mogą zostać uznane za jego gwarancje. Ich zrekonstruowanie pozwala stwierdzić, czy art. 45 w praktyce pełni funkcję ochronną, czy też jest jedynie deklaracją ustrojodawcy, która faktycznie nie odgrywa większej roli.

Jak zostało wskazane, pierwszym z elementów prawa do sądu jest prawo dostępu do sądu, tj. uruchomienia przed nim procedury zmierzającej do rozstrzygnięcia sprawy. Efektywność tego prawa zależy od zakresu

¹⁴⁷ Co, jak już było wspomniane, mieści się w przesłance porządku publicznego, która została wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

¹⁴⁸ Zob. M. Jaworska, *op. cit.*, s. 146-147.

¹⁴⁹ Zob. K. Działocha, komentarz do art. 228 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, t. IV, s. 9; M. Radajewski, *Ochrona podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela jako zasada stanów nadzwyczajnych*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Zukowska (red.), *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, Wrocław 2014, s. 340.

kognicji sądów w Polsce, tj. odpowiedzi na pytanie, czy wszelkie „sprawy” w rozumieniu art. 45 Konstytucji mieszczą się we właściwości sądów. Kwestię tę szczegółowo regulują ustawy zwykłe oraz – w pewnym zakresie – sama Konstytucja. Formuluje ona bowiem w art. 177 zasadę, że wszelkie sprawy niezastrzeżone dla innych sądów podlegają kognicji sądów powszechnych. Przepis ten, zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji, powinien być stosowany bezpośrednio przez sądy. Oznacza to, że sprawę, w odniesieniu do której ustawodawstwo zwykłe milczy na temat dopuszczalności jej skierowania do sądu, zobowiązany jest rozpoznać sąd powszechny¹⁵⁰.

Zakres kognicji sądów administracyjnych wyznaczają art. 3-5 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁵¹, sądów wojskowych – art. 647 Kodeksu postępowania karnego¹⁵² i art. 10 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia¹⁵³, natomiast Sądu Najwyższego – przede wszystkim art. 1 ustawy o SN¹⁵⁴. Wszelkie pozostałe sprawy mieszczą się zatem, zgodnie z art. 177 Konstytucji, w kognicji sądów powszechnych, nawet jeżeli wprost nie stanowią o tym ustawy zwykłe¹⁵⁵.

Jak już zostało wspomniane, prawo dostępu do sądu może być ograniczane przede wszystkim w drodze opłat sądowych oraz określenia

¹⁵⁰ Zob. L. Garlicki, komentarz do art. 177 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, t. IV, s. 5-6; por. uchwała SN z dnia 18 stycznia 2001 r., sygn. akt III ZP 28/00, OSNAPiUS 2001, nr 7, poz. 210.

¹⁵¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.), dalej p.p.s.a.

¹⁵² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1904 ze zm.), dalej k.p.k.

¹⁵³ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2018 r. poz. 475 ze zm.).

¹⁵⁴ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r. poz. 5 ze zm.).

¹⁵⁵ Przepis ten, zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP, powinien być bezpośrednio stosowany, co oznacza, że sąd powszechny musi uwzględnić jego treść w sytuacji, gdy wniesiona zostanie do niego sprawa, co do której ustawodawstwo zwykłe nie rozstrzyga, do właściwego jakiego sądu należy (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 177..., s. 5-6; por. uchwała SN z dnia 18 stycznia 2001 r., sygn. akt III ZP 28/00, OSNAPiUS 2001, nr 7, poz. 210).

terminów na dokonanie określonych czynności procesowych. Polski ustawodawca w szerokim stopniu korzysta z tych możliwości, co znajduje swoje odzwierciedlenie w poszczególnych ustawach procesowych, a także np. w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹⁵⁶. Generalnie regulacje w tym zakresie ocenić należy pozytywnie, ponieważ co do zasady służą one przeciwdziałaniu nadużycia prawa do sądu. Nie uniemożliwiają one przy tym zwrócenia się do sądu przez osobę, która nie jest w stanie ich ponieść, ponieważ w takich przypadkach ustawodawca przewiduje instytucję zwolnienia z ponoszenia kosztów sądowych. Podobnie w przypadku przekroczenia terminu na dokonanie czynności procesowej bez winy strony istnieje możliwość jego przywrócenia.

Drugim elementem prawa do sądu jest ukształtowanie przed nim procedury respektującej zasady rzetelności, jawności i niezwłoczności działania. Ten pierwszy aspekt gwarantowany jest szeregiem rozwiązań ustaw procesowych przewidujących np. możliwość osobistego udziału w rozprawie, wglądu do akt, uczestnictwa w przesłuchiowaniu świadków czy korzystania z pomocy profesjonalnego pełnomocnika.

Szeroko w przepisach ustawowych jest także normowana jawność postępowania sądowego. Tytułem przykładu można wskazać, że zgodnie z Kodeksem postępowania karnego rozprawa główna jest jawna¹⁵⁷. Mogą być na niej obecne jedynie osoby pełnoletnie i nieuzbrojone, chyba że przewodniczący składu orzekającego postanowi inaczej. W żadnym wypadku nie mogą jej się przysłuchiwać osoby znajdujące się w stanie nie-licującym z powagą sądu¹⁵⁸. W zakresie obecności przedstawicieli mediów Kodeks postępowania karnego stwierdza, że mają oni prawo rejestrować

¹⁵⁶ Dz. U. 2018 r. poz. 300 ze zm.

¹⁵⁷ Nie dotyczy to jednak rozpraw dotyczących wniosku o umorzenie postępowania karnego i zastosowanie środka zabezpieczającego z powodu niepoczytalności sprawcy, a także spraw o pomówienie lub znieważenie, chyba że pokrzywdzony złoży przeciwny wniosek (zob. art. 359 k.p.k.)

¹⁵⁸ Zob. art. 355 i 356 k.p.k.

przebieg rozprawy, natomiast nie dotyczy to sytuacji, w której ich obecność mogłaby wpłynąć krępująco na zeznania świadka. Sąd może natomiast wyłączyć jawność rozprawy w całości lub części, jeżeli mogłaby ona: wywołać zakłócenie spokoju publicznego, obrażać dobre obyczaje, ujawnić okoliczności, które ze względu na ważny interes państwa powinny pozostać w tajemnicy lub naruszyć ważny interes prywatny. Rozprawa może być też niejawna, gdy jeden z oskarżonych jest nieletni albo na czas przesłuchania świadka, który nie ukończył piętnastu lat, lub jeżeli zażądała tego osoba, która w danej sprawie złożyła wniosek o ściganie¹⁵⁹. Prokurator ma prawo sprzeciwić się decyzji sądu w tej sprawie, co skutkuje jawną rozprawą¹⁶⁰.

Mimo wyłączenia jawności na sali rozpraw przebywać mogą po dwie osoby wskazane przez oskarżycieli oraz oskarżonego¹⁶¹, chyba że istnieje ryzyko ujawnienia informacji o klauzulach „tajne” i „ściśle tajne”. Przewodniczący składu orzekającego może także pozwolić na przebywanie na sali innych osób¹⁶².

Wyrok, zgodnie z art. 364 k.p.k., zawsze jest ogłaszany jawnie, natomiast jeżeli rozprawa odbywała się z wyłączeniem jawności, dopuszczalne jest, by w podobnych warunkach sąd zaprezentował ustnie podstawowe motywy rozstrzygnięcia.

W odniesieniu do posiedzeń sądu Kodeks postępowania karnego wskazuje, że co do zasady odbywają się one z wyłączeniem jawności. Jawne są natomiast posiedzenia m.in. w przedmiocie: umorzenia i warunkowego umorzenia postępowania, wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania, rozpoznania wniosku o skazanie bez rozprawy lub o wydanie wyroku skazującego, rozpoznania wniosku o ekstradycję lub

¹⁵⁹ Zob. art. 360 k.p.k.

¹⁶⁰ Zob. art. 360 § 2 k.p.k.

¹⁶¹ W sprawach o przestępstwo skarbowe osoby takie może też wskazać podmiot pociągnięty do odpowiedzialności posiłkowej oraz interwenient – zob. art. 159 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2017 r. poz. 2226 ze zm.).

¹⁶² Zob. art. 361 k.p.k.

o wydanie w ramach europejskiego nakazu aresztowania. Posiedzenia, co do których Kodeks postępowania karnego przewiduje, że odbywają się z wyłączeniem jawności, mogą być jawne, jeżeli zdecyduje tak prezes sądu lub sam skład orzekający. Do wszystkich jawnych posiedzeń stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wyłączenia lub ograniczenia jawności rozprawy¹⁶³.

Podobny standard jawności postępowania został także wykreowany w ustawach procesowych regulujących postępowania w innych rodzajach spraw niż karne.

W zakresie niezwłoczności postępowania sądowego wskazać trzeba, że szczególnym instrumentem mającym ją gwarantować jest skarga na przewlekłość postępowania, o której mowa w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki¹⁶⁴. Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 1a tej ustawy skarga przysługuje, gdy postępowanie przygotowawcze albo zmierzające do wydania rozstrzygnięcia sądowego trwa dłużej, niż jest to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych albo gdy przewlekłość dotyczy postępowania egzekucyjnego lub innego, które ma na celu wykonanie orzeczenia sądowego. Kryteriami, na podstawie których ocenia się, czy doszło do naruszenia prawa do rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki, są: charakter sprawy, stopień jej zawichości, znaczenie dla stron oraz ich zachowanie.

Kolejny z aspektów prawa do sądu to prawo do uzyskania skutecznego wyroku, tj. realnie zmieniającego sytuację prawną strony. W tym zakresie gwarancyjny charakter mają wszelkie postanowienia ustaw zwykłych wiążące określone skutki prawne z wydaniem prawomocnego wyroku (np. związane z zastąpieniem przez wyrok oświadczenia woli

¹⁶³ Zob. art. 95b k.p.k.

¹⁶⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 75.

drugiej strony). Szczególnie istotne są też w tym zakresie przepisy dotyczące egzekucji orzeczeń sądowych.

Na poziomie konstytucyjnym najbardziej rozbudowane gwarancje prawa do sądu dotyczą tego jego aspektu, który wyraża się w prawie do sądu niezależnego, niezawisłego i bezstronnego. Te aspekty funkcjonowania sądownictwa są bowiem szczegółowo regulowane wprost w Konstytucji RP. W doktrynie wymienia się cztery grupy omawianych gwarancji: organizacyjne, funkcjonalne¹⁶⁵, procesowe oraz personalne¹⁶⁶.

Wśród wspomnianych gwarancji organizacyjnych wyróżnia się: wyodrębnienie w aparacie państwowym organów trzeciej władzy, konstytucyjne lub ustawowe określenie jurysdykcji wszystkich sądów oraz trybunałów¹⁶⁷, a także dostarczanie przez legislatywę i egzekutywę środków niezbędnych do prawidłowego ich funkcjonowania¹⁶⁸.

W Konstytucji RP dokonano wyraźnego wyodrębnienia organów trzeciej władzy. W jej rozdziale VIII mowa jest o sądach, Trybunale Konstytucyjnym i Trybunale Stanu. Ponadto ustawa zasadnicza rozstrzyga o rodzajach sądów – ustawodawca zwykły musi zagwarantować istnienie Sądu Najwyższego, a także sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych (wśród których musi istnieć Naczelny Sąd Administracyjny).

By można było mówić o zagwarantowaniu niezależności sądów i trybunałów oraz niezawisłości sędziów, konieczne jest nie tylko ich wyraźne wyodrębnienie, ale także uwolnienie ich od organizacyjnej podległości legislatywie lub egzekutywie. Wyraz temu dają normy ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, które przewidują, że regulaminy urzędowania sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych przyjmowane są przez

¹⁶⁵ Te dwie pierwsze łączy się niekiedy w jedną grupę (tak np. B. Banaszak, *Niezawisłość sędziowska...*, s. 39).

¹⁶⁶ Zob. S. Serafin, B. Szmulik, *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2010, s. 45-46.

¹⁶⁷ Ten aspekt został już omówiony przy okazji analiz gwarancji prawa do sądu właściwego.

¹⁶⁸ Zob. S. Serafin, B. Szmulik, *op. cit.*, s. 45.

Ministra Sprawiedliwości lub Prezydenta RP w formie powszechnie obowiązujących rozporządzeń, a nie aktów prawa wewnętrznego.

Wyodrębnienie organizacyjne sądownictwa nie oznacza jednak zupełnego pozbawienia innych władz wpływu na funkcjonowanie trzeciej władzy. Zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP do ustawodawcy zwykłego należy określenie ustroju sądów i ich właściwości, a także ustanowienie procedur, które będą przed nimi stosowane¹⁶⁹. Ustawy z kolei przekazują część kompetencji związanych z funkcjonowaniem władzy sądowniczej w ręce egzekutywy. Dotyczy to przede wszystkim tworzenia i znoszenia sądów, powoływania ich prezesów, a także nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych.

Istotnym przejawem ingerencji dwóch pozostałych władz w odrębność organizacyjną sądownictwa jest tzw. nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi i wojskowymi¹⁷⁰. W art. 8 Prawa o ustroju sądów powszechnych stwierdza się, że działalność administracyjna sądów, która podlega takiemu nadzorowi, polega na zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez niego zadań z zakresu ochrony prawnej, w tym sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a także na zapewnieniu właściwego toku urzędowania sądu, bezpośrednio związanego w wykonywaniu tych zadań. Pierwszy z tych aspektów podlega nadzorowi Ministra Sprawiedliwości, który ma obowiązek wykonywać go na zasadach określonych w przepisach dotyczących kontroli zarządczej zamieszczonych w ustawie o finansach publicznych¹⁷¹. Nadzór nad zapewnieniem właściwego toku urzędowania sądu sprawują natomiast (w aspekcie wewnętrznym) prezesi sądów oraz (w aspekcie

¹⁶⁹ Podobna norma została odniesiona w art. 197 ustawy zasadniczej do Trybunału Konstytucyjnego.

¹⁷⁰ W przypadku sądów administracyjnych nadzór ten sprawuje Prezes NSA.

¹⁷¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.).

zewnątrznym) Minister Sprawiedliwości za pośrednictwem służby nadzoru złożonej z sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości. Prawo o ustroju sądów powszechnych wyraźnie zastrzega, że czynności z zakresu analizowanego nadzoru nie mogą ingerować w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. Podobnie, choć mniej precyzyjnie, uregulowany został nadzór administracyjny nad sądami wojskowymi.

Omawiana instytucja była poddana kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 15 stycznia 2009 r. (sygn. akt K 45/07¹⁷²) nie dopatrzył się w niej naruszenia zasad odrębności i niezależności sądownictwa oraz niezawisłości sędziów. TK zauważył, że uzasadnieniem dla takiej swoistej ingerencji w odrębność władzy sądowniczej może być względ na konieczność równoważenia się władz i poddania działalności judykatury swoistej kontroli zewnętrznej¹⁷³. Wątpliwości budzić może jednak forma zorganizowania omawianego nadzoru, a zwłaszcza wykonywanie go za pośrednictwem sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości. Wydaje się, że właściwszym rozwiązaniem ze względu na konieczność zapewnienia gwarancji niezawisłości sędziowskiej byłoby sprawowanie go przy pomocy urzędników zatrudnionych w służbie cywilnej lub – ewentualnie – niezależnych ekspertów. W doktrynie wskazuje się też na korzyści, jakie mogłyby płynąć z poddania działalności administracyjnej sądów powszechnych i wojskowych nadzorowi Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Polegałyby one przede wszystkim na rozwianiu wszelkich wątpliwości, jakie obecna regulacja nasuwa z punktu widzenia niezależności i odrębności sądownictwa¹⁷⁴, a także na

¹⁷² OTK ZU 2009, seria A, nr 1, poz. 3.

¹⁷³ Krytycznie na ten temat – zob. np. P. Sarnecki, *Glosa do orzeczenia TK z 15.01.2009 r. (K 45/07)*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2009, nr 3, s. 53-55; S. Dąbrowski, *Ustrojowa pozycja sędziego*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 1, s. 10; W. Jakimko, *Zakres dopuszczalnej ingerencji Ministra Sprawiedliwości w sferę funkcjonowania sądów*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Konstytucyjny...*, s. 75-76.

¹⁷⁴ Zob. A. Górski, [w:] A. Górski (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 39-40.

możliwym uchronieniu sądownictwa powszechnego od częstych zmian koncepcji jego funkcjonowania¹⁷⁵.

Ostatnią gwarancją organizacyjną niezależności sądownictwa jest zapewnianie mu przez dwie pozostałe władze środków niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania. Tej oczywistej normie, wynikającej m.in. z zasady podziału i równoważenia się władz, klauzuli demokratycznego państwa prawnego oraz nakazu współdziałania organów władzy publicznej wyrażonego w Preambule, dają wyraz m.in. postanowienia art. 112 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że wydatki budżetu państwa przeznaczone są w szczególności na funkcjonowanie organów władzy publicznej, w tym sądów i trybunałów. Warto przy tym wskazać, że zgodnie z art. 139 ust. 2 tej ustawy Minister Finansów włącza do projektu ustawy budżetowej dochody i wydatki Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądownictwa powszechnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi. Wynika z tego, że organy te samodzielnie projektują własne plany dochodów i wydatków, co podkreśla ich niezależność od rządu. Należy jednak pamiętać, iż ustalone w ten sposób kwoty mogą zostać zmodyfikowane w toku prac parlamentarnych nad budżetem państwa.

Omawianej problematyki dotyczą także regulacje zawarte w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁷⁶. Zgodnie z jej art. 60 ust. 1 pkt 1 nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonymi na potrzeby Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych gospodaruje minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Na mocy art. 60 ust. 3 omawianej ustawy jest on zobowiązany przekazać organom władzy sądowniczej te nieruchomości w trwały zarząd. Przekazanie to dokonuje się nieodpłatnie,

¹⁷⁵ Zob. A. Żurawik, *op. cit.*, s. 131.

¹⁷⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.

a warunkiem jego dokonania jest uprzednie przejęcie niezbędnej dokumentacji od starosty. Instytucję trwałego zarządu reguluje art. 43 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z nim zdefiniować należy go jako formę prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. Sądy, którym w ten sposób powierzono nieruchomości, mają w szczególności prawo do korzystania z nich w celu prowadzenia działalności należącej do swojego zakresu działania, a także zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego położonego na nich.

O obowiązku wyposażania państwowych jednostek organizacyjnych (w tym zwłaszcza sądów powszechnych i wojskowych, które nie są wymienione w art. 60 ust. 1 pkt 1) mowa jest także w art. 51 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten nakazuje zapewnić im, z dniem utworzenia, nieruchomości niezbędne do ich działalności. Mają one pochodzić z zasobów Skarbu Państwa.

Do gwarancji funkcjonalnych niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów zalicza się zakaz zmiany lub uchylania przez inne organy władzy publicznej orzeczeń sądowych, generalny zakaz działania prawa wstecz, a także powierzenie judykatywie kompetencji do rozstrzygnięcia, czy sprawa mieści się w jej właściwości¹⁷⁷.

Pierwsza z wymienionych gwarancji została wprost przewidziana w Konstytucji RP jedynie w odniesieniu do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które zgodnie z art. 190 ust. 1 są ostateczne, a zatem nie podlegają kontroli żadnego organu (nawet samego Trybunału) i nie mogą zostać wzruszone. W przypadku pozostałych organów judykatywy zasadę tę można wywieść z art. 173 stanowiącego o odrębności (a zatem także odrębności funkcjonalnej) trzeciej władzy, art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, w którym jest mowa o monopolu sądów na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, oraz z regulacji ustawowych przewidujących

¹⁷⁷ Zob. S. Serafin, B. Szmulik, *op. cit.*, s. 45.

związanie orzeczeniem sądu innych podmiotów. Wśród nich wymienić można np. art. 153 p.p.s.a.¹⁷⁸

W państwach demokratycznych dopuszcza się dwa wyjątki od zakazu wpływania innych organów władzy na rozstrzygnięcia podjęte przez sądy. Są to prawo łaski oraz amnestia. Pierwszy z tych środków został przewidziany wprost w art. 139 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem przysługuje ono wyłącznie Prezydentowi RP, a nie stosuje się go do osób skazanych przez Trybunał Stanu. O amnestii natomiast nie stanowi wprost żaden przepis Konstytucji RP. Nie wydaje się jednak, by jej uchwalenie pod jej rządami było niedopuszczalne. Amnestia, jako akt odnoszący się do określonych kategorii osób, przewidujący złagodzenie lub zupełne usunięcie prawnych skutków skazania lub ukarania, jest niewątpliwie aktem generalnym i abstrakcyjnym, a zatem wymaga formy ustawy. Do jej wydania nie jest zatem konieczny szczególny przepis kompetencyjny¹⁷⁹.

Kolejna z gwarancji funkcjonalnych niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów to ogólny zakaz retroakcji prawa. Ustawodawca, ustanawiając normy nakazujące odmienne kwalifikowanie ocenionych już przez sądy stanów faktycznych, pośrednio ingeruje bowiem w ten sposób w same rozstrzygnięcia sądowe i prowadzi do ich zmiany, podczas gdy powinny one cieszyć się autorytetem wynikającym m.in. z ich generalnej ostateczności i niewzruszalności. Na gruncie przepisów Konstytucji RP o zakazie retroakcji prawa wprost jest mowa wyłącznie w odniesieniu do przestępstw. W jej art. 42 ust. 1 stanowi się, że odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego

¹⁷⁸ „Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie”.

¹⁷⁹ Zob. P. Daniluk, *Amnestia i jej konstytucyjne uwarunkowania*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3, s. 54.

popelnienia. W pozostałym zakresie zasadę niedziałania wstecz Trybunał Konstytucyjny wyinterpretował z klauzuli demokratycznego państwa prawnego¹⁸⁰. Nie ma ona jednak charakteru bezwzględny. Retroaktywność prawa należy uznać za dopuszczalną, gdy jest ona konieczna dla realizacji innej zasady konstytucyjnej¹⁸¹. Regule tej dają wyraz postanowienia art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁸², zgodnie z którym normy dotyczące skracania okresu *vacatio legis* nie stoją na przeszkodzie nadaniu aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeśli tylko nie stoją z tym w sprzeczności zasady demokratycznego państwa prawnego. Tym samym można uznać, że na gruncie polskiego porządku prawnego zakaz retroakcji prawa obowiązuje w dostatecznym stopniu, co m.in. korzystnie wpływa na odrębność sądownictwa.

Powierzenie władzy sądowniczej ostatecznego rozstrzygnięcia o tym, czy sprawa mieści się w jej właściwości, jest ostatnią z wymienionych gwarancji funkcjonalnych niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Polega ona przede wszystkim na powierzeniu judykatywie rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych, w których jedną ze stron jest sąd. W polskim porządku prawnym gwarancji tej daje wyraz m.in. art. 189 Konstytucji, powierzający TK wyłączne prawo do rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Oznacza to, że jeżeli dojdzie do sporu pomiędzy SN, NSA, TS lub samym TK a innym centralnym konstytucyjnym organem państwa (w tym innym

¹⁸⁰ Szerzej o zasadach wyprowadzanych z tej klauzuli – zob. M. Kordela, *Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 143-157.

¹⁸¹ Zob. wyroki TK: z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 29; z dnia 3 października 2001 r., sygn. akt K 27/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 209; z dnia 10 października 2001 r., sygn. akt K 28/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 212.

¹⁸² Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.

z wymienionych organów trzeciej władzy¹⁸³) o to, do czyjej kompetencji należy rozpatrzenie danej sprawy, spór ten ostatecznie rozstrzygnie TK¹⁸⁴.

Na poziomie ustaw zwykłych omawiana problematyka została uregulowana dość wąsko w art. 199¹ Kodeksu postępowania cywilnego¹⁸⁵ oraz w art. 66 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁸⁶. Zgodnie z pierwszym z tych przepisów zakazane jest odrzucenie pozwu, jeżeli sprawa leży w kompetencji organu administracji publicznej, który jednak uznał się za niewłaściwy. W art. 66 § 4 k.p.a. została natomiast wyrażona norma, zgodnie z którą organ administracji publicznej nie może zwrócić podania z tej przyczyny, że właściwy w danej sprawie jest sąd powszechny, który jednak stwierdził już, iż nie należy ona do jego zakresu kompetencji¹⁸⁷. Tym samym polski ustawodawca przewidział, że spory kompetencyjne między organami administracji publicznej a sądami (poza tymi sporami, o których mowa w art. 189 Konstytucji) są rozstrzygane przez ten organ, do którego najpierw wniesiono sprawę. Oznacza to, że na gruncie polskiego prawa nie zawsze to władza sądownicza będzie rozstrzygać o tym, czy dana sprawa należy do jej właściwości. Z tego punktu widzenia wydawałoby się, że w sytuacji opisanej w art. 199¹ k.p.c. właściwszym rozwiązaniem byłoby przyznanie sądowi powszechnemu kompetencji do zwrócenia sprawy organowi, który uznał się za niewłaściwy, a postanowienie w tej sprawie powinno być dla tego organu

¹⁸³ Zob. M. Zubik, *Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 162-163; A. Mączyński, J. Podkowik, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *op. cit.*, t. II, s. 1173.

¹⁸⁴ Zob. A. Wasilewski, *Władza sądownicza...*, s. 13.

¹⁸⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.), dalej k.p.c.

¹⁸⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.), dalej k.p.a.

¹⁸⁷ Ustawodawca nie uregulował natomiast hipotetycznych sporów między administracją publiczną a sądami administracyjnymi i wojskowymi, a także centralnymi organami władzy sądowniczej (chyba że dany organ administracji także jest centralnym konstytucyjnym organem państwa), wychodząc ze słusznego, jak się wydaje, założenia, że spór taki nie jest w zasadzie możliwy.

wiążące. Trzeba jednak mieć na uwadze, że gwarancyjny charakter rozstrzygnięcia przez judykaturę sporów kompetencyjnych z udziałem sądów polega na wykluczeniu wkraczania dwóch pozostałych władz, a zwłaszcza egzekutywy, w sferę wyłącznej właściwości sądownictwa. Niebezpieczeństwo takie w opisywanej sytuacji nie zachodzi, ponieważ wówczas to sąd ingeruje w zakres kompetencji organu administracji, a nie odwrotnie. Tym samym omówione wyżej regulacje uznać należy za spójne z zasadami niezależności i odrębności sądownictwa.

Wśród gwarancji procesowych niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądownictwa w doktrynie wymienia się przede wszystkim: jawność postępowania sądowego, tajność narady, kolegialność orzekania, zasadę swobodnej oceny dowodów oraz odpowiednie zasady wyłączenia sędziego¹⁸⁸.

Pierwsza z wymienionych gwarancji została omówiona wcześniej, nie ma więc potrzeby powtarzania poczynionych ustaleń. Tajność narady natomiast przewidziana została we wszystkich regulacjach procesowych. Jedynym wyjątkiem od niej jest instytucja tzw. zdania odrębnego.

Kolegialność orzekania, kolejna z gwarancji procesowych, utrudnia wpływ stronniczości lub nieuprawnionego oddziaływania na sędziego na ostateczne rozstrzygnięcie. Ze względu na kwestie organizacyjne nie jest ona jednak traktowana jako zasada bezwzględna i generalnie jest urzeczywistniania przede wszystkim na poziomie sądów odwoławczych i kasacyjnych.

Zasada swobodnej oceny dowodów, uznawana za kolejną gwarancję procesową niezawisłości sędziowskiej, w polskim porządku prawnym została wyrażona na poziomie ustawodawstwa zwykłego w art. 7 k.p.k. i art. 233 k.p.c. Zgodnie z tym pierwszym przepisem organy prowadzące postępowanie (przede wszystkim sądy) kształtują swe przekonanie na sprawę na podstawie wszystkich przeprowadzonych dowodów, które

¹⁸⁸ Zob. S. Serafin, B. Szmulik, *op. cit.*, s. 46.

oceniają swobodnie z uwzględnieniem zasad prawidłowego rozumowania, a także wskazań wiedzy oraz doświadczenia życiowego¹⁸⁹. W art. 233 k.p.c. stwierdza się z kolei, iż sąd ocenia wiarygodność i moc dowodów według własnego przekonania, na podstawie wszechstronnego ich rozważenia. Podobnie ocenia się odmowę przedstawienia dowodu przez stronę albo utrudnianie jego przeprowadzenia wbrew postanowieniu sądu. Normy te, na podstawie ogólnego odesłania, stosuje się także w postępowaniach w sprawach nieletnich. Stosować je odpowiednio nakazuje także art. 106 p.p.s.a., w którym mowa jest o jedynej formie dowodu, która może być przeprowadzona przed tymi sądami, tj. o uzupełniającym dowodzie z dokumentów.

Wśród gwarancji personalnych niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów doktryna wymienia zwykle: odpowiednie ukształtowanie kwestii czasu pełnienia przez sędziego urzędu, nieprzenoszalność, immunitet formalny i przywilej nietykalności, apolityczność, niepołączalność, a także właściwe zabezpieczenie statusu materialnego sędziów¹⁹⁰. Jedną z najbardziej istotnych gwarancji odnoszących się do osoby sędziego jest też odpowiednie uregulowanie zasad obsadzania stanowisk sędziowskich.

Współczesnym standardem jest powoływanie sędziów na czas nieoznaczony z zagwarantowaniem im nieusuwalności, co w praktyce oznacza pełnienie urzędu co do zasady do osiągnięcia przez nich wieku emerytalnego. Standard ten został także przyjęty przez polskiego ustrojodawcę. W art. 179 Konstytucji RP stwierdza się bowiem, że sędziowie powoływani są na czas nieoznaczony. Choć rozwiązanie takie niesie ze sobą pewne zagrożenia, przede wszystkim związane z koniecznością

¹⁸⁹ Regulację tę, z braku odmiennych postanowień odpowiednich ustaw szczególnych, stosuje się odpowiednio w postępowaniach w sprawach o wykroczenia, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, a także przed Trybunałem Stanu oraz – w zakresie badania zgodności z Konstytucją RP działalności partii politycznych – przed Trybunałem Konstytucyjnym.

¹⁹⁰ Zob. S. Serafin, B. Szmulik, *op. cit.*, s. 46.

utrzymywania na stanowiskach osób, które okazały się nie mieć pre-dyspozycji do pełnienia urzędu sędziego, stanowi jednocześnie najlepszą gwarancję ich niezawisłości i z tego względu zasługuje na aprobatę.

Z omawianą problematyką ściśle wiąże się kwestia nieusuwalności sędziego. Bez niej powoływanie na czas nieoznaczony mogłoby mieć charakter fasadowy i nie spełniałoby swojej gwarancyjnej roli. Zagadnieniu temu poświęcony został w całości art. 180 Konstytucji, w którym stwierdza się, że: sędziowie są nieusuwalni (ust. 1); złożenie ich z urzędu wbrew ich woli możliwe jest tylko na mocy orzeczenia sądu i wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie (ust. 2); przeniesienie ich w stan spoczynku możliwe jest tylko na skutek choroby, utraty sił, osiągnięcia odpowiedniego wieku albo zmiany ustroju sądów lub granic okręgów sądowych (ust. 3-5).

Nieusuwalność sędziów, jak się wydaje, nie może mieć charakteru absolutnego, gdyż ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości i funkcjonowania trzeciej władzy muszą istnieć mechanizmy wykluczania z możliwości jej sprawowania osób, które okazały się tego niegodne albo stały się do tego niezdolne. Konstytucja RP czyni zadość temu postulatowi, dopuszczając w art. 180 ust. 2 wyjątki od zasady nieusuwalności. Ich zastosowanie wymaga spełnienia dwóch warunków – po pierwsze, okoliczności, w jakich może to nastąpić, muszą być określone w ustawie, a po drugie – musi orzec o tym sąd.

Pozostawienie ustawodawcy zwykłemu uregulowania szczegółowych przesłanek usunięcia sędziego z urzędu nie oznacza powierzenia mu pełnej swobody w ich kształtowaniu¹⁹¹. Muszą one bowiem być zgodne z innymi zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi, a zwłaszcza zasadami podziału władzy i odrębności sądownictwa¹⁹² niepozwalającymi na taką

¹⁹¹ Zob. L. Garlicki, komentarz do art. 180 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, t. IV, s. 6; S. Dąbrowski, A. Łazarska, [w:] A. Górski (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 304.

¹⁹² Zob. orzeczenie TK z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. akt K 11/93, OTK ZU 1993, nr 2, poz. 37.

ingerencję ustawodawcy w funkcjonowanie trzeciej władzy, która stanie się okazją do wywierania wpływu na treść podejmowanych przez nią rozstrzygnięć. Z tego względu przyjąć trzeba, że przesłankami usunięcia z urzędu mogą jedynie być naganne zachowania sędziego. Potwierdza to zarówno powierzenie ostatecznego rozstrzygnięcia o tym sądom¹⁹³, a także wyraźne odróżnienie w art. 180 Konstytucji usunięcia z urzędu (ust. 2) od przeniesienia w stan spoczynku (ust. 3-5), które jest dopuszczalne z przyczyn niezawinionych przez sędziego. Nie ma natomiast przeszkód, by podstawą do usunięcia z urzędu były też okoliczności, które zaistniały przed jego objęciem, zwłaszcza gdy nie były znane Krajowej Radzie Sądownictwa oraz Prezydentowi RP w trakcie trwania procedury nominacyjnej.

Powierzenie rozstrzygnięcia o usunięciu sędziego wyłącznie sądom implikuje stosowanie w odniesieniu do postępowania w tej sprawie konstytucyjnych gwarancji dotyczących postępowania sądowego, a zatem przede wszystkim zasady dwuinstancyjności (art. 176 ust. 1) oraz sprawiedliwości, niezwłoczności i jawności, a także wydania rozstrzygnięcia przez organ właściwy, niezależny, niezawisły i bezstronny (art. 45). Wykluczona została więc możliwość pozbawienia sędziego urzędu – wbrew jego woli – z mocy prawa, a także decyzją czy postanowieniem jakiegokolwiek innego organu¹⁹⁴, choćby pozostającego w strukturze władzy sądowniczej (jak prezes sądu) czy powiązanego z nią, jak np. Krajowa Rada Sądownictwa.

Omawiany warunek nie oznacza jednak, że sędziego może usunąć z urzędu tylko sąd w postępowaniu dyscyplinarnym, w którym będzie to główną czy najwyższą sankcją. Konstytucja RP, stwierdzając, że usunięcie sędziego jest możliwe tylko na mocy orzeczenia sądu, dopuściła,

¹⁹³ Gdyby możliwe było włączenie do katalogu przesłanek usunięcia z urzędu sędziego innych, obiektywnych okoliczności, dopuszczalne byłoby stwierdzanie ich zaistnienia przez podmioty niebędące sądem, np. Ministra Sprawiedliwości czy prezesa sądu.

¹⁹⁴ Zob. wyrok TK z dnia 27 stycznia 1999 r., sygn. akt K 1/98.

by skutek taki mogły wywoływać także inne orzeczenia, zwłaszcza sądu karnego. Nie wydaje się przy tym konieczne, by wzmianka o tym znajdowała się wprost w sentencji wyroku¹⁹⁵. Jeśli bowiem np. zastosowany środek karny w swojej treści zawiera utratę prawa do wykonywania funkcji sędziego, pozbawienie urzędu niewątpliwie następuje na podstawie orzeczenia sądowego, nawet jeśli jego sentencja wprost na to nie wskazuje. W tym kontekście pojawia się jednak pytanie, czy dopuszczalne jest, by wyrok sądu o określonej treści skutkował automatycznym pozbawieniem sędziego urzędu. Z jednej strony wydaje się bowiem, że w takiej sytuacji skutek ten *de iure* będzie następował *ex lege* (tj. z chwilą spełnienia przesłanki wydania przez sąd prawomocnego wyroku o określonej treści), a nie na mocy orzeczenia sądowego, lecz, z drugiej strony, będzie on tak ściśle powiązany z tym rozstrzygnięciem, iż trudno mówić, że decydująca w tym zakresie nie była decyzja sądu. Ponadto wymaganie przeprowadzenia odrębnego postępowania dyscyplinarnego w stosunku do osoby, która np. została prawomocnie skazana wyrokiem sądu karnego, wydaje się nieracjonalne i zbyteczne. Z tego względu, odwołując się do funkcji omawianego przepisu, jaką jest zabezpieczenie sędziego przed pozbawieniem urzędu arbitralną decyzją organu pozasądowego, wydaje się, że należy uznać za konstytucyjne rozwiązanie, które przewiduje pozbawienie sędziego funkcji na skutek wydania przeciwko niemu orzeczenia sądowego o określonej treści¹⁹⁶.

Osobnego komentarza wymaga natomiast regulacja art. 180 ust. 5 Konstytucji RP, w którym stwierdza się, że pozbawienie sędziego

¹⁹⁵ Odmienne wydaje się uważać L. Garlicki (zob. komentarz do art. 180..., s. 5).

¹⁹⁶ Odmienne wydaje się twierdzić L. Garlicki (zob. komentarz do art. 180..., s. 5). Nie wyklucza jednak tego, przynajmniej wprost, przywoływany przez tego autora wyrok TK z dnia 21 października 1998 r., sygn. akt K 24/98, OTK ZU 1998, nr 6, poz. 97. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał zauważa bowiem, iż ustawodawca nie ustanowił samodzielnej przesłanki usunięcia z urzędu z powodu prawomocnego orzeczenia o złożeniu nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego. Nie stwierdza jednak, że jej wprowadzenie byłoby sprzeczne z Konstytucją.

możliwości orzekania (choć bez usunięcia go z urzędu w podanym wyżej rozumieniu, ponieważ z zachowaniem uprawnień związanych ze stanem spoczynku) jest dopuszczalne w przypadku zmiany ustroju sądów lub granic okręgów sądowych. Zauważyć przy tym należy, iż Konstytucja nie zapewnia w takiej sytuacji wprost żadnych dodatkowych gwarancji, a w szczególności nie wymaga wyraźnie, by decyzję o tym, czy przenieść sędziego na inne miejsce służbowe, czy w stan spoczynku, podejmował on sam albo np. Krajowa Rada Sądownictwa. Trzeba jednak przyjąć, iż swoboda ustawodawcy w tym zakresie jest ograniczona zasadami niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów. W przeciwnym bowiem razie art. 180 ust. 5 Konstytucji RP mógłby stać się podstawą do wymiany kadry sędziowskiej na szeroką skalę, w sposób oczywisty wbrew wartościom, na jakich został oparty porządek konstytucyjny. W praktyce oznaczać to powinno stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP każdej ustawy, która w związku z reformą sądownictwa lub choćby zmianą okręgów sądowych¹⁹⁷ przewidywałaby automatyczne przenoszenie sędziów wbrew ich woli w stan spoczynku albo pozostawiała to w gestii innych podmiotów niż sami zainteresowani lub – ewentualnie – KRS¹⁹⁸.

Z omawianym zagadnieniem ściśle wiąże się kwestia zawieszenia sędziów w pełnieniu obowiązków. Jest ona bowiem w pewnym sensie ingerencją w nieusuwalność *sensu largo*, rozumianą jako niemożność pozbawienia sędziego zdolności orzekania. Konstytucja RP odnosi do niej te same gwarancje co w przypadku usunięcia z urzędu. Nie ma zatem potrzeby powtarzać poczynionych wyżej uwag. Wskazać można jedynie, iż zawieszenie ze swej istoty może być wyłącznie środkiem represyjnym albo zabezpieczającym¹⁹⁹ lub związanym z toczącym się przeciwko sędziemu

¹⁹⁷ Co obecnie leży w gestii władzy wykonawczej.

¹⁹⁸ Trafnie zauważa się w doktrynie, że analizowany przepis został zredagowany w sposób („wolno sędziego przenosić”), który sugeruje, że zgoda samego zainteresowanego nie jest konieczna – zob. M. Szwaś, I. Małobęcka, *Zmiana struktury sądów powszechnych – zagadnienia konstytucyjne*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, nr 3, s. 11.

¹⁹⁹ Związanym np. z chorobą psychiczną sędziego.

postępowaniem karnym lub dyscyplinarnym. Powinno to wyznaczać kierunek regulacji przyjmowanych przez ustawodawcę zwykłego.

Nieprzenoszalność, kolejna z gwarancji personalnych przewidzianych w art. 180 Konstytucji RP, jest w znacznym stopniu powiązana z nieusuwalnością. Uniemożliwia ona bowiem szykanowanie sędziów poprzez przenoszenie ich na inne miejsca służbowe lub do innego sądu, co mogłoby ich skłaniać do rezygnacji z pełnionej funkcji²⁰⁰. Konstytucja przyznaje w odniesieniu do przenoszenia sędziów analogiczne gwarancje jak w przypadku usuwania ich z urzędu, a zatem nakazuje ustawodawcy zwykłemu uregulowanie jego przesłanek oraz wskazuje, iż jest to możliwe tylko na mocy orzeczenia sądu albo na skutek zmiany ustroju sądów lub granic okręgów sądowych. Z tego względu komentarza w tym miejscu wymaga jedynie stwierdzenie przez ustrojodawcę w art. 180 ust. 2 Konstytucji, że co do zasady zabronione jest nie tylko przenoszenie sędziów do innej siedziby, ale i „na inne stanowisko”. Nie wydaje się, by zwrot ten odnosił do dodatkowych funkcji pełnionych przez sędziów, takich jak np. prezesa sądu czy przewodniczącego wydziału. Jego sensem jest raczej zagwarantowanie, że sędzia nie zostanie przeniesiony do innego sądu mającego tę samą siedzibę (a zatem np. z Sądu Okręgowego w Poznaniu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu). Sędziowie bowiem są powoływani zawsze na konkretne stanowisko, tj. sędziego SN lub NSA albo sędziego danego rodzaju sądu, a w ramach tego rodzaju – sądu określonego szczebla (np. sędziego sądu rejonowego). Przyjąć trzeba, że właśnie w tym znaczeniu art. 180 ust. 2 Konstytucji RP posługuje się pojęciem „stanowiska”²⁰¹.

Z oczywistych względów norm związanych z dopuszczalnością przenoszenia sędziów nie zawierają ustawowe regulacje odnoszące się do SN i NSA. Sądy te nie mogą bowiem zostać zniesione, nie może ich też dotyczyć zmiana okręgów sądowych, skoro obszar ich właściwości

²⁰⁰ Zob. A. Żurawik, *op. cit.*, s. 58; L. Garlicki, komentarz do art. 180..., s. 10.

²⁰¹ Zob. L. Garlicki, komentarz do art. 180..., s. 10.

obejmuje cały kraj. Trudno też sobie wyobrazić, by „zmiana ustroju sądów”, o której mowa w art. 180 ust. 5 Konstytucji RP, mogła polegać na modyfikacji organizacji wewnętrznej SN lub NSA. Wymiana na szeroką skalę sędziów orzekających w tych sądach pod pretekstem zmiany liczby lub właściwości poszczególnych ich izb byłaby poważnym nadużyciem i z pewnością stałaby w sprzeczności z celem tego przepisu. Ponadto właściwość SN i NSA jest przesądzona określonym w Konstytucji RP charakterem ustrojowym tych organów i ewentualne zmiany ich organizacji wewnętrznej nie dokonywałyby w tym zakresie żadnych zmian. Prowadzi to do wniosku, że SN lub NSA nawet po ich gruntownej reformie nadal zajmowałyby się tymi samymi kategoriami spraw, a zatem wystarczyłoby dotychczas orzekających w nich sędziów odpowiednio przyporządkować do nowo utworzonych izb. Ewentualne rozszerzenie właściwości SN, np. o wszystkie sprawy dyscyplinarne, powodowałoby natomiast jedynie konieczność powołania do jego składu nowych sędziów, nie uzasadniałoby jednak z całą pewnością usunięcia z niego dotychczas orzekających osób.

Podobną funkcję do nieusuwalności i nieprzenoszalności pełni konieczność właściwego ukształtowania statusu materialnego sędziów. Gwarancja ta ma im bowiem zapewniać stabilizację sprawowanej funkcji oraz odpowiedni status finansowy także po zakończeniu orzekania. W założeniach chroni ona także przed pokusami związanymi z łapownictwem oraz pozytywnie wpływa na prestiż społeczny sądownictwa, a zatem pośrednio także na jego autorytet²⁰². W Konstytucji RP przepisy odnoszące się do jej poszczególnych aspektów zostały zamieszczone w art. 178 ust. 2, a także w art. 180 ust. 3-5. Ten pierwszy przepis przewiduje, że sędziom wszystkich sądów zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. W art. 180 ust. 3-5 ustawy zasadniczej uregulowana natomiast została kwestia stanu spoczynku.

²⁰² Por. L. Garlicki, komentarz do art. 178..., s. 19; wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03, OTK ZU 2004, seria A, nr 2, poz. 8.

Ogólne stwierdzenie w Konstytucji RP, że sędziom należy zapewnić odpowiednie warunki pracy, rodzi pytanie o jego wartość normatywną. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że nie ma ono jedynie charakteru deklaracji, a zatem może stać się wzorcem kontroli regulacji dotyczących statusu sędziów²⁰³. Analogicznie uznać trzeba, że omawiana norma może stać się podstawą oskarżenia o delikt konstytucyjny, np. Ministra Sprawiedliwości, który w drodze podejmowanych działań faktycznych obniży warunki pracy sędziów poniżej standardu określonego w art. 178 ust. 2. Pamiętać ponadto należy, że „warunki pracy”, o których mowa w tym przepisie, wiążą się nie tylko ze statusem materialnym sędziów, ale np. także z bazą lokalową sądownictwa, a nawet kwestiami wizerunkowymi, takimi jak np. strój urzędowy czy wystrój siedziby sądu²⁰⁴.

Punktem odniesienia do ustalania poziomu wynagrodzeń sędziów i innych kwestii związanych z wykonywaniem przez nich swoich obowiązków ma być ich zakres, a także godność urzędu. To drugie kryterium zawiera w sobie założenia pewnego prestiżu społecznego urzędu sędziowskiego²⁰⁵, który jednakże jest zróżnicowany ze względu na rodzaj sądu, w którym sprawowana jest funkcja. Z tego względu jest konstytucyjnie dopuszczalne różnicowanie wynagrodzenia sędziów Sądu Najwyższego i np. sędziów sądów okręgowych, nawet jeśli można byłoby stwierdzić,

²⁰³ Zob. wyroki TK z dnia 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 189; z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03; z dnia 8 maja 2012 r., sygn. akt K 7/10, OTK ZU 2012, seria A, nr 5, poz. 48; z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12, OTK ZU 2012, seria A, nr 11, poz. 134; postanowienia TK: z dnia 22 marca 2000 r., sygn. akt P 12/98; z dnia 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02, OTK ZU 2002, seria A, nr 4, poz. 53; stanowisko to jest aprobowane w doktrynie – zob. np. M. Masternak-Kubiak, [w:] M. Haczkowska (red.), *op. cit.*, s. 445.

²⁰⁴ Zob. M. Laskowski, *Warunki pracy sędziego a godność sprawowanego przez niego urzędu*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015, s. 72-76; P. Winczorek, *op. cit.*, s. 350; por. P. Czarny, *Konstytucyjne pojęcie godności człowieka a rozumienie godności w polskim języku prawnym*, [w:] K. Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawna*, Wrocław 2001, s. 196.

²⁰⁵ Zob. M. Laskowski, *op. cit.*, s. 69.

iż zakres ich obowiązków jest porównywalny. Spełnienie omawianego kryterium należy badać, konfrontując poziom wynagrodzeń sędziowskich z uposażeniami przedstawicieli innych władz. Jeżeli dysproporcje w tym zakresie przekroczą pewien, trudny jednak do abstrakcyjnego ustalenia, poziom, zasadny stanie się zarzut naruszenia art. 178 ust. 2 Konstytucji.

Drugi z czynników wskazany w tych przepisach, tj. zakres obowiązków, jest łatwiejszy do zdefiniowania. Uzależnia on wynagrodzenia i warunki pracy sędziów od liczby, wagi i skomplikowania powierzanych im zadań. Dopuszczalne jest więc także zróżnicowanie poziomu płac sędziów nawet w ramach tego samego sądu i wydziału, jeżeli zakres obowiązków pracujących w nich sędziów jest różny.

Stan spoczynku w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych, wojskowych, administracyjnych i SN został przewidziany wprost w Konstytucji RP w art. 180 ust. 3-5, w których mowa jest o tym, że przejście w stan spoczynku następuje z chwilą osiągnięcia odpowiedniego wieku, w razie niezdolności do pełnienia urzędu albo, o czym była już mowa, w razie zmiany ustroju sądów lub granic okręgów sądowych.

Na tle tych regulacji przede wszystkim rodzi się jednak pytanie o swobodę ustawodawcy w zakresie kształtowania poszczególnych elementów statusu prawnego sędziego w stanie spoczynku, a zwłaszcza czy użycie tego pojęcia w Konstytucji RP niesie za sobą określoną wartość normatywną, której nie wolno modyfikować aktami niższego rzędu. Analiza wskazanych wyżej przepisów prowadzi do wniosku, że istotą stanu spoczynku w konstytucyjnym rozumieniu jest przede wszystkim zachowanie wszystkich cech statusu sędziego niewiążących się bezpośrednio z orzekaniem. Tym samym ustrojodawca przesądził, iż nawet po zakończeniu pracy sędziom nadal np. przysługuje immunitet i przywilej nietykalności, a także odnosi się do nich wymóg apolityczności. Ustawodawca zwykły może zatem różnicować status sędziów orzekających i w stanie spoczynku tylko w sprawach wiążących się ściśle z orzekaniem, a zatem przede wszystkim w zakresie wysokości wynagrodzeń. Pozwala na to

jednoznacznie art. 178 ust. 2 Konstytucji, który nakazuje ustalać je m.in. na podstawie zakresu obowiązków sędziów. Wskazany przepis znajduje jednak swoje zastosowanie do sędziów w stanie spoczynku w zakresie, w jakim mowa jest w nim o uposażeniu odpowiadającym godności urzędu. Sędziowie w stanie spoczynku nadal są bowiem sędziami²⁰⁶. Oznacza to, że art. 178 ust. 2 ustawy zasadniczej może stać się wzorcem kontroli w przypadku rozwiązań prawnych przewidujących np. radykalne obniżenie uposażeń sędziów w stanie spoczynku.

Wydaje się, że ustawodawca zwykły może także różnicować status prawny dwóch wskazanych wyżej grup sędziów w zakresie spraw uregulowanych wyłącznie na poziomie ustawowym lub niższym. Jeżeli zatem ustawodawstwo zwykłe przewiduje dla sędziów jakikolwiek dodatkowy przywilej, może go nie przyznawać sędziom w stanie spoczynku. Analogicznie jest w przypadku wszelkich nieprzewidzianych w Konstytucji RP obowiązków, np. związanych z zakazami posiadania akcji czy udziałów w spółkach kapitałowych *etc.*

Pierwsza z wymienionych w ustawie zasadniczej przesłanek przejścia w stan spoczynku to niemożność sprawowania urzędu z powodu choroby lub upadku sił. Choć w przepisie regulującym tę kwestię posłużono się zwrotem „może być przeniesiony”, to jednak nie wydaje się, by Konstytucja RP pozostawiała w tym zakresie swobodę jakiegokolwiek podmiotowi. Trudno byłoby znaleźć argumenty, które przemawiałyby za tym, że stan niezdolności sędziego do pracy aktualizuje jedynie uprawnienie, a nie obowiązek danego organu do przeniesienia go w stan spoczynku. Wskazane przesłanki nie wymagają szerszego komentarza, gdyż są w sposób oczywisty racjonalnie uzasadnione.

Konstytucja RP w przypadku przeniesienia z powodu niezdolności do pracy nakazuje, by tryb postępowania w tej sprawie został określony w ustawie. Wymagane jest także, by obejmował on możliwość odwołania

²⁰⁶ Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 906.

się przez zainteresowanego do sądu. Wynikają z tego, jak się wydaje, dwie normy – po pierwsze dopuszczalne (a być może nawet wymagane) jest, by decyzję w tej sprawie podejmował organ pozasądowy²⁰⁷. Ze względu na konieczność ochrony niezawisłości sędziowskiej wydaje się, że powinna być to Krajowa Rada Sądownictwa lub organ pozostający w strukturze trzeciej władzy, np. prezes czy kolegium danego sądu. Nie powinien być nim natomiast Minister Sprawiedliwości²⁰⁸. Sprawy dotyczące niezdolności sędziego do pracy trudno bowiem zaliczyć do kwestii związanych z administrowaniem sądownictwem, a zatem udział tego organu w omawianej procedurze w żaden sposób nie byłby uzasadniony. Tym bardziej nie przemawia za tym np. zasada równoważenia się władz. Po drugie, Konstytucja RP wymaga, by rozstrzygnięcie w tej sprawie podane było kontroli sądowej.

Drugą przesłanką przejścia w stan spoczynku jest zgodnie z art. 180 ust. 4 Konstytucji RP osiągnięcie wieku określonego ustawą. Jest to nawiązanie do występującego w przypadku wielu innych grup zawodowych tzw. wieku emerytalnego. Nie wydaje się jednak konieczne, np. z punktu widzenia zasady równości, by wiek, w którym sędziowie przechodzą w stan spoczynku, był zrównany z powszechnym wiekiem emerytalnym. Za takim zróżnicowaniem może np. przemawiać specyfika zawodu sędziego, co w porównaniu do różnych innych profesji może uzasadniać jego wydłużenie lub skrócenie. Jeżeli udałoby się wykazać odpowiednie odmienności w odniesieniu do orzekania w różnych sądach, byłoby również dopuszczalne zróżnicowanie omawianego wieku w przypadku sędziów pełniących służbę na różnych stanowiskach²⁰⁹. Nie ma też przeszkód, by ustawodawstwo, określając generalnie wiek, w którym przechodzi się

²⁰⁷ Zob. L. Garlicki, komentarz do art. 180..., s. 7.

²⁰⁸ Por. *ibidem*, s. 7.

²⁰⁹ Zob. L. Garlicki, komentarz do art. 180..., s. 7-8; M. Masternak-Kubiak, [w:] M. Haczowska (red.), *op. cit.*, s. 457.

w stan spoczynku, dopuszczają pełnienie urzędu dłużej, jeżeli sam zainteresowany wyraża taką wolę i pozwala mu na to stan zdrowia²¹⁰.

Omawiany przepis Konstytucji RP nie pozostawia ustawodawcy zupełnej swobody w określeniu wieku, w którym następuje obligatoryjne zaprzestanie pełnienia przez sędziów swoich obowiązków. Na jego wykładnię muszą bowiem wpływać inne normy, wartości i zasady konstytucyjne, w tym zwłaszcza zasady demokratycznego państwa prawnego, niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów. Artykuł 180 ust. 4 nie może zatem stanowić pretekstu do wymiany kadry sędziowskiej na szeroką skalę poprzez wprowadzenie nieracjonalnego, skrajnie niskiego wieku „emerytalnego”, tym bardziej gdyby miało to dotyczyć np. tylko sędziów SN i NSA. Podobnie omawiany wiek nie może zostać podniesiony do poziomu, w którym będzie on formą dyskryminowania czy nawet szykanowania sędziów.

Trzecia przesłanka przejścia w stan spoczynku, tj. zmiana ustroju sądów lub granic okręgów sądowych, została omówiona już wyżej, przy okazji zasady nieusuwalności sędziów. Nie ma zatem potrzeby powtarzania poczynionych tam uwag. Podkreślić można jednak w tym miejscu, że Konstytucja RP nie przewiduje żadnych innych – od przeanalizowanych powyżej – możliwości pozbawienia sędziego możliwości orzekania. Ustawodawca nie może zatem w żaden sposób rozszerzać tego katalogu, choćby tworząc rozwiązania zbliżone lub wynikające z podobnych założeń.

Kolejną z gwarancji personalnych niezawisłości sędziowskiej jest immunitet formalny i przywilej nietykalności. Jest o nim mowa w art. 181 Konstytucji. Stanowi się w nim, że sędziego nie można pociągnąć do odpowiedzialności karnej ani pozbawić wolności bez zgody sądu określonego w ustawie. Zatrzymanie lub aresztowanie bez takiej zgody jest

²¹⁰ Zob. wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98. W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził jednak, że wyrażenie zgody na dłuższe pełnienie obowiązków sędziego, ze względu na konieczność zapewnienia dostatecznych gwarancji niezawisłości, nie może zostać powierzony Ministrowi Sprawiedliwości.

natomiast możliwe tylko w razie ujęcia na gorącym uczynku, jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Wówczas powiadamia się o tym fakcie prezesa właściwego miejscowo sądu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.

Zakaz pociągania do odpowiedzialności karnej tradycyjnie nazywany jest immunitetem formalnym. Drugi człon tej nazwy wskazuje na jego znaczenie procesowe – immunitet nie uchyla przestępności czynu, ale stanowi ujemną przesłankę procesową prowadzenia postępowania karnego. Przyjmuje się przy tym, że użyte w art. 181 pojęcie „odpowiedzialności karnej” ma znaczenie autonomiczne i dotyczy wszelkich postępowań, których istotą jest wymierzenie sankcji represyjnej²¹¹. Chroni on więc nie tylko przed odpowiedzialnością za przestępstwo, ale także za wykroczenie, naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tzw. kłamstwo lustracyjne²¹². Nie dotyczy on natomiast odpowiedzialności dyscyplinarnej, gdyż ta ma charakter wewnętrzny i ze swej istoty w pewien sposób musi poprzedzać uchylenie immunitetu²¹³. Problematyczne jest, czy immunitet zabezpiecza przed oskarżeniem o delikt konstytucyjny. Wydaje się jednak, że skoro odpowiedzialność konstytucyjna, mimo iż niewątpliwie ma charakter represyjny, została na gruncie ustawy zasadniczej odróżniona od odpowiedzialności karnej, także w jej szerokim rozumieniu, może być ona ponoszona także przez osoby chronione immunitetem²¹⁴.

²¹¹ Zob. np. L. Garlicki, komentarz do art. 181 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, t. IV, s. 4. Odmiennie – zob. np. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 176.

²¹² Zob. wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 31/12, OTK ZU 2015, seria A, nr 4, poz. 44; K. Kozłowski, *Immunitet sędziowski wobec instytucji odpowiedzialności lustracyjnej – szkic konstytucyjnoprawny*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 6, s. 51-58.

²¹³ Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 181...*, s. 4.

²¹⁴ Por. K. Szczucki, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *op. cit.*, t. II, s. 1068; J. Mordwiłko, *Opinia w sprawie dopuszczalności pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnego byłego Ministra Sprawiedliwości zajmującego aktualnie stanowisko sędziego Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 75. Ten drugi autor wychodzi jednak z niewłaściwego założenia, że immunitet sędziowski dotyczy wyłącznie spraw karnych w ścisłym tego słowa znaczeniu.

Konstytucja RP nie stanowi wprost nic o czasie jego trwania. Przyjąć więc trzeba, że ochrona z niego wynikająca jest skuteczna tak długo, jak długo dana osoba jest sędzią w konstytucyjnym rozumieniu. Niewątpliwie obejmuje ona zatem także sędziów w stanie spoczynku. Skoro jedyną przesłanką jego posiadania jest cieszenie się statusem sędziego, obejmuje on także czyny popełnione przed nominacją²¹⁵.

Immunitet formalny, by nie stać się przywilejem nietykalności, nie ma charakteru bezwzględny, a zatem może być uchylony. Konstytucja RP przewiduje, że może to się dokonać za zgodą sądu określonego w ustawie. Regulacja taka niesie ze sobą kilka poważnych konsekwencji.

Po pierwsze, niemożliwe jest samodzielne wyrażenie przez sędziego zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej (lub podobnej). Wniosek taki płynie z porównania analizowanego przepisu z treścią art. 105 ust. 2 i 4 Konstytucji RP, który stanowi o immunitecie formalnym posłów. Może on mu być uchylony wyłącznie przez Sejm, jednakże wyraźnie dopuszczono, by poseł zrzekł się go samodzielnie. Analogicznej regulacji brakuje natomiast w art. 181. Założenie racjonalności ustawodawcy konstytucyjnego musi w tym kontekście prowadzić do wniosku, że różnica ta niesie za sobą znaczenie normatywne²¹⁶. Niemożność zrzeczenia się immunitetu może być uzasadniona przede wszystkim potrzebą zapewnienia ochrony przed pochopnym zrezygnowaniem z niego np. pod wpływem nacisków opinii publicznej.

Po drugie, skoro pociągnięcie do odpowiedzialności karnej może nastąpić tylko za zgodą sądu, postępowanie w tej sprawie ma charakter typowego postępowania sądowego, do którego odnoszą się konstytucyjne gwarancje, zwłaszcza dotyczące dwuinstancyjności (art. 176 ust. 1²¹⁷) oraz sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez organ

²¹⁵ Zob. L. Garlicki, komentarz do art. 181..., s. 3.

²¹⁶ Zob. L. Garlicki, komentarz do art. 181..., s. 5; P. Winczorek, *op. cit.*, s. 355.

²¹⁷ Odmiennie wydaje się twierdzić L. Garlicki, według którego co najwyżej „nie ma przeszkód dla ustanawiania toku instancyjnego dla kontroli orzeczeń o wyrażeniu lub odmowie wyrażenia zgody na ściganie”. Z drugiej jednak strony autor ten wskazuje

niezależny, niezawisły, bezstronny i właściwy (art. 45). Wymóg dwuinstancyjności oznacza, że nie może być wystarczające uzyskanie zgody na ściganie jedynie w pierwszej instancji, nim rozstrzygnięcie to się uprawomocni.

Po trzecie, wymóg wydania orzeczenia przez „sąd określony w ustawie” oznacza, że ustawodawca musi wyraźnie, za pomocą abstrakcyjnych norm, przyznać danemu sądowi kompetencję do orzekania o uchyleniu immunitetu²¹⁸. W razie nieuczynienia tego immunitet sędziowski będzie miał charakter bezwzględny, gdyż nie będzie istniał żaden podmiot zdolny do wyrażenia zgody na pociągnięcie odpowiedzialności.

W omawianym przepisie Konstytucji RP mowa jest o „uprzedniej zgodzie”. Oznacza to bezwzględny zakaz prowadzenia postępowania wobec sędziego bez niej, nawet jeżeli zgromadzone dowody w sposób oczywisty wskazują na jego winę. Choć w takim wypadku oczekiwanie na uchylenie immunitetu jest w pełni uzasadnione, prowadzenie postępowania karnego niejako na podstawie przyszłej zgody naruszałoby niewątpliwie ustawę zasadniczą.

Artykuł 181 Konstytucji nie precyzuje kryteriów, jakimi ma się kierować sąd, wydając zgodę na prowadzenie postępowania karnego lub odmawiając jej wydania. Z samej istoty immunitetu wynika jednak, że ma on chronić niezawisłość sędziowską i niezależność sądów przed naciskami, zwłaszcza ze strony władzy wykonawczej. Nie może on też z pewnością zapewniać bezkarności osobom, które dopuszczają się czynów zabronionych. Z tego względu sąd jest konstytucyjnie zobowiązany do uchylenia immunitetu w każdym przypadku, gdy zachodzi wysokie prawdopodobieństwo zasadności zarzutów kierowanych wobec sędziego. Z drugiej jednak strony sąd nie może ulegać naciskom czy żądaniom innych władz lub nawet opinii publicznej, gdy przedstawiony materiał dowodowy wskazuje, że nie ma dostatecznych podstaw do prowadzenia

w kontekście omawianego przepisu, że „rzeczą ustawodawcy jest (...) określenie (...) trybu odwoławczego” (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 181..., s. 5).

²¹⁸ Zob. L. Garlicki, komentarz do art. 181..., s. 5.

postępowania karnego lub ma ono służyć realizacji niedozwolonych celów, takich jak np. zastraszenie sędziego. W takich sytuacjach sąd nie ma swobody działania i nie może, np. w imię dbania o wizerunek sądownictwa, postanowić, że sędzia powinien się bronić przed zarzutami w ramach klasycznego postępowania karnego.

Powyższe konstatacje odnieść należy także do drugiej gwarancji przewidzianej w art. 181 Konstytucji, jaką jest przywilej nietykalności. Zapewnia on sędziom wolność od wszelkich form pozbawienia wolności, a zatem nie tylko polegającej na tym kary, ale także np. krótkotrwałego zatrzymania²¹⁹. Nie jest natomiast jasne, czy swoim zakresem obejmuje też ochronę mieszkania sędziego przed przeszukaniem. Wskazać jednak można, że rewizja w pomieszczeniu zajmowanym przez osobę objętą immunitetem i gwarancją nietykalności stanowi działanie charakterystyczne dla postępowania karnego wymierzonego przeciwko takiej osobie. Odwołując się do wykładni celowościowej art. 181 Konstytucji, należałoby zatem przyjąć, że chroni on sędziego także przed takimi działaniami. Odmienna interpretacja prowadziłaby do obejścia gwarancji konstytucyjnych i np. pozwalała organom ścigania nękać sędziów pod pretekstem działań podejmowanych w sprawie, a nie przeciwko nim²²⁰. Konstatacja ta prowadzi jednak do wniosku, że przed przeszukaniem pomieszczenia chroni jednak nie tyle przywilej nietykalności, co immunitet formalny.

Ograniczenie gwarancji nietykalności dokonuje się na podobnych zasadach jak w przypadku immunitetu, z tym że sama Konstytucja RP

²¹⁹ Zob. *ibidem*, s. 6.

²²⁰ Podobnie, w kontekście możliwości przeszukania pomieszczenia zajmowanego przez posła – zob. M. Chmaj, *Opinia w sprawie dopuszczalności przeszukania pokoju zajmowanego przez posła w Hotelu Sejmowym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6, s. 106-109; R. Piotrowski, *Opinia w sprawie dopuszczalności przeszukania pokoju zajmowanego przez posła w Hotelu Sejmowym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6, s. 120-122; odmiennie – zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia w sprawie dopuszczalności przeszukania pokoju zajmowanego przez posła w Hotelu Sejmowym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6, s. 116-117; S. Steinborn, *Opinia w sprawie dopuszczalności przeszukania pokoju zajmowanego przez posła w Hotelu Sejmowym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6, s. 126-127.

przewiduje dodatkowo sytuację, gdy może się to dokonać bez zgody sądu – sędziego można zatrzymać na gorącym uczynku przestępstwa, ale tylko pod warunkiem, że jest to jednocześnie konieczne dla zapewnienia prawidłowości postępowania.

Taka redakcja omawianego przepisu skłania do kilku refleksji. Po pierwsze, zatrzymanie bez zgody sądu jest możliwe tylko w razie popełnienia przestępstwa, a zatem odnosi się tylko do odpowiedzialności karnej *sensu stricto*²²¹. Po drugie, może ono zostać dokonane tylko w czasie popełniania przestępstwa, a zatem nawet nie tuż po nim. Po trzecie, przesłanka niezbędności zapewnienia prawidłowości postępowania powinna być rozumiana w ten sposób, że bez zatrzymania sędziego postępowania karne dozna wady, której nie będzie można naprawić w przyszłości. Dotyczy to np. ustalenia stanu trzeźwości zatrzymanego. By nie stwarzać możliwości nadużywania tej regulacji, analizowany przepis wskazuje, że o fakcie zatrzymania należy powiadomić prezesa właściwego miejscowo sądu, który może nakazać niezwłoczne zwolnienie zatrzymanego.

Przywilej nietykalności, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, nie wyklucza podejmowania działań polegających na pozbawieniu lub ograniczeniu wolności bez zgody sądu w innych okolicznościach, gdy jest to niezbędne dla ochrony innych, ważniejszych dóbr²²². Zaistnienie takiego stanu wyższej konieczności jest możliwe np. w przypadku groźnej choroby zakaźnej, która wymaga natychmiastowego odizolowania zarażonego nią sędziego²²³.

²²¹ Do odpowiedzialności karnej w znaczeniu konstytucyjnym, tj. każdej odpowiedzialności represyjnej ponoszonej przed organami państwa, ma bowiem zastosowanie pojęcie „czynu zabronionego pod groźbą kary”, o którym mowa w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 181..., s. 7).

²²² Zob. orzeczenie TK z dnia 28 stycznia 1991 r., sygn. akt K 13/90, OTK ZU 1991, poz. 3. Co prawda odnosiło się ono do nietykalności członków parlamentu, lecz niewątpliwie argumentacja w nim przedstawiona ma charakter uniwersalny.

²²³ Zob. L. Garlicki, komentarz do art. 181..., s. 8.

Kolejną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów odnoszących się osoby sędziego jest wymóg apolityczności, którego celem jest wyłączenie sędziów z zaangażowania w spory polityczne. W Konstytucji RP został on wyrażony w art. 178 ust. 3, który stanowi, że sędzia nie może: należeć do partii politycznych oraz związku zawodowego, a także prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów.

Nie jest łatwo zrekonstruować dokładną treść zakazu prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Niewątpliwie jednak, skoro ustrojodawca wyraźnie zaznaczył, że chodzi w tym względzie jedynie o aktywności o charakterze publicznym, sędzia może podejmować działania w sferze prywatnej (np. w gronie rodzinnym czy znajomych), które wskazują np. na jego przekonania ideowe czy poglądy na temat prowadzonej przez niego sprawy. Trudno byłoby bowiem oczekiwać, że sędziowie nie wyznają żadnego światopoglądu albo że do czasu narady nie uznają żadnego kierunku rozstrzygnięcia sprawy za bardziej prawdopodobny. Istotne jest jednak, by tego publicznie nie ujawniali, aby w ten sposób nie dochodziło do nadszarpywania zaufania wobec sądownictwa, a w konsekwencji by nie wpływało to negatywnie na niezawisłość i bezstronność sędziów w aspekcie obiektywnym.

Omawiany przepis nie zabrania też prowadzenia jakichkolwiek form działalności publicznej, a jedynie tych, które nie sposób pogodzić z wymienionymi w nim zasadami. Problematyczne może być jednak dokładne przeprowadzenie w tym zakresie jakiejś wyraźnej granicy. W pewnych bowiem przypadkach kontrowersyjne z punktu widzenia niezawisłości sędziowskiej może być np. jawne zaangażowanie w działalność charytatywną prowadzoną przez określony podmiot, który następnie będzie stroną sporu toczzonego przed sądem²²⁴.

²²⁴ Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 892.

Analizowana regulacja z pewnością zabrania zaangażowania sędziów w spory polityczne, a zatem np. komentowania poczynań polityków partii rządzących lub opozycyjnych. Z tego względu art. 178 ust. 3 Konstytucji, jak się wydaje, nie pozwala sędziom na kandydowanie w wyborach parlamentarnych, prezydenckich czy samorządowych, gdyż istotą takiego działania jest włączenie się bezpośrednio do toczącego się dyskursu politycznego²²⁵. Kontrowersyjne może być też publiczne recenzowanie przez nich określonych rozwiązań legislacyjnych lub kierunków działań innych organów państwa.

Artykuł 178 ust. 3 ustawy zasadniczej nie reguluje natomiast w ogóle kwestii angażowania się w życie publiczne sędziów w obszarach niezwiązanych z niezależnością sądownictwa i niezawisłością sędziów. Nie zabrania on im zatem wygłaszania np. kontrowersyjnych poglądów naukowych (np. w dziedzinie biologii) czy prowadzenia ekstrawaganckiej działalności artystycznej. Aktywności podejmowane w tych sferach mogą jednak stać się przedmiotem oceny w ramach postępowania dyscyplinarnego przewidzianego ustawą.

Z omawianą gwarancją ściśle wiąże się kwestia niepołączalności urzędu sędziego. Ma ona bowiem przede wszystkim chronić sędziego przed prowadzeniem działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami rządzącymi funkcjonowaniem sądownictwa. Dodatkowo ma ona go zabezpieczać przed konfliktem interesów i pomóc w skoncentrowaniu się na wykonywaniu zadań sędziego. Konstytucja RP *explicite* przewidziała jedynie niemożność łączenia stanowiska sędziego ze sprawowaniem mandatu poselskiego lub senatorskiego (art. 103 ust. 2), a także z pełnieniem funkcji głowy państwa (art. 132). W szczególności nie odniosła ona do nich wymogów sformułowanych wobec Prezesa NIK i RPO, a mianowicie zakazu wykonywania innych zajęć zawodowych oraz zajmowania innego stanowiska, poza funkcją profesora szkoły wyższej. Oznacza

²²⁵ Por. L. Garlicki, komentarz do art. 178..., s. 1; W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 177; odmiennie – zob. P. Wiliński, P. Karlik, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *op. cit.*, t. II, s. 1039.

to większą swobodę ustawodawcy w szczegółowym określeniu zakazów odnoszących się do aktywności zawodowej sędziów.

7. Zakończenie

Poczynione powyżej refleksje wskazują, że prawo do sądu jest wspólnie jednym z najistotniejszych praw człowieka, gwarantowanym szeroko zarówno na poziomie konstytucyjnym, jak i prawnomiędzynarodowym. Pełni ono przy tym niejako funkcję pomocniczą w stosunku do innych praw i wolności, pozwalając ich dochodzić na drodze sądowej.

Treść prawa do sądu na gruncie Konstytucji RP wyznacza przede wszystkim jej art. 45, w którym jest mowa o prawie do rozpoznania sprawy przez sąd niezależny, niezawisły, bezstronny i właściwy w procedurze charakteryzującej się rzetelnością, jawnością oraz niezwłocznością. Postanowienia te gwarantuje szereg rozwiązań konstytucyjnych odnoszących się bezpośrednio do tego zagadnienia, jak i regulujących funkcjonowanie władzy sądowniczej. Ich analiza pozwala sformułować wniosek, że realizacja prawa do sądu została w wystarczający sposób zapewniona w przepisach konstytucyjnych, które albo są stosowane bezpośrednio, albo ograniczają swobodę regulacyjną ustawodawcy zwykłego. Ewentualne naruszenia prawa do sądu wynikają więc przede wszystkim z wad działania organów władzy sądowniczej (zwłaszcza w zakresie przewlekłości postępowań). Nie należy także zapominać, że stopień realizacji prawa do sądu zależy także od ogólnego poziomu praworządności w państwie – nawet najdalej idące gwarancje konstytucyjne nie będą bowiem miały praktycznego znaczenia, jeżeli władza ustawodawcza i wykonawcza nie będzie ich przestrzegać z powodu wyeliminowania w praktyce ustrojowej podstawowych gwarancji przestrzegania Konstytucji, takich jak np. sprawnie działający i niezależny Trybunał Konstytucyjny. W tym kontekście ewentualne działania legislatywy i egzekutywy wymierzone przeciwko

władzy sądowniczej należy postrzegać jako zagrożenie dla konstytucyjnych praw i wolności człowieka, w tym prawa do sądu. Odnosi się to także do regulacji przyjętych przez ustawodawcę w 2017 r. Nowelizacja²²⁶ ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa²²⁷ przewidująca wybór sędziów będących członkami KRS przez Sejm, a nie – jak do tej pory – przez członków samorządu sędziowskiego, wydaje się sprzeczna z normami konstytucyjnymi. Zasadniczą rolą Krajowej Rady Sądownictwa jest, zgodnie z art. 186 ust. 1 ustawy zasadniczej, stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Trudno jest oczekiwać, że funkcję taką będzie rzetelnie wypełniał organ powoływany niemal wyłącznie przez parlament. Nie można przy tym tego typu rozwiązań legislacyjnych usprawiedliwiać zasadą równoważenia się władz, o której mowa w art. 10 ust. 1 Konstytucji. Dozwala ona co prawda na pewną ingerencję pozostałych władz w funkcjonowanie sądownictwa, niemniej jednak treść art. 186 ust. 1 Konstytucji wyraźnie przyznaje pierwszeństwo w kształtowaniu wszelkich regulacji dotyczących Krajowej Rady Sądownictwa konkurencyjnym zasadom konstytucyjnym – tj. zasadom niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów.

Omawiane przepisy powinny budzić niepokój także z powodu szczegółowych rozwiązań proceduralnych w nich przewidzianych. Sędziowie do KRS są bowiem wybierani *en bloc*, na podstawie listy skonstruowanej przez komisję sejmową, na podstawie zgłoszeń dokonywanych przez wszystkie kluby poselskie, przy czym maksymalna liczba kandydatów jednego klubu może wynosić aż dziewięć osób. Oznacza to, że komisja sejmowa, zdominowana przez obóz posiadający większość w Sejmie, może skonstruować listę, w której znajdzie się aż dziewięciu kandydatów tego obozu. Co więcej, jeżeli obóz ten stanowi koalicję klubów parlamentarnych,

²²⁶ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3).

²²⁷ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 389 ze zm.).

kandydatów tych może być jeszcze więcej, klubom opozycyjnym ustawa gwarantuje bowiem jedynie po jednym kandydacie. Powyższym ustaleniom nie przeczy fakt, że ostatecznego wyboru ma dokonywać Sejm większością 3/5 głosów. Posłowie bowiem głosować będą jedynie nad przedstawioną listą, a jeśli nie uzyska ona poparcia – możliwe będzie jej poparcie większością bezwzględną²²⁸. Tym samym ustawodawca zwykły, pod fasadą skomplikowanych procedur wyborczych, przyznał obozowi rządzącemu prawo obsadzania większości (co najmniej dziewięciu z piętnastu) sędziowskich stanowisk w Krajowej Radzie Sądownictwa.

Powyższe ogólne refleksje na temat ostatnich działań ustawodawcy zwykłego powinny budzić niepokój, także z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji statusu jednostki. Ingerowanie w sferę niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów stanowi bowiem, jak już zostało wspomniane, formę ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu o cechach opisanych w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

²²⁸ Co w ogóle stawia pod znakiem zapytania sensowność pierwotnego wymogu 3/5 głosów, skoro jego niespełnienie nie skutkuje żadnymi istotnymi konsekwencjami – ustawa nie określa nawet terminu, w którym może odbyć się kolejne głosowanie, w którym obowiązuje już wymóg większości bezwzględnej.

Rozdział II

Nieodpłatna pomoc prawna jako element prawa do sądu w polskim porządku prawnym²²⁹

(Olga Hałub-Kowalczyk)

1. Wprowadzenie

W orzecznictwie zarówno sądów, jak i Trybunału Konstytucyjnego w Polsce wielokrotnie podnoszono, iż prawo do sądu nie ma charakteru absolutnego, co oznacza, że może być przedmiotem uzasadnionych prawnych ograniczeń²³⁰. Jednakże Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanowi równocześnie, iż przysługuje ono „każdemu”. Ustrojodawca posłużył się więc w tym przypadku najszerszą kategorią podmiotów uprawnionych do ochrony gwarantowanych im praw²³¹. Ten zamiar urzeczywistnia się także w innym z przepisów rangi konstytucyjnej stanowiącym, iż nikomu nie wolno zamykać drogi sądowej (tzw. negatywny aspekt prawa do sądu). Ta sprzeczność między normami ustawy

²²⁹ Przedłożone w niniejszym rozdziale rozważania, w zakresie, w jakim odnoszą się do przedsądowej pomocy prawnej, opierają się na odpowiednich fragmentach rozprawy doktorskiej O. Hałub, *Sformalizowany model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym w Polsce*, obronionej w czerwcu 2018 r. na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

²³⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2013 r., sygn. akt I OZ 1111/13; postanowienie SA w Krakowie z dnia 9 września 2013 r., sygn. akt III AUz 158/13.

²³¹ M. Zubik, *Podmioty konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2, s. 30.

zasadniczej a stanowiskiem judykatury w zakresie ograniczeń prawa do sądu ma jednakże wyłącznie pozorny charakter. Z konstytucyjnej zasady wyrażonej w art. 32 Konstytucji wynika, że wszyscy są równi wobec prawa i mają prawa do równego traktowania przez władze publiczne. Jednocześnie art. 32 ust. 2 stanowi o zakazie dyskryminowania w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Na ustawodawcę został więc nałożony obowiązek zapewnienia prawa do sądu każdemu, z poszanowaniem wszelkich odrębności podmiotowych danej jednostki. Ograniczenia w tym zakresie mogą być uzasadnione wyłącznie okolicznościami wskazanymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z tego też względu tytułowe prawo powinno przysługiwać także tym podmiotom, które ze względu na sytuację ekonomiczną mogłyby mieć ograniczony dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Podkreślał to Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że „dostęp do sądu musi być zagwarantowany z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, która zakazuje dyskryminowania z jakiegokolwiek przyczyny, w tym z przyczyny majątkowej”²³². Podstawowym instrumentem służącym realizacji tego zobowiązania władz państwa, w tym także zapewnieniu prawa do rzetelnego procesu²³³, jest nieodpłatna pomoc prawna. Określenie jej jako „nieodpłatnej” oznacza, iż beneficjenci nie uiszczają jakiegokolwiek opłaty z tytułu uzyskanego świadczenia²³⁴. Pomoc prawna jest finansowana ze środków budżetu państwa. Dzięki takiemu rozwiązaniu także osoby najuboższe mogą efektywnie dochodzić

²³² Wyrok TK z dnia 29 sierpnia 2006 r. sygn. akt SK 23/05, OTK ZU seria A, nr 8, poz. 94. Zob. także J. Gudowski, komentarz do art. 117 k.p.c., [w:] T. Erciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Postępowanie rozpoznawcze*, t. 1, Warszawa 2012, s. 531. Autor zwraca także uwagę na dorobek orzeczniczy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także regulacje prawa międzynarodowego, z których wynika nakaz zapewnienia osobom ubogim prawa do ochrony prawnej, jak np. Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 8 stycznia 1993 r. Nr R [93].

²³³ Zob. szerzej: A Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012.

²³⁴ Zob. szerzej: B. Paxford, R. Rynkun-Werner, M. Wasylkowska-Michór, *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej. Komentarz*, Warszawa 2016.

swoich praw zarówno przed organami administracji publicznej, jak i wymiaru sprawiedliwości, będąc reprezentowanymi przez profesjonalnych pełnomocników.

Na potrzeby niniejszej monografii nieodpłatna pomoc prawna została przedstawiona dychotomicznie poprzez wyeksponowanie jej w ujęciach: przedsądowym oraz sądowym. W ramach pierwszej grupy szczególną rolę pełni usługa publiczna zapewniająca dostęp do przedsądowego poradnictwa prawnego, uruchomiona w Polsce 1 stycznia 2016 r. na podstawie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej (dalej: ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej)²³⁵. Należy przy tym podkreślić, że analiza tych rozwiązań systemowych nie może nastąpić bez uwzględnienia aktywności poradniczej wybranych podmiotów, zarówno publicznych, jak i niepublicznych, świadczących przedsądową pomoc prawną jeszcze przed wejściem w życie w/w ustawy. Z tego też względu w ramach badań przedstawiono działalność m.in instytucji pomocy społecznej oraz rzeczników praw²³⁶, które dzięki rozbudowanej strukturze i charakterowi działalności umożliwiły osobom potrzebującym najszerszy dostęp do porady prawnej jeszcze przed wejściem w życie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej²³⁷. Następnie odniesiono się do aktywności podmiotów

²³⁵ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej od 1 stycznia 2019 r. rozszerza swój zakres przedmiotowy, wskutek którego dokonano także nowelizacji jej tytułu – Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 294). Por. A. S. Bartnik, K. J. Kowalska, *Nieodpłatna pomoc prawna*, Warszawa 2019.

²³⁶ Chodzi tu w szczególności o Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Finansowego, Rzecznika Praw Pacjenta, rzeczników konsumentów.

²³⁷ Przed wejściem w życie ustawy z dnia 8 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej prowadzono badania nad próbą wypracowania modelowego dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, uwzględniając aktywność podmiotów publicznych i niepublicznych na niwie poradniczej. Na temat tego zagadnienia zob. szerzej: M. J. Skrodzka (red.), *System poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Wdrażanie rozwiązań modelowych*, Warszawa 2014; G. Wiaderek, P. Maranowski, *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie w Polsce. Propozycja rozwiązań instytucjonalno-prawnych oraz założeń polityki państwa. Materiał konferencyjny*, Warszawa 2013; Ł. Bojarski, [w:] G. Wiaderek (red.), *Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty, innowacje*, Warszawa 2014; Ł. Bojarski, *Dostępność nieodpłatnej*

niepublicznych zapewniających przedsądowe wsparcie prawne, zwłaszcza dedykowane określonym grupom społecznym narażonym w sposób szczególny na wykluczenie społeczne (ofiary przestępstw, obcokrajowcy, uchodźcy).

Należy zasygnalizować, że przeprowadzona w ramach niniejszego rozdziału próba charakterystyki rozwiązań systemowych w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym w Polsce uwzględniła najnowsze zmiany legislacyjne, które weszły w życie w dniu 1 stycznia 2019 r.

W drugiej części rozdziału przedstawiono koncepcje pomocy prawnej z urzędu w postępowaniach: sędowo-administracyjnym, cywilnym oraz karnym. Problematyka ta była wprawdzie już podejmowana na gruncie prawoznawstwa²³⁸, jednakże niniejsze badania bazują w głównej mierze na najnowszym (po 2000 roku) dorobku orzeczniczym sądów i Trybunału Konstytucyjnego. Dzięki temu umożliwią one rozszerzenie dotychczasowej perspektywy badawczej oraz wskazanie najczęściej występujących problemów i tendencji w aktualnej praktyce działania wymiaru sprawiedliwości.

2. Przedsądowa pomoc prawna

Współczesne standardy świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej wyznaczają nowe kierunki rozwoju tej usługi. Pomoc prawna, rozumiana dotychczas jako instrument państwa stanowiący urzeczywistnienie prawa

pomocy prawnej. Raport z monitoringu, Warszawa 2003; Ł. Bojarski, P. Maranowski, A. Witkowska, *Wybrane krajowe i zagraniczne instytucje zajmujące się problematyką poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, Warszawa 2012; P. Maranowski, A. Witkowska, *Krajowe podmioty udzielające porad i informacji prawnych i obywatelskich*, Warszawa 2012.

²³⁸ Jedną z najnowszych publikacji poświęconą zagadnieniu pomocy prawnej z urzędu na gruncie postępowań sądowych jest: R. Rynkun-Werner, *Niezależna adwokatura a efektywna pomoc prawna z urzędu*, Warszawa 2016.

do sądu²³⁹ wyłącznie poprzez ustanowienie pełnomocnika z urzędu dla osób, których sytuacja finansowa uniemożliwia nieskrępowaną obronę ich interesów przed niezawisłym organem, a także zwolnienie od kosztów sądowych, zawęży perspektywę, ograniczając się jedynie do pomocy na etapie sądowym. Tymczasem zagwarantowanie dostępu do przedsądowej, nieodpłatnej porady prawnej także może warunkować realizację gwarancji wynikających z art. 45 Konstytucji RP i umożliwiać dostęp do wymiaru sprawiedliwości²⁴⁰.

Poza określonymi we wstępie kategoriami podmiotów gwarantujących dostęp do nieodpłatnej porady prawnej także organy administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego są zobowiązane do zapewnienia jednej z form pomocy prawnej w znaczeniu wąskim, tzn. wyłącznie dostępu do informacji prawnej w ramach już toczącego się postępowania. Przybiera on postać tzw. publicznego obowiązku informacyjnego²⁴¹ i wynika z art. 9 k.p.a. Przepis ten stanowi o udzieleniu należytej i wyczerpującej informacji przez organy administracji publicznej o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ

²³⁹ Zob. szerzej: A. Szyszka, *Pomoc prawna jako realizacja prawa do sądu*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. II, Warszawa 2014, s. 645-657; M. Lewandowski, *Problematyka bezpłatnej pomocy prawnej w RP na tle prawa do sądu*, „Monitor Prawniczy” 2009, nr 21; G. Rząsa, *Konstytucyjne aspekty pomocy prawnej udzielanej osobom ubogim*, „Przegląd Legislacyjny” 2005, nr 3-4; O. Hałub, *Konstytucyjne gwarancje prawa do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 4, s. 68-79.

²⁴⁰ O bliskiej korelacji dostępu do przedsądowej pomocy prawnej oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości wypowiedział się w 2013 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, stwierdzając, iż „dostęp do pomocy prawnej na etapie przedsądowym powiązany jest z zagadnieniem rzeczywistego i efektywnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, który to wymóg ma swoje oparcie w dokumentach międzynarodowych” – <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7FCE8F8D> [dostęp: 30.11.2015].

²⁴¹ Określany jest on również jako „zasada udzielania informacji”, a także „zasada czuwania przez organ administracji nad interesem strony i innych osób biorących udział w postępowaniu”. Zob. szerzej: M. Wierzbowski, komentarz do art. 9, [w:] M. Wierzbowski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008, s. 24.

na ustalenie praw i obowiązków stron, będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Już z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, iż zapewnienie informacji prawnej jest formą realizacji obowiązku nałożonego na organy administracji publicznej obok informacji faktycznej²⁴². W literaturze przedmiotu podnosi się, iż informacja ma służyć „załatwieniu sprawy administracyjnej”²⁴³, a obowiązek organu dotyczy praw i obowiązków wynikających zarówno z prawa materialnego, jak i procesowego²⁴⁴. Co istotne, zobowiązanie to nie zostaje uznane za wypełnione w przypadku samego wskazania odpowiedniego przepisu. Organ powinien dokonać wszelkich niezbędnych wyjaśnień dotyczących przedmiotowego przepisu w sprawie oraz udzielić odpowiednich wskazówek²⁴⁵, co ma przeciwdziałać negatywnym skutkom niezajomości przepisów prawa przez obywateli. Nie należy jednakże utożsamiać tej czynności ze świadczeniem porady prawnej w znaczeniu szerokim. Ta perspektywa zakłada bowiem udzielenie wskazówki o możliwych sposobach postępowania ze wskazaniem tego, który byłby dla petenta najkorzystniejszy. Obowiązek wynikający z art. 9 k.p.a. wpisuje się w szerszy kontekst prawa do dobrej administracji, obok takich uregulowań jak art. 6 (zasada praworządności), art. 8 (zasada pogłębiania zaufania), czy art. 10-12 stanowiących o udziale stron w postępowaniu, zasadzie przekonywania w postępowaniu administracyjnym czy szybkości postępowania. Z tego też względu obowiązek udzielenia informacji prawnej stanowi jedną z głównych zasad postępowania administracyjnego²⁴⁶. Formuła przedsądowej pomocy prawnej występująca w kodeksie

²⁴² J. Borkowski określa tę zasadę mianem zasady obowiązku organów administracji publicznej udzielania informacji faktycznej i prawnej. Zob. szerzej: J. Borkowski, komentarz do art. 9, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.

²⁴³ K. Wojciechowska, komentarz do art. 9, [w:] M. Wierzbowski, A Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2011, s. 57.

²⁴⁴ *Ibidem*.

²⁴⁵ *Ibidem*.

²⁴⁶ *Ibidem*.

postępowania administracyjnego oznacza wyjaśnienie całokształtu okoliczności prawnych związanych z danym stanem faktycznym i nie stanowi poradnictwa prawnego²⁴⁷ w znaczeniu *sensu largo*.

Nieodpłatna pomoc prawna jest zapewniana także w ramach systemu pomocy społecznej na podstawie ustawy o pomocy społecznej²⁴⁸. Wyróżnia ona dwa rodzaje świadczeń, tj. świadczenia pieniężne i niepieniężne. Do drugiej kategorii zaliczono tzw. poradnictwo specjalistyczne. Składają się na nie: poradnictwo prawne, psychologiczne i rodzinne (art. 46). Ustawodawca nie utworzył jednakże zamkniętego katalogu tych świadczeń, dopuszczając tym samym możliwość udzielenia wsparcia także w innych obszarach życia społecznego. Ustawa stanowi, że poradnictwo specjalistyczne jest zapewniane osobom i rodzinom mającym trudności lub wykazującym potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych. W związku z tym pomoc prawna w ramach pomocy społecznej może przysługiwać bez względu na posiadany dochód²⁴⁹ i stanowić jeden ze środków służących realizacji celów pomocy

²⁴⁷ Do tego zagadnienia odniósł się także WSA w Gdańsku, stwierdzając, iż „obowiązek informowania stron, określony w art. 9 k.p.a., nie oznacza wymogu udzielania stronie porad prawnych o konsekwencjach zaistnienia wszelkich, hipotetycznych stanów faktycznych dotyczących jej sytuacji prawnej, w szczególności gdy określone okoliczności faktyczne mogą stanowić podstawę do wszczęcia odrębnego postępowania administracyjnego z udziałem strony” (zob. szerzej: wyrok WSA z dnia 8 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 772/11).

²⁴⁸ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t. j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1507).

²⁴⁹ Takie rozwiązanie pozornie zdaje się nie wypełniać w pełni celu, dla którego utworzono w/w instrument. Zgodnie z art. 3 ustawy o pomocy społecznej pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym, których w/w osoby nie są w stanie pokonać przy wykorzystaniu własnych uprawnień, zasobów i możliwości. Ma to nastąpić poprzez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. Z powyższej nakreślonego charakteru pomocy społecznej wynika, że służy ona podmiotom znajdujących się w sytuacjach extraordinaryjnych, a cechą determinującą ich pozycję jest z reguły brak odpowiednich środków do życia. Tym samym zapewnienie poradnictwa specjalistycznego każdemu bez względu na status majątkowy może stanowić ograniczenie w dostępie do tego świadczenia dla osób realnie potrzebujących tej pomocy. Jednakże należy mieć na uwadze, że ze

społecznej²⁵⁰. Zgodnie z regulacją ustawową przyszyły świadczeniobiorca musi wykazać kumulatywne ziszczenie się dwóch przesłanek, tzn. wystąpienie tzw. trudnej sytuacji życiowej oraz brak zdolności do samodzielnego pokonania jej przy wykorzystaniu własnych możliwości. W tym przypadku uzyskiwany dochód nie stanowi więc bezpośredniego kryterium dostępu do poradnictwa prawnego. Poradnictwo prawne może więc być przykładowo świadczone w związku z podjęciem tzw. interwencji kryzysowej²⁵¹ bądź pełnić rolę jednej z form pomocy przysługujących cudzoziemcowi²⁵².

Poradnictwo zapewniane w ramach pomocy społecznej jest realizowane poprzez udzielenie informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego oraz ochrony praw lokatorów (art. 46 ust. 2). Zakres pomocy prawnej został przedmiotowo ograniczony jedynie do tych gałęzi prawa, które ściśle korespondują z zapewnieniem potrzeb bytowych rodziny²⁵³.

świadczeń pomocy społecznej mogą korzystać także podmioty dobrze sytuowane, a które wymagają wsparcia w ramach pomocy społecznej, jak ma to miejsce np. w przypadku interwencji kryzysowych. Uzasadnia to brak wprowadzenia kryterium majątkowego. O celach pomocy społecznej zob. szerzej: S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008; B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Pomoc społeczna. Wybrane instytucje pomocy rodzinie i dziecku*, Warszawa 2013, s. 39 i n.

²⁵⁰ P. Daniel, A. Skromra, J. Szuma, *Kompleksowy przewodnik po świadczeniach z pomocy społecznej*, Wrocław 2015, s. 64.

²⁵¹ Zgodnie z art. 46 ustawy o pomocy społecznej jest to zespół interdyscyplinarnych działań podejmowanych na rzecz osób i rodzin będących w stanie kryzysu. Celem interwencji kryzysowej jest przywrócenie równowagi psychicznej i umiejętności samodzielnego radzenia sobie, a dzięki temu zapobieganie przejściu reakcji kryzysowej w stan chronicznej niewydolności psychospołecznej.

²⁵² W przypadku świadczeń przysługujących cudzoziemcom ustawa o pomocy społecznej przewiduje, że okres ich udzielania wynosi maksymalnie 12 miesięcy.

²⁵³ W praktyce jednak w punktach poradniczych jest świadczona także pomoc z zakresu całego prawa cywilnego, w tym także np. prawa pracy. W takich przypadkach wątpliwości może budzić kwestia ewentualnej odpowiedzialności za udzielaną informację prawną. Skoro ustawa upoważnia prawnika do świadczenia wsparcia jedynie w obszarze trzech gałęzi wskazanych w art. 46 ust. 2 i tworzących katalog zamknięty, należy domniemywać, iż intencją ustawodawcy było ograniczenie zakresu poradnictwa prawnego do spraw ściśle związanych ze świadczeniami pomocy społecznej. Jednakże nieuwzględnienie

Ponadto z ustawy wynika wprost, iż pomoc prawna ogranicza się wyłącznie do udzielenia informacji prawnej. Oznaczałoby to, że osoba udzielająca pomocy informuje zainteresowaną osobę o istniejącym stanie prawnym. Tym samym nie udziela porady prawnej, przez którą należy rozumieć przedstawienie propozycji rozwiązania kwestii problemowej w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego. Należy uznać, że literalne brzmienie omawianego przepisu prowadzi do wniosku, że poradnictwo prawne ogranicza się do udzielenia informacji prawnej.

Poradnictwo prawne w ramach pomocy społecznej jest świadczone w gminach przez ośrodki pomocy społecznej, natomiast w powiatach przez Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie²⁵⁴. Są to jednostki organizacyjne utworzone na mocy ustawy o pomocy społecznej, których zadaniem jest wykonywanie zadań pomocy społecznej²⁵⁵. W ramach ich działalności pomoc prawną świadczą tzw. konsultanci prawni bądź adwokaci lub radcowie prawni, z którymi gmina lub powiat zawiera odpowiednie umowy w celu uzyskania zlecenia na wykonywanie poradnictwa²⁵⁶. Następnie dane dotyczące podmiotu świadczącego pomoc prawną powinny znaleźć się w rejestrze jednostek specjalistycznego poradnictwa,

wszystkich gałęzi prawa cywilnego (np. prawo pracy, prawo spadkowe) może w efekcie spowodować brak realizacji celów, dla których poradnictwo specjalistyczne zostało utworzone. O zakresie przedmiotowym poradnictwa prawnego zob. szerzej: W. Maciejko, komentarz do art. 46, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 215.

²⁵⁴ W przypadku miast na prawach powiatu zadania powiatowych centrów pomocy rodzinie realizują miejskie ośrodki pomocy rodzinie (art. 112 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). O katalogu zadań zob. szerzej: B. Szatur-Jaworska, hasło: powiatowe centra pomocy rodzinie, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Polityka społeczna gmin i powiatów. Kompendium wiedzy o instytucjach i procedurach*, Warszawa 2011, s. 21-22.

²⁵⁵ Por. art. 112 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

²⁵⁶ Z chwilą zawarcia umowy dochodzi do przekazania przez powiat realizacji zadania w zakresie poradnictwa prawnego. Wówczas świadczący pomoc prawną uzyskuje status jednostki specjalistycznego poradnictwa. Dopiero wówczas aktualizuje się obowiązek wpisu do rejestru prowadzonego przez wojewodę. Zob. szerzej: wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 30 października 2013 r., sygn. akt II SA/Rz 815/13.

prowadzonego przez wojewodę²⁵⁷. Nadzór nad działalnością tych jednostek sprawuje starosta powiatowy²⁵⁸.

Do drugiej grupy podmiotów świadczących przedśadową pomoc prawną należy zaliczyć rzeczników praw, których działalność jest finansowana z budżetu państwa: Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika konsumentów, a także Rzecznika Finansowego oraz Rzecznika Praw Pacjenta. Ponadto obok nich funkcjonują również rzecznicy, którzy nie działają na szczeblu centralnym, a środki na ich działalność nie pochodzą ze środków publicznych – Rzecznik Praw Osób Ubezpieczonych czy Rzecznik Praw Osób Uzależnionych. Cechą wspólną łączącą te podmioty jest podejmowanie działań na rzecz ochrony prawnej dedykowanych do zawężonego kręgu adresatów. Wynika to z faktu, iż świadczone poradnictwo prawne jest ograniczone przedmiotowo do obszaru właściwości określonego rzecznika. Świadczeniobiorcami są każdorazowo osoby fizyczne bez względu na uzyskiwane dochód.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest konstytucyjnym organem, którego zadaniem jest stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela²⁵⁹. Jest on zobligowany do podjęcia czynności w przypadku

²⁵⁷ Nie może zatem dojść do uprzedniego wpisania podmiotu do rejestru bez wykazania faktu zawarcia umowy z powiatem. Potwierdza to Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzając, iż „wpisanie danego podmiotu do rejestru jednostek specjalistycznego poradnictwa jest czynnością wtórną w stosunku do nabycia uprawnień do realizacji zleconego zadania (m.in. specjalistycznego poradnictwa prawnego). Najpierw to podmiot publiczny winien zlecić podmiotowi niepublicznemu realizację całego zdania z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji, lub też jednostka niepubliczna winna zostać włączona w realizację określonego zadania i w tym zakresie uzyskać dofinansowanie. Dopiero po przedłożeniu przez taki podmiot m.in. umowy z jednostką samorządu terytorialnego w sprawie zlecenia realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej, w którym mieści się prowadzenie specjalistycznego poradnictwa określonego w art. 46 ustawy, dany podmiot może uzyskać wpis do rejestru jednostek specjalistycznego poradnictwa” (zob. wyrok NSA z dnia 10 lipca 2015 r., sygn. akt I OSK 185/14).

²⁵⁸ Art. 112 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej.

²⁵⁹ Konstytucja w art. 208 ust. 1 stanowi, że Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach

powzięcia informacji dotyczącej naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych, w tym również stoi na straży realizacji zasady równego traktowania²⁶⁰. Jednocześnie jednak, działając przy pomocy Biura RPO, świadczy on pomoc prawną w zakresie poradnictwa prawnego za pośrednictwem tzw. infolinii obywatelskiej, działającej od kwietnia 2012 r. W jej ramach obywatel²⁶¹ może uzyskać informacje o przysługujących mu prawach, możliwościach rozwiązania określonej sprawy, dotyczącej naruszenia wolności i praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem spraw antydyskryminacyjnych, a także o sposobie złożenia wniosku do RPO²⁶². Do niewątpliwych wad infolinii obywatelskiej należy zaliczyć fakt, iż jej obsługa nie została zlecona Biurom Pełnomocników Terenowych RPO, które będąc bliżej obywatela, byłyby w stanie wypełniać za pośrednictwem infolinii także role edukacyjne²⁶³.

normatywnych. Natomiast zgodnie z ustawą o Rzeczniku Praw Obywatelskich stoi on na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania. Zob. szerzej: J. Arcimowicz, *Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2001; J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich – aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003; N. Banaszak, *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec administracji samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013; B. Szmulik, M. Paździor, *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2014, s. 255-267; A. Deryng, *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014; N. Banaszak, *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec administracji samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013.

²⁶⁰ Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2179).

²⁶¹ Z infolinii obywatelskiej formalnie nie mogą korzystać cudzoziemcy. To ograniczenie podmiotowe nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia, zważywszy na to, iż zgodnie z art. 80 polskiej Ustawy Zasadniczej „każdy” ma prawo zwrócenia się do RPO z wnioskiem o pomoc w zakresie ochrony konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw.

²⁶² <https://www.rpo.gov.pl/pl/infolinia> [dostęp: 02.11.2018].

²⁶³ Dotychczas działają one jedynie w Gdańsku, Katowicach i we Wrocławiu. Wprowadzenie biur terenowych gwarantuje łatwiejszy dostęp do pomocy prawnej. Możliwość osobistego kontaktu z osobą udzielającą porady zachęca do korzystania z tego typu usług, a także zapewnia ich lepszą jakość. Do zadań biur terenowych należy m.in. udzielanie informacji dotyczących przysługujących środków ochrony wolności i praw, w tym informacji

Z tego też względu dostępność do porady może być znacząco utrudniona²⁶⁴.

Należy jednak podkreślić, że zakres przedmiotowy udzielanych porad jest szeroki. Dotyczy naruszenia wolności i praw gwarantowanych w Konstytucji lub innych aktach normatywnych²⁶⁵. W przypadku uznania się przez RPO za niewłaściwego do zbadania określonej kwestii powinien on skierować obywatela do właściwego podmiotu.

Kolejnym organem ochrony prawnej, świadczącym nieodpłatną pomoc prawną na etapie przedsądowym, jest Rzecznik Praw Dziecka (dalej: RPD), utworzony na mocy art. 72 ust. 4 Konstytucji. Zgodnie z brzmieniem ustawowym²⁶⁶ stoi on na straży praw dziecka określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Konwencji o prawach dziecka²⁶⁷ i innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców. Działalność RPD jest skoncentrowana przede wszystkim na ochronie prawa do życia i ochrony zdrowia, prawa do wychowania w rodzinie, prawa do godziwych warunków socjalnych, a także prawa do nauki, przy czym nie jest to katalog zamknięty. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku RPO, także na RPD nie nałożono ustawowego obowiązku świadczenia przedsądowej pomocy prawnej. Jednakże kompetencje w tym zakresie może on wykonywać przy pomocy Biura. Do jego zadań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym zaliczono udzielanie informacji i prowadzenie doraźnych interwencji w sprawach dotyczących naruszania praw dziecka zgłaszanych do Rzecznika.

o obowiązującym stanie prawnym, kompetencji RPO oraz sposobach ich realizacji. Petenci mogą zgłaszać się do biur terenowych zarówno osobiście, jak i telefonicznie.

²⁶⁴ Z informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, iż corocznie z infolinii korzysta 35-40 tys. osób – <https://www.rpo.gov.pl/> [dostęp: 25.10.2018].

²⁶⁵ Przyjmuje się, że pojęciu „akt normatywny” należy nadać najszersze z możliwych znaczeń i rozumie się przez to każdy akt normatywny, zarówno powszechnie, jak i wewnętrznie obowiązujący.

²⁶⁶ Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. z 2017 r. poz. 992).

²⁶⁷ Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.)

Rzecznik Praw Dziecka podejmuje także szereg inicjatyw mających na celu upowszechnienie praw dziecka oraz wzrost świadomości prawnej, realizując obowiązek wynikający z art. 3 ust. 5 ustawy. W tym celu RPD współpracuje także z organizacjami pozarządowymi²⁶⁸.

Kolejnym podmiotem aktywnie działającym w zakresie poradnictwa prawnego jest rzecznik konsumentów działający na mocy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów²⁶⁹. Wykonuje on zadania samorządu terytorialnego w obszarze ochrony praw konsumenta. Do jego zadań ustawa w art. 42 zalicza: zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów, składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów, występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów. Ponadto rzecznik współdziała z właściwymi miejscowo delegaturami Urzędu oraz organami Inspekcji Handlowej i organizacjami konsumenckimi. Może także wykonywać inne zadania przekazane mu na podstawie innych ustaw. Rzecznik konsumentów dysponuje ponadto prawem do wytaczania powództw na rzecz konsumentów oraz możliwością przystąpienia za ich zgodą do toczącego się postępowania w sprawach z zakresu ochrony praw konsumenta. Jest również uprawniony do pełnienia roli oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów. Do obowiązków rzecznika należy też zaliczyć działalność sprawozdawczą przed starostą lub prezydentem miasta, a także sygnalizacyjną (względem delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta). Spektrum zadań tego podmiotu jest szerokie²⁷⁰. Pierwszą spośród wymienionych kompetencji rzecznika jest

²⁶⁸ <http://brpd.gov.pl/aktualnosci/informacja-o-dzialalnosci-rpd-w-2017-r-oraz-uwagi-o-stanie-przestrzegania-praw-dziecka> [dostęp: 02.10.2018].

²⁶⁹ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 369).

²⁷⁰ W orzecznictwie wskazywano, że status powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów jest specyficzny. Nie można go bowiem uznać za organ administracji publicznej

zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego. Z systematyki art. 42 ustawy wynika, że zagwarantowanie dostępu do porady prawnej oraz informacji prawnej pełni pośród ustawowych zadań rzecznika szczególną rolę²⁷¹, przy czym poradnictwo może być świadczone wyłącznie sektorowo, tj. ograniczając się jedynie do spraw konsumenckich. Rzecznik nie jest obowiązany do świadczenia poradnictwa osobiście. Odpowiada on jedynie za jego zapewnienie. Pomoc prawna może być więc udzielana przez pracowników biura rzecznika. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że udzielanie informacji prawnej ma charakter pomocy prewencyjnej poprzez udzielenie informacji o obowiązującym prawie²⁷². Poradnictwo ma zaś charakter następczy²⁷³, ponieważ służy rozwiązaniu już powstałego sporu lub niejasności. W takim rozumieniu pomoc prawna prewencyjna pełni także rolę edukacyjną. Dowodem dużej aktywności rzecznika na niwie poradniczej jest fakt, iż według ostatniego sprawozdania z działalności powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów za 2017 rok udzielono łącznie 447 482 porad²⁷⁴.

Podmiotem prowadzącym działalność w zakresie poradnictwa prawnego jest również Rzecznik Finansowy (dalej: RF), który na mocy ustawy z dnia 8 sierpnia 2015 r. zastąpił dotychczas funkcjonującego Rzecznika Ubezpieczonych (w latach 1998-2015). Jego działalność na niwie

ani organ powiatu, lecz wyłącznie jako pracownika samorządowego [w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych – przyp. O.H.]. Zgodnie z ustawą podmiotem właściwym do nawiązania stosunku pracy z rzecznikiem konsumentów jest starosta (w miastach na prawach powiatu – prezydent miasta). Jednocześnie rzecznik jest bezpośrednio podporządkowany staroście (prezydentowi miasta). Ustawodawca dopuścił możliwość organizacyjnego wyodrębnienia rzecznika w starostwie, a także realizacji przez niego zadań przy pomocy podległego mu biura (zob. postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 30 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Po 809/16).

²⁷¹ S. Koroluk, A. Powałowski, komentarz do art. 42, [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 1141.

²⁷² M. Radwański, komentarz do art. 42, [w:] A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 796.

²⁷³ *Ibidem*.

²⁷⁴ <https://uokik.gov.pl/rzeczniczy.php> [dostęp: 06.11.2018].

poradniczej przyjmuje jednak specyficzny charakter. Ustawa regulująca status oraz kompetencje RF nie przyznaje mu uprawnień do świadczenia poradnictwa prawnego²⁷⁵. Jednakże za pośrednictwem biura zapewnia on tę usługę poprzez prowadzenie poradnictwa elektronicznego oraz eksperckich dyżurów telefonicznych²⁷⁶. Dotyczą one spraw z zakresu zabezpieczeń społecznych, prawa bankowego i rynku kapitałowego. Nie istnieją jednakże terenowe biura rzecznika, do których petent mógłby zgłosić się osobiście.

Podobny do powyższego modelu działania w zakresie poradnictwa prawnego oferuje także Rzecznik Praw Pacjenta. Ustawa określa go jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach ochrony praw pacjentów, zakreślając przy tym szeroki wachlarz jego kompetencji²⁷⁷. Ustawodawca nie wskazał jednak na obowiązek świadczenia

²⁷⁵ Zgodnie z ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i Rzeczniku Finansowym (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2038) do zadań rzecznika należy podejmowanie działań w zakresie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego, których interesy reprezentuje, a w szczególności: rozpatrywanie wniosków w indywidualnych sprawach, wniesionych na skutek nieuwzględnienia roszczeń klienta przez podmiot rynku finansowego w trybie rozpatrywania reklamacji; rozpatrywanie wniosków dotyczących niewykonania czynności wynikających z reklamacji rozpatrzonej zgodnie z wolą klienta w terminie, o którym mowa w art. 9 pkt 4; opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania podmiotów rynku finansowego; występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania rynku finansowego; informowanie właściwych organów nadzoru i kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podmiotów rynku finansowego; inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej w dziedzinie ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego.

²⁷⁶ W 2017 r. za pośrednictwem biura Rzecznika Finansowego udzielono ponad 13 tysięcy porad, https://rf.gov.pl/files/22778_5317_Sprawozdanie_Rzecznika_Finansowego_za_2017_r_.pdf [dostęp: 05.11.2018 r.].

²⁷⁷ Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1127). Zgodnie z art. 47 ustaw do zakresu działań Rzecznika należy prowadzenie postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów, prowadzenie postępowań w trybie art. 50-53, w sprawach cywilnych wykonywanie zadań określonych w art. 55, opracowywanie i przedkładanie Radzie Ministrów projektów aktów prawnych dotyczących ochrony praw pacjenta, występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę aktów prawnych w zakresie ochrony praw pacjenta, opracowywanie i wydawanie publikacji oraz programów

poradnictwa prawnego w zakresie ochrony praw pacjenta. Ze względu na powszechny charakter korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej wydaje się, że jest to zaniechanie ustawodawcy, które w znaczący sposób utrudnia pacjentom możliwość dochodzenia swoich praw. Rzecznik Praw Pacjenta oferuje przedsądową pomoc prawną jedynie w drodze poradnictwa telefonicznego. Brak nałożenia na Rzecznika obowiązku świadczenia poradnictwa np. przy wybranych placówkach medycznych jest tym bardziej nieuzasadniony, iż ustawa w art. 11 przewiduje prawo pacjenta do informacji o swoich prawach. Wprawdzie z w/w przepisu wynika, że zobowiązany do zapewnienia takiej informacji jest podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych, jednakże w przypadku braku realizacji przez niego tego obowiązku pacjentowi zamyka się drogę do powzięcia informacji o swoich prawach. Jedyny wyjątek w tym zakresie dotyczy pacjentów szpitali psychiatrycznych. W biurze Rzecznika Praw Pacjenta doszło do utworzenia funkcji Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego. Jest to podmiot podległy Rzecznikowi Praw Pacjenta, będący pracownikiem jego biura. Stanowisko to zostało wprowadzone na mocy ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego²⁷⁸.

edukacyjnych popularyzujących wiedzę o ochronie praw pacjenta, współpraca z organami władzy publicznej w celu zapewnienia pacjentom przestrzegania ich praw, w szczególności z ministrem właściwym do spraw zdrowia, przedstawianie właściwym organom władzy publicznej, organizacjom i instytucjom oraz samorządom zawodów medycznych ocen i wniosków zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony praw pacjenta, współpraca z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi, do których celów statutowych należy ochrona praw pacjenta, współpraca w zakresie przestrzegania praw pacjenta z podmiotami udzielającymi świadczeń zdrowotnych, analiza skarg pacjentów w celu określenia zagrożeń i obszarów w systemie ochrony zdrowia wymagających naprawy, wykonywanie innych zadań określonych w przepisach prawa lub zleconych przez Prezesa Rady Ministrów.

²⁷⁸ Zgodnie z tą nowelizacją do zadań Rzecznika Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego należy w szczególności pomoc w dochodzeniu praw w sprawach związanych z przyjęciem, leczeniem, warunkami pobytu i wypisaniem ze szpitala psychiatrycznego, wyjaśnianie lub pomoc w wyjaśnianiu ustnych i pisemnych skarg tych osób, współpraca z rodziną, przedstawicielem ustawowym, opiekunem prawnym lub faktycznym tych osób, inicjowanie i prowadzenie działalności edukacyjnoinformacyjnej w zakresie praw osób korzystających ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez szpital psychiatryczny. Zob. szerzej: art. 10b ustawy o ochronie zdrowia psychicznego – t. j. Dz. U z 2018 r. poz. 1878 oraz Rozporządzenie

W myśl rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie szczegółowego trybu i sposobu działania Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego²⁷⁹ do jego zadań należy m.in. zapewnienie pacjentowi dostępu do informacji prawnej, przy czym działania rzecznika mogą dotyczyć tylko osób hospitalizowanych w danej placówce.

Obok aktywnej roli rzeczników w zakresie świadczenia pomocy przedsądowej w Polsce nieodpłatny dostęp do tej usługi gwarantują także inne organy ochrony prawnej, jak np. sądy (za pośrednictwem biur obsługi interesanta), prokuratura czy urzędy. Przedsądowe poradnictwo stanowi jednakże dla nich jedną z kompetencji o charakterze marginalnym.

Trzecią grupą podmiotów, które pełnią w Polsce istotną rolę w zakresie nieodpłatnego poradnictwa prawnego, są organizacje pozarządowe. Ustawodawca rozumie pod tym pojęciem podmioty niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, a także osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z wyjątkami określonymi w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie²⁸⁰. Należy jednakże nadmienić, że brak jest jednolitej terminologii w zakresie nazewnictwa organizacji pozarządowych²⁸¹.

Ministra Zdrowia z dnia 13 stycznia 2006 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu działania Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego – Dz. U. z 2006 r. Nr 16, poz. 126.

²⁷⁹ *Ibidem*.

²⁸⁰ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 688). Zob. szerzej: A. Ceglarski, *Organizacje pożytku publicznego*, Warszawa 2005, s. 12-14; J. Blicharz, A. Huchla, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 30-31; J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 45.

²⁸¹ J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 72.

Ze względu na to, iż do 2016 r. w Polsce nie obowiązywały systemowe gwarancje dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przed sądowym, organizacje pozarządowe były jednymi z najważniejszych podmiotów świadczących poradnictwo. Ich rola jest tym większa, iż co do zasady zapewniają one wsparcie prawne każdemu, bez względu na uzyskiwany dochód²⁸². Ponadto organizacje pozarządowe podejmują inicjatywy oraz tworzą w swoich strukturach punkty poradnicze dedykowane osobom, których prawa są narażone w sposób szczególny na naruszenie. Chodzi tu zwłaszcza o kobiety, ofiary przestępstw, cudzoziemców, w tym uchodźców, osoby uzależnione. W ramach działalności organizacji pozarządowych wyodrębnia się także aktywność rzeczników. Na takiej zasadzie utworzono pilotażową funkcję Rzecznika Praw Osób Starszych. Jest to oddolna inicjatywa powstała na terenie jednego województwa²⁸³, której zadaniami są koordynacja działań na rzecz osób starszych, reprezentowanie ich interesów wobec władz administracyjnych oraz interwencje w przypadku naruszenia ich praw²⁸⁴. W ramach organizacji pożytku publicznego działa m. in. Rzecznik Praw Osób Uzależnionych²⁸⁵.

Rewolucyjną zmianę na rynku nieodpłatnych usług poradniczych w Polsce wprowadzono do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 8 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej²⁸⁶.

²⁸² Przykładowo należy wskazać na Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych bądź Biura Poradnictwa Obywatelskiego, które nie wprowadzają dla swoich klientów kryterium majątkowego.

²⁸³ Rzecznik Praw Osób Starszych został powołany przez Federację Organizacji Społecznych Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

²⁸⁴ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-praw-os%C3%B3b-starszych-wojew%C3%B3dztwa-warmi%C5%84sko-mazurskiego> [dostęp: 02.06.2017].

²⁸⁵ Jest to kolejna oddolna inicjatywa służąca wsparciu prawnemu dla osób uzależnionych. Została ona stworzona w efekcie współpracy jednego ze stowarzyszeń działających na tym polu z Polską Siecią ds. Polityki Narkotykowej.

²⁸⁶ Uchwalenie tej ustawy było pokłosiem ponad dziesięcioletnich prac nad kształtem omawianego rozwiązania. Projekty dotyczące systemowych rozwiązań dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej wnoszone w latach 2004-2005, a także 2006-2007. Każdorazowo nie dochodziło do ich uchwalenia ze względu na wycofanie projektu bądź zakończenie kadencji Sejmu. Kolejne próby reformy podjęto w 2008 r., które z przerwami trwały do

Celem utworzenia tego instrumentu, jak wskazywano w uzasadnieniu do projektu ustawy, było zagwarantowanie bezpłatnego dostępu do darmowych porad prawnych na poziomie lokalnym i zniwelowanie zbyt często występującej w Polsce bariery finansowej do korzystania z usługi prawnej²⁸⁷. Choć odniesienie do sytuacji materialnej beneficjentów tego świadczenia mogłoby wskazywać na bliski związek tej instytucji z pomocą prawną z urzędu, nieodpłatna pomoc prawna jest ideą odseparowaną od dotychczasowych rozwiązań. Zgodnie z brzmieniem ustawowym nieodpłatna pomoc prawna obejmuje: poinformowanie osoby fizycznej o obowiązującym stanie prawnym oraz przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach, w tym w związku z toczącym się postępowaniem przygotowawczym, administracyjnym, sądowym lub sądownoadministracyjnym, wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego, sporządzenie projektu pism, z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądownoadministracyjnym. Ponadto ustawa gwarantuje również dostęp do nieodpłatnej mediacji, jak również możliwość nieodpłatnego sporządzenia projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym, lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym oraz poinformowanie o kosztach postępowania i ryzyku finansowym związanym ze skierowaniem sprawy na drogę sądową. Należy zasygnalizować, że zwiększenie dostępności usługi, które nastąpiło w drodze noweli ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej w czerwcu 2018 r., przejawia się w rozszerzonym zakresie spraw, z którymi patent może zgłosić się do punktu poradniczego. Obejmuje on

2014 r. Choć nie doszło także wówczas do uchwalenia ustawy, efektem tych prac była pogłębiona debata nad kształtem przyszłych rozwiązań, co ułatwiło i znacznie przyspieszyło procedowanie nad projektem obecnie obowiązującej ustawy z dnia 8 sierpnia 2015 r.

²⁸⁷ <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3338> [dostęp: 03.06.2017].

nie tylko poradnictwo na etapie przedsądowym, jak przewidywała ustawa w swoim pierwotnym brzmieniu, lecz także dostęp do mediacji oraz udzielenie informacji o uprawnieniach i obowiązkach podmiotu w sprawach sądowych, w których petent jest stroną. Ponadto wprowadza ona także nieodpłatne poradnictwo obywatelskie. Zgodnie z art. 3a ustawy obejmuje ono działania dostosowane do indywidualnej sytuacji osoby uprawnionej, zmierzające do podniesienia świadomości tej osoby o przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach oraz wsparcia w samodzielnym rozwiązywaniu problemu, w tym, w razie potrzeby, sporządzenie wspólnie z osobą uprawnioną planu działania i pomoc w jego realizacji. W ramach poradnictwa obywatelskiego zapewniono także usługę nieodpłatnej mediacji. Ustawa gwarantuje również podjęcie szeregu działań edukacyjnych mających na celu wzrost świadomości prawnej społeczeństwa. Należy przy tym zauważyć, że nowelizacja z 2018 r. nie przewiduje od 2019 r. proporcjonalnego zwiększenia środków budżetowych na finansowanie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz obywatelskiej w rozszerzonym zakresie wskazanym powyżej.

Zgodnie z art. 8 ustawy nieodpłatna pomoc prawna, nieodpłatne poradnictwo obywatelskie oraz edukacja prawna są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej realizowanymi przez powiat w porozumieniu z gminami albo samodzielnie. Za koordynację całego systemu na terenie powiatu odpowiada starosta przed właściwym ministrem sprawiedliwości²⁸⁸. Nieodpłatna pomoc prawna jest świadczona na terenie całego kraju w ponad 1500 punktach poradniczych²⁸⁹. Ich prowadzenie zostało

²⁸⁸ Starosta jest zobowiązany do przekazywania Ministrowi Sprawiedliwości oraz wojewodzie corocznych informacji o wykonaniu zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie powiatu. Taka informacja powinna zostać wystosowana nie później niż do końca pierwszego kwartału roku następnego (art. 12 ustawy).

²⁸⁹ Wynika to z art. 20 ust. 4 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, zgodnie z którym liczba punktów jest obliczana w ten sposób, że liczbę mieszkańców powiatu, przyjętą według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustaloną przez Prezesa GUS, dzieli się przez 25 000. Jednocześnie w powiecie mogą funkcjonować nie mniej niż dwa i nie więcej niż 35 punktów poradniczych.

powierzone organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność pożytku publicznego oraz radcom prawnym i adwokatom. Wskazane podmioty są zobligowane do świadczenia pomocy prawnej w wymiarze co najmniej 20 godzin w tygodniu. Zgodnie z ustawą porada zostanie udzielona każdej osobie, która nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej. Petent przed konsultacją z prawnikiem składa pisemne oświadczenie, że nie jest w stanie samodzielnie finansować usługi. Ustawa nie przewiduje procedury weryfikacji przez doradcę deklaracji petenta o jego sytuacji majątkowej. Ustawodawca, podobnie jak ma to miejsce w przypadku sądowej pomocy prawnej, ograniczył się do wprowadzenia wyłącznie majątkowego kryterium dostępu do omawianej usługi publicznej. Pomimo tego, iż osoby ubogie powinny pozostać głównymi beneficjentami charakteryzowanego wsparcia, należy postulować objęcie ustawowymi gwarancjami także tych podmiotów, które z przyczyn pozamajątkowych mogą napotykać trudności w dostępie do porady prawnej, jak np. osoby niepełnosprawne, ofiary przemocy, dzieci, uchodźcy czy repatrianci²⁹⁰. Sytuacja ekonomiczna częstokroć nie jest główną przyczyną ograniczonego dostępu do pomocy prawnej. Do pozostałych okoliczności należy bowiem zaliczyć np. status społeczny jednostki, bariery architektoniczne, niesamodzielność, brak dostatecznej znajomości języka polskiego bądź wiedzy o instrumentach ochrony prawnej.

²⁹⁰ Ustawa w latach 2015-2018 zawierała katalog podmiotów, które także z przyczyn pozamajątkowych mogły uzyskać dostęp do nieodpłatnego poradnictwa prawnego. Były to m.in. osoby przed ukończeniem 26. roku życia, jak również osoby po ukończeniu 65. roku życia, beneficjenci pomocy społecznej, weterani wojenni, osoby posiadające Kartę Dużej Rodziny czy kobiety w ciąży. Pomimo iż uprawnionymi do uzyskania świadczenia wówczas w Polsce było ponad 20 mln podmiotów, zainteresowanie usługą oscylowało wokół 1,5-2%. Naczelna Izba Kontroli w swoim raporcie z 2018 r. poświęconym efektywności systemu poradniczego w Polsce wskazywała na konieczność przeprowadzenia reformy usługi poprzez odpowiednie zdefiniowanie katalogu osób realnie potrzebujących wsparcia prawnego. Zob. szerzej: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/pomoc-prawna-nieodplatna-potrzuje-pomocy.html> [dostęp: 01.07.2018]. Obecne rozwiązania całkowicie wykluczyły możliwość uzyskania przed sądowej pomocy prawnej z przyczyn pozamajątkowych.

Idea, która przyświecała pracom przy tworzeniu ustawowego systemu, zakładała wykreowanie spójnego modelu przedsądowej pomocy prawnej funkcjonującego w Polsce. Jednakże wprowadzona ustawa nie uwzględnia działalności już istniejących na rynku podmiotów świadczących poradnictwo prawne i obywatelskie, zarówno finansowanych z budżetu państwa, jak i organizacji pozarządowych. Ustawa wskazuje jedynie, że nie zwalnia organów administracji publicznej od wykonywania określonych w innych ustawach zadań w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz że nie ogranicza tej działalności (art. 2). Nieodpłatna pomoc prawna jest świadczona osobiście przez adwokatów lub radców prawnych, a w szczególności uzasadnionych przypadkach, z ich upoważnienia, przez aplikantów adwokackich lub radcowskich. Ustawodawca powierza prowadzenie połowy utworzonych punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz punktów poradnictwa obywatelskiego także organizacjom pozarządowym, posiadającym status organizacji pożytku publicznego²⁹¹. W ich przypadku krąg osób upoważnionych do udzielania porad rozszerza się o doradców podatkowych²⁹², a także o osoby, które ukończyły studia prawnicze i uzyskały tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Polsce i posiadają jednocześnie co najmniej trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej, przy czym jednocześnie powinny korzystać z pełni praw publicznych oraz posiadać pełną zdolność do czynności prawnych, a także nie być karane za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe²⁹³. Ponadto w ramach

²⁹¹ Ich spis prowadzi wojewoda.

²⁹² Wyłącznie w zakresie prawa podatkowego, jednakże z wyłączeniem spraw podatkowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

²⁹³ Wokół tej konstrukcji (określanej mianem tzw. magistrów z doświadczeniem) toczyła się szeroka debata, w której podnoszono, iż gwarantem świadczenia właściwej usługi prawnej na odpowiednim poziomie merytorycznym jest wykwalifikowany prawnik po ukończeniu aplikacji zawodowej. Wskazywano także, iż magistrów z trzyletnim doświadczeniem zawodowym nie są objęci obowiązkowym ubezpieczeniem od odpowiedzialności

systemu pomoc mogą świadczyć także mediatorzy w zakresie nieodpłatnej mediacji, jak również, w zakresie poradnictwa obywatelskiego, tzw. doradcy, czyli osoby posiadające wykształcenie wyższe (brak określenia wykształcenia kierunkowego), które ukończyły z oceną pozytywną 70-godzinne szkolenie z zakresu świadczenia poradnictwa obywatelskiego albo posiadają doświadczenie w świadczeniu poradnictwa obywatelskiego i uzyskały zaświadczenie potwierdzające posiadanie wiedzy i umiejętności w tym zakresie wydane przez podmiot ustawowo uprawniony do prowadzenia szkolenia oraz kursu doszkalającego.

3. Pomoc prawna z urzędu

3.1. Prawo pomocy w postępowaniu sądowno-administracyjnym

Pomoc prawna w postępowaniu sądowno-administracyjnym została uregulowana w art. 243-262 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁹⁴. Przybiera ona postać prawa pomocy²⁹⁵ i obejmuje dwa elementy, tj. zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie²⁹⁶

cywilnej, jak również obligatoryjną tajemnicą zawodową, co może budzić uzasadnione wątpliwości w zakresie ochrony praw osób ubiegających się o pomoc.

²⁹⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302) – dalej: p.p.s.a.

²⁹⁵ Prawo pomocy określane jest także w literaturze mianem prawa do pomocy procesowej, zob. szerzej: N. Muszyński, *Prawo do pomocy procesowej w orzecznictwie NSA*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2010, nr 12, s. 438. W prawoznawstwie brak jest argumentów potwierdzających konieczność odrębnego nazewnictwa na gruncie procedury sądowno-administracyjnej takiej samej instytucji, która występuje odpowiednio w postępowaniu cywilnym i karnym i jest określana jako pomoc prawna. Uzasadnienia dla takiego rozwiązania można, zdaniem autorki, upatrywać pośrednio w art. 175 Konstytucji, który *explicite* stanowi o odrębności sądownictwa powszechnego i administracyjnego, co mogłoby uzasadniać wprowadzenie autonomicznej siatki pojęć w omawianym zakresie. Może to jednak budzić wątpliwości pod kątem ułatwienia obywatelom dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

²⁹⁶ Ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika wiąże się równoznacznie z udzieleniem mu pełnomocnictwa (art. 244 § 2 p.p.s.a.).

adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Ustawodawca dopuścił możliwość udzielenia prawa pomocy zarówno w zakresie całkowitym, jak również częściowym²⁹⁷. Pierwszy wariant oznacza zwolnienie od kosztów sądowych przy jednoczesnym ustanowieniu profesjonalnego pełnomocnika w związku z toczącym się postępowaniem. Natomiast prawo pomocy w zakresie częściowym ogranicza się do zwolnienia tylko od opłat sądowych w całości lub w części albo tylko od wydatków, albo od opłat sądowych i wydatków²⁹⁸ lub wyłącznie ustanowienia adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Należy przy tym wskazać, że katalog zawodów prawniczych mogących świadczyć prawo pomocy jest zamknięty²⁹⁹.

Celem prawa pomocy jest zapewnienie wykonywania konstytucyjnych uprawnień wynikających z prawa do sądu. Gwarantuje się je jednakże wyłącznie podmiotom, które ze względu na brak wystarczających środków

²⁹⁷ Wykładnia językowa przytoczonych przepisów mogłaby doprowadzić do wniosku, że prawo pomocy obejmuje konieczność kumulatywnej realizacji dwóch gwarancji poprzez użycie spójnika „oraz” (art. 244 § 1 p.p.s.a.), tj. zwolnienie od kosztów i ustanowienie pełnomocnika. Jednakże art. 245 p.p.s.a. tego nie potwierdza. Dopuszczając możliwość przyznania pomocy prawnej w ograniczonym zakresie, ustawodawca zdaje się wprowadzać wewnętrzną sprzeczność względem art. 244 § 1 a art. 245 § 1 p.p.s.a. Do charakteru spójnika „oraz” wielokrotnie odnosił się sądy administracyjne, podkreślając, że wprawdzie jest on spójnikiem łącznym, jednakże przy redagowaniu tekstów prawnym spójniki takie jak „oraz”, „i”, „a także”, „jak również” mogą przybierać formę enumeratywną, nie zaś koniunkcyjną. Należy zatem każdorazowo badać kontekst i adekwatność użytych zwrotów. Wykładnia językowa oraz systemowa wskazują *explicite*, że użycie formuły „oraz” w art. 244 § 1 p.p.s.a. nie wskazuje na to, że została ona użyta jako spójnik łączny, nie zaś wylizający. Zob. szerzej: J. Jagielski, M. Jagielska, P. Gołaszewski, komentarz do art. 244, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017, s. 967; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownicze*, Warszawa 2016, s. 469-470.

²⁹⁸ Częściowe zwolnienie od opłat lub wydatków może polegać na zwolnieniu od poniesienia ułamkowej ich części albo określonej ich kwoty pieniężnej (art. 245 § 4 p.p.s.a.).

²⁹⁹ Zob. szerzej: wyrok WSA z dnia 17 grudnia 2010 r., sygn. akt II Sa/Po 238/10, w którym stwierdzono, że „nie ma możliwości przyznania, w ramach prawa pomocy, pomocy prokuratora”.

finansowych nie są w stanie ponieść kosztów procesu³⁰⁰. Prawo to nie może służyć ochronie posiadanego majątku podmiotów prywatnych, gdyż zamierzeniem „instytucji prawa pomocy jest zapewnienie dostępu do sądu osobom, którym brak środków finansowych ten dostęp uniemożliwia”³⁰¹. Zakres podmiotowy tego prawa powinien więc w szczególności obejmować osoby, które nie posiadają źródeł stałego dochodu, są bezrobotne, samotne oraz takie, które w sposób obiektywny nie mogą uzyskać kapitału niezbędnego na pokrycie jakichkolwiek wydatków związanych z postępowaniem³⁰².

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że prawo pomocy należy traktować jako wyjątek od reguły wyrażonej w art. 199 p.p.s.a., iż to strony ponoszą koszty postępowania związane ze swoim udziałem w sprawie. Te zaś mogą być egzekwowane zwłaszcza wówczas, gdy skarżący posiada stały, miesięczny dochód³⁰³. Zatem pomoc państwa jest dopuszczalna w tym zakresie jedynie wtedy, gdy podmiot znajduje się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Ziszczenie się tej przesłanki następuje, gdy ze względu na rozmaite wydarzenia losowe bądź inne okoliczności życiowe pozbawiony jest on jakichkolwiek środków do życia lub środki te są tak bardzo ograniczone, że wystarczają jedynie na zaspokojenie podstawowych potrzeb³⁰⁴. Należy uznać za

³⁰⁰ Zob. szerzej: wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OZ 376/14. Przy czym o przyznanie prawa pomocy może wnioskować każda ze stron postępowania. Zob. szerzej: J. Olszanowski, komentarz do art. 243 p.p.s.a., [w:] A. Skoczylas, P. Szustakiewicz (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 413.

³⁰¹ Postanowienie NSA z dnia 10 lutego 2014 r., sygn. akt II FZ 51/14.

³⁰² *Ibidem*.

³⁰³ Wyrok NSA z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt I OZ 214/14.

³⁰⁴ Zob. szerzej wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OZ 376/14. Określenie „podstawowej potrzeby życiowej” zostało rozwinięte w orzecznictwie sądów administracyjnych za sprawą art. 39 ustawy o pomocy społecznej stanowiącego o „niezbędnej potrzebie bytowej”. Jak orzekł Sąd w wyroku z dnia 5 kwietnia 2017 r. o sygn. akt IV SA/GI 137/16, w art. 39 ust. 2 ustawy wyjaśnia się przykładowo, co należy rozumieć pod pojęciem „niezbędnej potrzeby bytowej”, wymieniając tam m.in. zakup niezbędnych przedmiotów użytku domowego, czy koszt drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, W odniesieniu do tej normy NSA, w wyroku z dnia 12 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 1770/10, stwierdził, że „niezbędna potrzeba to taka, bez zaspokojenia której osoba nie może egzystować, zagrożone są warunki jej

słuszne twierdzenie, że udzielenie prawa pomocy stanowi znaczącą formę „dofinansowania z budżetu państwa”³⁰⁵, a przesłanki jej zastosowania powinny być interpretowane w sposób ścisły³⁰⁶. Prawo pomocy udzielane jest stronie wyłącznie³⁰⁷ na jej wniosek, nie zaś z urzędu. Ponadto na wnioskodawcy ciąży obowiązek uprawdopodobnienia, że pokrycie kosztów udziału w postępowaniu byłoby obiektywnie niemożliwe. Podmiot zainteresowany jest zobligowany do przedłożenia sądowi dowodów na okoliczność braku środków oraz zaistniałej sytuacji majątkowej i rodzinnej uniemożliwiającej pokrycie bądź nawet partycypowanie w kosztach³⁰⁸.

istnienia, a w szczególności życia lub zdrowia”. Ponadto nie uznano, jakoby do takich potrzeb miała zaliczać się pomoc prawna oraz opłacenie dokumentów niezbędnych do podziału budynku na dwa lokale (wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Lu 934/12). W ramach tego pojęcia nie mieszczą się przykładowo także opłaty związane ze spłatą kredytu bankowego (postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 22 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 259/16, postanowienie NSA z dnia 16 stycznia 2014 r., sygn. akt I OZ 1/14). W jednym z postanowień NSA stwierdzono, że „obciążenia finansowe powstałe poprzez zaciągnięcie zobowiązań kredytowych są indywidualną decyzją strony i konieczność ponoszenia kosztów powstałych z tytułu prowadzenia jakichkolwiek postępowań sądowych w żadnym razie nie może w takiej sytuacji skutkować automatycznym przerzuceniem na Skarb Państwa ciężaru ich ponoszenia, bez wykazania argumentów związanych z zagrożeniem bytu skarżącego i jego rodziny” (postanowienie NSA z dnia 22 października 2014 r., sygn. akt II FZ 1468/14). Do niezbędnych potrzeb nie zaliczono także opłat związanych z podjęciem zamierzeń inwestycyjnych związanych z niezamieszkałym i nieremontowanym budynkiem (postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt IV SA/Gl 137/16), instalacją podwieszanego łóżka dla osoby z orzeczeniem o lekkim stopniu niepełnosprawności (postanowienie WSA w Kielcach z dnia 4 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Ke 637/13). Uznano natomiast, że zasiłek na zakup leków stanowi zaspokojenie podstawowej potrzeby życiowej (postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 9 maja 2016 r., sygn. akt II Sa/Rz 98/16).

³⁰⁵ Zob. szerzej postanowienie NSA z dnia 10 listopada 2011 r., sygn. akt I OZ 840/11, w którym stwierdził, że „ograniczona (...) wielkość funduszy publicznych dostępna na udzielanie pomocy prawnej sprawia, że koniecznością systemu wymiaru sprawiedliwości jest przyjęcie procedury selekcji, a sposób, w jaki ta procedura funkcjonuje w poszczególnych sprawach, winien być pozbawiony arbitralności lub dysproporcjonalności i nie powinien rzutować na istotę prawa dostępu do sądu”.

³⁰⁶ Wyrok NSA z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt I OZ 214/14.

³⁰⁷ Jest to tzw. zasada oficjalności. Zob. szerzej: J. Olszanowski, komentarz..., s. 413.

³⁰⁸ Przy czym uznano, że brak dostatecznych środków na pokrycie kosztów postępowania może być efektem zdarzeń losowych (postanowienie NSA z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt II Gz 336/14). O konieczności uprawdopodobnienia zaistniałych okoliczności zob. szerzej: postanowienie WSA w Krakowie z dnia 11 października 2018 r., sygn. akt I Sa/Kr/547/18.

Nie jest wystarczające udzielenie pobieżnej informacji na temat ogólnej sytuacji rodzinnej i finansowej³⁰⁹. Okolicznością uniemożliwiającą uzyskanie wsparcia ze strony państwa jest także posiadanie majątku³¹⁰, a zwłaszcza nieruchomości, które nie są obciążone prawami osób trzecich³¹¹, w tym pieniędzy przeznaczonych na spłatę długów wynikłych np. z prowadzenia działalności gospodarczej³¹². Sąd bada ponadto możliwości produkcyjne jednostki, tzn. to, czy skarżący dysponuje potencjalną możliwością gromadzenia środków finansowych niezbędnych do pokrycia kosztów sądowych. Prawo pomocy nie zostanie także przyznane wówczas, gdy skarżący nie wykazał choćby prób zaoszczędzenia niezbędnej kwoty celem uiszczenia kosztów postępowania³¹³. Jak stwierdzono w glosie aprobującej do jednego z orzeczeń WSA w Rzeszowie, „zadeklarowanie skrajnie złej sytuacji dochodowej i równocześnie

³⁰⁹ Wyrok NSA z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt I OZ 214/14. Sąd uznał w tym orzeczeniu, że posiadanie przez stronę „niewielkich oszczędności” stanowi wystarczającą przesłankę do odrzucenia wniosku o przyznanie prawa pomocy.

³¹⁰ Należy zaznaczyć, że NSA w jednym ze swoich postanowień (postanowienie NSA z dnia 30 kwietnia 2014 r., sygn. akt I GZ 94/14) wskazał, że zasadą jest, iż posiadanie majątku wyklucza możliwość przyznania prawa pomocy. Zastrzegł jednocześnie, że „reguła ta nie odnosi się do sytuacji, w których osoby wnioskujące o przyznanie tego prawa nie mają realnej, obiektywnej możliwości uzyskania z posiadanego majątku jakiegokolwiek dochodu”. Zob. także postanowienie NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II FZ 912/12.

³¹¹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 1500/15. W przywołanym orzeczeniu Sąd stwierdził ponadto, że „majątek nieruchomości może przynosić potencjalne pożytki, a nadto służyć jako zabezpieczenie pożyczki albo kredytu, jeśli brak jest bieżących środków finansowych na ponoszenie określonych wydatków związanych z postępowaniem”. Oznacza to zatem, że także ekspektatywa praw wynikających z nieruchomości może stanowić przesłankę negatywną w zakresie dostępu do prawa pomocy. Zob. także: postanowienie NSA z dnia 10 lutego 2014 r., sygn. akt II FZ 51/14.

³¹² *Ibidem*. Sąd uznał, że nie można preferencyjnie traktować długów względem innych podmiotów przed obciążeniami finansowymi wobec Skarbu Państwa związanymi z uiszczeniem kosztów sądowych.

³¹³ W postanowieniu NSA z dnia 10 lutego 2014 r., sygn. akt II FZ 51/14 Sąd stanął na stanowisku, że „osoba ubiegająca się o prawo pomocy powinna wcześniej poczynić oszczędności we własnych wydatkach do granic zabezpieczenia koniecznego do swojego utrzymania. Dopiero gdyby okazało się, że zgromadzenie w ten sposób jakiegokolwiek kwoty nie jest możliwe albo oszczędności poczynione w ten sposób okazały się niewystarczające, może zwrócić się o przeniesienie ciężaru kosztów postępowania na współobywateli”.

powstrzymanie się od poszukiwania środków do jej przewyciężenia w zasadzie jest równoznaczne z tym, że wnioskodawca przedstawia sądowi fałszywy obraz wydarzeń; zachodzą dla sądu podstawy do przyjęcia, że w istocie kondycja rodziny nie jest trudna. (...) Zupełna bierność obywatela w podejmowaniu środków zaradczych służących pokonaniu ubóstwa jest równoznaczna w skutkach prawnych z posiadaniem dostatecznych środków, które są celowo zachowywane z nadzieją na łatwe, nieodpłatne, wzruszenie niewygodnych aktów i czynności organów administracji publicznej³¹⁴.

Wyjątkowy charakter prawa pomocy wynika nie tylko z ograniczonych środków budżetowych, które mogą być rozdysponowane na ten cel. Służy ono także odciążeniu wymiaru sprawiedliwości od rozpatrywania bezzasadnych skarg³¹⁵ lub takich, które *de facto* nie służą w swym zamiarze rozstrzygnięciu sporów o prawo. W przypadku konieczności samodzielnego uiszczenia opłat sądowych potencjalny skarżący rozważy zasadność składania skarg, które z dużym prawdopodobieństwem zostaną uznane przez sąd za niezasadne. W takiej sytuacji udzielenie prawa pomocy mogłoby stanowić przejaw nadużycia prawa do sądu. Przez to pojęcie rozumie się sięganie po uprawnienia procesowe do realizacji celów odmiennych od tych odpowiadających ich przeznaczeniu³¹⁶. Zgodnie z linią orzecznictwem sądów administracyjnych za nadużycie prawa do uzyskania prawa pomocy może być uznane zachowanie, które formalnie jest zgodne z prawem, lecz które nie realizuje celów nieodpłatnej pomocy prawnej³¹⁷.

³¹⁴ W. Maciejko, Głosa do postanowienia WSA z dnia 12 września 2007 r. o sygn. II SA/Rz 631/07, opubl. LEX, CASOS 2009/1/33-35 oraz M. Niezgódka-Medek, komentarz do art. 243 [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 696.

³¹⁵ Odciążenie polega w tym przypadku na nieprzyznaniu pełnomocnika z urzędu bądź braku zwolnienia z kosztów sądowych, co może skutkować np. niewniesieniem skargi.

³¹⁶ Postanowienie NSA z dnia 1 października 2012 r., sygn. akt II FZ 591/12.

³¹⁷ W postanowieniu NSA z dnia 1 października 2012 r., sygn. akt II FZ 591/12 stwierdzono, że prawo pomocy stanowi formę realizacji prawa do sądu i nie może być ono przyznane podmiotowi, który ze swojego prawa czyni nienależyty użytek.

Jak już wspomniano, ustawodawca dopuścił dwie formy realizacji prawa pomocy, tj. w zakresie całkowitym³¹⁸ bądź częściowym³¹⁹. Aby uzyskać pierwszą z nich, wnioskodawca musi wykazać, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania. Jednocześnie jednak może on wnosić o alternatywne przyznanie prawa pomocy w zakresie częściowym³²⁰, jeśli sąd nie stwierdzi występowania przesłanek udzielenia jej w pełnym wymiarze. Na zainteresowanym ciąży obowiązek wykazania braku posiadania wystarczających możliwości sfinansowania kosztów postępowania, a także tego, że zdobycie środków na pokrycie kosztów udziału w postępowaniu jest dla strony niemożliwe³²¹. W związku z tym zgodnie z art. 252 § 1 p.p.s.a. wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać oświadczenie strony zawierające dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach. Jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, musi podać także dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie o niezatrudnieniu lub niepozostawaniu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym

³¹⁸ Zgodnie z art. 245 § 2 p.p.s.a. prawo pomocy w zakresie całkowitym oznacza zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzeczownika patentowego.

³¹⁹ Zgodnie z art. 245 § 3 p.p.s.a. prawo pomocy w zakresie częściowym obejmuje zwolnienie tylko od opłat sądowych w całości lub w części albo tylko od wydatków, albo od opłat sądowych i wydatków lub obejmuje tylko ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzeczownika patentowego. Przy czym zgodnie z § 4 częściowe zwolnienie od opłat lub wydatków może polegać na zwolnieniu od poniesienia ułamkowej ich części albo określonej ich kwoty pieniężnej.

³²⁰ Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru (art. 252 § 2 p.p.s.a.) do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 254 § 1 p.p.s.a.). Natomiast zgodnie z § 2 strona, która nie ma miejsca zamieszkania, pobytu lub siedziby na obszarze właściwości sądu, o którym mowa w § 1, może złożyć wniosek w innym wojewódzkim sądzie administracyjnym. Wniosek ten przesyła się niezwłocznie do sądu właściwego. Należy zaznaczyć, że brak złożenia wniosku na formularzu urzędowym bądź brak uzupełnienia wniosku we wskazanym przez sąd terminie skutkuje tym, iż taki wniosek pozostawia się bez rozpoznania (art. 257 p.p.s.a.).

³²¹ Zob. szerzej: wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2015 r., sygn. akt II OZ 43/15; postanowienie NSA z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt II OZ 1394/14.

lub rzecznikiem patentowym³²². Przy rozpoznawaniu wniosku o przyznanie prawa pomocy osobie fizycznej w zakresie całkowitym sąd bada zdolność strony do poniesienia choćby minimum kosztów. Sam aspekt ich wysokości (górną granicę) pełni w przypadku tego wniosku rolę drugorzędną. Zasadnicze wątpliwości może budzić użyte przez ustawodawcę zastrzeżenie o obowiązku złożenia oświadczenia o stanie rodzinnym i finansowym³²³. Musi być ono wiarygodne, obiektywne³²⁴ i rzetelne³²⁵, a podstawowym kryterium weryfikacji jest dla sądu niemożność zaspokojenia wspomnianych już powyżej tzw. podstawowych potrzeb

³²² Ponadto ustawodawca zastrzegł, że wszelkie oświadczenia złożone we wniosku są składane przez podmiot pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia (art. 252 § 1a p.p.s.a.).

³²³ Wykazanie ma polegać na przekonaniu sądu, że znajduje się w sytuacji usprawiedliwiającej przyznanie prawa pomocy w zakresie całkowitym. Koresponduje z tym ciężar dowodowy spoczywający na skarżącym w celu ustalenia, iż uzyskiwane środki nie pozwalają na pokrycie kosztów związanych z udziałem w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Braki w oświadczeniu mogą stać się podstawą do odmowy udzielenia prawa pomocy (zob. szerzej: J. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 523-524). Wypowiedział się na ten temat także NSA w postanowieniu z dnia 28 sierpnia 2014 r. o sygn. akt II FZ 1109/14, stwierdzając, że „wykładnia ustawowego określenia «gdy wykaże», znajdująca się w art. 246 p.p.s.a. prowadzi do przyjęcia, że to na ubiegającym się o przyznanie prawa pomocy spoczywa ciężar dowodu, iż znajduje się w sytuacji uprawniającej go do przyznania prawa pomocy w zakresie całkowitym. Zatem to wnioskodawca zobowiązany jest do dokładnego i zgodnego z prawdą przedstawienia własnej sytuacji majątkowej oraz wykazania, iż spełnia przesłanki do przyznania prawa pomocy we wnioskowanym zakresie. Wykazanie powyższych okoliczności, w myśl art. 252 § 1 p.p.s.a., powinno nastąpić poprzez złożenie stosownych wyjaśnień”.

³²⁴ Jak wskazał NSA w postanowieniu z dnia 23 września 2014 r., sygn. akt I GZ 518/14: „to na wnioskodawcy spoczywa ciężar przedstawienia swojej sytuacji materialnej i finansowej, umożliwiającą dokonanie oceny, czy jest on w stanie partycypować w kosztach sprawy, czy istotnie nie posiada środków wystarczających do poniesienia kosztów postępowania w pełnej wysokości. Istotnym jest również, że nie jest wystarczające złożenie odpowiednich oświadczeń czy wskazanie okoliczności powodujących w ocenie wnioskodawcy niemożność poniesienia kosztów postępowania w pełnej czy jakiegokolwiek wysokości. Oświadczenia oraz podniesione we wniosku o przyznanie prawa pomocy okoliczność powinny zostać poparte dokumentami lub dowodami przemawiającymi za zasadnością twierdzeń zawartych we wniosku”.

³²⁵ Postanowienie NSA z dnia 27 maja 2014 r., sygn. akt II FZ 610/14.

życiowych przy założeniu racjonalnego gospodarowania³²⁶ środkami finansowymi. Należy przy tym wskazać, że zgodnie z art. 255 p.p.s.a. na stronie spoczywa obowiązek współdziałania z sądem w zakresie gromadzenia dowodów i wyjaśniania wszystkich okoliczności w celu ustalenia jej stanu majątkowego i możliwości płatniczych oraz stanu rodzinnego. Oznacza to zatem, że sąd, rozpatrując wniosek, może zwrócić się do strony, by ta na jego wezwanie przedłożyła w wyznaczonym terminie dodatkowe dowody, dokumentację bądź oświadczenia celem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego³²⁷. Sąd żąda uzupełnienia informacji wówczas, gdy na podstawie wniosku powstają uzasadnione wątpliwości co do spełnienia ustawowych przesłanek przyznania prawa pomocy. W przypadku braku wykazania okoliczności potwierdzających aktualną sytuację ekonomiczną wnioskodawcy może dojść do oddalenia wniosku w związku z brakiem współdziałania z sądem w zakresie gromadzenia materiału dowodowego³²⁸ bądź odrzucenia wniosku z powodu niewykazania spełnienia wspomnianych ustawowych przesłanek³²⁹.

O ustanowienie prawa pomocy mogą ubiegać się również osoby prawne oraz inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej³³⁰, jak również przedsiębiorcy. Na te podmioty nałożono jednakże bardziej restrykcyjne ograniczenia w zakresie udzielenia omawianego wsparcia. Wynika to z samego faktu ryzyka, jakim jest prowadzenie działalności gospodarczej, a w konsekwencji ewentualna konieczność

³²⁶ Postanowienie NSA z dnia 12 lipca 2013 r., sygn. akt II OZ 604/13.

³²⁷ B. Dauter, *Prawo pomocy*, „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 1, s. 44.

³²⁸ Zob. szerzej: postanowienie NSA z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt II OZ 1394/14.

³²⁹ Zob. szerzej: postanowienie NSA z dnia 25 września 2014 r., sygn. akt I FZ 367/14.

³³⁰ Zgodnie z art. 246 § 2 p.p.s.a. osobie prawnej, a także innej jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, prawo pomocy może być przyznane w zakresie całkowitym – gdy wykaże, że nie ma żadnych środków na poniesienie jakichkolwiek kosztów postępowania; w zakresie częściowym – gdy wykaże, że nie ma dostatecznych środków na poniesienie pełnych kosztów postępowania. Zob. szerzej: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, komentarz do art. 246, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, Warszawa 2016, s. 1069-1073.

rozstrzygnięcia sporów na drodze sądowej, której osoba prawna bądź przedsiębiorca powinien być świadomy. W związku z tym uznaje się, że koszty związane z postępowaniem sądowym powinny być traktowane na równi z innymi kosztami prowadzonej działalności³³¹. Nie oznacza to jednak, że prawo pomocy jest prawem iluzorycznym. Podobnie, jak w przypadku wniosku kierowanego przez osoby fizyczne, na osobach prawnych spoczywa uprzednio obowiązek wykazania nie tylko braku środków na pokrycie kosztów postępowania, ale także prób ich pozyskania³³² (art. 252 § 1 p.p.s.a.). Wniosek powinien zatem uprawdopodobnić, że skarżący podjął wszelkie możliwe starania w celu samodzielnego uiszczenia kosztów sądowych, bez względu na efekty podejmowanych przedsięwzięć. Identyczne zobowiązania spoczywają na osobie prawnej także w zakresie współpracy z sądem celem uzupełnienia wniosku (art. 255 p.p.s.a.), gdyby przedłożone oświadczenia we wniosku zostały uznane przez sąd za niewystarczające.

Prawo pomocy w zakresie częściowym przysługuje osobie fizycznej, gdy uprawniony podmiot wykaże, że nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. Poza koniecznością wykazania przesłanki „uszczerbku utrzymania koniecznego dla wnioskodawcy i jego rodziny”³³³ wymagania

³³¹ Zob. szerzej: postanowienie NSA z dnia 6 lutego 2013 r., sygn. akt II GZ 42/13; postanowienie NSA z dnia 4 sierpnia 2014 r., sygn. akt I FZ 252/14; postanowienie NSA z dnia 30 czerwca 2010 r., sygn. akt I GZ 194/10, a także wyrok ETPCz z dnia 20 stycznia 2010 r., sprawa nr 32971/03, *Polewski przeciwko Polsce*. Na tym tle dochodzi jednak do kontrowersji, ponieważ Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 10 stycznia 2006 r., sprawa nr 48140/99, *Teltronic – CATV przeciwko Polsce*, nie zaaprobował stanowiska sądów polskich o konieczności wygospodarowania przez osobę prawną środków finansowych na poczet potencjalnych postępowań sądowych.

³³² J. Tarno, *op. cit.*, s. 504-505, a także postanowienie NSA z dnia 7 października 2014 r., sygn. akt I GZ 390/14.

³³³ W orzecznictwie NSA doszło do próby zdefiniowania „uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny”. Stwierdzono, iż pod tym pojęciem rozumie się „zachwianie sytuacji materialnej i bytowej strony w taki sposób, iż nie jest ona w stanie zapewnić sobie oraz rodzinie minimum warunków socjalnych, natomiast przez wydatki utrzymania koniecznego należy rozumieć wydatki na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, takie jak żywność,

dotyczące wniosku o przyznanie tego instrumentu są takie same jak w przypadku prawa pomocy w zakresie całkowitym³³⁴. Sąd również może zobowiązać stronę do uprawdopodobnienia okoliczności wykazanych przez nią pod rygorem oddalenia wniosku. Ponadto o częściowe przyznanie pomocy prawnej może ubiegać się również osoba prawna, a także inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (art. 246 § 2 pkt 2 p.p.s.a.). Muszą one wówczas wykazać brak dostatecznych środków na poniesienie całości kosztów sądowych.

Dokonując analizy przesłanek udzielenia prawa pomocy w zakresie częściowym należy dodać, że strona ubiegająca się wyłącznie o zwolnienie od kosztów sądowych (w całości lub w części, w tym w części ułamkowej albo do określonej kwoty³³⁵) może być jednocześnie reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika z wyboru. Fakt udzielenia pełnomocnictwa nie oznacza, że podmiot posiada środki na pokrycie wynagrodzenia dla prawnika z tego tytułu³³⁶. Tym bardziej więc można

mieszkanie, odzież i niezbędne opłaty, jednak z pewnością do wydatków tych nie należy pokrycie kosztów wyjazdów wakacyjnych dzieci”. Zob. szerzej: postanowienie NSA z dnia 29 stycznia 2008 r., sygn. akt I FZ 437/07 oraz z dnia 20 stycznia 2012 r., sygn. akt II FZ 833/11. Wydaje się, że zaproponowana definicja nie rozwiązuje w zupełności problemów interpretacyjnych. Wprowadza bowiem niejasne rozróżnienie między sytuacją materialną a sytuacją bytową, a także pojęcie „minimum warunków socjalnych”. W konsekwencji zmusza to sądy w praktyce do przyjmowania własnej wykładni tych pojęć i ich oceny *a casu ad casum*.

³³⁴ Są to przesłanki materialne (zob. szerzej np. postanowienie NSA z dnia 10 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OZ 352/14).

³³⁵ Zob. szerzej: postanowienie NSA z dnia 16 kwietnia 2013 r., sygn. akt II FZ 179/13, w którym stwierdził, że „stosownie do treści art. 245 § 1 i 3 p.p.s.a., prawo pomocy może być przyznane w zakresie częściowym i polegać w szczególności na zwolnieniu tylko od opłat sądowych (wpisu, opłaty kancelaryjnej) w całości lub części. Zwolnienie może wówczas obejmować jedynie wpis albo jedynie opłaty kancelaryjne bądź też polegać na zwolnieniu od poniesienia ułamkowej ich części albo określonej ich kwoty pieniężnej (art. 245 § 4 p.p.s.a.).”

³³⁶ Zob. szerzej: postanowienie NSA z dnia 30 czerwca 2010 r., sygn. akt I GZ 194/10: „fakt, iż skarżąca Spółka korzysta z pomocy profesjonalnego pełnomocnika «z wyboru», w żadnej mierze nie może stanowić przesłanki wpływającej na ocenę jej zdolności płatniczych i kondycji finansowej, bowiem strony stosunku prawnego obejmującego udzielanie pomocy prawnej, mogły dowolnie ukształtować formę i sposób wynagrodzenia za tę pomoc. Ta okoliczność nie może być zatem przedmiotem badania ani oceny, tym samym odnoszenie się przez Sąd do powyższej kwestii jest nieporozumieniem godzącym w prawo strony do obrony”.

złożyć zaistnienie sytuacji, w której strona samodzielnie pokrywa koszty sądowe (np. opłatę od wpisu), wnosząc jednocześnie o ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika³³⁷.

Za wszelkie czynności związane z rozpatrzeniem wniosków o przyznanie prawa pomocy odpowiada referendarz sądowy³³⁸. Może on postanowić o przyznaniu prawa pomocy, umożliwiając tym samym dostęp do drogi sądowej, bądź stwierdzić występowanie negatywnych przesłanek prawa pomocy. Jedną z nich jest tzw. wyłączenie prawa pomocy. Według art. 247 p.p.s.a. nie przysługuje ono w razie oczywistej bezzasadności skargi. Zgodnie ze stanowiskiem NSA przesłanka ta jest spełniona, gdy stan faktyczny i prawny sprawy nie budzą najmniejszych wątpliwości co do braku szans na uwzględnienie skargi³³⁹. Chodzi m.in. o sytuacje, gdy przepis wprost wyklucza jej dopuszczalność³⁴⁰, a mimo wszystko skarżący dąży

³³⁷ Tryb wyznaczania pełnomocnika reguluje art. 253 p.p.s.a., a także art. 250 p.p.s.a. odnoszący się do wysokości wynagrodzenia.

³³⁸ Zgodnie z brzmieniem art. 258 § 2 p.p.s.a. katalog kompetencji w tym zakresie jest otwarty. Wynika z niego, że referendarz sądowy wykonuje czynności związane z przyjmowaniem wniosków o przyznanie prawa pomocy, przesyłaniem wniosków o przyznanie prawa pomocy do właściwego sądu, badaniem złożonych wniosków o przyznanie prawa pomocy co do wymogów formalnych, a także co do ich treści, przekazywaniem wniosków do rozpoznania sądowi w przypadku, o którym mowa w art. 247, wzywaniem stron do uzupełnienia braków formalnych wniosków, a także do złożenia dodatkowych oświadczeń i dokumentów, wydawaniem zarządzeń o pozostawieniu wniosków bez rozpoznania; wydawaniem na posiedzeniu niejawnym postanowień o przyznaniu, cofnięciu, odmowie przyznania prawa pomocy albo umorzeniu postępowania w sprawie przyznania prawa pomocy, wydawaniem na posiedzeniu niejawnym postanowień o przyznaniu wynagrodzenia adwokatowi, radcy prawnemu, doradcy podatkowemu lub rzecznikowi patentowemu za zastępstwo prawne wykonane na zasadzie prawa pomocy oraz o zwrocie niezbędnych udokumentowanych wydatków.

³³⁹ Postanowienie NSA z dnia 14 lutego 2014 r., sygn. akt II FZ 162/13.

³⁴⁰ W orzecznictwie wielokrotnie podnoszono, że art. 247 p.p.s.a. znajduje zastosowanie, np. gdy zachodzą przesłanki odrzucenia skargi wskazane w art. 58 § 1 p.p.s.a. (np. niedopuszczalność skargi, niewyczerpanie środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym). Daje temu wyraz NSA w jednym ze swoich orzeczeń, w którym stwierdził, że „oczywistość bezzasadności skargi, o której mowa w art. 247 p.p.s.a. należy łączyć nie tylko z jej merytoryczną oceną, ale i z możliwością jej wniesienia”. Zob. postanowienie NSA z dnia 20 sierpnia 2014 r., sygn. akt I OZ 673/14.

do jej wniesienia. Włączenie prawa pomocy określa się jako „instrument służący ekonomii procesowej”³⁴¹ zamykający postępowania w przypadku skarg oczywiście bezzasadnych. Nawet gdy strona wykaże, iż spełniła przesłanki materialne uzyskania prawa pomocy, nie zostałyby ono wówczas przyznane przez sąd. Decyzja o tym, iż zachodzi przesłanka oczywiście bezzasadności skargi, nie może natomiast doprowadzić do nieproporcjonalnego ograniczania prawa pomocy³⁴².

Obok oddalenia wniosku o przyznanie prawa pomocy ustawodawca uwzględnił także możliwości jego cofnięcia w całości lub w części. Jest to dopuszczalne, gdy okaże się, że okoliczności, które usprawiedliwiały jego przyznanie, nie istniały lub przestały istnieć. Może zatem chodzić o sytuacje, gdy strona wprowadziła sąd w błąd co do swojej sytuacji majątkowej bądź rodzinnej³⁴³ poprzez zatajenie prawdy³⁴⁴ lub podanie fałszywych informacji. Każdorazowe uprawdopodobnienie tych okoliczności powinno być jednak oparte na postępowaniu wyjaśniającym.

Kolejną okolicznością procesową, która prowadzi do pozbawienia prawa pomocy, jest umorzenie postępowania. Dochodzi do niego wówczas, gdy strona cofnie wniosek lub gdy jego rozpoznanie stanie się zbędne (art. 249a p.p.s.a.). O ile pierwsza z alternatyw nie budzi wątpliwości, o tyle rozważyć należy, kiedy uznaje się rozpoznanie wniosku za

³⁴¹ J. Jagielski, M. Jagielska, P. Gołaszewski, komentarz..., a także wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. akt I FSK 1892/07.

³⁴² Zob. szerzej: postanowienie NSA z dnia 21 sierpnia 2014 r., sygn. akt II OZ 765/14, a także postanowienie NSA z dnia 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OZ 371/14, w którym sąd orzekł, że oczywista bezzasadność skargi, ze względu na gwarancje prawa do sądu, może być orzeczona tylko przy zachowaniu najwyższej staranności.

³⁴³ Postanowienie NSA z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt II FZ 843/13.

³⁴⁴ Przykładowo należy wskazać na zatajenie faktu prowadzenia działalności gospodarczej przez współmałżonka (postanowienie NSA z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. akt II OZ 1079/12) bądź posiadania przez wnioskodawcę nieruchomości (postanowienie NSA z dnia 30 marca 2010 r., sygn. II FZ 104/10), jak również ustanowienia pełnomocnika z wyboru po uprzednim ustanowieniu dla strony pełnomocnika z urzędu, co jest sprzeczne z art. 246 § 3 p.p.s.a. (postanowienie WSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. akt IV Sa/Wa 487/16).

zbędne³⁴⁵. Ma to miejsce w przypadku złożenia ponownego wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu ze skargi o wznowienie postępowania³⁴⁶ bądź w związku z wnioskami o zwolnienie od kosztów sądowych, gdy strona została przez ustawodawcę uwolniona *ex lege* z obowiązku ich uiszczenia³⁴⁷. Rozpoznawanie wniosku staje się zbędne także wówczas, gdy koszty sądowe na określonym etapie postępowania nie obciążają wnioskodawcy, a mimo to zwraca się on do sądu o zwolnienie go od konieczności ich uiszczenia³⁴⁸. Spełnienie omawianej przesłanki następuje także wówczas, gdy orzeczenie kończące postępowanie staje się prawomocne mimo nierozpoznania wniosku strony o przyznanie prawa pomocy³⁴⁹. Należy wskazać, że powyższa egzemplifikacja nie stanowi katalogu zamkniętego przesłanek zastosowania art. 249a p.p.s.a. i jest uzupełniana *a casu ad casum* dzięki aktywności orzeczniczej sądów administracyjnych.

³⁴⁵ Na temat zdefiniowania terminu „zbędne” rozważania poczynił WSA w Poznaniu w postanowieniu z dnia 23 marca 2017 r., sygn. akt I SA/Po 173/16, w którym stwierdził, że „kluczowe dla prawidłowej wykładni przytoczonego przepisu jest ustalenie znaczenia zwrotu «zbędne». Na gruncie reguł języka powszechnego zwrot «zbędny» oznacza tyle, co taki, który nie jest koniecznie potrzebny i bez którego można się obejść (...)”. W postępowaniu sądowno-administracyjnym rozpoznanie wniosku może stać się zbędne np. w sytuacji jego złożenia przez podmiot, który był zwolniony z kosztów sądowych na mocy ustawy. Zob. szerzej: M. Niezgódka-Medek, komentarz do art. 249a, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo...*, Warszawa 2016, s. 1088.

³⁴⁶ Zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie kwestia ta budziła sporo kontrowersji. Obecnie przeważa stanowisko, iż prawo pomocy obejmuje także postępowanie ze skargi o wznowienie postępowania. Zob. szerzej np. postanowienie NSA z dnia 17 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OZ 265/08, postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 3 kwietnia 2017 r., sygn. akt I SA/Po 1252/16, a także uchwałę NSA z dnia 2 grudnia 2010 r., sygn. akt II GPS 2/10, zgodnie z którą „prawo pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych w całości lub ustanowienia adwokata (...) przyznane stronie w sprawie ze skargi (...) obejmuje postępowanie ze skargi o wznowienie postępowania w tej sprawie”.

³⁴⁷ Art. 239 p.p.s.a. zawiera katalog podmiotów, które nie mają obowiązku uiszczenia kosztów sądowych. Zob. szerzej: postanowienie WSA w Lublinie z dnia 3 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 1267/16.

³⁴⁸ Zob. szerzej: postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 marca 2017 r., sygn. akt II Sa/Go 582/16.

³⁴⁹ Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 23 marca 2014 r., sygn. akt I Sa/Po 173/16.

Utrata prawa pomocy jest możliwa także w drodze wygaśnięcia. Ustawodawca zastrzegł jednakże, iż jedyną okolicznością prowadzącą do tego zdarzenia prawnego może być śmierć strony, która je uzyskała (art. 250 p.p.s.a.). W związku z tym *a contrario* wnioskodawca uzyskuje pomoc ze strony państwa, co do zasady, na wszystkich etapach postępowania sądowno-administracyjnego i nie ulega ono samoistnemu wygaśnięciu.

Ustawodawca zapewnił stronie możliwość wzruszenia zarządzeń i postanowień wydanych przez referendarza sądowego w związku z ustanowieniem prawa pomocy³⁵⁰. Może ona samodzielnie bądź za pośrednictwem profesjonalnego pełnomocnika wnieść sprzeciw do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego³⁵¹, w ciągu siedmiu dni od dnia doręczenia zarządzenia lub postanowienia³⁵². W takiej sytuacji opłaty sądowe od strony ubiegającej się o prawo pomocy nie są pobierane³⁵³. Następnie sprzeciw jest rozpatrywany przez sąd, który wydaje postanowienie zmieniające lub utrzymujące w mocy zarządzenie bądź postanowienie referendarza. Do czasu rozpatrzenia sprzeciwu wstrzymana jest wykonalność tych aktów.

³⁵⁰ Referendarz sądowy uzyskał możliwość rozstrzygania w sprawach z zakresu przyznania prawa pomocy. Określa się grupę tych kompetencji jako „czynności o charakterze techniczno-procesowym”. Zob. szerzej: B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 746.

³⁵¹ Przy czym sąd bada we własnym zakresie wystąpienie przesłanek określonych w art. 246 p.p.s.a. (zob. szerzej: J. Jagielski, M. Jagielska, J. Gołaszewski, komentarz..., s. 1090).

³⁵² Art. 259 p.p.s.a. Sprzeciw wnoszony bezpośrednio przez profesjonalnego pełnomocnika musi zawierać uzasadnienie, w przypadku jego braku sąd odrzuca sprzeciw na posiedzeniu niejawnym. Zob. szerzej: B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 473.

³⁵³ Zob. szerzej: postanowienie NSA z dnia 15 października 2014 r., sygn. akt I FZ 278/14. Pomimo regulacji art. 220 § 1 p.p.s.a. (sąd nie podejmie żadnych czynności na skutek pisma, od którego nie zostanie uiszczona należna opłata) w kontekście złożonego wniosku o przyznanie prawa pomocy, sąd powinien najpierw rozpoznać wniosek, nie zaś wzywać wnioskodawcę do uiszczenia wpisu od skargi (zob. szerzej: postanowienia NSA z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II OZ 228/17 oraz z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. akt II OZ 1173/13). Sąd powinien także uprzednio zbadać, czy w sprawie nie występują przesłanki do zwolnienia od kosztów sądowych z mocy ustawy na podstawie § 239 p.p.s.a.

3.2. Pomoc prawna z urzędu w postępowaniu cywilnym

W postępowaniu cywilnym osoba fizyczna³⁵⁴ zwolniona przez sąd od kosztów sądowych w całości lub części może domagać się ustanowienia z urzędu adwokata lub radcy prawnego. Należy jednakże zastrzec, iż w przypadku braku takiego zwolnienia istnieje możliwość ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika, jeżeli strona złoży oświadczenie³⁵⁵, z którego wynika, że nie jest w stanie ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny³⁵⁶. Co do zasady natomiast dostęp do pomocy prawnej z urzędu jest możliwe dopiero po zwolnieniu przez sąd z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych³⁵⁷.

³⁵⁴ Zob. art. 117 § 1 k.p.c., przy czym zgodnie z § 3 pomoc prawna z urzędu może przysługiwać także osobie prawnej lub innej jednostce organizacyjnej, której ustawa przyznaje zdolność sądową. Wskazane podmioty są uprawnione do złożenia wniosku o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego, także w przypadku niezwolnienia przez sąd od kosztów sądowych, jeżeli wykażą one, że nie mają dostatecznych środków na poniesienie kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego.

³⁵⁵ Zgodnie z art. 117¹ k.p.c. takie oświadczenie powinno zawierać szczegółowe dane o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania.

³⁵⁶ Cytowane przepisy zostały dodane do kodeksu postępowania cywilnego na mocy ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 7, poz. 45).

³⁵⁷ Kwestia kosztów sądowych w sprawach cywilnych została uregulowana odrębną ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 785). Uchyliła ona tym samym art. 111-116 k.p.c. regulujące tę kwestię. Dla relacji pomiędzy ustanowieniem pomocy prawnej z urzędu a zwolnieniem od kosztów sądowych zasadniczą rolę odegrał wyrok TK z dnia 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07, OTK ZU 2008, seria A, nr 5, poz. 50, w którym uznano za niekonstytucyjny fakt ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika jedynie wówczas, gdy uprzednio strona została zwolniona od kosztów sądowych. Trybunał podkreślał m.in., iż zgodnie z art. 45 Konstytucji w związku z art. 32 Konstytucji za nieuprawnione należy uznać różnicowanie sytuacji podmiotów uzależniając ją od ich pozycji procesowej. Ponadto w procedurze cywilnej istnieje szereg okoliczności, w których strona nie ponosi kosztów postępowania. Wówczas *ex lege* dochodziło do zablokowania drogi do uzyskania pomocy prawnej z urzędu ze względu na brak uprzedniego zwolnienia przez sąd od kosztów sądowych w całości lub części. Do omawianej kwestii odniósł się także Sąd Najwyższy. Wskazywał on, że rozdzielenie przesłanek zwolnienia od kosztów sądowych i ustanowienia adwokata albo radcy prawnego jest podyktowane również tym, iż może dojść do sytuacji, w której strona posiada środki na

Wniosek o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego strona zgłasza z reguły wraz z wnioskiem o zwolnienie od kosztów sądowych³⁵⁸. Może jednakże wnosić o to osobno, na piśmie lub ustnie do protokołu w sądzie, w którym sprawa ma być wytoczona lub już się toczy. Osoba fizyczna niemająca miejsca zamieszkania w siedzibie sądu, przed którym zawisła sprawa, może złożyć wniosek w sądzie rejonowym właściwym ze względu na miejsce swego zamieszkania, który niezwłocznie przesyła ten wniosek właściwemu sądowi. Przesłanką ustanowienia pomocy prawnej z urzędu jest uznanie przez sąd, iż udział adwokata lub radcy prawnego w określonej sprawie jest potrzebny³⁵⁹. W orzecznictwie wskazuje się, iż okoliczność ta zostaje spełniona wówczas, gdy strona jest nieporadna³⁶⁰

uiszczenia opłaty sądowej (np. kwota 30 zł w przypadku opłaty od skargi kasacyjnej w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych), jednakże nie dysponuje kwotą potrzebną na opłacenie wynagrodzenia dla profesjonalnego pełnomocnika. Zob. szerzej: postanowienie SN z dnia 3 września 2008 r., sygn. akt I UZ 13/08; postanowienie SN z dnia 13 października 2008 r., sygn. akt II UZ 44/08; postanowienie SN z dnia 29 stycznia 2009 r., sygn. akt V CZ 1/09, a także: J. Gudowski, *op. cit.*

³⁵⁸ Wówczas wnioskodawca składa jeden egzemplarz oświadczenia wraz z danymi dotyczącymi stanu rodzinnego, majątku, dochodów i źródeł utrzymania. Zgodnie z art. 117¹ § 2 k.p.c. sąd może od strony odebrać przyrzeczenie dotyczące odpowiedzialności za złożone oświadczenie. Ponadto zgodnie z art. 119¹ k.p.c. sąd może, także po wydaniu postanowienia o ustanowieniu pomocy prawnej, zarządzić dochodzenie, jeżeli na podstawie okoliczności sprawy lub oświadczeń strony przeciwnej powziął wątpliwości co do rzeczywistego stanu majątkowego strony domagającej się ustanowienia lub zastępowanej przez ustanowionego adwokata lub radcę prawnego.

³⁵⁹ Art. 117 § 5 k.p.c. Należy wskazać na bogate orzecznictwo sądów powszechnych w zakresie wykładni pojęcia „potrzeba udziału” w sprawie. Występuje ona w sytuacji, w której np. strona nie reaguje w sposób odpowiedni na pouczenia sądu bądź gdy pisma procesowe nie są wystarczająco czytelne i zrozumiałe (postanowienie SO w Legnicy z dnia 27 listopada 2013 r., sygn. akt V Pz 59/13). Może zatem ona zachodzić, gdy strona jest obcokrajowcem i jednocześnie nie włada biegle językiem polskim w mowie i piśmie, co uniemożliwia poprawną redakcję pism procesowych (zob. *a contrario* postanowienie SA w Rzeszowie z dnia 9 sierpnia 2013 r., sygn. akt I A cz 598/13).

³⁶⁰ Jest to taka osoba, która „nie potrafi (...) w zrozumiały i poprawny sposób przedstawić swojego stanowiska procesowego oraz nie ma podstawowej orientacji w regułach rządzących procesem cywilnym, w związku z czym nie można zasadnie oczekiwać, że pouczenia sądu udzielane w trybie art. 5 k.p.c. będą wystarczające dla zapewnienia tej stronie odpowiedniej wiedzy o możliwych i celowych czynnościach procesowych”. Zob. szerzej: postanowienie SA w Gdańsku z dnia 5 czerwca 2014 r., sygn. akt III AUz 110/14.

lub gdy ze względu na zawilość sprawy³⁶¹ konieczne jest wsparcie profesjonalnego pełnomocnika. Sąd przy badaniu tych przesłanek powinien brać pod uwagę całokształt okoliczności faktycznych i prawnych, a nie tylko sytuację majątkową bądź rodzinną wnioskującego³⁶². Przy rozpatrywaniu wniosku strony nie jest jednakże związany subiektywnymi przekonaniem i wnioskodawcy dotyczącymi jego rzekomej nieporadności, a w konsekwencji niemożności samodzielnego udziału w sprawie. Po uznaniu wniosku za zasadny sąd zwraca się do właściwej okręgowej rady adwokackiej (dalej: ORA) lub okręgowej izby radców prawnych (dalej: OIRP), która wyznacza profesjonalnego pełnomocnika niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie dwóch tygodni³⁶³. Kluczową kwestią jest

Ponadto akcentuje się także, że stan nieporadności stanowi okoliczność wyjątkową i może mieć związek z określoną cechą fizyczną podmiotu (jak np. wiek, choroba uniemożliwiająca stawianie się na terminy rozpraw) bądź o charakterze intelektualnym lub psychicznym (zob. szerzej: wyrok SA w Krakowie z dnia 29 lipca 2014 r., sygn. akt III AUa 1225/13). Jednocześnie zaistnienie choroby psychicznej nie obliguje *ex lege* sądu do uwzględnienia jej wniosku. Zob. szerzej: wyrok SN z dnia 19 lutego 2010 r., sygn. akt IV CSK 318/09. Sąd bada każdorazowo, czy strona orientuje się w sprawie, tj. zna przebieg sporu, oraz czy potrafi w sposób czytelny komunikować własne oświadczenia.

³⁶¹ Zawilość sprawy należy interpretować jako stan, w którym dochodzi do „poważnego stopnia skomplikowania sprawy pod względem faktycznym bądź prawnym (...). Osoba posiadające podstawowe «wycucie prawa» (...) nie będzie w stanie działać w niej z odpowiednim rozeznaniem (...), czyli we własnym zakresie formułować twierdzeń i zarzutów koniecznych dla obrony jej zasadnych interesów”. Zob. postanowienie SO w Krakowie z dnia 22 października 2012 r., sygn. akt II Cz 2708/12.

³⁶² Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 12 sierpnia 2015 r. sygn. akt III AUz 414/15; zob. szerzej: postanowienie SN z dnia 3 czerwca 1974 r., sygn. akt II CZ 94/74.

³⁶³ Zob. art. 117³ k.p.c. W doktrynie sygnalizuje się, iż ustawodawca nie przewiduje skutków bezskutecznego upływu tego terminu. Należy nadmienić, iż zgodnie z art. 117⁴ k.p.c. strona ma prawo we wniosku wskazać imiennie pełnomocnika. W takim przypadku okręgowa rada adwokacka lub rada okręgowej izby radców prawnych zobligowana jest w miarę możliwości i w porozumieniu ze wskazaną osobą wyznaczyć ją. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że strona może podać imię i nazwisko profesjonalnego pełnomocnika bądź wskazać jedynie obszar, w którym miałby on się specjalizować. Zob. szerzej: J. Gudowski, komentarz do art. 117³, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I. *Postępowanie rozpoznawcze*, wyd. V, Warszawa 2016. Przyjęcie takiego rozwiązania można ocenić w dwójnasób. Wydaje się, że ustawodawca, posługując się sformułowaniem „strona (...) wskazała”, zakłada, iż znana jest tożsamość adwokata lub radcy prawnego. Założenie o możliwości określenia jedynie jego specjalizacji jako

wówczas określenie chwili, wraz z którą dochodzi do wyznaczenia prawnika. Na ORA lub OIRP ciąży ustawowy obowiązek zawiadomienia sądu o fakcie wyznaczenia go. Poinformowanie sądu powinno zawierać dane takiej osoby wraz z adresem do doręczeń. Należy zatem wyraźnie podkreślić, że czynność sądu polegająca na ustanowieniu pełnomocnika nie kończy całej procedury dotyczącej zagwarantowania pomocy prawnej z urzędu. Postanowienie o ustanowieniu adwokata lub radcy prawnego skutkuje bowiem rozpoczęciem procedury wyznaczania go. W orzecznictwie uznaje się, że skuteczne wyznaczenie adwokata lub radcy prawnego następuje z chwilą uzyskania przez sąd informacji o imiennie wybranym pełnomocniku³⁶⁴. W procedurze ustanawiania pomocy prawnej rolą właściwej rady lub izby jest wyłącznie wskazanie prawnika. Nie odpowiada ona zatem, na późniejszym etapie postępowania sądowego, za podejmowanie jakichkolwiek innych czynności, np. obowiązków informacyjnych w przedmiocie wyznaczenia adwokata lub radcy prawnego.

W przypadku oddalenia wniosku o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego nie ma możliwości ponownego złożenia go na podstawie tych samych okoliczności, które zostały wykazane w pierwszym z nich³⁶⁵. Wówczas ponowny wniosek podlega odrzuceniu. Z punktu widzenia stosowania przepisu wątpliwości może budzić określenie, iż kolejny

przesłanki realizacji art. 117³ § 3 k.p.c. jest jednakże takim, które jest poczynione na korzyść strony ubiegającej się o pomoc prawną z urzędu. Tym samym powyżej zasygnalizowaną wykładnię rozszerzającą w/w przepisu należy ocenić pozytywnie.

³⁶⁴ Zob. postanowienie SN z dnia 2 marca 2012 r., sygn. akt I UZ 40/12 oraz postanowienie SN z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. akt II Cz 81/14. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że „procedura powołania pełnomocnika z urzędu dla strony jest dwuetapowa. Pierwsza faza obejmuje złożenie przez stronę wniosku (...) oraz rozpoznaniem go przez sąd (...). Kolejny etap rozpoczyna się (...) od przekazania odpisu postanowienia o ustanowieniu pełnomocnika z urzędu (...) i obejmuje wyznaczenie konkretnej osoby (...)”. Zob. T. Demendecki, komentarz do art. 118, [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2015.

³⁶⁵ Art. 117¹-117³ § 1 k.p.c., podobnie jak art. 117, został dodany na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 7, poz. 45).

wniosek jest „oparty na tych samych okolicznościach”, co poprzedni³⁶⁶. Ocena wystąpienia tej sytuacji musi wymagać od sądu wyjątkowej staranności. Wynika to z faktu, iż zapewnienie profesjonalnej reprezentacji w efekcie doprowadza do realizacji prawa do sądu³⁶⁷. Ponadto, jak zauważa Aneta Łazarska, „w judykaturze uznaje się, że zwolnienie z kosztów sądowych i możliwość ustanowienia fachowego pełnomocnika z urzędu są newralgicznymi polami realizacji prawa do sądu (...)”³⁶⁸.

W sytuacji, w której sąd nie ustanowi dla strony pomocy prawnej, może skutkować to nieważnością całego postępowania³⁶⁹, ze względu na to, że strona nie miała możliwości skutecznej ochrony swoich praw w rozumieniu art. 379 pkt 5 k.p.c. Należy przez to rozumieć sytuacje, w których sąd narusza przepisy postępowania, ograniczając aktywną rolę wnioskodawcy w procesie poprzez np. uniemożliwienie zaprezentowania sądowi argumentacji. W kontekście analizowanej problematyki w orzecznictwie reprezentowany jest pogląd, iż „stwierdzenie nieważności postępowania w wyniku pozbawienia strony możliwości obrony swych praw uzależnione jest od ustalenia, iż strona znalazła się w takiej sytuacji, która uniemożliwia jej popieranie przed sądem dochodzonych roszczeń lub obronę przed żądaniem strony przeciwnej. (...) Sytuacja taka zachodzi wtedy, gdy nieporadność strony prowadzi do tego, że przy faktycznym lub prawnym skomplikowaniu sprawy nie jest ona w stanie wykorzystać prawnych możliwości prawidłowego jej prowadzenia. *A contrario*, w sytuacji, gdy strona swoim zachowaniem wykazuje wystarczającą znajomość reguł według, których toczy się postępowanie sądowe, odmowa ustanowienia

³⁶⁶ Przykładowo za wniosek oparty na tych samych okolicznościach sąd uznał taki, w którym argumentacja strony ograniczała się do ogólnych i powtarzalnych stwierdzeń o trudnej sytuacji życiowej oraz niemożności ponoszenia kosztów w sprawie (zob. postanowienie Sądu Rejonowego Gdańsk-Północ w Gdańsku z dnia 12 października 2015 r., sygn. akt XIII Ns 1273/12).

³⁶⁷ J. Gudowski podnosi, że przepisy postępowania cywilnego odnoszące się do pomocy prawnej z urzędu mają charakter gwarancyjny. Zob. szerzej: J. Gudowski, komentarz...

³⁶⁸ A. Łazarska, *Rzetelny...*, s. 288.

³⁶⁹ Wyrok SN z dnia 19 lutego 2010 r., sygn. akt IV CSK 318/09.

fachowego pełnomocnika nie może być oceniona jako prowadząca do nieważności postępowania z uwagi na pozbawienie strony możliwości obrony swych praw³⁷⁰. Ocenę tego należy jednakże każdorazowo przeprowadzać *a casu ad casum*.

Zgodnie z art. 118 § 1 k.p.c. ustanowienie adwokata lub radcy prawnego jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa procesowego. Następuje ono z chwilą uprawomocnienia się postanowienia sądu o ustanowieniu profesjonalnego pełnomocnika³⁷¹. Strona nie musi więc dokonywać żadnej dodatkowej czynności prawnej w zakresie udzielenia umocowania do działania. Jednakże przysługują jej wszelkie uprawnienia mocodawcy, jak np. możliwość rozszerzenia lub ograniczenia pełnomocnictwa³⁷², a także jego wypowiedzenie³⁷³. Zakres pełnomocnictwa obejmuje podejmowanie wszelkich czynności procesowych w związku z postępowaniem sądowym. Nie jest on ograniczony ze względu na wiek mocodawcy³⁷⁴ i obejmuje upoważnienie do podjęcia czynności wskazanych w art. 91 k.p.c. (wszelkie czynności procesowe związane ze sprawą, nie wyłączając powództwa wzajemnego, skargi o wznowienie postępowania i postępowania wywołanego ich wniesieniem, jak też wniesieniem

³⁷⁰ Zob. szerzej: postanowienie SO w Rzeszowie z dnia 26 lutego 2015 r., sygn. akt VI Gz 43/15; wyrok SA w Białymstoku z dnia 24 września 2014 r., sygn. akt I ACa 326/14. Należy jednakże zauważyć, że w jednym z postanowień Sąd Najwyższy stwierdził kategorycznie, iż odmowa uwzględnienia przez sąd wniosku strony o ustanowienie dla niej adwokata lub radcy prawnego nie może być oceniana jako powodująca nieważność postępowania z powodu pozbawienia strony możliwości obrony swych praw, zwłaszcza w sytuacji, w której prawo dopuszcza możliwości zaskarżenia takiego postanowienia.

³⁷¹ Postanowienie SN z dnia 19 lutego 1988 r., sygn. akt II UZ 13/98. W doktrynie podnosi się, że do czasu wyznaczenia przez właściwą izbę (radę) pełnomocnika pełnomocnictwo ma wyłącznie blankietowy charakter. Zob. szerzej: H. Ciepla, komentarz do art. 118, [w:] K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1. *Komentarz do art. 1-366*, Warszawa 2010, s. 528.

³⁷² Wyrok SN z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV CSK 441/11.

³⁷³ Wyrok SN z dnia 19 października 2011 r., sygn. akt II CSK 85/11. Wypowiedzenie staje się skuteczne z chwilą zawiadomienia sądu i pełnomocnika o tym fakcie.

³⁷⁴ W wyroku SN z dnia 15 maja 1974 r. Sąd stanął na stanowisku, że osiągnięcie pełnoletności przez stronę nie pozbawia pełnomocnika nabytych uprawnień w drodze ustanowienia w trybie art. 117 k.p.c.

interwencji głównej przeciwko mocodawcy, wszelkie czynności dotyczące zabezpieczenia i egzekucji, udzielanie substytucji, zawarcie ugody, zrzeczenie się roszczenia albo uznania powództwa, jeżeli czynności te nie zostały wyłączone w danym pełnomocnictwie, jak również odbiór kosztów procesu od strony przeciwnej).

Adwokat lub radca prawny reprezentuje stronę do czasu prawomocnego zakończenia postępowania, chyba że z postanowienia sądu wynika, iż obowiązek zastępowania strony ustaje wcześniej³⁷⁵. W doktrynie wskazuje się na problem podjęcia przez pełnomocnika z urzędu czynności procesowych w związku z postępowaniem kasacyjnym. Skoro ustawodawca wskazał w art. 91 k.p.c., iż pełnomocnictwo obejmuje m.in. skargę na wznowienie postępowania, w literaturze przedmiotu rozważa się możliwość rozszerzającej wykładni tego przepisu także o czynności związane z innym środkiem nadzwyczajnym, tj. ze skargą kasacyjną³⁷⁶. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, iż ustanowienie adwokata lub radcy prawnego w trybie art. 117 k.p.c. nie obejmuje postępowania kasacyjnego. Jednocześnie SN wskazał, że nie stanowi to ograniczenia prawa do sądu, co wielokrotnie potwierdzał w swoim orzecznictwie także Trybunał Konstytucyjny³⁷⁷. Ponadto do ustanowienia adwokata lub radcy prawnego w postępowaniu kasacyjnym odnosi się *expressis verbis* art. 118 § 5 k.p.c., stanowiąc o przymusie adwokacko-radcowskim obejmującym sporządzenie nadzwyczajnych środków zaskarżenia. W tym przepisie pełnomocnik uzyskał uprawnienie do odmowy sporządzenia skargi kasacyjnej (lub skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia,

³⁷⁵ Art. 118 § 2 k.p.c. Ponadto uznaje się, że na pełnomocniku ciąży obowiązeki informacyjne w zakresie możliwości złożenia skargi kasacyjnej. Wynika to z faktu, że podjęcie tej czynności jest związane z orzeczeniem, które zostało wydane w postępowaniu objętym umocowaniem pełnomocnika (zob. postanowienie SN z dnia 7 marca 2013 r., sygn. akt II Cz 194/12).

³⁷⁶ Uchwała SN z dnia 5 czerwca 2008 r., sygn. akt III CZP 142/07.

³⁷⁷ Zob. wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99, OTK ZU 2000 seria A, nr 5, poz. 143, oraz z dnia 6 października 2004 r., sygn. akt SK 23/02, OTK ZU 2004, seria A, nr 9, poz. 89.

a także odpowiednio skargi konstytucyjnej³⁷⁸). Jest z nim jednakże skorelowany obowiązek uzasadnienia stanowiska o braku podstaw do wniesienia skargi³⁷⁹. Takie zawiadomienie powinno przybrać formę pisemną i zostać skierowane nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia zawiadomienia go o wyznaczeniu. Z powyższego wynika zatem, że adwokat lub radca prawny posiada pełnomocnictwo do działania wyłącznie w związku z postępowaniem kasacyjnym.

Świadczenie pomocy prawnej z urzędu może ulec zakończeniu w dwojaki sposób. Następuje ono bądź w skutek jej wygaśnięcia, bądź cofnięcia. Pierwsza z okoliczności następuje wraz ze śmiercią strony (art. 119 k.p.c.). Jednakże wówczas pełnomocnik strony powinien podjąć czynności niecierpiące zwłoki. Cofnięcie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego następuje w przypadku wykazania, że okoliczności, na podstawie których je przyznano, nie istniały lub przestały istnieć. Wówczas strona jest zobowiązana uiścić wynagrodzenie pełnomocnika ustanowionego dla niej. Pozbawienie strony pomocy prawnej musi zostać poprzedzone dochodzeniem³⁸⁰ i może nastąpić na każdym etapie postępowania³⁸¹. W doktrynie wskazuje się na katalog okoliczności cofnięcia ustanowienia pomocy prawnej takich jak: cofnięcie zwolnienia z kosztów sądowych, na podstawie którego doszło do ustanowienia pomocy prawnej, bądź sytuacja, w której występowanie profesjonalnego pełnomocnika w sprawie stało się zbędne³⁸², co może nastąpić np. w przypadku braku zainteresowania przez stronę sprawą czy nawiązywania kontaktu

³⁷⁸ Wyrok SA w Białymstoku z dnia 3 kwietnia 2015 r., sygn. akt I ACa 922/14.

³⁷⁹ Do zawiadomienia należy dołączyć pisemną opinię o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej. W przypadku, w którym sąd uzna, iż została ona sporządzona bez zachowania zasad należytej staranności, sąd zawiadamia o tym właściwy organ samorządu. Wówczas właściwa okręgowa rada adwokacka lub okręgowa uzna radców prawnych obowiązana jest do wyznaczenia innego pełnomocnika.

³⁸⁰ M. Sieńko, komentarz do art. 118, [w:] M. Manowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2015, s. 315.

³⁸¹ J. Gudowski, komentarz...

³⁸² T. Demendecki, komentarz...

z ustanowionym pełnomocnikiem z urzędu³⁸³. Także zmiana sytuacji majątkowej strony³⁸⁴ w toku postępowania (np. zaoszczędzenie środków finansowych), umożliwiająca uiszczenie wynagrodzenia pełnomocnikowi, może skutkować cofnięciem ustanowienia adwokata lub radcy prawnego. Zastosowanie wówczas może znaleźć art. 120 § 3 k.p.c., w myśl którego w wypadku, gdy okoliczności, na podstawie których przyznano ustanowienie adwokata lub radcy prawnego, przestały istnieć, sąd może obciążyć stronę tym obowiązkiem tylko częściowo, stosownie do zmiany, jaka nastąpiła w jej stosunkach. Ponadto w przypadku ustanowienia pomocy prawnej w trybie art. 117 § 1 k.p.c. uznaje się, iż należy ją zakończyć także w przypadku cofnięcia zwolnienia od kosztów sądowych³⁸⁵. Jest to konsekwencją uzależnienia ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika z urzędu od w/w zwolnienia. Należy wskazać, że połączenie tych dwóch procedur nie występuje w każdym przypadku, lecz jedynie w związku z art. 117 § 1 k.p.c.

Zgodnie z art. 120 § 4 k.p.c. strona, na rzecz której ustanowiono adwokata lub radcę prawnego, w związku z podaniem świadomie nieprawdziwych okoliczności, zostanie skazana przez sąd na grzywnę, niezależnie od obowiązku uiszczenia wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego. Ten przepis o represyjnym charakterze może stanowić podstawę do nałożenia kary wyłącznie w sytuacji umyślnego, świadomego wprowadzenia sądu w błąd³⁸⁶. Wysokość grzywny wynosi 3 tysiące złotych (art. 163 § 1 k.p.c.). Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego w przypadku

³⁸³ Postanowienie SO w Szczecinie z dnia 25 listopada 2016 r., sygn. akt VIII Gz 252/16.

³⁸⁴ Sąd Najwyższy stwierdził jednakże, że sam fakt zasądzenia na rzecz strony określonej kwoty bez możliwości dysponowania nią nie zmienia jej sytuacji majątkowej. Zob. postanowienie SN z dnia 2 lipca 1975 r., sygn. akt II CZ 90/75.

³⁸⁵ M. Sienko, komentarz..., s. 318.

³⁸⁶ Zob. szerzej: postanowienie SN z dnia 7 maja 1981 r., sygn. akt IV CZ 57/81, w którym stwierdzono, że „przesłanką skazania na grzywnę jest (...) rozmyślne wprowadzenie sądu w błąd w celu uzyskania zwolnienia od kosztów, chodzi więc o działanie z zamiarem z góry powziętym, o działanie oszukańcze. Przepis ten o charakterze wyjątkowym nie podlega wykładni rozszerzającej”.

cofnięcia pomocy prawnej z urzędu prawnik w dalszym ciągu może reprezentować stronę, jednakże po przedłożeniu pełnomocnictwa procesowego³⁸⁷. W przeciwnym razie dotychczasowe umocowanie wygasa.

Zgodnie z kodeksem postępowania cywilnego wszelkie postanowienia dotyczące pomocy prawnej z urzędu mogą być wydawane na posiedzeniu niejawnym. Postanowienia o ustanowieniu bądź odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego może wydać także referendarz sądowy (art. 123 k.p.c.). Należy także nadmienić, że złożenie wniosku o ustanowienie pomocy prawnej z urzędu, a także wniesienie środka odwoławczego od odmowy, co do zasady, nie wstrzymuje biegu postępowania, poza sytuacjami wyjątkowymi wskazanymi w art. 124 k.p.c.

W ścisłym związku z przepisami k.p.c. w zakresie pomocy prawnej z urzędu pozostaje także ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o prawie pomocy w postępowaniach w sprawach cywilnych prowadzonych w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz o prawie pomocy w celu ugodowego załatwienia sporu przed wszczęciem takiego postępowania³⁸⁸. Ten akt normatywny stanowi implementację³⁸⁹ dyrektywy Rady 2002/8/WE z 27 stycznia 2003 r. w celu usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimalnych wspólnych zasad odnoszących się do pomocy prawnej w sporach o tym charakterze³⁹⁰. Zakres pomocy prawnej został określony w art. 5 tejże ustawy i stanowi, iż prawo pomocy obejmuje m.in. zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata albo radcy prawnego – jeżeli to możliwe, władającego językiem zrozumiałym dla

³⁸⁷ Uchwała SN z dnia 10 sierpnia 1990 r., sygn. akt III CZP 39/90.

³⁸⁸ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonym w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz o prawie pomocy w celu ugodowego załatwienia sporu przed wszczęciem takiego postępowania (Dz. U. z 2005 r. Nr 10, poz. 67 ze zm.).

³⁸⁹ Zob. szerzej M. Rydlichowski, D. Wetoszka, *Ustawa o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych. Komentarz*, Warszawa 2013.

³⁹⁰ Dz. Urz. WE 2003 L 26/41.

wnioskodawcy – w celu świadczenia przez niego pomocy prawnej. Oznacza w szczególności udzielenie wnioskodawcy niezbędnej porady prawnej oraz występowanie w jego imieniu przed sądem, a także ponoszenie przez Skarb Państwa niezbędnych kosztów podróży wnioskodawcy związanych z nakazaniem przez sąd jego osobistym stawiennictwem, jeżeli wnioskodawca nie może być przesłuchany w inny sposób. Zgodnie z art. 3 ust. 2 Dyrektywy pomoc prawna jest uważana za właściwą, kiedy gwarantuje: poradę przedsporną w celu rozstrzygnięcia sporu przed wniesieniem sprawy do sądu, pomoc prawną i reprezentowanie w sądzie, zwolnienie korzystającego z pomocy prawnej z kosztów sądowych lub pomoc w ich uiszczeniu, w tym kosztów określonych w art. 7 niniejszej Dyrektywy, a także związanych z opłaceniem osób uprawnionych przez sąd do dokonywania czynności w trakcie procesu. Przepisy te znajdują zastosowanie wyłącznie w sytuacji zaistnienia sporu transgranicznego³⁹¹.

Należy zwrócić uwagę na występowanie pewnych niespójności terminologicznych, ponieważ pomimo iż ustawa o prawie pomocy stanowi implementację dyrektywy unijnej, pojęcie „pomoc prawna” zastąpiono „prawem pomocy”. Zakres przedmiotowy pomocy prawnej w dwóch aktach prawnych pokrywa się³⁹², a zatem trudno pozytywnie ocenić zasadność wprowadzenia dwóch odmiennych określeń odnoszących się do tej samej instytucji, zważywszy na fakt, iż ustawa ma charakter funkcjonalny względem dyrektywy.

³⁹¹ Zgodnie z art. 2 Dyrektywy spór transgraniczny ma miejsce w przypadku, gdy „strona ubiegająca się o pomoc prawną (...) stale zamieszkuje lub przebywa w Państwie Członkowskim innym od tego, w którym mieści się sąd lub w którym orzeczenie ma być wykonane”.

³⁹² Jedynym wyjątkiem jest zagwarantowanie w Dyrektywie nie tylko zwolnienia z kosztów sądowych dla korzystającego z pomocy prawnej, ale także pomoc w ich uiszczeniu, a zwłaszcza kosztów związanych z transgranicznym charakterem sporu, a także związanych z opłaceniem osób uprawnionych przez sąd do dokonywania czynności w trakcie procesu (art. 3 ust. 2 pkt b *in fine*).

3.3. Pomoc prawna z urzędu w postępowaniu karnym

Prawo do wyznaczenia obrońcy z urzędu w postępowaniu karnym jako jedyne uzyskało rangę konstytucyjną³⁹³. Wynika to m.in. z faktu, iż prawo karne ma charakter represyjny, a podmiot zagrożony karą pozbawienia wolności powinien uzyskać szczególną ochronę. Nie wdając się w szczegółowe analizy, należy zasygnalizować, że pomoc prawna z urzędu wpisuje się w tym rozumieniu w formalny aspekt prawa do obrony³⁹⁴. Oznacza on, że oskarżony może wybrać obrońcę bądź też „wnosić o powołanie mu obrońcy z urzędu, gdy nie stać go na poniesienie kosztów działania adwokata z wyboru”³⁹⁵.

Ponadto pomoc prawna w postępowaniu karnym, w odróżnieniu od konstrukcji przyjętej na gruncie postępowania cywilnego, nie jest uzależniona od uprzedniego zwolnienia strony od kosztów sądowych³⁹⁶. Może ona przybrać dwojaką postać, tj. fakultatywną albo obligatoryjną. W pierwszej sytuacji oskarżony, który nie ma obrońcy z wyboru, może żądać wyznaczenia obrońcy z urzędu, jeżeli w sposób należyty wykaże, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny³⁹⁷. W ramach oceny zdolności opłacenia

³⁹³ Zgodnie z art. 42 ust. 2 Konstytucji „każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu”. Zob. szerzej: K. Eichstaedt, [w:] D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do zmian 2016*, Warszawa 2016, s. 72.

³⁹⁴ Wyrok TK z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07. Trybunał stwierdził w nim, że „obrona formalna to prawo do korzystania z pomocy obrońcy z wyboru lub z urzędu. Obrońca jest pełnomocnikiem oskarżonego, jego procesowym przedstawicielem, a jego głównym zadaniem jest ochrona oskarżonego w taki sposób, by cel postępowania osiągnięty został z zagwarantowaniem prawa do obrony”.

³⁹⁵ T. Grzegorzcyk, *Kodeks postępowania karnego wraz z komentarzem do Ustawy o świadku koronnym. Komentarz*, Kraków 2003, s. 65.

³⁹⁶ Kwestia zwolnienia od kosztów sądowych została uregulowana w art. 623-625 k.p.k.

³⁹⁷ W literaturze przedmiotu wskazuje się na konieczność kumulatywnego spełnienia trzech przesłanek: brak obrońcy z wyboru, wykazanie stanu majątkowego uniemożliwiającego samodzielne poniesienie kosztów obrony, a także zwrócenie się z wnioskiem

kosztów obrońcy z urzędu sąd bada stan majątkowy wnioskodawcy w chwili złożenia wniosku. Nie jest zatem brana pod uwagę potencjalna możliwość pozyskania środków finansowych na ten cel³⁹⁸, co jest natomiast uwzględniane w przypadku prawa pomocy w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Co istotne, zła sytuacja finansowa wnioskodawcy nie musi być tożsama z brakiem jakichkolwiek środków finansowych. Chodzi tu o okoliczność, w której opłacenie wynagrodzenia obrońcy będzie skutkowało niemożnością pokrycia wydatków niezbędnych dla niego, jak również jego rodziny. Należy zaznaczyć, że ustawodawca w art. 78 § 1 k.p.k. posłużył się zwrotem „należyte wykaże”, przy czym nie wskazał, jak powinno się rozumieć to pojęcie. Za zasadne trzeba uznać założenie, że należyte wykazanie określonego stanu faktycznego jest takim, które w sposób wystarczający uprawdopodobni daną okoliczność³⁹⁹. Wskazanie katalogu dowodów służących uprawdopodobnieniu ubóstwa jest tym trudniejsze, że na sądzie nie ciąży obowiązek pouczenia strony o konieczności przedłożenia określonych dokumentów, co na gruncie prawoznawstwa stanowi kwestię dyskusyjną⁴⁰⁰. Taka sytuacja może jednak doprowadzić

o wyznaczenie obrońcy z urzędu. Zob. szerzej: W. Posnow, komentarz do art. 87, [w:] J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 264.

³⁹⁸ Zob. szerzej: postanowienie SN z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt V KZ 26/14.

³⁹⁹ Inna z definicji stanowi, iż wymóg ten oznacza „konieczność przedłożenia przez ten podmiot stosownych dokumentów lub powołania się na takowe, złożone już w aktach sprawy (...)”, które wskazywałyby na niemożność opłacenia kosztów pomocy prawnej bez wywołania uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny. Zob. szerzej: T. Grzegorzczak, *Obrońca i pełnomocnik z urzędu w postępowaniu karnym od 1 lipca 2015 r.*, [w:] P. Wiliński (red.), *Obrońca i pełnomocnik w procesie karnym po 1 lipca 2015 r. Przewodnik po zmianach*, Warszawa 2015, s. 47.

⁴⁰⁰ Zob. szerzej: wyrok SN z dnia 21 marca 2013 r., sygn. akt II KK 348/12. Na tym polu powstają liczne kontrowersje. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 1 lipca 2009 r., sygn. akt III KK 3/09, odnosząc się do art. 16 k.p.k., stwierdził, że należy uznać za bezsporny fakt, że sąd jest zobligowany do pouczenia strony o obowiązku, jak i sposobach jego realizacji. W odniesieniu do tego orzeczenia należy zwrócić uwagę, że pomoc prawna z urzędu mieści się jednakże w kategoriach uprawnień. Choć Sąd Najwyższy w przytoczonym wyroku nie odniósł się do tej nich, wykładnia gramatyczna art. 16 k.p.k. zdaje się nie pozostawiać wątpliwości, iż pouczenie o procedurze wyznaczenia obrońcy z urzędu oraz niezbędnej dokumentacji stanowi obowiązek sądu.

do zaistnienia poważnych konsekwencji. Jak stwierdził Sąd Najwyższy, „niewykazanie albo nienależyte wykazanie przez oskarżonego, iż nie jest on w stanie ponieść kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny, powoduje odmowę wyznaczenia oskarżonemu obrońcy z urzędu, chociażby w rzeczywistości istotnie nie był on w stanie ponieść kosztów obrony”⁴⁰¹. Ponadto prawo do obrońcy z urzędu nie może przysługiwać z samej racji wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej (np. areszt⁴⁰²). W związku z tym każdorazowo muszą zostać uprzednio wykazane wskazane powyżej przesłanki jego wyznaczenia⁴⁰³.

Kolejną przesłanką uniemożliwiającą dostęp lub realizację pomocy prawnej jest decyzja sądu o cofnięciu wyznaczenia obrońcy. Zgodnie z art. 78 § 2 k.p.k. taka sytuacja następuje wówczas, gdy okaże się, że nie istnieją okoliczności, na podstawie których go wyznaczono⁴⁰⁴. Trybunał Konstytucyjny w jednym z orzeczeń dokonał próby interpretacji, co należy rozumieć pod sformułowaniem „gdy okaże się, że nie istnieją okoliczności (...)”. Stwierdził on, że „chodzi o sytuację, w której sąd, dokonując oceny sytuacji materialnej oskarżonego, stwierdza, że brak jest podstaw do dalszego korzystania przez niego z pomocy profesjonalnego pełnomocnika ustalonego z urzędu. Może to mieć miejsce w każdym wypadku zmiany sytuacji finansowej powodującej wyłączenie w odniesieniu

⁴⁰¹ Postanowienie SN z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. akt II KO 117/09. Zob. także głosę P. Rogozińskiego do postanowienia, opubl. LEX, GSP-Prz. Orz. 2011/1/115-128.

⁴⁰² Zob. szerzej: postanowienie SN z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. akt II KO 117/09: „Prawo do korzystania z obrony z urzędu na podstawie art. 78 § 1 k.p.k. nie może być traktowane jako obligatoryjne uprawnienie oskarżonego czy skazanego, przynależne mu na przykład z racji pozbawienia wolności, czy też wręcz konsekwencji samego skazania, ale powinno przysługiwać tylko tym oskarżonym lub skazanym, którzy rzeczywiście wykażą, że nie są w stanie ponieść kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny”.

⁴⁰³ Wypowiedział się na ten temat SN w postanowieniu z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. akt II KO 117/09, *ibidem*.

⁴⁰⁴ Można tu wskazać na sytuacje, w których sąd uzyskał informację, iż oskarżony, składając wniosek o wyznaczenie obrońcy z urzędu, zataił w oświadczeniu majątkowym składniki majątku, jak np. samochód (zob. wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 20 października 2015 r., sygn. akt VI Ka 635/15).

do oskarżonego przesłanki «braku możliwości ponoszenia kosztów obrońcy bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny». Może też wynikać z dokonanej przez sąd w toku toczącego się postępowania odmiennej od prezesa sądu oceny stanu majątkowego oskarżonego, a w rezultacie oznaczać stwierdzenie, że brak było podstaw do wyznaczenia obrońcy z urzędu⁴⁰⁵. Z powyższego wynika, że sąd jest uprawniony do weryfikacji sytuacji majątkowej wnioskodawcy także w toku sprawy. Jednocześnie ani ustawodawca, ani Trybunał Konstytucyjny nie określili, w jakich przypadkach może mieć to miejsce i czy może działać wyłączenie z urzędu. Brak zdeterminowania takich przesłanek może budzić uzasadnioną obawę przed arbitralnymi decyzjami o cofnięciu pomocy prawnej. Na podkreślenie zasługuje fakt, że z art. 78 § 2 k.p.k. nie wynika także obowiązek strony poinformowania sądu o zmianie sytuacji finansowej, która w konsekwencji mogłaby doprowadzić do samodzielnego pokrycia kosztów reprezentacji procesowej.

Obok wyznaczenia obrońcy z urzędu w związku z brakiem środków finansowych na jej pokrycie bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania wnioskodawcy oraz jego rodziny k.p.k. wyróżnia także tzw. obronę obligatoryjną wynikającą bezpośrednio z prawa do obrony⁴⁰⁶. W tym przypadku sytuacja majątkowa nie stanowi kryterium jej przyznania. Z tego też względu nie jest środkiem gwarantowanym przez państwo osobom mniej zamożnym w celu ochrony ich praw. Przysługuje ona w postępowaniu karnym wyłącznie, gdy oskarżony nie ukończył 18 lat, jest głuchy, niemy lub niewidomy, zachodzi uzasadniona wątpliwość, czy jego zdolność rozpoznania znaczenia czynu lub kierowania swoim postępowaniem nie była w czasie popełnienia tego czynu wyłączona lub w znacznym stopniu ograniczona; zachodzi uzasadniona wątpliwość, czy stan jego zdrowia

⁴⁰⁵ Wyrok TK z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt K 30/11, OTK ZU 2013, seria A, nr 7, poz. 98.

⁴⁰⁶ Zob. szerzej: R. Stefanicki, *Obrona obligatoryjna w polskim procesie karnym*, Warszawa 2012.

psychicznego pozwala na udział w postępowaniu lub prowadzenie obrony w sposób samodzielny oraz rozsądny. Ponadto, zgodnie z art. 79 § 2 k.p.k. oskarżony musi mieć obrońcę również wtedy, gdy sąd uzna to za niezbędne ze względu na inne okoliczności utrudniające obronę. Z powyższego wyliczenia wynika, że ustawodawca dążył do bezwarunkowego zapewnienia prawa do obrony tym grupom podmiotów, które są niepełnoletnie, bądź ze względu na rozmaite okoliczności (jak np. zdrowie fizyczne czy psychiczne) mogą nie być w stanie w sposób zapewniający odpowiedni standard ochrony ich praw reprezentować własnych interesów przed sądem.

Próba zdefiniowania przesłanki uznania przez sąd konieczności wyznaczenia obrońcy z urzędu ze względu na „inne okoliczności utrudniające obronę” była wielokrotnie podejmowana zarówno przez doktrynę⁴⁰⁷, jak i judykaturę. Co do zasady sądy skłaniają się ku stanowisku, iż sam fakt skomplikowanego stanu faktycznego bądź prawnego lub określenia sprawy jako „budzącej wątpliwości” nie jest warunkiem wystarczającym dla wyznaczenia pełnomocnika procesowego⁴⁰⁸. Ocena występowania okoliczności utrudniających obronę powinna być możliwie zobiektywizowana, choć sąd powinien uwzględnić także stanowisko samego oskarżonego, czy jest on w stanie skutecznie prowadzić obronę osobistą. Do katalogu przesłanek umożliwiających stosowanie art. 79 § 2 k.p.k. odniósł się Sąd Najwyższy, wyróżniając cechy fizyczne oraz psychiczne osoby, po których wystąpieniu sąd powinien uznać konieczność ustanowienia obrony obligatoryjnej: „okoliczności utrudniające obronę» w rozumieniu art. 79 § 2 k.p.k. należy wiązać przede wszystkim z właściwościami osobistymi oskarżonego, które co prawda nie uniemożliwiają, ale w znaczący sposób utrudniają realizację prawa do obrony materialnej bezpośrednio

⁴⁰⁷ K. Eichstaedt, komentarz do art. 79 § 2, [w:] D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2013, s. 360.

⁴⁰⁸ Zob. szerzej: postanowienie SN z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt II KK 124/14. Należy jednakże zwrócić uwagę, iż w innym orzeczeniu SN stwierdził, iż „stopień skomplikowania sprawy nie może być całkowicie wykluczony z pola rozważań organu procesowego” (zob. postanowienie SN z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt III KK 330/12).

przez samego oskarżonego. W każdym wypadku stwierdzenie «okoliczności utrudniających obronę» (lub ich brak) musi być związane z właściwościami fizycznymi (wiek, stan zdrowia, sprawność poszczególnych narządów zmysłów), psychicznymi (stopień sprawności umysłowej, zaradność lub nieporadność) oraz intelektualnymi (stopień inteligencji ogólnej, wiedza w dziedzinie stanowiącej materię przedstawionych zarzutów) konkretnego oskarżonego w zestawieniu z treścią zarzutów mu przedstawianych⁴⁰⁹. Ponadto obrona obligatoryjna jest przewidziana także w postępowaniach przed sądem okręgowym, jeżeli oskarżonemu zarzucono zbrodnię⁴¹⁰.

O wyznaczeniu obrońcy z urzędu, zarówno w związku z brakiem środków finansowych, jak i obroną obligatoryjną, decyduje prezes sądu lub referendarz sądowy⁴¹¹. Pierwotnie procedura ta nie zawierała jakichkolwiek mechanizmów kontroli przedmiotowego zarządzenia, który obecnie przewiduje art. 81 § 1a k.p.k.⁴¹² W myśl tej normy na zarządzenie prezesa sądu o odmowie wyznaczenia obrońcy przysługuje zażalenie do sądu właściwego do rozpoznania sprawy, a na postanowienie sądu o odmowie wyznaczenia obrońcy – zażalenie do innego równorzędnego składu tego sądu. Wprowadzenie takiego rozwiązania było pokłosiem wyroku Trybunału

⁴⁰⁹ Zob. wyrok SN z dnia 24 lipca 2008 r., sygn. akt V KK 32/08; postanowienie SN z dnia 17 lutego 2004 r., sygn. akt II KK 277/02. W innym orzeczeniu SN także dokonał szczegółowej egzemplifikacji okoliczności utrudniających samodzielną obronę, wskazując, że uznaje się za nie także „upośledzenie mowy, wzroku lub słuchu w stopniu mniejszym aniżeli określony w art. 79 § 1 k.p.k. lub np. okoliczności związane z wiekiem lub stanem zdrowia ułomności o charakterze intelektualnym utrudniające kontakt z oskarżonym” (zob. szerzej: postanowienie SN z dnia 26 marca 2013 r., sygn. akt V KZ 11/13).

⁴¹⁰ Zob. art. 80 k.p.k.

⁴¹¹ J. Zagrodnik, *Metodyka pracy obrońcy i pełnomocnika w sprawach karnych i karnych skarbowych*, Warszawa 2016, s. 68.

⁴¹² Art. 81 § 1a k.p.k. wszedł w życie 17 września 2015 r. Wcześniej na brak możliwości zainicjowania kontroli odwoławczej w sprawie odmowy wyznaczenia adwokata z urzędu wskazywali Sąd Najwyższy (zob. np. postanowienie SN z dnia 31 października 2012 r., sygn. akt V KZ 63/12), a także sądy powszechne (zob. postanowienie SA w Krakowie z dnia 9 grudnia 2010 r., sygn. akt II AKz 474/10, postanowienie SA w Katowicach z dnia 31 marca 2010 r., sygn. akt II AKz 185/10).

Konstytucyjnego, w którym wskazano, że pominięcie ustawodawcze w tym zakresie jest niekonstytucyjne, zważywszy na podmiotowy charakter prawa do obrony. W powyższym wyroku Trybunał jednoznacznie wskazał, że jedną z gwarancji wynikających z konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do sądu jest możliwość zaskarżania rozstrzygnięć sądowych. W przypadku odmowy wyznaczenia obrońcy z urzędu strona powinna dysponować prawem do ponownej oceny jej wniosku. Natomiast pozostawienie go bez rozpoznania stanowi w ocenie Sądu Najwyższego naruszenie art. 6 k.p.k., jak również art. 78 § 1 k.p.k.⁴¹³ W przypadku złożenia ponownego, opartego na tych samych okolicznościach wniosku o wyznaczenie obrońcy pozostawia się go bez rozpoznania.

Zakres pomocy prawnej z urzędu oraz świadczeń obrońcy z wyboru w znacznym stopniu pokrywają się. Obrońcą może być osoba uprawniona do obrony na podstawie ustawy przepisów Prawo o adwokaturze⁴¹⁴ oraz o radcach prawnych⁴¹⁵. Pełnomocnictwa rozciąga się na całe postępowanie aż do jego prawomocnego zakończenia⁴¹⁶. Jeżeli czynności należy dokonać poza siedzibą lub miejscem zamieszkania obrońcy z urzędu, prezes sądu, przed którym ma być ona dokonana, lub referendarz sądowy tego sądu, a w postępowaniu przygotowawczym prezes sądu rejonowego miejsca czynności lub referendarz sądowy tego sądu, na uzasadniony wniosek dotychczasowego obrońcy może wyznaczyć do dokonania tej czynności innego obrońcę spośród miejscowych adwokatów lub radców prawnych. Należy mieć na względzie, że obrońca jest zobowiązany do podejmowania wszystkich czynności procesowych, w tym

⁴¹³ Wyrok SN z dnia 2 sierpnia 2011 r., sygn. akt IV KK 195/11.

⁴¹⁴ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1513).

⁴¹⁵ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2115).

⁴¹⁶ Do zakresu pełnomocnictwa odniósł się Sąd Najwyższy, stwierdzając, że z chwilą ogłoszenia wyroku sądu odwoławczego obrońca z urzędu nie jest zobowiązany do podejmowania dalszych czynności procesowych w imieniu i na rzecz oskarżonego (zob. postanowienie SN z dnia 13 lutego 2017 r., sygn. akt III KZ 91/16).

wniesienia apelacji. Ustawodawca nie przewidział żadnych okoliczności zmierzających do ograniczenia jego aktywności⁴¹⁷.

Ponadto obrońca wyznaczony z urzędu, w postępowaniu o uchylenie wyroku sądu odwoławczego uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania lub w postępowaniu o wznowienie postępowania, powinien sporządzić i podpisać kasację, skargę od wyroku sądu odwoławczego uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania lub wnioski o wznowienie postępowania⁴¹⁸ albo poinformować na piśmie sąd, że nie stwierdził podstaw do wniesienia kasacji, skargi lub wniosku o wznowienie postępowania. Jeżeli kasacja, skarga lub wniosek zostaną wniesione, obrońca ten jest uprawniony do udziału w toczącym się postępowaniu. Należy przy tym podkreślić, że podjęcie w/w czynności mieści się w ramach autonomii profesjonalnego pełnomocnika. Oznacza to, że obrońca powinien kierować się rzeczywistym istnieniem podstaw uzasadniających podjęcie określonych kroków prawnych, nie zaś żądaniami strony, dla której został ustanowiony⁴¹⁹. Temu też służyć ma możliwość sporządzenia opinii o braku podstaw do złożenia określonych pism procesowych wymienionych w art. 84 § 3 k.p.k. W przypadku pomocy prawnej z urzędu w sprawach nieuregulowanych przepisami

⁴¹⁷ A. Bojańczyk, *Czy obrońca z urzędu może odmówić oskarżonemu sporządzenia i wniesienia apelacji, uzasadniając to brakiem podstaw do sporządzenia środka odwoławczego?*, „Palestra” 2013, nr 7-8, s. 241-245.

⁴¹⁸ Zob. szerzej: S. Krześ, *Charakter prawny skargi o wznowienie postępowania*, [w:] E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Meritum. Postępowanie cywilne*, Warszawa 2017, s. 512.

⁴¹⁹ Postanowienie SN z dnia 10 sierpnia 2016 r., sygn. akt II KK 219/16; postanowienie z dnia 26 sierpnia 2015 r., sygn. akt IV KZ 49/15; postanowienie SN z dnia 14 lipca 2014 r., sygn. akt IV KZ 44/14. Do tego zagadnienia szerzej SN odniósł się także w innym orzeczeniu, stwierdzając, że „ani sąd, ani skazany nie ma prawnych możliwości narzucenia adwokatowi wyznaczonemu z urzędu sporządzenia oczekiwanego przez skazanego środka odwoławczego. Taka możliwość istnieje wyłącznie w sytuacji zaangażowania adwokata z wyboru, który zechce zrealizować wolę swego mocodawcy”. Związanie instrukcjami reprezentowanego podmiotu jest zasadniczą cechą odróżniającą pełnomocnictwo procesowe udzielone w ramach pomocy prawnej od pełnomocnictwa udzielonego z wyboru.

postępowania karnego stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Należy przy tym wskazać, iż zgodnie z regulacją kodeksu karnego wykonawczego (art. 8 § 2)⁴²⁰, kodeksu karnego skarbowego (art. 125), ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (art. 18)⁴²¹, a także kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 22), jak również w przypadku wszelkich czynności objętych przymusem adwokackim w postępowaniu karnym przepisy dotyczące pomocy prawnej zawarte w k.p.k. znajdują odpowiednie zastosowanie⁴²².

4. Podsumowanie

Przeprowadzone w ramach niniejszego rozdziału analizy pozwalają na wysnucie kilku wniosków. Nieodpłatna pomoc prawna jest jednym z podstawowych elementów urzeczywistniających prawo do sądu w demokratycznym państwie prawnym. Koresponduje to z faktem, iż ochrona zagwarantowanych wolności i praw dopiero wówczas staje się realna, gdy jednostka dysponuje odpowiednimi mechanizmami umożliwiającymi ich egzekwowanie⁴²³. Fundamentalnym środkiem służącym temu celowi jest prawo do sądu. W świetle konstytucyjnej regulacji, iż przysługuje ono „każdemu”, a także, iż zakazane jest zamykanie drogi sądowej, jest ono prymarną gwarancją ochrony innych wolności i praw zarówno człowieka i obywatela, a także osób prawnych. Zasada ta wypełnia się również w konstytucyjnym nakazie równego traktowania

⁴²⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 676.).

⁴²¹ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 969).

⁴²² Zob. szerzej: A. Witkowska, *Przegląd przepisów zawierających odniesienia dotyczące poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, Warszawa 2012; T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2014, s. 344.

⁴²³ E. Łętowska, *Po co ludzom konstytucja?*, Warszawa 1994, s. 17.

i niedyskryminowania „z jakiegokolwiek przyczyny”, w tym ze względu na status majątkowy czy społeczny.

W przeciwieństwie do spójnych uregulowań na gruncie sądowej pomocy prawnej, podstawy prawne przedsądowej pomocy prawnej mają charakter rozproszony. Poradnictwo prawne jest świadczone przez szeroką grupę podmiotów w państwie. Są to w głównej mierze instytucje pomocy społecznej, organy ochrony prawnej czy organizacje pozarządowe. Brak jest jednakże jasnego podziału kompetencji pomiędzy te podmioty. Prowadzi to do sytuacji, w której jednostka może uzyskać nieodpłatną pomoc prawną w tej samej sprawie w kilku instytucjach, co prowadzi do kilkukrotnego opłacania porady dotyczącej tego samego stanu faktycznego. Taki proceder wiąże się nie tylko ze znacznymi nakładami finansowymi (głównie ze strony państwa), ale także z kwestią odpowiedzialności za udzielone informacje.

Z powyższych analiz wynika, że organy ochrony prawnej działają na niwie poradniczej głównie za pośrednictwem kampanii informacyjnych oraz infolinii porad prawnych. Takie rozwiązanie budzi poważne wątpliwości pod kątem rzetelności świadczonej pomocy, a zatem także jej efektywności. Należałoby rozważyć możliwość relokacji środków budżetowych w ten sposób, by rozszerzyć istniejący system nieodpłatnej pomocy prawnej kosztem np. usług poradniczych świadczonych na odległość. W ten sposób petent miałby zapewniony bezpośredni kontakt z prawnikiem, możliwość przedstawienia w sposób wyczerpujący określonego stanu faktycznego np. poprzez przedłożenie dokumentacji w sprawie. Takie rozwiązanie pełni także w większym stopniu walor edukacyjny, niż ma to miejsce w przypadku udzielenia w ograniczonym zakresie informacji prawnej. Proces „scentralizowania” świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym usprawniłby funkcjonujący system, a w konsekwencji ułatwiłby obywatelowi dostęp do przedsądowej pomocy prawnej. Ponadto ustawa regulująca system

przedsądowej pomocy prawnej powinna w większym stopniu uwzględniać działalność innych podmiotów świadczących poradnictwo.

Kolejne wnioski wynikające z niniejszych rozważań nawiązują do nieodpłatnej, sądowej pomocy prawnej. Należy wskazać, że osoby fizyczne i prawne dysponują możliwością uzyskania pomocy prawnej z urzędu na gruncie wszystkich postępowań przewidzianych przez polskie prawo, przy czym na szczeblu konstytucyjnym doszło do uregulowania jedynie pomocy prawnej z urzędu w postępowaniu karnym⁴²⁴. Stopień szczegółowości regulacji w ramach omawianych trzech procedur jest podobny, choć należy zwrócić uwagę na odmienne ukształtowanie relacji pomiędzy zwolnieniem od kosztów sądowych a pomocą profesjonalnego pełnomocnika w procedurze sądowno-administracyjnej i cywilnej względem karnej. Należy wskazać na brak ujednoczenia przesłanek umożliwiających skorzystanie z pomocy prawnej z urzędu. Unaocznia się to w warstwie językowej ze względu na określenie pomocy prawnej z urzędu w postępowaniu sądowno-administracyjnym prawem pomocy. Ponadto procedura karna wprowadza instytucję tzw. obrony obligatoryjnej. Każdorazowo jednakże zakres pełnomocnictwa w ramach pomocy prawnej z urzędu jest podobny.

W orzecznictwie sądów zarówno powszechnych, jak i administracyjnych stale podkreśla się fakt, iż pomoc prawna z urzędu ma charakter subsydiarny i stanowi wyjątek od reguły samodzielnej partycypacji strony w ponoszeniu kosztów związanych z zawisłym sporem. Można zatem uznać ją za element urzeczywistniający zasadę pomocniczości państwa. Należy jednocześnie postulować większe odformalizowanie procedury ubiegania się o pomoc prawną z urzędu wzorem przedsądowej pomocy prawnej.

⁴²⁴ Uznaje się, że art. 42 Konstytucji daje bezpośredni asumpt do wykreowania instrumentów pomocy prawnej z urzędu w innych postępowaniach sądowych. Zob. szerzej: <http://www.adwokatura.pl/z-zycia-nra/przepisy-i-dobra-praktyka-gwarancja-wlasciwej-pomocy-prawnej-z-urzedu/> [dostęp: 10.06.2017].

Rozdział III

Dostęp do wyroku i uzasadnienia jako element treści prawa do sądu – analiza z punktu widzenia wdrożenia nowych technologii

(Mariusz Jabłoński)

1. Rozwój społeczeństwa informacyjnego a prawo do sądu

Otoczająca nas rzeczywistość podlega stałej ewolucji, która dotyczy nie tylko trwających od lat przemian społeczno-obyczajowych, kulturowych, ekonomicznych czy też prawnych, ale przede wszystkim informacyjnych. Ponadto od kilkudziesięciu lat jesteśmy świadkami niespotykanego rozwoju technologii informatycznych (w tym stałego rozwoju technologii związanych z wykorzystaniem sztucznej inteligencji), których zastosowanie ma i na pewno będzie miało w przyszłości bardzo istotny wpływ na postrzeganie znaczenia i specyfiki realizacji nie tylko klasycznych wolności i praw jednostki, ale również nowych, które dotychczas nie są jeszcze w sposób klarowny ukształtowane lub wyartykułowane⁴²⁵.

⁴²⁵ Kwestie dotyczące kodeksów etyki i nowych wyzwań w Unii – *European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence in Judicial Systems and their environment*, dokument obejmujący 5 zasad, dostępny na stronie: https://www.unodc.org/res/ji/import/regional_standards/ethical_charter/ethical_charter.pdf [dostęp: 15.05.2019], szerzej na temat inicjatyw prawodawczych zob.: B. Sztokfisz, *Międzynarodowy wymiar współpracy w zakresie rozwoju sztucznej inteligencji*, [w:] *Przegląd Strategii Rozwoju Sztucznej*

Potwierdza to zasadność każdorazowego odwoływania się do dynamicznej koncepcji praw człowieka, która opiera się na założeniu, iż pojmowanie wartości identyfikowanych z uprawnieniami jednostki lub ich grup nie może sprowadzać się do przyjęcia jednego i niezmiennego ich znaczenia oraz katalogu⁴²⁶. Wręcz przeciwnie, wraz z wpływem czasu, doświadczeniami, czy wreszcie z rozwojem nauki i techniki dochodzić musi do modyfikacji istniejących standardów przysługujących jednostce uprawnień, zaliczanych obecnie do klasycznego katalogu praw człowieka.

W polskiej rzeczywistości przykładem reakcji ustawodawcy konstytucyjnego na potrzebę modyfikacji katalogu wolności i praw było jego uzupełnienie o gwarancję prawa do prywatności (art. 47) oraz prawa do ochrony danych osobowych (art. 51). Nastąpiło to formalnie dopiero w 1997 r., choć w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego potrzeba objęcia tych sfer stosowną ochroną ujawniła się już wcześniej⁴²⁷. Pomimo

Inteligencji na Świecie, Warszawa 2018, s. 116-120, opracowanie zamieszczone na stronie <https://www.digitalpoland.org/assets/publications/przegly%C4%85d-strategii-rozwoju-sztucznej-inteligencji-na-swiecie/przeglad-strategii-rozwoju-ai-digitalpoland-report.pdf> [dostęp: 15.05.2019].

⁴²⁶ M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.*, s. 14.

⁴²⁷ Orzeczenie TK z dnia 24 czerwca 1996 r., sygn. akt K 21/96. Trybunał wskazał, że: „Istnienie prawa do prywatności w polskim porządku prawnym znalazło już potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który – w orzeczeniu z 8 kwietnia 1994 r., III ARN 18/94 – odniósł koncepcję ochrony dóbr osobistych (art. 23 i art. 24 k.c.) do sfery życia prywatnego i sfery intymności, wskazując m.in., iż: «Ochrona w tym zakresie może odnosić się do wypadków ujawniania faktów z życia osobistego i rodzinnego, nadużywania uzyskanych informacji, zbierania w drodze... informacji i ocen ze sfery intymności, aby opublikować je lub w inny sposób rozgłaszać». Na tym tle Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy prawu do prywatności można *de lege lata* przyznać rangę konstytucyjną. Decydujące znaczenie ma tu uznanie prawa do prywatności przez międzynarodowe regulacje dotyczące praw człowieka i powiązanie – przez orzecznictwo europejskie – tego prawa z ogólną zasadą rządów prawa. Pozwala to przyjąć, że uznanie i zapewnienie należytej ochrony prawu do prywatności jest koniecznym elementem demokratycznego państwa prawa, a tym samym mieści się w ogólnej klauzuli art. 1 przepisów konstytucyjnych. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ustabilizowało się już przeświadczenie, że zasada demokratycznego państwa prawnego obejmuje swym zakresem także pewne treści materialne, w szczególności

tego, iż po wejściu w życie postanowień Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. formułowana była teza o wyeliminowaniu deficytu konstytucyjnego w obszarze wolności i praw jednostki, trudno uznać, że pogląd ten jest w pełni zasadny.

Mając na względzie fakt, iż fundamentem społeczeństwa informacyjnego jest stały rozwój różnego rodzaju mechanizmów, technologii oraz płaszczyzn umożliwiających swobodę pozyskiwania, przetwarzania, a także rozpowszechniania informacji⁴²⁸, jako pewnik należy przyjąć to, że w następnych latach będziemy musieli przewartościować istniejące rozwiązania i procedury służące ochronie wolności i praw jednostki. Nie budzi bowiem wątpliwości, że jesteśmy na etapie kształtowania się społeczeństwa, w którym każda jednostka, wykorzystując samodzielnie odformalizowane, odmienne od istniejących w przeszłości źródła i technologie, uzyskuje możliwość gromadzenia, przetwarzania, przekazywania i użytkowania informacji na różnych płaszczyznach i w różnych celach (informacyjnych, gospodarczych, procesowych, kontrolujących, edukacyjnych, poznawczych itd.). Cechą tego społeczeństwa jest także to, że każdy jego członek może samodzielnie tworzyć informację, przekazywać pozyskane informacje, jak również je archiwizować. Ponadto współdziałanie wielu jednostek jest możliwe w tym samym czasie bez względu na miejsce pobytu każdego z użytkowników. Istnienie takiego społeczeństwa bazującego na wykorzystaniu dostępnych

powiązane z prawami i wolnościami jednostki. (...) Trybunał Konstytucyjny uważa, że art. 1 przepisów konstytucyjnych daje też podstawy do sformułowania konstytucyjnego prawa do prywatności, rozumianego m.in. jako prawo do zachowania w tajemnicy informacji o swoim życiu prywatnym?

⁴²⁸ W tym zakresie można już odwoływać się do pojęcia Przestrzeni Inteligentnej, określanej jako Ambient Intelligence (AmI), pod pojęciem której rozumie się „cyfrowe środowisko, które w sposób aktywny, lecz rozważny wspomaga ludzi w ich codziennym życiu” – M.P. Augusto JC, *Ambient Intelligence: Concepts and applications*, „International Journal of Computer Science and Information Systems” 04.2007 (1), s. 1-28, za: K. Życzkowska, *Informacyjna warstwa przestrzeni komercyjnej – Smart City a wizerunek miasta*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Informatica” 2012, nr 29, s. 173.

technik pozyskiwania, przekazu, przetwarzania, przekształcania i użytkowania informacji jest w istotny sposób autonomiczne względem władztwa państwowego, w tym znaczeniu, że niezależnie od potencjalnie możliwych do zastosowania ograniczeń swobody – np. wprowadzenia szeroko rozumianej teleinformatycznej cenzury – trudno wyobrazić sobie wyeliminowanie z obiegu publicznej informacji, która już w nim zaistniała. Żadna regulacja prawna nie jest w stanie *post factum* wyeliminować określonej informacji, która związana jest z zaistnieniem i uzewnętrznieniem określonego faktu. Żadna regulacja krajowa nie jest też w stanie uniemożliwić czy nawet ograniczyć funkcjonowania zgodnej z prawdą informacji w globalnej przestrzeni publicznej. Konstatacja ta odnosi się przede wszystkim do sfery faktów dotyczących funkcjonowania państwa, jego organów i funkcjonariuszy publicznych, względem którym dalece ograniczone jest prawo do ochrony prywatności, jak również prawo do bycia zapomnianym⁴²⁹.

Spółeczeństwo takie niezależnie od ewentualnych działań państwa staje się jednocześnie beneficjentem profitów, które są następstwem stałego rozwoju technologii wykorzystywanej do gromadzenia i przetwarzania istniejących (wytworzonych informacji). Do niedawna podstawowym problemem, który ograniczał potencjalne wykorzystanie dostępnych informacji, była zdolność (wiedza merytoryczna) do zrozumienia istoty ich treści, logicznego połączenia konkretnych faktów, a w kontekście realizacji prawa do sądu – ustalenie odpowiednich strategii (analiz), których efektem mogłoby stać się wygenerowanie konkretnych pism (np. procesowych), zawierających rzeczową argumentację, w istotny sposób umożliwiające – nawet w przypadku osoby niebędącej prawnikiem – samodzielnie zainicjowanie i dochodzenie swoich praw przed sądem. Wydaje się, że już w niedalekiej przyszłości ograniczenia te zostaną pokonane, a w konsekwencji może się okazać, że każda osoba, a więc nawet

⁴²⁹ Zob. szerzej: J. Żak, *Koncepcja „prawa do bycia zapomnianym”*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Aktualne...*, s. 141 i n.

ta, która nie dysponuje wiedzą merytoryczną, będzie w stanie – przy użyciu odpowiedniego oprogramowania, a w zasadzie algorytmów – samodzielnie dokonać skomplikowanych działań nakierowanych na osiągnięcie konkretnego efektu na płaszczyźnie konkretnego postępowania i to zarówno na etapie przedprocesowym, jak i w trakcie trwania odpowiedniego postępowania sądowego.

Dopóki proces ten opierał się na osobistej pracy określonej i w sumie ograniczonej grupy osób (merytorycznie przygotowanych, wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego⁴³⁰), dopóty nie można było go utożsamiać ze zjawiskiem mogącym mieć jakikolwiek wpływ na rozumienie dotychczasowego klasycznego rozumienia prawa do sądu⁴³¹. Zgodnie bowiem z ukształtowanym i modelowym ujęciem na treść tego prawa składa się:

- prawo dostępu do sądu i sądowej kontroli aktów godzących w konstytucyjnie gwarantowane wolności i prawa jednostki⁴³²;

⁴³⁰ Aprobatę Trybunału Konstytucyjnego uzyskała definicja zaproponowana przez P. Sarneckiego. Zdaniem tego Autora „zawód zaufania publicznego to zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystaniu tych informacji przez świadczących usługi. Wykonywanie zawodu zaufania publicznego określone jest dodatkowo normami etyki zawodowej, szczególną treścią ślubowania, tradycją korporacji zawodowej czy szczególnym charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji (aplikacja)”, wyrok TK z dnia 7 maja 2002 r., sygn. akt SK 20/00, z odwołaniem się do opracowania autorstwa P. Sarneckiego, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji na przykładzie adwokatury)*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 155. Na temat orzecznictwa TK w tym zakresie zob.: M. Jackowski, *Ewolucja konstytucyjnego pojęcia pieczy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Palestra” 2013, nr 11-12, s. 226 i n.

⁴³¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 89 i n.; G. Zalizowski, *Prawo do sądu na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, s. 13 i n.

⁴³² Wyrok TK z dnia 12 maja 2003 r., SK 38/02.

- prawo do odpowiedniego kształtowania ustroju i pozycji organów (sądów rozpoznających sprawy)⁴³³;
- prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnej z zasadami jawności i sprawiedliwości⁴³⁴;

⁴³³ Warto w tym miejscu wskazać na konieczność odróżnienia rozumienia wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sąd na płaszczyźnie konstytucyjnej – art. 175 i samego pojęcia sądu, które jest zdecydowanie szersze – Krajowa Izba Odwoławcza, jest sądem w rozumieniu art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Powyższy status KIO potwierdził Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie C-465/11 (*Forposta i ABC Direct Contact*), stwierdzając, że KIO jest sądem w rozumieniu art. 267 TFUE, gdy wykonuje swoje kompetencje objęte zakresem wymienionych przepisów, co ma miejsce w ramach postępowania głównego. Izba jako sąd prawa krajowego obowiązana jest dokonywać wykładni przepisów prawa krajowego z uwzględnieniem reguł wykładni prounijnej, co w świetle orzecznictwa TS UE wynika z art. 10 TWE (zasada solidarności, obecnie art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej), oraz z art. 249 akapit 3 TWE (obecnie 288 TFUE, który nakłada na państwa członkowskie obowiązek osiągnięcia w prawie krajowym) – wyrok KIO 1046/14 z 5 czerwca 2014 r., zob. szerzej: Ł. Żukowski, *Legitymacja quasi-sądowych organów rozstrzygających do występowania z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości UE*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej*, Wrocław 2015, s. 274 i n.

⁴³⁴ Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97. Jednocześnie Trybunał wskazał, że „Z art. 45 ust. 1 konstytucji wynika jednoznacznie wola prawodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Co więcej, z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu (orzeczenia: z 21 stycznia 1992 r., sygn. K. 8/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 82; z 29 września 1993 r., sygn. K. 17/92, OTK w 1993 r., cz. II, s. 308 i n.; z 8 kwietnia 1997 r., sygn. K. 14/96, OTK ZU 1997 r., Nr 2, poz. 16, s. 122)”. W postanowieniu z dnia 28 maja 2003 r., SK 33/02, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „Konstytucja statuuje (...) tylko podstawowe zasady, jakim musi odpowiadać wymiar sprawiedliwości w demokratycznym państwie prawnym. Nie ma podstaw, by konstytucyjne prawo do sądu rozszerzać poza granice wyznaczone przez powołane przepisy. W konsekwencji, trzeba się zgodzić z tezą, że Konstytucja nie gwarantuje ani powszechnego prawa do kontroli orzeczenia przez trzecią instancję (kasacja), ani jakiegoś ogólnego prawa do wznawiania postępowania. (...) Ani art. 45 ust. 1, ani art. 77 ust. 2 Konstytucji nie zawierają gwarancji możliwości rewidowania prawomocnych orzeczeń w jakichkolwiek sytuacjach”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wymóg ukształtowania procedury sądowej zgodnie ze standardami sprawiedliwości proceduralnej obejmuje nakaz ustanowienia rozwiązań, które zapewnią jednostce adekwatną ochronę przed prawomocnymi orzeczeniami, obciążonymi szczególnie poważnymi wadami i naruszającymi wartości konstytucyjne. Wymóg ten dotyczy prawomocnych orzeczeń sądowych opartych na błędnych ustaleniach faktycznych w sytuacji, w której pojawiają się nowe dowody,

- prawo do skutecznego dochodzenia przed niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem gwarantowanych praw⁴³⁵;
- prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia bez zbędnej zwłoki przez właściwy sąd⁴³⁶; prawo do wyegzekwowania orzeczenia sądowego (zasada wykonania wyroku sądowego)⁴³⁷.

niebrane pod uwagę przez sąd rozpoznający sprawę. Ustawodawca, kształtując prawo do wznowienia postępowania w takiej sytuacji, musi jednak szczególnie starannie wyważyć wszystkie kolidujące wówczas wartości, uwzględnivszy szczególne znaczenie stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych jako wartości konstytucyjnej (por. wyroki TK: sygn. akt SK 32/01, sygn. akt SK 7/06).

⁴³⁵ „W państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Jakkolwiek nie ma podstaw, aby ustawodawcy zwykłego całkowicie odmawiać możliwości wyboru sądów powszechnych bądź szczególnych przy kształtowaniu drogi sądowej, to zawsze jednak konieczne jest, by sądowa ochrona miała rzeczywisty charakter. Ów rzeczywisty charakter oznacza m.in. prawo dochodzenia przez uprawnionych ochrony ich interesów przed sądem wyposażonym w kompetencję rozpoznania sprawy ze skutkiem zapewniającym realizację ich roszczeń” – uchwała TK z dnia 25 stycznia 1995 r., sygn. akt W 14/94, por. też: wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01.

⁴³⁶ Te elementy zostały wskazane jako podstawowe przez Trybunał Konstytucyjny – zob. np. orzeczenie z 16 dnia marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98. W wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06, Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że „z jednej strony, prawo do sądu obejmuje prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, a więc rozstrzygnięcia, które w sposób definitywny rozstrzygnie określoną sprawę, będzie podlegał wykonaniu i poza wyjątkowymi sytuacjami nie będzie mogło zostać zmienione. Co więcej, w myśl przepisów Konstytucji postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Konstytucja nie nakazuje wprowadzenia trójinstancyjnego postępowania sądowego. Zasadniczym instrumentem korekty orzeczeń niezgodnych z prawem jest kontrola instancyjna sprawowana przez sąd drugiej instancji. Z prawomocnym orzeczeniem wydanym w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym wiąże się domniemanie zgodności z prawem takiego orzeczenia. Zasada stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych jest ważnym elementem prawa do sądu i ma istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych zasad bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Z tych względów podstawowe znaczenie ma takie ukształtowanie postępowania sądowego, aby zapadło w nim wiążące rozstrzygnięcie zgodne z prawem i nie zachodziła konieczność wzruszania prawomocnego orzeczenia. Dochodzenie szkód wyrządzonych przez prawomocne orzeczenie sądowe, nawet jeżeli nie wiąże się z uchYLENIEM takiego orzeczenia, podważa zawsze w pewien sposób autorytet władzy sądowniczej.

⁴³⁷ M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *op. cit.*, s. 133.

Konstytucyjne gwarancje prawa do sądu są jednym z podstawowych fundamentów definiujących współczesny model ochrony wolności i praw jednostki. Dotyczy to nie tylko samej treści art. 45⁴³⁸ czy 77 ust. 2⁴³⁹, ale również art. 233 ust. 1 Konstytucji RP⁴⁴⁰.

Jednak już od co najmniej kilkudziesięciu lat zmieniająca się rzeczywistość prawna, jak również pojawianie się coraz bardziej zaawansowanych technologii musi mieć wpływ na zmianę klasycznego rozumienia tego prawa, szczególnie z punktu definiowania charakteru i zakresu jawności nie tylko samej procedury, ale ferowanych rozstrzygnięć sądowych.

Jak podkreślano w jednym z istotnych opracowań dotyczących publicznej dostępności do orzeczeń sądowych, istnieje co najmniej kilka fundamentalnych powodów uzasadniających jak najszersze ich upublicznianie. Spośród pięciu wskazanych w analizie warto przypomnieć trzy zasadnicze. Pierwszy z nich opierał się na przyjęciu założenia, iż dostęp taki zapewnia możliwość sprawowania przez obywateli kontroli „nad prawidłowością procesów zachodzących podczas orzekania”⁴⁴¹,

⁴³⁸ „Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że wyrokowanie na posiedzeniu w postępowaniu kasacyjnym nie narusza standardu konstytucyjnego określonego w art. 45 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP, bowiem gwarancje przewidziane tym przepisem ustawy zasadniczej dotyczą jedynie postępowania przed sądem pierwszej i drugiej instancji, nie zaś postępowania sądowych o charakterze nadzwyczajnym”, zob. uchwała SN z dnia 9 października 2000 r., sygn. akt I KZP 37/00, OSNKW 2000, nr 9-10, poz. 78

⁴³⁹ W postanowieniu z dnia 28 maja 2003 r., sygn. akt SK 33/02, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „Konstytucja statuuje (...) tylko podstawowe zasady, jakim musi odpowiadać wymiar sprawiedliwości w demokratycznym państwie prawnym. Nie ma podstaw, by konstytucyjne prawo do sądu rozszerzać poza granice wyznaczone przez powołane przepisy. W konsekwencji, trzeba się zgodzić z tezą, że Konstytucja nie gwarantuje ani powszechnego prawa do kontroli orzeczenia przez trzecią instancję (kasacja), ani jakiegoś ogólnego prawa do wznawiania postępowania. (...) Ani art. 45 ust. 1 ani art. 77 ust. 2 Konstytucji nie zawierają gwarancji możliwości rewidowania prawomocnych orzeczeń w jakichkolwiek sytuacjach”.

⁴⁴⁰ Choć jednocześnie trudno w praktyce ustalić, na czym polegać miałyby ochrona istoty wskazanych w art. 233 ust. 1 Konstytucji RP wolności i praw, co uznaje się za rzeczywisty przedmiot gwarancji tam zawartych – K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 212 z odwołaniem się do literatury przedmiotu.

⁴⁴¹ M. Niedużak, M. Jagielski, *Publiczna dostępność orzeczeń sądowych*, Warszawa 2010, s. 7.

a ponadto umożliwia poznanie „motywów, założeń i rozumowania, którymi kierował się sąd przy podejmowaniu decyzji”⁴⁴² (ocena słuszności i prawidłowości), ze względu na bezpośredni dostęp nie tylko do sentencji, ale całości uzasadnienia, które zawarte jest w treści wyroku. Drugi nakierowany był na wskazanie wpływu jawności wyroków na proces ujednolicenia orzecznictwa, co mogłoby prowadzić do wykreowania modelu, w którym dałoby się w istotny sposób przewidzieć charakter, treść i skutki konkretnego rozstrzygnięcia („przewidywalność”)⁴⁴³. Trzecim argumentem było osiągnięcie poprawy „stanu świadomości prawnej oraz pewność obrotu prawnego”⁴⁴⁴.

Mając na względzie powyższe, łatwo stwierdzić, że jednym z fundamentalnych elementów treści prawa do sądu była i jest gwarancja jawności postępowania. Przyjmuje się dość powszechnie, że pojęcie jawności w tym ujęciu „(...) jest najczęściej używane w doktrynie prawa na oznaczenie jawności dla publiczności. W tym sensie zasada jawności oznacza prawo wstępu publiczności na rozprawy sądowe. Termin «jawność postępowania» używany jest również na oznaczenie jawności dla stron. Jawność postępowania w tym drugim znaczeniu oznacza dopuszczenie stron do udziału w czynnościach procesowych. W kontekście art. 45 ust. 2 Konstytucji, przez wymóg jawnego rozpatrzenia sprawy należy rozumieć obowiązek zapewnienia publiczności możliwości wstępu na rozprawę sądową, co nie prowadzi jednak do odrzucenia gwarancji wynikających z drugiego z przedstawionych znaczeń omawianej zasady”⁴⁴⁵. Jawność ta jest więc swoistego rodzaju „(...) składnikiem demokratycznego państwa prawnego. Oznacza, że informacja o działalności wszystkich organów

⁴⁴² *Ibidem.*

⁴⁴³ *Ibidem.*

⁴⁴⁴ Autorzy już wtedy wskazywali, że po tym, jak rozpoczęto publikację orzeczeń sądów administracyjnych w Internecie, poprawiła się jakość skarg i skarg kasacyjnych wpływających do WSA i NSA – *ibidem*.

⁴⁴⁵ Wyrok TK z dnia 11 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 5/02.

władzy publicznej dostępna jest społeczeństwu i w tym ujęciu poddana społecznej kontroli”⁴⁴⁶.

Obecnie pojęcie jawności nie dotyczy już tylko samego postępowania (w tym zakresie ma także charakter zróżnicowany w zależności od tego, czy postępowanie dotyczy osoby pełniącej funkcje publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji, czy osoby prywatnej), jak i publicznego ogłoszenia wyroku⁴⁴⁷. Z perspektywy każdego zainteresowanego pozyskaniem konkretnego rozstrzygnięcia zakres jawności identyfikowany być musi w kontekście tego, czy będzie on mógł zapoznać się z jego treścią, a tym samym poznać wszystkie istotne elementy charakteryzujące zasady, podstawy i mechanizmy orzekania, nawet jeżeli będzie to wiązało się z uzyskaniem dostępu ograniczonego, tzn. takiego, w którym dochodzi do anonimizacji danych osób (stron i innych uczestników) w sprawie występujących. Mając na względzie istotę i charakter publicznego prawa podmiotowego, jakim jest prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP), okazuje się, że zapoznanie się z treścią konkretnego rozstrzygnięcia, i to w zakresie szerszym niż klasyczne ogłoszenie wyroku, jest obecnie po prostu faktem. Wyroki (jak również inne postanowienia) wydawane przez organy władzy sądowniczej spełniają bowiem wszystkie przesłanki, aby uznać, że mogą być skutecznie pozyskiwane w ramach tego prawa.

W treści art. 61 ust. 1 Konstytucji RP za zobowiązanego uznaje się:

- organy władzy publicznej,
- osoby pełniące funkcje publiczne,
- organy samorządu gospodarczego i zawodowego i inne osoby oraz jednostki organizacyjne w zakresie, w jakim wykonują one

⁴⁴⁶ G. Zalizowski, *op. cit.*, s. 28.

⁴⁴⁷ Por. też rozważania autorstwa T. Radziejewskiego zawarte w rozdziale I niniejszej monografii, w tym omówienie standardów wynikających z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Nie budzi jakichkolwiek wątpliwości, że sądy i trybunały są organami władzy publicznej, co przecież wprost wynika z postanowień Konstytucji RP. Każdy dokument, który sporządzany jest przez działających w imieniu tych organów funkcjonariuszy, musi być też uznany za dokument urzędowy.

Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do treści art. 61 Konstytucji, wskazał, iż „Formy, w jakich realizowane ma być obywatelskie prawo do informacji ustrojodawca określił w ust. 2 tego przepisu wskazując, iż obejmuje ono dostęp do dokumentów urzędowych oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów (...)”.

Mając powyższe na względzie, jeszcze raz można odwołać się do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, który potwierdził, że „analiza art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji wskazuje, iż zakres określonego w nim prawa do informacji zdeterminowany jest w znacznej mierze przez samą Konstytucję. Przepisy te określają bowiem jakie uprawnienia wiążą się z obowiązywaniem tego prawa oraz wskazują, na jakie podmioty nałożony jest obowiązek podjęcia takich działań, aby to prawo obywatelskie mogło być zrealizowane”⁴⁴⁸.

Oczywiście dostęp do treści zawartych w dokumentach urzędowych nie jest absolutny. Ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej może jednak nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego kraju (art. 61 ust. 3 Konstytucji). Wzięcie pod uwagę tych wartości zawsze musi uwzględniać też treść art. 31 ust. 3 Konstytucji

⁴⁴⁸ Wyrok TK z dnia 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01.

RP⁴⁴⁹. Ograniczenie jawności musi znajdować odpowiednie, racjonalne, a przede wszystkim konieczne w demokratycznym państwie uzasadnienie, łącząc się z ustawowym skonkretyzowaniem podmiotowych i przedmiotowych ograniczeń⁴⁵⁰. Ingerencja ustawodawcy polegająca na negatywnym konkretyzowaniu zakresu jawności musi być weryfikowana pod kątem poszanowania konstytucyjnych wolności i praw jednostki⁴⁵¹, przy jednoczesnym uwzględnieniu międzynarodowych standardów takiej ochrony⁴⁵².

Ustalenie zakresu i charakteru dostępu do treści rozstrzygnięć organów władzy sądowniczej możliwy jest dopiero po analizie odpowiednich przepisów ustawowych, przede wszystkim ustawy o dostępie do informacji publicznych⁴⁵³, która została wydana zgodnie z treścią art. 61 ust. 4 Konstytucji RP. Warto w tym miejscu podkreślić, że jeszcze przed

⁴⁴⁹ Szerzej na temat przesłanek określonych w tym przepisie zob.: M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa*, Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10. lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1999, s. 48-52.

⁴⁵⁰ Jak wynika z orzecznictwa TK, „zasada proporcjonalności musi być uwzględniana przede wszystkim przy ingerencji prawodawcy w sferę praw i wolności jednostki, toteż rozpatrując zgodność zakwestionowanych przepisów z zasadą proporcjonalności, należy rozstrzygnąć trzy istotne zagadnienia: 1) czy regulacja ta jest właściwa dla osiągnięcia zamierzonych celów, 2) czy jest ona niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana, 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do zakresu ciężarów nakładanych na obywatela. Zarazem zasada proporcjonalności „nie może służyć za podstawę ochrony interesu wynikającego z naruszenia prawa” – wyrok TK z dnia 26 marca 2002 r., sygn. akt SK 2/01.

⁴⁵¹ B. Banaszak, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w kontekście realizacji i ochrony praw i wolności*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I. *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 328 i n.

⁴⁵² Zob. B. Banaszak, *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 54 i n.; D. Adamski, *Prawo do informacji o działaniach władz publicznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 129 i n.; M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014; I. Kondak, *Prawo do informacji publicznej w świetle standardów Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 3, s. 70 i n.

⁴⁵³ Ustawa z dnia 06 września 2001 r. (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.), dalej u.d.i.p.

uchwaleniem, a następnie wejściem w życie u.d.i.p. w różnego rodzaju rozstrzygnięciach sądowych podkreślano, że konstytucyjna wolność prasy (art. 14) i prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61) opierają się na zasadzie jawności życia publicznego⁴⁵⁴.

Nie budzi wątpliwości, że prawo do informacji publicznej na gruncie postanowień przyjętych ostatecznie w u.d.i.p. zostało zdefiniowane w sposób szeroki i odmienny od wcześniej istniejących rozwiązań ustawowych. Nie jest to tylko prawo wglądu do dokumentów urzędowych, ale przede wszystkim prawo do uzyskania informacji publicznej (w tym przetworzonej w zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego), prawo dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych, a także prawo do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych (art. 3 u.d.i.p.). Realizacja tych uprawnień może nastąpić łącznie lub oddzielnie. Każdy zainteresowany może przecież żądać tylko uzyskania informacji publicznej, ale z drugiej strony może wystąpić w trybie u.d.i.p. o udostępnienie mu określonego dokumentu.

⁴⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 5 października 2000 r., sygn. akt II SA 414/00, w którym odwołano się do wcześniejszego rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, gdzie podkreślano, że dopuszczalne jest nawet, bez naruszenia art. 14 ust. 6 Prawa prasowego, publikowanie informacji oraz danych dotyczących prywatnej sfery życia bez zgody danej osoby, jeżeli wiążą się bezpośrednio z jej działalnością publiczną, zaś wszelkich ustawowych ograniczeń wolności prasy (w tym prawa do informacji) nie można interpretować rozszerzająco, gdyż narusza to prawo obywateli do rzetelnej informacji i zasadę jawności życia publicznego – wyrok SN z dnia 11 stycznia 1996 r., sygn. akt III ARN 57/95.

2. Wyrok sądu jako informacja publiczna

2.1. Modyfikacja rozwiązań ustawowych i praktyka udostępnienia orzeczeń sądowych jako informacji publicznej

Nie jest prawdą, że powszechny dostęp do orzeczeń sądowych był iluzoryczny przed wejściem w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Orzeczenia te (a przynajmniej ich część) były upowszechniane w specjalnych biuletynach, później w Internecie, istniejące zaś od lat przepisy proceduralne przewidywały też możliwość zapoznania się z orzeczeniami w sekretariatach⁴⁵⁵. Jednak dostęp ten w praktyce zarezerwowany był dla dość wąskiego kręgu osób, które posiadając odpowiednie przygotowanie merytoryczne (wykształcenie i wiedzę procesową), dysponowały zdolnością odpowiedniego zrozumienia argumentacji i sensu zastosowanych w indywidualnej sprawie podstaw prawnych odniesionych do konkretnego stanu faktycznego. W wielu przypadkach drobne, choć bardzo istotne niuanse dotyczące właśnie zindywidualizowanych okoliczności faktycznych, miały istotny wpływ na wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia. W praktyce, co ma miejsce również obecnie, odpowiednie przygotowanie się do zainicjowania postępowania przed sądem wymagało od konkretnej osoby odpowiedniej wiedzy, popartej najlepiej znajomością praktyki procesowej, zapewniających w konsekwencji nie tylko znajomość obowiązujących przepisów, ale również zdolność ich procesowego wykorzystania, także z punktu widzenia konkretnego i często specyficznego stanu faktycznego, który miałby być oceniany przez niezależny, niezawisły i bezstronny sąd.

Niewątpliwie istotnym elementem pozwalającym na zrozumienie kierunków interpretacji obowiązujących regulacji, a co za tym idzie – stosowania konkretnych przepisów prawa jest od zawsze analiza treści

⁴⁵⁵ Zob. szerzej: M. Niedużak, M. Jagielski, *op. cit.*, s. 12-21.

wydawanych orzeczeń sądowych. Pozwala ona na zrozumienie przesłanek, którymi kierował się sąd przy rozstrzygnięciu konkretnej sprawy, zapoznanie się nie tylko z okolicznościami faktycznymi, ale też ze sposobem zastosowania w odniesieniu do tego stanu odpowiednich przepisów prawa materialnego i procesowego. Mając na względzie wielość spraw, jak również rozstrzygnięć, które zapadają, trudno jednocześnie zakładać, że wszystkie rozstrzygnięcia, które zapadają w odniesieniu do podobnych lub zbliżonych stanów faktycznych, są identyczne. W wielu przypadkach, które na „pierwszy rzut oka” są tożsame, zapadają zupełnie odmienne wyroki, co prowadzi do formułowania szeregu odmiennych poglądów na temat jednolitości oraz spójności orzecznictwa. Niewątpliwie jednak wiedza, którą pozyskuje się z treści rozstrzygnięć sądowych, pozwala na zrozumienie sposobu i kierunków interpretacji obowiązujących przepisów prawa. Dość często charakter i skutki tej interpretacji są o wiele ważniejsze niż sama akademicka wykładnia tych samych postanowień. Dostęp do wybranych orzeczeń może więc być traktowany jako pewna wskazówka, jeden z kierunków aktualnej interpretacji obowiązujących przepisów przez konkretny sąd. Jednakże możliwość uwzględnienia całości orzecznictwa z jednoczesnym profilowaniem opierającym się na szeregu kryteriów (np. sądu wydającego, sędziego sprawozdawcy, tożsamości przedmiotu itd.) tworzy bazę wyjściową, która służyć może nie tylko odpowiedniemu planowaniu procesowemu, ale w szerszym (przyszłościowym) ujęciu o wiele bardziej złożonemu procesowi wykorzystania technologii właśnie w celach procesowych.

W pierwotnej wersji projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej nie doszło do jednoznacznego wyartykułowania obowiązku udostępnienia przez sądy i trybunały wydawanych przez te organy rozstrzygnięć jako informacji publicznej⁴⁵⁶. Pominięcie to charakteryzowało

⁴⁵⁶ Druk 2094 z 30 czerwca 2000 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/2094/\\$file/2094.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/2094/$file/2094.pdf) [dostęp: 15.05.2019].

również uchwaloną 6 września 2001 r. ustawę o dostępie do informacji publicznej⁴⁵⁷, która od 1 stycznia 2002 r. weszła w życie. Zarówno w treści jej art. 4 ust. 1 i 2 (definiującego zobowiązanego), jak i art. 6 (wskazującego na przykłady informacji publicznej) brak było bezpośredniego odesłania do sądu jako zobowiązanego lub/i do rozstrzygnięć sądowych konkretyzowanych wprost jako informacja publiczna.

Oczywiście odwołanie się przez prawodawcę do pojęcia „organów władzy publicznej” (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.) powinno eliminować wątpliwości interpretacyjne co do zaliczenia sądów i trybunałów do kategorii klasycznych organów państwowych⁴⁵⁸.

Mając na względzie, że w okresie lat 90. XX wieku funkcjonowała już rozwinięta koncepcja szerokiego rozumienia władzy publicznej (system Rady Europy i unijny), zgodnie z którą władzę taką sprawuje „wszelka jednostka organizacyjna prawa publicznego każdego szczebla oraz wszelka osoba prywatna, jeśli wykonuje uprawnienia władzy publicznej”⁴⁵⁹, nikt nie powinien mieć wątpliwości, że sądy i Trybunały

⁴⁵⁷ Dz. U. 2001 r. Nr 112, poz. 1198.

⁴⁵⁸ W Zielonej Księdze Komisji Wspólnot Europejskich z 20 stycznia 1999 r. dotyczącej dostępu do informacji w sektorze publicznym w społeczeństwie informacyjnym – KOM(1999) 585 doszło do zdefiniowania pojęcia sektora publicznego. W ujęciu podmiotowym do sektora takiego należą bowiem wszelkie ciała (a więc nie tylko organy), bez względu na formę prawną, ustanowione przez władzę publiczną i wykonującą zadania publiczne. Jak wskazywano na to już w 2000 r., w trakcie prac nad projektem ustawy o dostępie do informacji publicznej, autorzy Zielonej Księgi sądy identyfikowali z organami, które ze względu na charakter i rodzaj realizowanych zadań w sposób nie budzący wątpliwości należą do sektora publicznego. W trakcie prac nad projektem polskiej ustawy fakt ten nie budził wątpliwości, przynajmniej w ocenie Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, który w swojej opinii do projektu m.in. ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazywał wprost, że sądy są zobowiązane do udostępniania informacji publicznej, jak również informacji sektora publicznego, zob. Opinia do sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów (druk nr 3112), o poselskim projekcie ustawy o dostępie do informacji publicznej (druk nr 2094), [http://orka.sejm.gov.pl/Rejestrdr.nsf/wgdruku/3112/\\$file/3112.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Rejestrdr.nsf/wgdruku/3112/$file/3112.pdf) [dostęp: 15.05.2019].

⁴⁵⁹ Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, *O potrzebie redefinicji terminu „organ państwa”*, [w:] R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólmemu. Księga*

władzę takową sprawując, nawet jeżeli sama literalna wykładania art. 10 Konstytucji RP, a następnie postanowień rozdziału VIII Konstytucji byłaby nieprzekonywająca.

Trybunał Konstytucyjny już od połowy lat 90. XX wieku, a więc jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji RP, wielokrotnie podkreślał, że pojęcie władzy publicznej „obejmuje wszystkie władze konstytucyjne”⁴⁶⁰ państwa lub samorządu, a także inne instytucje, o ile wykonują funkcje takiej władzy w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji⁴⁶¹. Podniósł jednocześnie, że „Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych”⁴⁶². Wykonywanie takich funkcji łączy się modelowo z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Dotyczy to obszaru, na którym może dojść do naruszenia praw i wolności jednostki ze strony władzy publicznej⁴⁶³. Jednocześnie trzeba jednak wskazać, że pojęcie organu władzy nie może być identyfikowane z pojęciem władzy publicznej. Trybunał podkreślał, że „W pojęciu «władzy publicznej» mieszczą się bowiem także inne instytucje niż państwowe i samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy

Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzcíńskiemu, Warszawa 2012, s. 409, z powołaniem się na opracowanie E. Bagińskiej, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 236-241.

⁴⁶⁰ Por. wyrok TK z dnia 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03.

⁴⁶¹ Por. wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00.

⁴⁶² Z uzasadnienia wyroku TK z dnia 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03.

⁴⁶³ Jak podkreślił to TK „Pojęcie «działania» organu władzy publicznej nie zostało konstytucyjnie zdefiniowane. W pojęciu tym mieszczą się zarówno zachowania czynne tego organu, jak i zaniechania. W zakresie działań czynnych organu władzy publicznej mieszczą się indywidualne rozstrzygnięcia, np. decyzje, orzeczenia i zarządzenia. Pojęcie «zaniechania» władzy publicznej dotyczy tych sytuacji, w których obowiązek określonego działania władzy publicznej jest skonkretyzowany w przepisie prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu władzy publicznej, aby do szkody nie doszło”, z uzasadnienia wyroku TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00.

wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy działalności⁴⁶⁴.

Mając na względzie powyższe, zaprzeczenie oczywistego faktu, że sądy (i Trybunały) nie są organami władzy publicznej, było więc bardzo trudne, jednak dość często starano się wykazać, że intencją ustawodawcy było pominięcie sądów jako zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej ze względu na istnienie szczegółowo zdefiniowanych procedur precyzujących zasady dostępu do akt, a więc odwoływano się do art. 1 ust. 2 u.d.i.p.⁴⁶⁵ Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak, że art. 1 ust. 2 u.d.i.p. ma charakter zasady ogólnej, aczkolwiek ze względu na swój charakter „oznacza odwrócenie na poziomie regulacji ustaw zwykłych hierarchii wynikającej z regulacji konstytucyjnej”, której skutkiem jest subsydiaryzacja ustawy o dostępie do informacji publicznej, a więc pozbawienie jej „zdolności twórczego porządkowania ustawodawstwa i dostosowywania go do wymagań konstytucji”⁴⁶⁶. Skutkiem przyjęcia takiej regulacji jest więc przyznanie u.d.i.p. roli wyłącznie pomocniczej i, co za tym idzie, modyfikacja modelowego systemu, który w obecnej postaci zostaje odwrócony, tzn. „w ramach mechanizmu, jaki łącznie tworzą Konstytucja i ustawy zwykłe, określające stosunek zasady i jej ograniczeń, inaczej ujmuje się relację zasada – wyjątek

⁴⁶⁴ Z uzasadnienia wyroku TK z dnia 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03.

⁴⁶⁵ Zob. szerzej: T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2008; M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010; P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012; M. Bernaczyk, *op. cit.*

⁴⁶⁶ Wyrok TK z dnia 15 października 2009 r., sygn. akt K 26/08, z odwołaniem się do: A. Goszczyński, A. Rzepliński, *Dostęp bez dostępu. Nowa ustawa nie umożliwia obywatelom uzyskiwania urzędowych informacji*, „Rzeczpospolita” z 9 sierpnia 2001 r.

w samej Konstytucji (art. 61), a inaczej na poziomie ustawodawstwa zwykłego⁴⁶⁷.

Mając na względzie, że przed wejściem w życie u.d.i.p. obowiązujące w tamtym okresie przepisy prawa nie kształtowały w zasadzie zasad i trybu udostępniania informacji publicznej, należałoby uznać, iż nie powinny być w żadnej mierze rozpatrywane pod kątem zasadności ich stosowania w związku z dyspozycją art. 1 ust. 2 u.d.i.p. i tym, co zauważył Trybunał Konstytucyjny⁴⁶⁸.

Wydaje się też, że do dzisiaj, pomimo szeregu działań ustawodawczych, nie doszło do wprowadzenia takich rozwiązań ustawowych, które kształtowałyby zasady i tryb dostępu do informacji publicznej. Zdecydowana większość z nich (tak w zakresie przepisów procesowych, jak i szczególnych) reguluje bowiem kwestie wglądu do dokumentów, a nie w szerszym znaczeniu dostępu do informacji publicznej. Z tego też powodu nawet wtedy, gdy mają one charakter kompletny (tzn. kształtują tak zasady, jak i tryb), nie można twierdzić, że istnieje podstawa do absolutnego uchylenia się od obowiązku stosowania u.d.i.p.⁴⁶⁹

⁴⁶⁷ Ta kwestia, niewątpliwie wkraczająca w problematykę konstytucyjną i dotycząca problemu, któremu przeciwdziałanie skłoniło Rzecznika do wystąpienia z wnioskiem, nie była jednak objęta zaskarżeniem i dlatego Trybunał nie zajął się nią szczegółowo – zob. wyrok TK z dnia 15 października 2009 r., sygn. akt K 26/08.

⁴⁶⁸ Już dawno temu sądy administracyjne jednoznacznie wskazywały, że odwoływanie się do przepisów szczególnych przez sądy powszechne w kontekście udostępniania orzeczeń jest bezpodstawne. Tytułem przykładu można wskazać na ten, w którym NSA stwierdzał, że „wyrok sądu w sprawie karnej bez względu na formę jego upublicznienia (ogłoszenia czy też wyłożenia w sekretariacie Wydziału Karnego według art. 418a k.p.k.) stanowi informację publiczną i odmowa jego udostępnienia winna nastąpić w formie decyzji administracyjnej wydanej w oparciu o art. 16 ust. 1 u.d.i.p.” – wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 933/11.

⁴⁶⁹ Z tego też powodu informowanie, że dostęp do informacji regulowany jest przez odrębne przepisy, nie zawsze jest zasadny. Nie zawsze bowiem żądanie dotyczy dostępu do dokumentów. Może dotyczyć informacji o tym, czy np. określone postępowanie jeszcze się toczy. Udzielenie takiej informacji musi nastąpić w trybie u.d.i.p. Dla uznania, że przepisy u.d.i.p. podlegają całkowitemu wyłączeniu, konieczne jest istnienie odrębnej regulacji ustawowej, które kompletnie kształtuje zasady i tryb udostępniania informacji publicznej. Stosowanie przepisów kodeksowych dotyczących dostępu do akt postępowania przez

W zakresie dostępu do informacji publicznej, która przecież nie musi łączyć się z wglądem do dokumentu czy też prawem do uzyskania informacji przetworzonej, mamy do czynienia z uprawnieniami, które nie są w żaden sposób tożsame z innymi regulowanymi na gruncie szczególnych postanowień ustawowych. Z tego też względu nie można stwierdzić, iż powołanie się na art. 1 ust. 2 u.d.i.p. wyłącza się w całości stosowanie u.d.i.p. tam, gdzie istnieją odrębne przepisy gwarantujące dostęp do samych akt postępowania bądź takich, które mają charakter niekompletny⁴⁷⁰. Trzeba przy tym stwierdzić, iż u.d.i.p. stwarza daleko bardziej idące gwarancje, aniżeli czynią to przepisy ustaw szczególnych. O ile tamte nie wymagają np. ograniczenia ze względu na ochronę prywatności, to u.d.i.p. nie tylko ten zakres ochrony uwzględnia. Nakazuje bowiem zobowiązanemu wzięcie pod uwagę wszystkich istniejących tajemnic ustawowych (a ponadto prywatności), które mogą stanowić podstawę ograniczenia dostępu do informacji publicznej (art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p.).

Warto jednak podnieść, że zdarzały się przypadki, w których przyjmowano, iż wyroki sądowe (a przynajmniej część z nich) nie stanowią informacji publicznej. Podkreślano przy tym, iż „Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej mogą zobowiązywać wyłącznie strony postępowań sądowych do upublicznienia informacji o stanie tych postępowań, o ile zagadnienie będące przedmiotem sporu ma charakter publiczny”⁴⁷¹. Warto jednak podkreślić, że argumentacja zobowiązanych najczęściej – jak to miało miejsce w tym przypadku – nie przekonywała

strony i uczestników postępowania (także sądowego) nie mogą stanowić ograniczenia w dostępie do informacji publicznych, mogą jedynie stanowić o wyłączeniu uprawnienia dostępu do dokumentów urzędowych. Z tego też powodu wyłączone zostaje uprawnienie do przeglądania akt i sporządzania ich odpisów.

⁴⁷⁰ Stosujemy je wtedy na zasadzie uzupełniającej – por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2006 r., sygn. akt II SAB/Wa 99/06.

⁴⁷¹ Sprawa dotyczyła bezczynności jednego z sądów powszechnych. Cytowany fragment był jednym z argumentów, którym posługiwał się sąd twierdzący, iż wyroki w sprawach cywilnoprawnych nie stanowią informacji publicznej, zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia

sądów administracyjnych. W 2014 r. jeden z sądów administracyjnych stwierdził w swym orzeczeniu, iż żądanie udostępnienia wyroków sądu cywilnego jako informacji dotyczącej sprawy publicznej (wydanych w sprawach rejestrowanych w repertorium C pod symbolem 056 i 056s – w repertorium C pod symbolem 056 i 056s) nie jest możliwe, „albowiem, orzeczenia te (wraz z ich uzasadnieniami), będące rozstrzygnięciem sporu pomiędzy stronami stosunku cywilnoprawnego, nie stanowiły informacji publicznej, z uwagi na brak w ich treści elementu publicznego (poza informacjami o sądzie)”⁴⁷². Jeszcze w 2019 r., w odniesieniu do żądania udostępnienia skanów elektronicznych wszystkich zanonimizowanych orzeczeń Sądu Okręgowego w konkretnej sprawie oraz rozstrzygnięć odwoławczych Sądu Apelacyjnego, prezes sądu stwierdzał: „pomimo że informacją publiczną są informacje wymienione w art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. e oraz f u.d.i.p., to żądane przez wnioskodawczynię informacje nie stanowią informacji publicznej, ponieważ nie odnoszą się do władz publicznych ani podmiotów czy osób pełniących funkcje publiczne a zmierzają do ustalenia prywatnych spraw stron postępowania w sprawie o rozwód syna wnioskodawczynie. Wobec tego anonimizacja żądanych orzeczeń nie odniosła celu”⁴⁷³.

Mając jednak na względzie szerszą analizę orzecznictwa, które ukształtowało się w okresie pierwszych kilkunastu lat obowiązywania ustawy o dostępie do informacji publicznej, można stwierdzić, iż doszło do jednoznacznej identyfikacji orzeczeń sądowych i trybunałów jako informacji publicznych⁴⁷⁴. Wyroki i postanowienia jako dokumenty

11 lutego 2004 r., sygn. akt II SAB 408/03; wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2005 r., sygn. akt OSK 1782/04.

⁴⁷² Wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SAB/Lu 183/14.

⁴⁷³ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 lutego 2019 r., sygn. akt II SAB/Gd 125/18.

⁴⁷⁴ Rozstrzygnięć takich w żadnym razie nie można przecież zakwalifikować jako dokumentów wewnętrznych, zawsze stanowią bowiem „przejaw działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP w jej rozumieniu wynikającym z unormowań Konstytucji RP, tj. takiej aktywności tych podmiotów, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych”

urzędowe w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. z istoty swej muszą bowiem zawierać informację publiczną. W każdym przypadku stanowią bowiem wypowiedź organu władzy publicznej, a dane w tej wypowiedzi zawarte spełniają przesłanki wskazane w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p. (dane publiczne). Każdy wyrok i każde postanowienie dotyczy więc sprawy publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Podkreślano jednocześnie, że orzeczenia sądowe – zarówno wyroki, jak i postanowienia – jako wydane w sprawie przez sąd w ramach jego działalności orzeczniczej opartej na przepisach powszechnie obowiązującego prawa, są danymi publicznymi i podlegają udostępnieniu po ich zanonimizowaniu⁴⁷⁵. Zakres danych identyfikowanych jako informacje publiczne stale ulegał poszerzeniu. Za taką informację uznano również dane wynikające z urzędzeń ewidencyjnych prowadzonych przez sąd. Uzasadnieniem takiego stanowiska była treść art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. e i f u.d.i.p., w którym stwierdza się, że udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygnięcia oraz o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach, a także o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych. W ocenie sądu administracyjnego „Wobec tego przyjąć należy, iż informację publiczną podlegającą udostępnieniu w trybie ustawy, jako że wynikającą z urzędzeń ewidencyjnych prowadzonych przez organ stanowią daty wniesienia pozwu, sygnatury akt, informacja czy orzeczenia wydane w sprawach są prawomocne, czy były kwestionowane w drodze

w odróżnieniu od tych przejawów, które związane są z wewnętrzną organizacją funkcjonowania zobowiązanego – zob. wyrok NSA z dnia 23 listopada 2018 r., sygn. akt I OSK 244/17.

⁴⁷⁵ Wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 933/11 oraz wyroki WSA: w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Go 127/14; w Warszawie z dnia 18 marca 2014 r., sygn. akt II SAB/Wa 718/13 i z dnia 5 września 2013 r., sygn. akt II SAB/Wa 285/13; w Gdańsku z dnia 5 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Gd 185/13.

środków zaskarżenia oraz podania wykazu spraw wniesionych przez określony podmiot, które są obecnie w toku⁴⁷⁶.

Oczywiście uznanie wyroków sądów i trybunałów za dokumenty zawierające informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. nie oznacza, że dokument taki zawsze zostanie udostępniony. Brak takiego udostępnienia będzie musiał być jednak uzasadniony w oparciu o konieczność ochrony informacji niejawnych, innych tajemnic ustawowych, jak i prywatności oraz tajemnicę przedsiębiorstwa. W takim przypadku zobowiązany na podstawie u.d.i.p. będzie musiał wydać decyzję o odmowie udostępnienia, odpowiednio ją uzasadniając⁴⁷⁷.

W praktyce większość wniosków o udostępnienie wyroków była rozpatrywana pozytywnie. Ich udostępnienie następowało – jak wspomniałem już wcześniej – dopiero po anonimizacji treści rozstrzygnięć. Wnioskodawca otrzymywał więc wyrok, który podlegał „obróbce” polegającej na „zaczernieniu” (lub zabieleniu) danych osobowych identyfikujących konkretną osobę fizyczną. Jednocześnie podkreślić należy pewną różnicę w zakresie ochrony prywatności w odniesieniu do spraw, które dotyczyły osób pełniących funkcje publiczne. W odniesieniu do tych ostatnich ochrona prywatności skutkowałą anonimizacją tylko pewnej części identyfikatorów, z jednoczesnym pozostawieniem imienia i nazwiska w powiązaniu z pełnioną funkcją. Podkreślenia również wymaga fakt, że najczęściej anonimizacji nie podlegał opis stanu faktycznego zawartego w uzasadnieniu konkretnego rozstrzygnięcia.

⁴⁷⁶ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 października 2014 r., sygn. akt II SAB/Łd 110/14.

⁴⁷⁷ Zwracano przy tym uwagę na ochronę prywatności, stwierdzając, że: „Regulacja konstytucyjna nie daje podstaw do twierdzenia, że ochrona prawa do prywatności nie może wyłączać kwalifikacji danej informacji jako informacji publicznej, a uzasadnia jedynie ograniczenie dostępu do takiej informacji. Jeżeli określona informacja ma charakter informacji publicznej, to wówczas prawo do prywatności stanowi podstawę ograniczenia w tym zakresie dostępu do tego rodzaju informacji zgodnie z regulacją art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Jeżeli jednak wnioskowana informacja nie dotyczy sfery publicznej, lecz prywatnej, to nie ma podstaw do kwalifikowania takiej informacji jako informacji publicznej”, wyrok NSA z dnia 23 listopada 2018 r., sygn. akt I OSK 244/17.

Mając powyższe na uwadze, można się było zastanawiać, czy rzeczywiście konieczna była interwencja ustawodawcy mająca na celu wprowadzenie do postanowień u.d.i.p. wyraźnego zdefiniowania wyroków sądów i trybunałów jako informacji publicznych. Ostatecznie w treści art. 13 ustawy z 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej dokonano nowelizacji u.d.i.p. przez dodanie w art. 6 w ust. 1 w pkt 4 w lit. a tiretu trzeciego w brzmieniu: „– treść orzeczeń sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów wojskowych, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu”⁴⁷⁸. Jak wskazywano w uzasadnieniu projektu, nowelizacja przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej służyć miała zwiększeniu dostępu do orzeczeń sądowych, a jednocześnie zmiany te miały „na celu doprecyzowanie pojęcia informacji publicznej w tym zakresie”⁴⁷⁹. Jednocześnie podkreślano, że „Doprecyzowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej przyczyni się do wyeliminowania ewentualnych wątpliwości dotyczących uznawania orzeczeń sądów i trybunałów za informację publiczną. Dostępność orzeczeń przyczyni się do zapewnienia transparentności działania sądów i trybunałów oraz pozytywnie wpłynie na merytoryczny poziom wydawanych przez nie rozstrzygnięć, a także na poprawę stanu świadomości prawnej i pewność obrotu prawnego. Udostępnianie orzeczeń sądów i trybunałów będzie następować na zasadach i w trybie przewidzianych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej oraz innych ustaw odmiennie określających zasady i tryb dostępu do informacji publicznej”⁴⁸⁰.

Po uchwaleniu nowelizacji u.d.i.p. i literalnym wpisaniu jako informacji publicznej orzeczeń sądów i trybunałów można było jednak zaobserwować pozytywny wpływ czytelnej konkretyzacji dokonanej przez

⁴⁷⁸ Ustawa z dnia 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1662).

⁴⁷⁹ Uzasadnienie do Druku nr 2606 www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2606 [dostęp: 15.05.2019].

⁴⁸⁰ *Ibidem*, s. 35-36.

ustawodawcę. Doszło bowiem do wzmocnienia prawa dostępu do informacji publicznej. Wzmocnienie to charakteryzowało się nie tylko wyeliminowaniem jakichkolwiek wątpliwości co do tego, że wyroki sądowe (nawet nieprawomocne) stanowią informację publiczną, ale i zasadnością stosowania ograniczeń, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p., w szczególności zaś powoływania się na prywatność jako przesłanki ograniczenia dostępu do informacji publicznej⁴⁸¹. Przykładem takim może być jeden z wyroków sądu administracyjnego, w którym sąd stwierdził, że wydanie decyzji odmownej w zakresie odmowy udostępnienia zanonimizowanego uzasadnienia wyroku w sprawie o gwałt musi wykazać realne zagrożenie wolności i praw osoby, która mimo takiego działania (anonimizacji) mogłaby zostać zidentyfikowana⁴⁸².

⁴⁸¹ To, że w ramach publikacji chociażby w Portalu Orzeczeń sądów powszechnych nie podlegają np.: orzeczenia z uzasadnieniami w sprawach dotyczących m.in.: spraw małżeńskich, za wyjątkiem spraw dotyczących małżeńskich ustrojów majątkowych; postępowania w sprawach rodzinnych oraz w sprawach opiekuńczych, w tym w sprawach ze stosunku między rodzicami a dziećmi, sprawach z zakresu opieki i kurateli, o przysposobienie, o odebranie osoby, za wyjątkiem spraw alimentacyjnych; ochrony dóbr osobistych; ubezwłasnowolnienia; postępowania w sprawach nieletnich; przestępstw przeciwko wolności sumienia i wyznania; przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności; przestępstw przeciwko rodzinie i opiece, za wyjątkiem przestępstwa określonego w art. 209 Kodeksu karnego; spraw, w których orzeczono środki zabezpieczające oraz w każdym przypadku, gdy postępowanie zostanie umorzone z powodu niepoczytalności sprawcy; postępowania wykonawczego w sprawach karnych, nie oznacza, że dostęp do nich nie będzie możliwy w sytuacji wystąpienia przez zainteresowanego na podstawie art. 10 ust. 1 u.d.i.p.

⁴⁸² „Wprawdzie orzekające organy władzy publicznej powołały się na tę podstawę [art. 5 ust. 2 u.d.i.p. – przyp. M.J.], uzasadniając, że anonimizacja danych pokrzywdzonej nie uchroni jej przed ujawnieniem tożsamości, lecz motyw uzasadnienia przyjętego poglądu nie mogą być podzielone z uwagi na ich nad wyraz posuniętą syntetyczność, bez bezpośredniego odniesienia do realiów przedmiotowej sprawy. Ponadto, prezentowana obawa, ujawnienia tożsamości pokrzywdzonej jest normatywnie całkowicie nieuzasadniona w świetle art. 6 ust. 3 u.o.d.o. stanowiącym, że informacji nie uważa się za umożliwiającą określenie tożsamości osoby, jeżeli wymagałoby to nadmiernych kosztów, czasu lub działań. Zatem proces anonimizacji prywatności osoby fizycznej w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. nie powinien wykraczać poza możliwość identyfikacji osoby w znaczeniu nadanym przez art. 6 ust. 2 u.o.d.o. – tj. poprzez określenie specyficznych czynników określających cechy wskazane w tym przepisie. Skoro bowiem art. 6 ust. 3 u.o.d.o. wyraża domniemanie prawne

Na zakończenie warto podnieść jeszcze kwestię dostępu do nieprawomocnych orzeczeń sądowych. Orzecznictwo w tym zakresie nie było jednolite. Według stanowiska negującego pozytywną kwalifikację podnoszono, że wyrok nieprawomocny nie stanowi informacji dotyczącej sprawy publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Uzasadniono je, wskazując, iż „(...) w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej oznacza, że sprawa rozstrzygnięta wyrokiem sądu pierwszej instancji, który został wyeliminowany z obrotu prawnego, nie jest sprawą zakończoną, a uchylony wyrok nie jest nośnikiem aktualnej wiedzy o sprawach publicznych. Wyrok taki nie spełnia zatem ustawowego warunku zaliczenia go do informacji publicznej”⁴⁸³. Odwoływano się też do wcześniejszego orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczącego zasadności kwalifikowania akt postępowania jako informacji publicznej⁴⁸⁴.

niewzruszalne (nie uważa się za) informacji niemożliwiającej określenie tożsamości osoby, prywatności w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p., to orzekającym w sprawie organom władzy publicznej, dającym pierwszeństwo informacji publicznej poprzez jej udostępnienie, z założenia nie sposób zarzucić naruszenia owej prywatności (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.), skoro nie jest ich powinnością czynienie procesu anonimizacji tak dalece, aby nawet przy wykorzystaniu działań i kosztów, w niedającym się przewidzieć horyzoncie czasowym, niemożliwym było określenie tożsamości osoby” – wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 grudnia 2015 r., sygn. akt II SA/OI 1179/15; zob. też np.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 807/14 z odwołaniem się do wyroku NSA z dnia 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 933/11.

⁴⁸³ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt IV SAB/Wr 81/12.

⁴⁸⁴ „(...) w orzecznictwie sądownoadministracyjnym przeważa opinia, że informację publiczną stanowią tylko akta prawomocnie zakończonego postępowania sądowego lub prokuratorskiego (por. np. wyrok NSA z dnia 7 marca 2003 r., sygn. akt II SA 3572/02, «Wokanda» 2003, nr 10, s. 35; wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1113/04, Lex 17180; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SAB/Rz 12/10”; odmiennie np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 grudnia 2010 r., sygn. akt IV SAB/Po 53/10, który odniósł się równocześnie do zasadności odwoływania się przez sądy do art. 1 ust. 2 u.d.i.p. „Dostęp do akt sądowych pozostaje jednak poza obszarem ustawy o dostępie do informacji publicznej. Akta sądowe, jak wcześniej zostało wywiedzione, nie stanowią ani dokumentu urzędowego, ani informacji publicznej, lecz jedynie zawarte w tych aktach dokumenty urzędowe są informacją publiczną. Są nią również inne dokumenty, jako «nośniki informacji publicznej» stanowiące źródło informacji o działaniu organów władzy publicznej. Regulamin, o którym mowa wyżej, rozstrzyga o dostępie do akt sądowych w rozumieniu instytucjonalnym i nie jest możliwe wywieść z niego prawa do informacji

Odmienne stanowisko zaprezentowane zostało w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził, że z istoty wyroku jako dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. „jak i jego zawartości, orzeczenia sądowe” stanowią informację publiczną⁴⁸⁵. Jednocześnie sąd podkreślił, że „Poza tym orzeczenia te nigdy nie ulegają dezaktualizacji w sensie charakteru dokumentu i zawartych w nich informacji, bo są zawsze dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret pierwsze omawianej ustawy; nawet mimo braku wyraźnego wymienienia ich tamże, mieszczą się w nich także m.in. dane o charakterze publicznym. Cytowany przepis wymienia zresztą te dokumenty w dwóch przypadkach jedynie przykładowo, o czym świadczy zwrot «w szczególności». Poza tym można je zaliczyć do kategorii «innych rozstrzygnięć». Taką cechą zatem ma każde orzeczenie sądu bez względu na przymiot prawomocności, bowiem od chwili wydania funkcjonuje w obrocie prawnym niezależnie od tego, czy zostało ewentualnie wzruszone. Dla osób trzecich, w przeciwieństwie do stron danego postępowania, ta cecha nie ma znaczenia, a orzeczenie sądu będące wyrazem działalności orzeczniczej sądu, a więc organu władzy publicznej

o treści tych akt dla osób nieposiadających uprawnień procesowych. Analizując treść art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, który stanowi upoważnienie ustawowe do wydania Regulaminu, nie dostrzega się tam sformułowanej *expressis verbis* delegacji do uregulowania na poziomie podstawowym zagadnień związanych z zasadami i trybem dostępu podmiotów nielegitymowanych procesowo do zawartości akt sądowych, a więc znajdujących się w nich dokumentów i możliwości sporządzania z nich odpisów”.

⁴⁸⁵ Oczywiście należy pamiętać o tym, że: „wyrok podlegający ogłoszeniu, a nieogłoszony, jest wyrokiem nieistniejącym w znaczeniu prawnoprosesowym” – postanowienie SN z dnia 17 listopada 2005 r., sygn. akt I CK 298/05, w którym przywołane zostały również inne rozstrzygnięcia. Taki też pogląd wyraził Sąd Najwyższy w orzeczeniach z dnia 24 września 1935 r., sygn. akt C II 944/35 (Zb.Urz. 1936, poz. 84) i z dnia 15 marca 1937 r., sygn. akt C II 2846/36 (Zb.Urz. 1938, poz. 84), jednakże w orzeczeniu z dnia 9 maja 1962 r., sygn. akt 3 CR 183/62 („Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1964, nr 2, s. 327) Sąd Najwyższy stanął na innym stanowisku. Podtrzymał je w stanowiącej ostatnią jego wypowiedź w tym przedmiocie uchwałę z dnia 17 października 1978 r., sygn. akt III CZP 62/78 (OSNCP 1979, nr 5, poz. 88).

w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy, zawsze stanowi informację publiczną. Inną rzeczą jest, czy i na ile oraz na jakiej podstawie ta informacja może być udostępniona, bo nawet art. 61 ust. 3 Konstytucji RP dopuszcza ograniczenia w tej materii⁴⁸⁶.

W chwili obecnej, a więc prawie 20 lat od momentu rozpoczęcia obowiązywania u.d.i.p. i sądowej identyfikacji sprawy publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. nie budzi wątpliwości, że informację publiczną w rozumieniu u.d.i.p. stanowią dane znajdujące się w posiadaniu sądu (zobowiązane), dotyczące m.in.:

- dysponowania majątkiem publicznym⁴⁸⁷;
- wydatkowaniem środków publicznych⁴⁸⁸;

⁴⁸⁶ Wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2013 r., sygn. akt I OSK 754/13. Sąd jednoznacznie stwierdził, że wyrok sądowy jest dokumentem urzędowym w rozumieniu u.d.i.p. i dla przypisania mu charakteru informacji publicznej nie jest konieczne uprawomocnienie się tego orzeczenia. Nie ma możliwości, aby jakikolwiek dokument urzędowy w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. nie dotyczył sprawy publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Za informację taką uznane zostało również postanowienie sądu karnego o zadaniu pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego – wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 grudnia 2010 r., sygn. akt IV SAB/Po 53/10. Zob. też jednoznaczne tezy sformułowane we wcześniejszym orzecznictwie NSA: wyrokach z dnia 8 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 1938/10 i z dnia 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 933/11, a także późniejszym, np. wyroki: WSA w Łodzi z 9 października 2014 r., sygn. akt II SAB/Łd 110/14; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Go 127/14; WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2014 r., sygn. akt II SAB/Wa 718/13; WSA w Warszawie z dnia 5 września 2013 r., sygn. akt II SAB/Wa 285/13; WSA w Gdańsku z dnia 5 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Gd 185/13.

⁴⁸⁷ Np. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2075/13.

⁴⁸⁸ NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 2247/13, wskazał jednak, iż w przypadku, gdy chodzi o udostępnienie dokumentów rachunkowych, o których mowa w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 33 ze zm.) nie powinno stosować się przepisów u.d.i.p. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że ustawa o rachunkowości w art. 1 określa zasady rachunkowości, tryb badania sprawozdań finansowych przez biegłych rewidentów oraz zasady wykonywania działalności w zakresie usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych. Regulacje tej ustawy nie nawiązują do kategorii tajemnicy ustawowo chronionej. Ciekawe jest w tym zakresie również rozstrzygnięcie podjęte przez WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. akt II SAB/Wa 386/14. W zakresie wynagrodzeń również pracowników sądu i prokuratury zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 lutego 2014 r., sygn. akt II SAB/Wa 648/13; wyrok NSA z dnia 29 września 2013 r., sygn. akt I OSK 822/13.

- powierzenia i wykonywania funkcji przez określoną osobę (np. wieku sędziego)⁴⁸⁹,
- sprawozdań z wizytacji zakładów karnych oraz aresztów śledczych⁴⁹⁰,

⁴⁸⁹ Por. wyroki WSA: w Gdańsku z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Gd 164/13; w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SAB/Wa 51/12; w Warszawie z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1002/12; w Warszawie z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1716/12; w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 września 2014 r., sygn. akt II SAB/Go 72/14; w Warszawie z dnia 4 grudnia 2014 r., sygn. akt II SAB/Wa 606/14 oraz sygn. akt II SAB/Wa 589/14 (też z 4 grudnia 2014 r.); czy wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 2872/12. W jednym z takich orzeczeń podkreśla się m.in.: „nie znajduje zastosowania ograniczenie prawa do informacji publicznej przewidziane w zdaniu pierwszym art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Prywatność osoby fizycznej nie jest bowiem chroniona, gdy chodzi o informacje o osobach pełniących funkcje publiczne, mające związek z pełnieniem tych funkcji, a z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie (zdanie drugie art. 5 ust. 2 u.d.i.p.). Osoba pełniąca funkcje publiczne, zdaniem sądu, musi liczyć się z zainteresowaniem opinii publicznej” – wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 935/13. Odmienne wyrok WSA w Opolu z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt II SAB/Op 67/14. Na temat różnych form anonimizacji danych osobowych sędziów por. wyroki WSA: w Białymstoku, sygn. akt II SAB/Bk 69/14 – w zakresie zastąpienia imienia i nazwiska sędziego cyfrą; WSA w Poznaniu, sygn. akt II SAB/Po 71/14. Szerzej na temat relacji na płaszczyźnie: dostęp do informacji publicznej, ochrona prywatności i danych osobowych zob.: M. Sakowska-Baryła, *Współstosowanie ustaw o dostępie do informacji publicznej i ochronie danych osobowych przy udostępnianiu informacji o osobie pełniącej funkcję publiczną*, „Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Łodzi. Kwartalnik” 2015, Nr 2 *Sędzia – osoba publiczna czy prywatna? Granice dostępu do informacji publicznej i ochrona danych osobowych*, s. 31 i n., opracowanie dostępne na stronie: http://www.lodz.sa.gov.pl/upload/f/15/11/5/992_osaw_nr_215.pdf [dostęp: 15.05.2019]; M. Wilbrandt-Gotowicz, *Prywatność osoby fizycznej jako ograniczenie jawności informacji publicznych (w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych)*, [w:] M. Jaśkowska (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. IV. *Znaczenie orzecznictwa*, Warszawa 2014, s. 172 i n.

⁴⁹⁰ Jak wskazały sądy, sprawozdanie takie zawiera informację publiczną – por. wyroki WSA: w Gdańsku z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 112/14; w Gorzowie z dnia 3 grudnia 2014 r., sygn. akt II SAB/Go 106/14; w Gliwicach z dnia 14 października 2014 r., sygn. akt IV SAB/Gl 106/14.

- rozstrzygnięć (prawomocnych i nieprawomocnych) sądowych⁴⁹¹ (wyroków⁴⁹² i postanowień)⁴⁹³;
- prawomocnych postanowień wraz z uzasadnieniem umorzenia postępowania⁴⁹⁴;

⁴⁹¹ W zakresie tym można też wskazać bardzo szerokie definiowanie takiego dostępu np.: „Informacją publiczną są dane wynikające z urzędzeń ewidencyjnych prowadzonych przez organ. Przepis art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. «e» i «f» u.d.i.p. wprost wskazuje, iż udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania oraz o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych. Wobec tego przyjęć należy, iż informację publiczną podlegającą udostępnieniu w trybie ustawy, jako że wynikającą z urzędzeń ewidencyjnych prowadzonych przez organ stanowią daty wniesienia pozwu, sygnatury akt, informacje czy orzeczenia wydane w sprawach są prawomocne, czy były kwestionowane w drodze środków zaskarżenia oraz podania wykazu spraw wniesionych przez określony podmiot, które są obecnie w toku” – wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 października 2014 r., sygn. akt II SAB/Łd 110/14.

⁴⁹² W odniesieniu do wyroków sądów w sprawie karnej bez względu na formę jego upublicznienia (ogłoszenia czy też wyłożenia w sekretariacie Wydziału Karnego według art. 418a k.p.k.) sąd uznał, że stanowią one informację publiczną, a w związku z tym odmowa jego udostępnienia winna nastąpić w formie decyzji administracyjnej – zob. wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 933/11. Podstawą takiej decyzji nie może być jednak ochrona tajemnicy zawodowej. Warto jednak zauważyć, że „Informacją publiczną jest każde orzeczenie sądu bez względu na przymiot prawomocności, bowiem od chwili wydania funkcjonuje w obrocie prawnym niezależnie od tego, czy zostanie ewentualnie wzruszone” – zob. A. Piskorz-Ryń, *Obowiązki informacyjne sądu w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Łodzi. Kwartalnik” 2015, Nr 2, „Sędzia – osoba publiczna czy prywatna? Granice dostępu do informacji publicznej i ochrona danych osobowych”, s. 13 z odwołaniem się do wyroku NSA z dnia 21 sierpnia 2013 r., sygn. akt I OSK 754/13, opracowanie dostępne na stronie: http://www.lodz.sa.gov.pl/upload/f/15/11/5/992_osaw_nr_215.pdf [dostęp: 15.05.2019].

⁴⁹³ Jak podkreśla się już od dawna, „orzeczenia sądowe – zarówno wyroki, jak i postanowienia – jako wydane w sprawie przez sąd w ramach jego działalności orzeczniczej opartej na przepisach powszechnie obowiązującego prawa, są danymi publicznymi i podlegają udostępnieniu po ich zanonimizowaniu” – wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 933/11 oraz wyroki WSA: w Gorzowie Wielkopolskim z 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Go 127/14; w Warszawie z 18 marca 2014 r., sygn. akt II SAB/Wa 718/13 i z 5 września 2013 r., sygn. akt II SAB/Wa 285/13; czy w Gdańsku z 5 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Gd 185/13.

⁴⁹⁴ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 listopada 2009 r., sygn. akt II SAB/Kr 82/09.

- opinii biegłego oraz postanowienia o umorzeniu postępowania przygotowawczego⁴⁹⁵;
- konkretnego dokumentu znajdującego się w aktach sprawy⁴⁹⁶;
- czy nawet oświadczenia sędziego składanego do akt sprawy dotyczącego jego wyłączenia⁴⁹⁷.

Warto też podkreślić, że już w 2005 roku NSA jednoznacznie sprecyzował, że zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej jest w imieniu sądu okręgowego jego prezes. Istotne jest przy tym, że żądanie dotyczyło udostępnienia orzeczeń wydawanych przez sąd⁴⁹⁸. Nie budzi przy tym wątpliwości, że w odniesieniu do sądów za zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej i informacji sektora publicznego nie będziemy uznawali jednostkowo każdego sędziego z osobna. Oczywiście uwaga ta dotyczy również pozostałych pracowników sądu. Zobowiązanym będą więc zawsze właściwe organy⁴⁹⁹.

⁴⁹⁵ Np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 grudnia 2015 r., sygn. akt SAB/Gd 176/15.

⁴⁹⁶ Zob. np. wyrok WSA w Łodzi z 5 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Łd 621/14, w którym za zasadne uznano wydanie decyzji o odmowie.

⁴⁹⁷ „Sędzia jest bowiem funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1967 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.) – art. 115 § 13 pkt 3, a oświadczenie o wyłączeniu składane jest do akt sprawy w ramach jego kompetencji i obowiązków, a zatem pozostaje w związku z wykonywaną funkcją publiczną, ale ze względu na zakres wniosku chodzi tu o informację przetworzoną” – por. wyrok WSA w Gdańsku z 4 grudnia 2013 r., sygn. akt II SAB/Gd 212/13; wyrok WSA w Gdańsku z 12 marca 2014 r., sygn. akt II SAB/Gd 215/13.

⁴⁹⁸ Podkreślano już wtedy, że wyroki sądowe oraz ich uzasadnienia stanowią informację publiczną – wyrok z dnia 16 grudnia 2005 r., sygn. akt OSK 1782/04. NSA przyjął, iż orzeczenie sądu jest informacją publiczną, ponieważ mieści się w zakresie art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zob. też: wyroki NSA z dnia 17 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1811/10; z dnia 8 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 1938/10; z dnia 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 933/11; wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 225/12; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 czerwca 2013 r., II SA/Gd 185/13; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 czerwca 2014 r., IV SA/Gl 878/13.

⁴⁹⁹ Np. w odniesieniu do sądów w zakresie dostępu do rozstrzygnięć (wyroków, postanowień itp.) prezesa, zob. szerzej: wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2005 r., sygn. akt OSK 1782/04 oraz wyroki WSA: w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Go 127/14; w Gdańsku z dnia 22 stycznia 2014 r., sygn. akt II SAB/Gd 47/13;

Wprawdzie u.d.i.p. nie definiuje wymogów formalnych wniosków⁵⁰⁰ (jak i procedury ich uzupełniania, doręczania pism, przeprowadzania innych czynności sprawdzających itd.), to praktyka oceny wniosku przez sądy administracyjne doprowadziła do ukształtowania pewnych standardów w tym zakresie.

Modelowo żądanie udostępnienia informacji publicznej opiera się na zasadzie jak najbardziej odformalizowanej procedury nakierowanej na pozyskanie informacji publicznej. Wskazuje na to kilka przesłanek:

- udostępnienie informacji zostaje uniezależnione od konieczności wykazania interesu prawnego i faktycznego przez realizującego prawo, informacja taka może być udostępniona bezpłatnie (art. 2 ust. 2 i 7 ust. 2 u.d.i.p.)⁵⁰¹;
- do czasu wydania decyzji zobowiązany do udostępnienia nie stosuje przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 16 ust. 2 u.d.i.p.)⁵⁰²;

w Warszawie z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt II SAB/Wa 170/13 i z 23 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 612/13; w Opolu z dnia 25 marca 2013 r., sygn. akt II SAB/Op 9/13.

⁵⁰⁰ Często osoba powołująca się na u.d.i.p. wskazuje, że za udostępnieniem konkretnej informacji przemawia interes publiczny. To właśnie interes publiczny staje się podstawą uzasadniająca szeroki dostęp do informacji publicznej, co ma równocześnie na celu respektowanie zasady jawności i transparentności państwa. Interes ten uzasadnia również wprowadzenie do Konstytucji RP prawa dostępu do informacji publicznej, a następnie do jego dalszego ukształtowania w u.d.i.p. Interes taki jest również podstawą ukształtowania takiego, a nie innego modelu treści i sposobu realizacji tego prawa. Należy też przyjąć, że właśnie w celu realizacji tego interesu zrezygnowano z istotnej formalizacji postępowania nakierowanego na udostępnienie informacji, ograniczono prywatność osób pełniących funkcję publiczną, jak również zobligowano szereg podmiotów nie będących organami publicznymi do wykonywania obowiązków informacyjnych wynikających z u.d.i.p. W takim właśnie ujęciu interes publiczny należy identyfikować z interesem całego społeczeństwa, co więcej, właśnie w celu jego ochrony stworzono gwarancję w postaci zapewnienia każdemu zainteresowanemu możliwości realizacji publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej.

⁵⁰¹ Konieczne staje się podkreślenie, że komornik sądowy może pobrać opłatę na podstawie art. 15 (kwestia ta zostanie szerzej poddana analizie w opracowaniu monograficznym pod roboczym tytułem: *Komornik sądowy jako zobowiązany do udostępniania informacji publicznej*).

⁵⁰² Ustawa z 14 czerwca 1960 r. (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096), dalej: k.p.a.

- decyzja wydawana jest tylko wtedy, gdy stwierdza się konieczność odmowy udostępnienia informacji publicznej (art. 16 ust. 1 w zw. z art. 5 – tajemnice i ochrona prywatności; 14 ust. 2 u.d.i.p. – umorzenie postępowania; oraz 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. w odniesieniu do sytuacji stwierdzenia przez komornika sądowego braku szczególnie istotnego interesu publicznego w zakresie rozpatrzenia żądania konkretnego wnioskodawcy)⁵⁰³.

Przez długi okres dominujące było stanowisko, zgodnie z którym: „Wniosek o udzielenie informacji publicznej może przybrać każdą formę, o ile wynika z niego w sposób jasny, co jest przedmiotem wniosku. Wniosek taki wszczyna postępowanie w sprawie, ale na tym etapie nie mają jeszcze zastosowania przepisy k.p.a. (...) Za pisemny wniosek o udzielenie informacji publicznej uznawać należy również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną i to nawet gdy do jej autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny”⁵⁰⁴.

Brak oznaczenia występującego, np. posługiwanie się inicjałami, zamieszczenie imienia lub posłużenie się stwierdzeniem „zaniepokojony obywatel”, nie było traktowane jako wada formalna, która uniemożliwiała merytoryczne rozpatrzenie wniosku i w konsekwencji udostępnienie informacji publicznej oraz skarżenie ewentualnej bezczynności zobowiązanego⁵⁰⁵. W zasadzie o wiele większe znaczenie dla jego rozpatrzenia

⁵⁰³ Por. P. Szustakiewicz, *komentarz do art. 16 udip*, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 178 i n. i cytowane tam orzecznictwo.

⁵⁰⁴ Wyrok NSA z dnia 16 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1277/08.

⁵⁰⁵ Warto jednocześnie wskazać, że kwestia oznaczenia wnioskodawcy nie jest zupełnie obojętna. Ma to miejsce w sytuacjach określonych w art. 14 ust. 2, art. 15 ust. 2 u.d.i.p. (powiadomienia), wezwania do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 1 zd. 2), czy wreszcie wtedy, gdy zachodzi konieczność wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Akty te dla swej skuteczności muszą wiązać się z konkretnym oznaczeniem występującego. Bez tych informacji zobowiązany nie ma bowiem możliwości pełnego zadośćuczynienia swoim obowiązkom wynikającym z u.d.i.p. zob. szerzej: M. Jabłoński, *Udostępnienie przetworzonej informacji publicznej*, Wrocław 2015, s. 177 i n.

– aniżeli zamieszczenie w jego treści imienia i nazwiska – miała kwestia odpowiedniego zdefiniowania przez wnioskodawcę przedmiotu udostępnienia oraz jego sposobu i formy⁵⁰⁶. Jak podniesiono to w uchwale wykładniczej NSA, minimalnymi wymogami formalnymi, które musi spełniać wniosek, jest „wskazanie zakresu żądanej informacji publicznej oraz określenie miejsca i sposobu udostępnienia jej wnioskodawcy”⁵⁰⁷.

Praktyka ostatnich kilku lat dostarczyła dowodów istotnej zmiany w ocenie zakresu odformalizowania procedury dostępu do informacji publicznej.

Po pierwsze, w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego doszło do jednoznacznego potwierdzenia, że legitymowanym, a więc uprawnionym do realizacji, a co za tym idzie, ochrony konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP) – na drodze wystąpienia ze skargą konstytucyjną – jest wyłącznie osoba fizyczna, posiadająca zdolność procesową, będąca jednocześnie obywatelem polskim. Prawa takiego pozbawione są osoby będące cudzoziemcami, jak również inne podmioty prawa, a więc osoby prawne, jak i inne jednostki organizacyjne osobowości takiej nieposiadające⁵⁰⁸.

Po drugie, uznano, że nie dysponuje zdolnością procesową w zakresie dochodzenia realizacji prawa dostępu do informacji publicznej osoba nieposiadająca pełnej zdolności do czynności prawnych⁵⁰⁹. Konstatacja ta nie wiązała się jednak z jednoczesnym wskazaniem procedury służącej

⁵⁰⁶ Por. wyroki NSA: z dnia 16 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1277/08; z dnia 30 listopada 2012 r., sygn. akt I OSK 1991/12.

⁵⁰⁷ Uchwała NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I OPS 7/13.

⁵⁰⁸ Postanowienie TK z dnia 2 grudnia 2015 r., sygn. akt SK 36/14. Stanowisko TK nie oznacza jednak, że na prawo to nie może się powoływać osoba prawna bądź inny podmiot prawa. Czym innym jest bowiem realizacja prawa dostępu na podstawie u.d.i.p., a czym innym dochodzenie tego prawa w ramach skargi konstytucyjnej.

⁵⁰⁹ Postanowienie NSA z dnia 21 marca 2017 r., sygn. akt I OSK 2500/16. Sąd stwierdził, że możemy mówić „o braku uprawnienia do samodzielnego dokonywania czynności przez osoby mające ograniczoną zdolność do czynności prawnych w sprawach z zakresu informacji publicznej. Ergo wystąpienie z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej przez osobę małoletnią wymaga działania przedstawiciela ustawowego. W konsekwencji czego

weryfikacji legitymowania się przez wnioskodawcę pełną zdolnością do czynności prawnych.

Po trzecie – co będzie miało najszersze zastosowanie – stwierdzono, iż dla złożenia prawidłowego wniosku konieczne jest zamieszczenie w jego treści „co najmniej imienia i nazwiska wnoszącego”. Brak elementu składowego, jakim jest oznaczenie imienia i nazwiska (wniosek anonimowy), skutkuje tym, że w razie, gdy na wezwanie zobowiązanego autor wniosku nie dokona samoidentyfikacji, to wniosek taki najprawdopodobniej nie zostanie rozpatrzony merytorycznie. W praktyce bowiem zobowiązany będzie wiedział, iż anonimowy wnioskodawca pozbawiony jest możliwości skutecznego dochodzenia na drodze sądowej stwierdzenia jego bezczynności⁵¹⁰. Odmienne, jak to miało miejsce we wcześniejszych wyrokach, sądy uznają, że wniosek, który nie zawiera identyfikacji nadawcy, nie pozwala na ustalenie tożsamości skarżącego z realizującym prawo dostępu do informacji publicznej.

Wreszcie po czwarte, widoczna staje się praktyka swoistego dążenia do zdefiniowania obowiązku uzupełniania wymogów formalnych przez wnioskodawcę w sytuacji, w której zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej stwierdza, że ze względu na ograniczenia, o których mowa w art. 5 ust. 1–2a u.d.i.p. (bądź brak szczególnie istotnego interesu publicznego, gdy żądanie dotyczy udostępnienia informacji wymagającej przetworzenia oraz decyzji o umorzeniu), musi wydać decyzję o odmowie zgodnie z treścią art. 16 u.d.i.p. Przyjmuje się bowiem,

osoby te nie mają uprawnienia do samodzielnego dokonywania czynności również w postępowaniu sądownoadministracyjnym dotyczącym tego przedmiotu”.

⁵¹⁰ Por. np. wyroki: WSA w Szczecinie z dnia 31 marca 2016 r., sygn. akt II SAB/Sz 25/16 – prawomocny; w Łodzi z dnia 26 stycznia 2016 r., sygn. akt II SAB/Łd 205/15 – prawomocny; w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt VIII SAB/Wa 5/16 – prawomocny odwołujący się do obowiązku oznaczenia wnioskodawcy; w Łodzi z dnia 13 lipca 2016 r., sygn. akt II SAB/Łd 149/16, z dnia 13 lipca 2016 r., sygn. akt II SAB/Łd 132/16, z dnia 24 czerwca 2016 r., sygn. akt II SAB/Łd 86/16 oraz z dnia 22 czerwca 2016 r., sygn. akt II SAB/Łd 56/16; w Gdańsku, z dnia 29 czerwca 2016, sygn. akt II SAB/Gd 60/16.

że w sytuacji stwierdzenia konieczności odmowy dostępu do informacji publicznej, którą zobowiązany posiada, niezbędne jest uzupełnienie podpisu pod wnioskiem o jej udostępnienie przez wnioskodawcę. Dotyczy to więc w praktyce każdego wniosku elektronicznego, o ile nie jest on opatrzony bezpiecznym podpisem. W ocenie sądu zobowiązany „Wówczas winien wymagać od wnioskodawcy usunięcia braków formalnych wniosku, w tym na przykład w postaci podpisu, w trybie art. 64 § 2 k.p.a., jeśli podanie zostało wniesione drogą elektroniczną, bez bezpiecznego, weryfikowanego podpisu”⁵¹¹. W praktyce tego rodzaju działanie prowadzi do tego, iż w każdym przypadku, w którym konieczne staje się wydanie decyzji (a więc nie tylko ze względu na ograniczenia ustawowe – tajemnice i ochronę prywatności, ale i umorzenia – art. 14 ust. 2 u.d.i.p. oraz ze względu na brak w sprawie szczególnie istotnego interesu publicznego – art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.), niezbędne jest uzupełnienie braku formalnego w postaci podpisu wnioskodawcy. Sąd uzasadnia tego rodzaju wnioski tym, iż interpretacja treści art. 16 ust. 2 u.d.i.p. dotyczy „nie tylko wymogu stosowania przepisów wprost odnoszących się do tej formy działania administracji publicznej (np. art. 107 § 1 k.p.a.)”, ale także wiąże się z nakazem „stosowania wszelkich przepisów regulujących procedurę, która kończy się wydaniem decyzji, a więc i obejmującą tryb postępowania określony w art. 64

⁵¹¹ „Należy zatem przyjąć, że jeżeli organ (lub inny zobowiązany podmiot) dysponuje żadaną informacją publiczną i istnieje podstawa do jej udostępnienia, to w postępowaniu tym nie mają w ogóle zastosowania przepisy k.p.a., ponieważ informacja publiczna jest wtedy po prostu udostępniana, co przybiera postać czynności materialno-technicznej. Dla wszczęcia takiego postępowania wystarczy wniosek ustny, bądź złożony w innej niesformalizowanej formie, który nie musi być poparty żadnym uzasadnieniem ani wskazaniem interesu prawnego. Sytuacja natomiast wygląda inaczej, gdy organ zamierza wydać decyzję o odmowie udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej w trybie art. 16 ust. 1 u.d.i.p. bądź też umorzyć postępowanie na mocy art. 14 ust. 2 u.d.i.p. lub też wydać jakikolwiek inny akt administracyjny, który wiązałby się z ustaleniem podmiotu, od którego pochodzi wniosek.” – wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 1574/18.

k.p.a. oraz przepisów, które normują dalsze postępowanie w sprawie zakończonej wydaniem decyzji⁵¹².

2.2. Orzeczenia sądowe jako informacja sektora publicznego

Nie budzi wątpliwości, że wyroki sądów i trybunałów, będąc dokumentami urzędowymi, zawierają informację publiczną, a sądy i trybunały są zobowiązane nie tylko do udostępniania tej informacji na podstawie u.d.i.p. Informacje zawarte w tych dokumentach zaliczają się również do informacji sektora publicznego, która udostępniana może być w celu jej ponownego wykorzystywania na podstawie przepisów ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego⁵¹³. Przez informację sektora publicznego należy rozumieć każdą treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, w szczególności w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, będącą w posiadaniu zobowiązanych podmiotów⁵¹⁴. Przez ponowne

⁵¹² *Ibidem*. Warto jednak zwrócić uwagę, że takie rozumienie art. 16 ust. 2 u.d.i.p. oznacza, że wnioskodawca uzyskuje *de facto* status strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., a co za tym idzie, staje się uprawniony do realizacji wszystkich uprawnień wskazanych w k.p.a. Trudno ustalić, czy sąd wziął ten fakt pod uwagę i czy zdaje sobie sprawę z konsekwencji swojego stanowiska.

⁵¹³ Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1243 ze zm.) – dalej u.p.w.i.s.p. Ustawa ta w całości implementuje postanowienia Dyrektywy 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 175/1) oraz Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/EU w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 175/1). W wyroku TSUE z dnia 27 października 2011 r. w sprawie C362/10 Trybunał podkreślił, że celem dyrektywy było polepszenie możliwości ponownego wykorzystywania informacji służące rozwojowi usług w Unii Europejskiej. Uregulowanie takich warunków miało więc na względzie, jak podkreślała Komisja, osiągnięcie skutku o charakterze gospodarczym.

⁵¹⁴ Sądy i trybunały są takim zobowiązany, co wynika z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.p.w.i.s.p. W związku z treścią art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869). W art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych mowa jest o organach władzy publicznej, w tym

wykorzystywanie należy rozumieć wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, zwane dalej „użytkownikami”, informacji sektora publicznego, w celach komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż pierwotny publiczny cel, dla którego informacja została wytworzona⁵¹⁵ (art. 2 ust. 1 i 2 u.p.w.i.s.p.). Zauważmy, że ustawodawca nie posłużył się ani pojęciem „dokument”, ani „dokument urzędowy”. Odwołał się jedynie do faktu utrwalenia informacji (nie odwołując się nawet do pojęcia informacji publicznej). Owo „utrwalenie informacji” niewątpliwie dotyczy sumy wszystkich nośników informacji, które obejmować będą nie tylko dokumenty urzędowe, ale wszystkie inne dokumenty dotyczące spraw, niezależnie od ich postaci i charakteru. Zakres informacji, która ma być udostępniona w celu ponownego wykorzystywania, obejmuje wyłącznie utwaloną postać. Rozwiązanie takie wyłącza więc możliwość udostępnienia informacji w formie ustnej co do faktu, który zaistniał w rzeczywistości, ale nie został utrwalony w postaci dokumentu, jak również czyni bezprzedmiotowym udostępnienie jej na miejscu wyłącznie do wglądu, rozumianego wąsko, jako możliwość zapoznania się z jej treścią. Istota prawa dostępu do informacji publicznej identyfikowana przez pryzmat uprawnień zdefiniowanych w u.d.i.p. utożsamiana jest z realizacją przez zainteresowanego roszczenia prowadzącego do uzyskania przez niego każdej informacji dotyczącej sprawy publicznej, znajdującej się w posiadaniu zobowiązanego. Treść informacji ma na celu zapewnienie żądającemu dotarcie do wiedzy o działalności zobowiązanego. Udostępnienie ma więc przede wszystkim realizować cel informacyjny, poznawczy i wyjaśniający zasady, przyczyny i skutki

organach administracji rządowej, organach kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądach i trybunałach.

⁵¹⁵ W orzecznictwie sądów administracyjnych słusznie podkreślano, że każdy dostęp do jakiegokolwiek dokumentu urzędowego czy udzielenie informacji na wniosek jest wykonywaniem w innym celu niż ten, dla którego dokument ten bądź informacja została pierwotnie przeznaczona, zob. wyrok NSA z dnia 6 lutego 2015 r., I OSK 681/14.

działania lub zaniechania zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, a w dalszej kolejności – o ile zajdzie taka potrzeba – umożliwić podjęcie różnego rodzaju działań weryfikujących (kontrolnych).

Istota prawa do ponownego wykorzystania informacji publicznej sprowadza się natomiast do tego, że każdy zainteresowany po otrzymaniu informacji może, wykorzystując ją na dowolnym polu (polach) eksploatacji, czerpać z tego tytułu różnego rodzaju korzyści, także na płaszczyźnie działalności gospodarczej⁵¹⁶.

Celem ponownego wykorzystania informacji publicznej jest stworzenie każdemu zainteresowanemu (bez konieczności wykazywania interesu prawnego i/lub faktycznego) możliwości swoistego – ponownego, innego niż pierwotny cel wytworzenia – „zagospodarowania” (komercyjnego lub niekomercyjnego)⁵¹⁷ utrwalonej informacji przez jednostkę, wspólnotę,

⁵¹⁶ Dostrzeżono to również obecnie przy uzasadnieniu projektu ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej przedłożonego w Sejmie 16 grudnia 2015 r. (druk 141). Wskazuje się w nim: „Szczególnie istotne jest przy tym rozróżnienie między realizacją prawa dostępu do informacji sektora publicznego (*access to public sector information*), a dalszą eksploatacją informacji pozyskanych w ten sposób (*re-use of public sector information*). Dostęp do informacji publicznej, określony w udip stanowi implementację zasady jawności wyrażonej w art. 61 Konstytucji. Prawo do informacji jest uważane za jedno z podstawowych praw człowieka. Natomiast w odniesieniu do ponownego wykorzystywania podkreśla się jego gospodarczy i społeczny charakter. Prawodawca UE podkreślał znaczenie ponownego wykorzystywania informacji dla przyczynienia się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, ale także dla transparentności funkcjonowania administracji publicznej” (s. 1 uzasadnienia – dokument dostępny na stronie <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp: 15.05.2019]).

⁵¹⁷ Podsekretarz stanu w Ministerstwie Cyfryzacji Witold Kołodziejski, podczas prezentacji projektu ustawy, wskazywał: „Jeśli chodzi o sam charakter ustawy i przedmiot, który ona reguluje, to rozszerza ona zakres dotychczas stosowany i zapisany w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Tam mówiliśmy o prawie obywatela do dostępu do informacji publicznej, które wynika wprost z polskiej konstytucji, natomiast tu mówimy nie o samym dostępie, ale o ponownym wykorzystaniu informacji, które w tej domenie publicznej się znajdują. O ile ustawa zapewnia każdemu obywatelowi dostęp do pewnych kategorii informacji, to tutaj mówimy już o pewnej wartości dodanej, o wartości komercyjnej, rynkowej, bo chodzi również o podmioty rynkowe, które taką informację będą mogły wykorzystywać, a więc także przetwarzać. Jest to zgodne ze strategią rozwoju i budowy społeczeństwa informacyjnego. Ustawodawca liczy, że dzięki tego typu regulacjom będziemy mogli zapewnić obywatelom łatwiejszy, wszechstronniejszy i lepszy jakościowo dostęp do informacji

osobę prawną lub inny podmiot (jednostkę organizacyjną)⁵¹⁸. Oczywiście zobowiązany musi chronić tajemnice ustawowo zdefiniowane, prywatność osoby fizycznej oraz prawa własności intelektualnej⁵¹⁹. Ochrona tych dóbr obliuguje zobowiązanego do ograniczenia wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji w celu ponownego wykorzystywania (bądź decyzji o odmowie określenia warunków ponownego wykorzystywania w przypadku ochrony praw własności intelektualnej). Warto tu jednak podkreślić, że ochrona praw własności intelektualnej może nastąpić tylko wtedy, gdy właścicielem tych praw jest osoba lub podmiot trzeci, a nie organ lub podmiot nimi dysponujący i będący zarazem zobowiązanym.

Mając na względzie powyższe, nie budzi wątpliwości, że pojęcie „informacji sektora publicznego” ma przede wszystkim na celu objęcie swym zakresem takich informacji, które zostały zakwalifikowane jako dotyczące sprawy publicznej w jej kształcie wynikającym z praktyki interpretacji tego pojęcia na tle stosowania art. 1 ust. 1 u.d.i.p.⁵²⁰ W praktyce okazać się zatem może, że informacja, która nie została pierwotnie zakwalifikowana przez zobowiązanego (a następnie przez organ odwoławczy, czy też niezawisły sąd) jako informacja publiczna, a więc taka, która nie podlegała udostępnieniu na podstawie u.d.i.p., może być udostępniona jako informacja sektora publicznego do ponownego wykorzystywania⁵²¹. Konsekwencją jest to, że każda informacja publiczna będzie

czy do produktu wytworzonego z tej właśnie informacji” – Biuletyn nr 135/VIII, posiedzenie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, nr 7, z 29 grudnia 2015 r.

⁵¹⁸ Por. M. Bernaczyk, *Konstytucyjne prawo do informacji o działalności posłów i senatorów a zakres podmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3(110), s. 54; Ł. Cieślak, *Wspólnotowa regulacja ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego w świetle zasady dostępu do informacji publicznej*, „CBKE e-Biuletyn” 2009, nr 2.

⁵¹⁹ Na temat ochrony praw autorskich zob. M. Brzozowska, *Prawo autorskie w administracji publicznej*, Wrocław 2010, s. 16 i n.

⁵²⁰ Zob. szerzej: M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznej w formie wglądu do dokumentu urzędowego*, Wrocław 2013, 162 i n.

⁵²¹ Jednocześnie podnieść trzeba, że pomimo tego, iż: „prowadzenie portalu internetowego, bądź dziennika w formie papierowej stanowi niewątpliwie działalność gospodarczą,

informacją sektora publicznego⁵²², ale z drugiej strony informacją należąca do tego sektora będzie mogła być również inna informacja już niestanowiąca informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p., a więc taka, która nie dotyczy sprawy publicznej⁵²³. Od kilku lat, a w zasadzie od daty wejścia w życie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, zerwana w konsekwencji została swoistego rodzaju więź polegająca na dotychczasowej praktyce utożsamienia przedmiotu udostępnienia w procedurze udostępniania informacji publicznej, jak i informacji w celu jej ponownego wykorzystywania⁵²⁴.

z której właściwy podmiot uzyskuje dochody to do zakresu pracy dziennikarskiej należy m.in. podejmowanie działań na rzecz transparentności podmiotów publicznych. W takim znaczeniu wnioski dziennikarzy lub innych organizacji działających na rzecz jawności administracyjnej, co do zasady nie podlegają reżimowi właściwemu dla informacji publicznej udzielanej w celu jej dalszego wykorzystania. Opublikowanie w mediach informacji uzyskanych w ramach dostępu do informacji publicznej nie należy utożsamiać z korzyścią, o której mowa w Dyrektywie” – wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt I OSK 1029/14.

⁵²² Jak wskazywano w orzecnictwie sądów administracyjnych, celem ponownego wykorzystywania jest osiągnięcie przez wnioskodawcę szeroko pojętej „korzyści”. Prawo to sięga „zatem dalej niż zapewnienie przejrzystości procesu decyzyjnego i działań państwa oraz stworzenia obywatelom realnych możliwości wykorzystywania i obrony swych konstytucyjnych praw wobec władzy publicznej. W związku z powyższym należy dokonywać takiej wykładni pojęcia ponownego wykorzystywania informacji publicznej, która w większym stopniu uwzględniałaby dyrektywy systemowe i celowościowe” – por. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2015 r., sygn. akt I OSK 1332/14; z dnia 6 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 681/14; z dnia 21 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 404/14.

⁵²³ Wydaje się, że przynajmniej na tę chwilę orzecznictwo odwołuje się do ustaleń wcześniejszych, tzn. tych, które ukształtowane zostały w czasie, gdy ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego odbywało się na podstawie u.d.i.p. Sądy przyjmują bowiem, że „Kierując się więc wykładnią systemową uznać należało, iż skoro ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, dotyczy zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznej, to nie mogła ukształtować szerszego katalogu informacji publicznej od katalogu określonego ustawą o dostępie do informacji publicznej. Byłoby to bowiem sprzeczne zarówno z zasadami poprawnej legislacji, jak też z zasadami logiki i jednolitości systemu prawnego” – wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 1866/16; wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 1820/17, w którym odrzucona kasacją od rozstrzygnięcia WSA. Rozstrzygnięć tych jest dużo i dotyczą kwestii udostępnienia kalendarzy spotkań różnych ministrów.

⁵²⁴ Jak podkreślano w orzecnictwie NSA, „(...) wyłączenie stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej w art. 1 ust. 2, dotyczy każdego dostępu do

Niezależnie od problemów, które mogą się pojawić na płaszczyźnie realizacji obowiązków nałożonych na zobowiązanych na podstawie u.p.w.i.s.p.⁵²⁵, nie budzi jakichkolwiek wątpliwości, że wyroki (postanowienia, jak i inne rozstrzygnięcia) sądów i trybunałów stanowią informację sektora publicznego. Informacja taka może być wykorzystywana przez użytkowników w celach komercyjnych i niekomercyjnych. Co więcej, przepisy u.p.w.i.s.p. pozwalają na wystąpienie przez zainteresowanego z wnioskiem o ponowne wykorzystywanie w sposób stały i bezpośredni w czasie rzeczywistym, informacji sektora publicznego gromadzonych i przechowywanych w systemie teleinformatycznym podmiotu zobowiązanego (sądu, trybunału). Kwestią czasu jest to, kiedy wnioski takie będą składane przez zainteresowane podmioty, które dysponując odpowiednimi technologiami (jak również finansami ze względu na treść art. 18 u.p.w.i.s.p.), będą chciały na bieżąco uzyskać dostęp do konkretnych informacji sektora publicznego (np. orzeczeń, które nie zostały opublikowane na oficjalnych stronach).

2.3. Relacja RODO i procedur dostępu do informacji publicznych oraz sektora publicznego

Dokładnie od 25 maja 2018 r., czyli dwa lata od wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz

informacji publicznej, uregulowanego w tej ustawie, a więc także udostępnienia do ponownego wykorzystania. Zatem, jeżeli odrębna ustawa (...) określa odmienne zasady i tryb udzielania informacji, to w tym zakresie wyłączona jest ustawa o dostępie do informacji publicznej. Natomiast ustawa ta ma zastosowanie w zakresie identyfikacji żądanej informacji jako informacji publicznej” – wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 175/13.

⁵²⁵ Szerzej na temat regulacji zob.: A. Piskorz-Ryń (red.), *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Wrocław 2017, s. 13 i n.

uchylenia dyrektywy 95/46/WE⁵²⁶ (dalej: rozporządzenie ogólne; RODO), postanowienia tego aktu stosowane są w Polsce bezpośrednio⁵²⁷.

W treści motywu 154 preambuły RODO podkreśla się znaczenie zasady publicznego dostępu do dokumentów urzędowych, której respektowanie musi mieć wpływ na stosowanie postanowień tego aktu. RODO nie stoi na przeszkodzie, jak również nie wyłącza konieczności zagwarantowania uprawnionym publicznego dostępu do dokumentów urzędowych. Prawo dostępu do tego rodzaju dokumentów uznaje się jednocześnie za uzasadnione interesem publicznym. Natomiast w art. 86 RODO wskazuje się wprost na relację między przetwarzaniem danych osobowych a publicznym dostępem do dokumentów urzędowych. Stwierdza się w nim, że „Dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych, które posiada organ lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, mogą zostać przez ten organ lub podmiot ujawnione zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlegają ten organ lub podmiot, dla pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych na mocy niniejszego rozporządzenia”.

⁵²⁶ Rozporządzenie z 27 kwietnia 2016 r. RODO uchyla i zastępuje dyrektywę 95/46/WE w obszarze sektorów prywatnego i publicznego w państwach członkowskich. Konieczne staje się jednocześnie podkreślenie, że obok RODO przyjęta została Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (tzw. dyrektywa policyjna), Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016 r.

⁵²⁷ Z zasady skutku bezpośredniego prawa unijnego wynika możliwość powoływania się przez jednostki i inne uprawnione podmioty bezpośrednio na normę prawa unijnego (tu: RODO) względem swojego państwa (będącego państwem członkowskim UE). Jednocześnie trzeba podkreślić, że błędne jest identyfikowanie daty wejścia w życie RODO z dniem 25 maja 2018 r. Od tej daty postanowienia rozporządzenia ogólnego mają zastosowanie – art. 99 ust. 2 RODO.

Mając powyższe na uwadze, można stwierdzić, że z postanowień rozporządzenia ogólnego wynika pewien model, opierający się na założeniach, zgodnie z którymi w odniesieniu do sądów i trybunałów:

- przedmiotem udostępnienia mogą być dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych (zasada oficjalności – zgodnie z którą chodzi o dane zawarte nie w każdym dokumencie, ale w dokumencie urzędowym);
- dokumenty te muszą znajdować się w posiadaniu sądu (trybunału), a dane takie są przetwarzane w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym⁵²⁸ (zasada faktycznego posiadania dokumentów łącząca się z zasadą uwzględniania interesu publicznego);
- dokumenty takie mogą być ujawnione na podstawie obowiązujących przepisów prawa (unijnego lub państwa członkowskiego – zasada legalizmu);
- ujawnienie takie następuje w ramach ważenia (pogodzenia, testu szkody) publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych (zasada ważenia interesów)⁵²⁹.

⁵²⁸ Jak zauważył GIODO w odniesieniu do stanu prawnego obowiązującego przed datą 25 maja 2018 r., należy: „(...) wyraźnie podkreślić, że aby kryterium «niezbędności dla realizacji zadań» mogło zostać uznane za wystarczające określenie zakresu tego udostępniania na rzecz ww. podmiotów, to w pierwszej kolejności – z przepisów prawa – wynikać powinno, że podmioty te mają obowiązek wykonywania określonych zadań i w związku z tym muszą one mieć dostęp do określonych informacji. Innymi słowy, to z regulacji ustawowej winno wynikać, że w celu skutecznego wykonywania obowiązków, wskazanej grupie podmiotów przysługuje prawo dostępu do informacji związanych z prywatnością osób fizycznych” – pismo GIODO z 27 września 2013 r. DOLiS - 033 - 70/13/MK/63214. Na temat pojęcia „zadanie publiczne” w rozumieniu przepisów prawa krajowego zob.: G. Sibiga, *Kryterium „zadania publicznego” w ustawie z 10.5.2018 r. o ochronie danych osobowych oraz jego konsekwencje dla wykonywania obowiązków administratora oraz realizacji praw osoby, której dane dotyczą*, [w:] G. Sibiga (red.), *Przepisy prawa uzupełniające RODO. Aktualne problemy prawnej ochrony danych osobowych 2018*, „Monitor Prawniczy”, Dodatek Nr 22/2018, s. 8-14.

⁵²⁹ Już dawno temu sądy podkreślały, że „Z zestawienia dwóch wartości, tj. zasady jawności informacji publicznych oraz obowiązku ochrony prywatności, tajemnic przedsiębiorcy i danych osobowych osób fizycznych, można wyprowadzić wniosek, że

Mając powyższe na względzie, nie budzi wątpliwości, że obowiązujące przepisy u.d.i.p. i u.p.w.i.s.p. w odpowiedni sposób gwarantują dostęp do informacji publicznej i informacji sektora publicznego w ramach ponownego wykorzystywania, jednocześnie zaś konkretyzują konieczność zapewnienia ochrony prawa do prywatności (w tym danych osobowych), jak i pozostałych wolności i praw jednostki. Dotychczasowa praktyka doprowadziła bowiem do wypracowania modelu, w którym dochodzi albo do anonimizacji danych osobowych zamieszczonych w rozstrzygnięciach sądowych, albo do wydawania decyzji o odmowie udostępnienia informacji, gdy okazuje się, że anonimizacja taka nie zapewnia należytej ochrony prywatności⁵³⁰.

Warto w tym miejscu jedynie przypomnieć, że ochrona prywatności w szerokim znaczeniu, obejmującym oczywiście dane osobowe, jest podstawą zarówno do odmowy dostępu do informacji publicznej i związanych dokumentów będących jej nośnikiem (w zakresie wglądu do dokumentów urzędowych – art. 3 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p. w zw. z art. 5 ust. 2 u.d.i.p.)⁵³¹ w zakresie rozpatrywania przez zobowiązanego żądań nakierowanych wprost na osiągnięcie rezultatu w postaci uzyskania danych dotyczących zindywidualizowanej osoby⁵³², jak i informacji sektora publicznego (art. 6

dopuszczalne jest udostępnianie informacji publicznej, ale w sposób nie naruszający wskazanych dóbr chronionych. Służy temu m.in. zastosowana przez organ w rozpatrywanej sprawie, tzw. anonimizacja danych wrażliwych” – wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 976/11, czy wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 2267/12.

⁵³⁰ Potwierdza to także orzecznictwo z ostatnich miesięcy. Jak stwierdził to WSA, „w razie kolizji między zasadą jawności informacji publicznych a ochroną prywatności i danych osobowych osób fizycznych, dopuszczalny będzie jedynie taki sposób udostępniania informacji publicznej, który nie naruszy wskazanych dóbr chronionych (np. anonimizacja danych wrażliwych). W przypadku, gdy pomimo dokonania takiego zabiegu, możliwa będzie identyfikacja osoby, której dane dotyczą, należy odmówić udostępnienia informacji publicznej” – wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 133/19.

⁵³¹ Zob. szerzej M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji...*, s. 145 i n.

⁵³² „To, że Konstytucja RP w art. 61 przewiduje prawo do informacji publicznej nie oznacza automatycznie, że w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, z pominięciem k.p.a., każdy ma nieograniczony dostęp do całości akt postępowań administracyjnych, zwłaszcza do dokumentów w indywidualnych sprawach, którym nie można przypisać

ust. 2 u.p.w.i.s.p. i 7 ust. 2⁵³³). Ochrona danych osobowych w istocie ma na celu ochronę interesu konkretnej osoby w tym, aby inne osoby trzecie lub podmioty nie uzyskały wiedzy dotyczącej szeroko rozumianej sfery prywatności takiej osoby (osób). Ze względu na złożoność określonych sytuacji faktycznych i prawnych identyfikacja interesu publicznego pod kątem ograniczenia ochrony danych osobowych z punktu widzenia RODO będzie musiała opierać się na tzw. teście ważenia interesów, tzn. ustalenia, czy interes publiczny przeważa nad ochroną interesu indywidualnego konkretnej osoby fizycznej⁵³⁴. Wskazanie jej w treści RODO wprowadza na poziom krajowy możliwość odwołania się do takiego testu przez każdego z administratorów w praktyce rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej lub informacji sektora publicznego, a w praktyce również do oceny tego, czy wystarczająca będzie anonimizacja rozstrzygnięcia (z oceną zakresu anonimizacji)⁵³⁵, czy też będzie konieczne wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Wyraźnie przy tym trzeba podkreślić, iż przeprowadzenie anonimizacji

waloru informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. (...) W przeciwnym wypadku nadużywanie trybu ustawy o dostępie do informacji publicznej prowadzić będzie do sytuacji, w której obywatele będą mieć prawo wglądu w akta indywidualnych postępowań, w których nie są stroną – w pełnym, nieograniczonym wręcz zakresie” – wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 września 2012 r., sygn. akt II SAB/Wa 201/12.

⁵³³ Ponadto należy zwrócić uwagę, że zgodnie z treścią art. 7 ust. 3 i 4 u.p.w.i.s.p. do przetwarzania danych osobowych w celu udostępniania lub przekazywania informacji sektora publicznego do ponownego wykorzystywania przepisu art. 13 ust. 3 RODO nie stosuje się (ust. 3). Natomiast do przetwarzania przez użytkownika, w celu ponownego wykorzystywania, danych osobowych: 1) osób pełniących funkcje publiczne mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania tych funkcji, 2) osób fizycznych reprezentujących osoby prawne, w tym ich dane kontaktowe, 3) obejmujących nazwę (firmę), numer identyfikacji podatkowej (NIP) albo imię i nazwisko kontrahenta podmiotu zobowiązanego – przepisów art. 14 ust. 1–4 RODO nie stosuje się.

⁵³⁴ Zob. szerzej na temat testu szkody i ważenia interesów G. Sibiga, *Opinia prawna o projekcie ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (druk 4434)*, zamieszczona na stronie www.sejm.gov.pl, s. 8 i n. [dostęp: 15.05.2019].

⁵³⁵ Warto tu jednocześnie podkreślić, że anonimizacja nie stanowi niedozwolonego przetwarzania danych osobowych – zob. wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1020/17.

(obejmującej nie tylko identyfikatory danych osobowych⁵³⁶, ale i informacje, które nie są informacjami publicznymi w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.), nie oznacza konieczności wydania przez zobowiązanego decyzji w tym zakresie⁵³⁷.

⁵³⁶ Zgodnie z treścią art. 4 pkt 1 RODO 1) „dane osobowe” oznaczają informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej („osobie, której dane dotyczą”); możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej. M. Krzysztofek wskazuje, że „Bezpośrednia lub pośrednia identyfikacja następuje na podstawie identyfikatorów, takich jak imię i nazwisko, adres zamieszkania, numer identyfikacyjny w elektronicznym systemie ewidencji ludności, numer identyfikacji podatkowej, seria i numer dokumentu tożsamości, fotografia (wizerunek twarzy to również jedna z danych biometrycznych), nazwisko rodowe, imiona i nazwiska rodowe rodziców, imię i nazwisko małżonka oraz jego nazwisko rodowe, numer telefonu, adres e-mail, numer rejestracyjny samochodu, wzór podpisu, numer rachunku bankowego, numer karty kredytowej. To również wszelkie inne informacje, które w konkretnych okolicznościach prowadzą do ustalenia osoby, której dotyczą, jak dane o lokalizacji, identyfikator internetowy (nick, adres IP komputera – *Internet Protocol Address*) oraz czynniki określające, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej, takie jak data i miejsce urodzenia, płeć, obywatelstwo, stan cywilny i rodzinny, wykształcenie, stan majątkowy, forma zatrudnienia, dochody i wydatki, liczba osób w gospodarstwie domowym, ustrój majątkowy małżonków, miejsce pracy, zawód, skazanie za przestępstwo, zachowania konsumenta lub użytkownika strony internetowej”. Ponadto danymi osobowymi są: „czynniki określające fizyczną, fizjologiczną, genetyczną lub psychiczną tożsamość osoby fizycznej”, M. Krzysztofek, *Ochrona danych osobowych w Unii Europejskiej po reformie. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679*, Warszawa 2016, s. 43.

⁵³⁷ Jak podkreślał to NSA: „kluczowe dla oceny, czy organ ma obowiązek anonimizując częściowo daną informację wydać w związku z tym na podstawie art. 5 ust. 2 w zw. z art. 16 ust. 1 u.d.i.p. decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej w tej części, czy też anonimizacja ta nie niesie konieczności wydania takiej decyzji, gdyż nie stanowi odmowy udostępnienia informacji publicznej – jest to, czy anonimizowana informacja jest wprost objęta zakresem żądania wniosku, czy też pojawia się «przy okazji» udostępniania informacji publicznej (np. dane osobowe wymagające anonimizacji znajdują się na żądanym nośniku informacji publicznej, lecz nie są objęte uzewnętrznionym we wniosku zainteresowaniem wnioskodawcy, które odnosi się do fragmentów irrelevantnych z punktu widzenia ochrony danych osobowych). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 11 stycznia 2013 r., I OSK 2267/12 wskazał, że «Z zestawienia tych dwóch wartości, tj. zasady jawności informacji publicznych oraz obowiązku ochrony prywatności, tajemnicy przedsięwzięcia i danych osobowych osób fizycznych, można wyprowadzić wniosek, że możliwe jest udostępnianie

Warto jednocześnie zwrócić uwagę na pewne kwestie szczegółowe. W zasadzie trudno zauważyć, aby administratorzy dokonywali merytorycznej oceny zasadności ochrony danych, a w szczególności innych praw i wolności osoby, której dane dotyczą, do naruszenia jakich mogłoby dojść w związku z nieprawidłowym ich przetwarzaniem, a więc i również udostępnieniem, w tym oczywiście upublicznieniem. Dotychczasowa argumentacja była zazwyczaj dość ogólnikowa⁵³⁸, w wielu przypadkach potwierdzając, że wcześniejsza ocena ryzyk przez administratora⁵³⁹

informacji publicznej w sposób nie naruszający wskazanych dóbr chronionych. Służy temu m.in. zastosowana przez organ w rozpatrywanej sprawie tzw. anonimizacja danych wrażliwych. W takim wypadku nie zachodzi jednak potrzeba wydawania oddzielnej decyzji na podstawie art. 16 ustawy (o dostępie do informacji publicznej), gdyż przepis ten może mieć zastosowanie tylko w wypadku odmowy udostępnienia informacji, a nie w przypadku jej udzielenia z zachowaniem zasady ochrony dóbr chronionych. Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela poglądu, że w każdym wypadku, kiedy zachodzi możliwość ujawnienia «przy okazji» udostępniania informacji publicznej danych podlegających ochronie na podstawie przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, należy całkowicie odmówić udzielenia informacji na podstawie przepisu art. 16 (ww.) ustawy, zwłaszcza, gdy strona nie jest sama zainteresowana ujawnieniem takich danych, żądając udzielenia informacji o konkretnych sprawach publicznych. Wydanie decyzji odmownej na podstawie przepisu art. 16 ww. ustawy byłoby konieczne tylko w przypadku, gdyby istota żądanej informacji dotyczyła żądania ujawnienia chronionych prawem danych wskazanych osób lub danych wrażliwych innych podmiotów». Ocenę należy zatem przeprowadzać przez pryzmat złożonego w sprawie wniosku i wskazanego w nim wyraźnie zakresu żądanych informacji (por.: wyrok NSA z dnia 25 września 2018 r., wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt: I OSK 1928/15, wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt: I OSK 601/14, wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1928/15; wyrok NSA z dnia 12 października 2017 r., I OSK 537/17; wyrok NSA z dnia 20 września 2017 r., I OSK 227/17; wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2013 r., I OSK 2267/12) – wyrok NSA z dnia 07 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 3149/18, czy wyrok NSA z dnia 01 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 763/17.

⁵³⁸ Do najbardziej rozbudowanych – choć tylko w jednym z możliwych aspektów – była ta, w której zobowiązany powoływał się na konieczność ochrony w oparciu o respektowanie art. 5 ust. 1 pkt b), art. 6 ust. 1 pkt c) RODO, oraz art. 23 i art. 24 Kodeksu cywilnego – zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 października 2018 r., sygn. akt II SA/OI 542/18.

⁵³⁹ Zob. art. 24 i 25 RODO. Warto tu przypomnieć, że uwzględnienie ryzyka naruszenia praw lub wolności osób fizycznych o różnym prawdopodobieństwie wystąpienia i wadze zagrożenia wynikające z przetwarzania wiąże się z realizacją podstawowego obowiązku już w fazie projektowania – zob. szerzej: K. Wygoda, *Komentarz do art. 24 i 25 RODO*, [w:] M. Sakowska-Baryła (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 283-298; D. Lubasz, K. Witkowska-Nowakowska, *Komentarz do*

naruszenia praw lub wolności osób fizycznych o różnym prawdopodobieństwie wystąpienia i wadze zagrożenia wynikające z przetwarzania – miała charakter iluzoryczny.

3. Prawo do sądu – nowe wyzwania w świecie nieodległych (i już dostępnych) technologii

Mając na względzie powyższe, jako element utrwalonego już standardu można przyjąć, że:

- wszelkie wyroki sądów wraz z ich uzasadnieniami (trybunałów), nawet te, które nie mają charakteru prawomocnego, stanowią informację publiczną i informację sektora publicznego;
- zasadniczo większość z nich po zanonimizowaniu (koncentrującym się na pozbawieniu dokumentu będącego rozstrzygnięciem cech identyfikujących dane osobowe) zamieszczana zostaje w różnego rodzaju portalach orzeczeń konkretnych sądów (trybunałów)⁵⁴⁰;
- brak upublicznienia konkretnego rozstrzygnięcia czy to na stronie BIP, czy stronie portalu służącego publikacji orzeczeń pozwala każdemu zainteresowanemu (bez konieczności wykazywania interesu faktycznego i/lub prawnego) wystąpić z wnioskiem o jego udostępnienie jako informacji publicznej i sektora publicznego z jednoczesnym wskazaniem sposobu i formy (formatu danych) udostępnienia⁵⁴¹;

art. 25 RODO, [w:] E. Bielak, D. Lubasz (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 599 i n.

⁵⁴⁰ Zob. np.: orzecznictwo sądów administracyjnych pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; orzeczeń zamieszczonych na stronie Sądu Najwyższego – <http://www.sn.pl/orzecznictwo/index.html> czy Trybunału Konstytucyjnego – www.trybunal.gov.pl.

⁵⁴¹ Na tle językowej wykładni treści art. 12 ust. 2 pkt 2 u.d.i.p. nie budzi wątpliwości, że obowiązany ma zapewnić możliwość kopiowania informacji publicznej albo jej wydruku lub przesłania informacji publicznej albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie

- sądy (trybunały), działając przez swoje organy, mogą w uzasadnionych przypadkach ograniczyć dostęp do informacji publicznej i sektora publicznego, wydając decyzję o odmowie udostępnienia. W takim jednak przypadku konieczne staje się wykazanie zasadności ochrony konkretnej informacji jako informacji niejawnej, objętej ochroną inną tajemnicą ustawową lub/i ochroną prywatności. Sytuacje takie są w zasadzie wyjątkowe, a więc w praktyce nie prowadzą do uszczuplenia zakresu dostępu do wydawanych w Rzeczypospolitej Polskiej rozstrzygnięć organów władzy sądowniczej.

Nie będzie więc błędem stwierdzenie, że kilkanaście lat po wejściu w życie u.d.i.p. (a kilka po u.p.w.i.s.p.) każdy zainteresowany ma możliwość zapoznania się (a wcześniej zgromadzenia) ze zdecydowaną większością wydawanych w Polsce wyroków (i innych rozstrzygnięć) organów władzy sądowniczej. Może je identyfikować, zestawiać, przetwarzać na podstawie różnych kryteriów np.:

- podmiotowych (np. konkretnego sądu, uczestników, składu orzekającego, sędziego, sędziego sprawozdawcy itd.);
- przedmiotowych (np. według podstawy prawnej rozstrzygnięcia);

stosowany nośnik informacji. Kompleksowe sprecyzowanie wskazanego wyżej terminu użytego w treści art. 12 ust. 2 pkt 2 jest w praktyce dość trudne, aczkolwiek nie wydaje się być niemożliwe. Prostim podziałem jest podział na nośniki klasyczne (konwencjonalne) oraz te, które związane są z wykorzystaniem techniki gromadzenia i przenoszenia informacji w postaci elektronicznej. Powszechnie stosowanym nośnikiem informacji jest przecież dysk twardy będący urządzeniem pamięciowym. Choć trudno sobie to wyobrazić, ale dość paradoksalnie będzie wyglądała sytuacja, w której wnioskodawca wystąpi z żądaniem udostępnienia informacji w postaci przesłania dysku twardego z odpowiednimi zapisami na nim zgromadzonymi. Zobowiązaniem trudno będzie jednoznacznie stwierdzić, że dysk taki nie jest powszechnie stosowanym nośnikiem informacji w ogóle (bo przecież jest). Będzie więc musiał, wykazać że nie jest to nośnik powszechnie stosowany w rozumieniu u.d.i.p. Zob. też: Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 113).

- tożsamościowych (np. identyfikowanych przez odwoływanie się do tego samego orzecznictwa, literatury lub argumentów uzasadniających konkretne stanowisko);
- czasowych (daty wydania, czasu obowiązywania konkretnej regulacji prawnej);
- faktycznych (identyfikacji tożsamości konkretnych stanów faktycznych);
- pojęciowych (użycie konkretnych zwrotów identyfikujących);
- statystycznych;
- wynikowych;
- skutkowych;

czy też mieszanych obejmujących zastosowanie różnych kryteriów wyszukiwawczych i identyfikujących, także na podstawie określonego rodzaju algorytmu, które są lub mogą być tworzone ze względu na potrzeby indywidualne (np. pod kątem planowanego lub już rozpoczętego postępowania).

Można więc stwierdzić, że w Polsce istnieją już rozwiązania systemowe, które każdemu zainteresowanemu pozwalają na gromadzenie (i zgromadzenie) bądź dostęp do już istniejących informacji, jak również baz danych – na podstawie art. 21 ust. 2 u.p.w.i.s.p. W praktyce kwestią czasu jest doprowadzenie do sytuacji, w której realizacja praw na podstawie u.d.i.p. i u.p.w.i.s.p., wraz z dostępem do upubliczniczonych przez same sądy i trybunały orzeczeń doprowadzą do stworzenia kompletnych zbiorów danych koniecznych do wykorzystania nowoczesnych technologii wraz ze sztuczną inteligencją (SI, AI) na czele⁵⁴². Jak się bowiem

⁵⁴² Jak podkreśla się, pod pojęciem sztucznej inteligencji rozumie się: „(...) dowolne urządzenie doświadczające otoczenia i maksymalizujące szanse by osiągnąć założone cele; (...) dział informatyki zajmujący się tworzeniem modeli zachowań i oprogramowania symulującego te zachowania; urządzenia i oprogramowanie naśladujące funkcje poznawcze (tzw. kognitywne) ludzkiego umysłu człowieka, takie jak: uczenie się i podejmowanie decyzji, wnioskowanie, rozpoznawanie mowy i artykułowanie myśli, rozwiązywanie problemów, rozpoznawanie obiektów czy dziedzina wiedzy obejmująca sieci neuronowe, logikę

podkreśla: „W rozwoju sztucznej inteligencji kluczowe znaczenie ma dostęp do dużych zbiorów danych, których przetwarzanie pomaga w tworzeniu i uczeniu nowych narzędzi SI. Udostępnienie części danych przez sektor publiczny może pobudzić innowacje w sektorze prywatnym”⁵⁴³. Nie ma przy tym wątpliwości, że właśnie ten sektor jako pierwszy będzie starał się na dużą skalę wykorzystać istniejące możliwości. W tym też zakresie nie istnieją bowiem problemy związane z profilowaniem, czyli wykorzystywaniem „zautomatyzowanego przetwarzania danych osobowych w celu oceny niektórych czynników dotyczących danej osoby, takich jak np. zainteresowania czy sytuacja ekonomiczna”⁵⁴⁴, a co rodziłoby konieczność wywiązania się z wielu obowiązków sprecyzowanych w RODO. Orzeczenia sądów i trybunałów są lub będą (w zakresie

rozmytą, sztuczne życie i robotykę; (...) urządzenia i oprogramowanie które powstało w wyniku prac człowieka, a nie w skutek samej ewolucji biologicznej; zdolność maszyn do samodzielnego rozwiązania problemu, bez wykorzystania wcześniej zaprogramowanego algorytmu działania przygotowanego przez człowieka. Jest to (...) zbiór rozproszonych funkcji i metod oraz pojęć, które wzajemnie nie są zawsze ze sobą połączone. Do takich pojęć można zaliczyć uczenie maszynowe, głębokie uczenie, sieci neuronów, duże zbiory danych (ang. big data), uczenie się ze wzmocnieniem, metody symboliczne, algorytmy ewolucyjne, systemy ekspertowe, teoria zbiorów rozmytych czy metody grupowania danych”, *Słownik pojęć AI oraz kamienie milowe*, [w:] *Przegląd Strategii Rozwoju Sztucznej Inteligencji na Świecie*, Warszawa 2018, s. 138, <https://www.digitalpoland.org/assets/publications/przeg1%C4%85d-strategii-rozwoju-sztucznej-inteligencji-na-swiecie/przeglad-strategii-rozwoju-ai-digitalpoland-report.pdf> [dostęp: 15.06.2019].

⁵⁴³ *Rewolucja AI. Jak sztuczna inteligencja zmieni biznes w Polsce. 2017*, s. 34, https://mckinsey.pl/wp-content/uploads/2017/09/Raport-AI_Forbes_PL.pdf. Na ten temat zob. szerzej: R. Kemp, *Legal Aspects of Artificial Intelligence (v2.0)*, Legal Aspects of Artificial Intelligence (Kemp IT Law, v.2.0, Sept 2018), s. 1 i n.; D. Bindman, *Report: Artificial Intelligence Will Cause “Structural Collapse” of Law Firms by 2030*, <http://www.legalfutures.co.uk/latest-news/report-ai-will-transform-legal-world> [dostęp: 15.06.2019].

⁵⁴⁴ M. Czapska, *Aspekty prawne związane z rozwojem sztucznej inteligencji*, [w:] *Przegląd Strategii Rozwoju Sztucznej Inteligencji na Świecie*, Warszawa 2018, s. 16, <https://www.digitalpoland.org/assets/publications/przeg1%C4%85d-strategii-rozwoju-sztucznej-inteligencji-na-swiecie/przeglad-strategii-rozwoju-ai-digitalpoland-report.pdf> [dostęp: 15.06.2019].

udostępnienia na wniosek) odpersonalizowane, a w szerszym zakresie pozbawione identyfikatorów, które stanowią dane osobowe⁵⁴⁵.

Odrębną kwestią jest dyskutowana już szeroko możliwość wykorzystywania przez same organy wymiaru sprawiedliwości (czy w szerszym zakresie organów władzy sądowniczej) sztucznej inteligencji, a w najszerszym zakresie uczenia maszynowego⁵⁴⁶, które to umożliwiłoby sędziemu bardzo szybkie przeprowadzenie analizy całości dostępnych zbiorów informacji. Dyskusja na ten temat staje się coraz bardziej ciekawa, co wskazuje, że zagadnienie to w najbliższych latach na pewno będzie przedmiotem ożywionej debaty. Trudno jednak oczekiwać, że konkretne rozwiązania w jakiejś bliższej perspektywie mogą dotknąć polskie rozwiązania tak w odniesieniu do prawodawstwa, jak i praktyki funkcjonowania sądów i trybunałów ze względu na liczne wątpliwości związane z poszanowaniem wolności i praw jednostki⁵⁴⁷.

⁵⁴⁵ Problemem oczywiście będą te sytuacje, w których zainteresowany wystąpi z wnioskiem na podstawie art. 21 ust. 2 u.p.w.i.s.p.

⁵⁴⁶ Zob. szerzej M. Chojnowski, *Czas zlustrować algorytmy. Sądy potrzebują przejrzystej SI*, <https://www.sztucznainteligencja.org.pl/czas-zlustrowac-algorytmy-sady-potrzebujaja-przejrzystej-si/>; T. Juszcak, *Sędzia zagląda w szklaną kulę*, <https://www.sztucznainteligencja.org.pl/prawnik-przyszlosci/> [dostęp: 15.06.2019].

⁵⁴⁷ Zob. szerzej: X. Konarski, *Wykorzystanie AI a ochrona prywatności i danych osobowych*, [w:] *Przegląd Strategii Rozwoju Sztucznej Inteligencji na Świecie*, Warszawa 2018, s. 153 i n., <https://www.digitalpoland.org/assets/publications/przeglad-strategii-rozwoju-ai-digitalpoland-report.pdf> [dostęp: 15.06.2019]. Za najistotniejsze problemy prawne związane z przetwarzaniem danych osobowych na potrzeby sztucznej inteligencji uznaje się: „spełnienie wymogu rzetelności i transparentności przetwarzania danych osobowych (art. 5 ust. 1 RODO); określenie właściwej podstawy przetwarzania danych osobowych (art. 6 RODO); zapewnienie zasady rozliczalności (art. 5 ust. 2 RODO). Rozważyć należy wydanie przez organ ds. ochrony danych osobowych rekomendacji (wytycznych) dotyczących przetwarzania danych osobowych przez systemy AI (w tym technik anonimizacji danych osobowych, zasad wykonywania obowiązku informacyjnego z uwzględnieniem specyfiki zbierania i przetwarzania danych na potrzeby AI, obowiązku i sposobu wykonania DPIA – art. 35 RODO – w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez systemy AI)”, *Założenia do strategii AI w Polsce, Plan działań Ministerstwa Cyfryzacji*, Warszawa, 9 listopada 2018, s. 135-136, opracowanie zamieszczone na stronie: https://www.gov.pl/documents/31305/436699/Za%C5%82o%C5%BCenia_do_strategii_AI_w_Polsce_Plan_dzia%C5%82a%C5%84_

Wykorzystanie technik i narzędzi identyfikowanych z pojęciem sztucznej inteligencji jest kwestią czasu. Uważam, że nawet problemy, które podnosi się obecnie, a przede wszystkim „bariery językowe”⁵⁴⁸, dzięki konkretnym rozwiązaniom systemowym zostaną w najbliższym okresie (myślę, że maksymalnie 5 lat) pokonane. W pierwszej kolejności beneficjentami różnego rodzaju innowacji staną się wiodące kancelarie prawne, później zaś w zasadzie każdy użytkownik, który będzie mógł uzyskać dostęp do określonych rozwiązań technologicznych, na samym dopiero końcu sądy i trybunały, przede wszystkim ze względu na konieczność pokonania wielu ograniczeń, które będą wiązały się z dopuszczeniem do systemowego wykorzystania określonego rodzaju technologii.

Już obecnie funkcjonują różnego rodzaju rozwiązania, które bazują na dostępie do odpowiednio wygenerowanych zbiorów danych (informacji) i nie sprowadzają się wyłącznie do wyszukania konkretnych pojęć, podstaw prawnych, argumentacji itd., ale takich, które tworzą nową jakość merytorycznego wspomagania pracy i to nie tylko zawodowego prawnika. Przykładem takim może być aplikacja ROSS (kognitywny superkomputer) czy algorytmy przewidujące prawdopodobieństwo wydania konkretnego orzeczenia (oczywiście przed jego formalnym wydaniem – predykcja wyroku)⁵⁴⁹, rozwiązania (narzędzie Uthority) służące przełożeniu tekstu prawniczego na tekst zrozumiały dla zwykłego człowieka (nie będącego prawnikiem) z jednoczesnym uzyskaniem porady, nawet

[Ministerstwa_Cyfryzacji.pdf/d34ba37d-b975-f747-e447-718bdaed11c1](#); na temat wolności i praw: *ibidem*, s. 142 i n., w tym opracowania M. Wróblewskiego, *AI – wyzwania dla praw człowieka*, s. 142 i n; oraz A. Auleytyner, *Problem równości, równoprawności dostępu oraz transparentności AI*, s. 148 i n, *ibidem* [dostęp: 15.06.2019].

⁵⁴⁸ P. Rochowicz, *Nowoczesne technologie wkrótce odmień świat prawników. Ale barierą rozwoju tych narzędzi może być... język polski*, <https://www.rp.pl/Prawnicy/306059979-Nowoczesne-technologie-w-swiecie-prawnikow---debata-w-Rzeczpospolitej.html> [dostęp: 15.06.2019].

⁵⁴⁹ Zob. A. Golański, *AI jako prawnik? Maszynowa inteligencja Ross zajmie się obsługą prawną bankructw*, <https://www.dobreprogramy.pl/AI-jako-prawnik-Maszynowa-inteligencja-Ross-zajmie-sie-obsługa-prawna-bankructw,News,73124.html> [dostęp: 15.06.2019].

w zakresie udzielenia odpowiedzi na pisma procesowe⁵⁵⁰, czy nawet te, których celem jest przewidywanie, kiedy i gdzie może dojść do popełnienia przestępstwa⁵⁵¹ oraz służące przeprowadzeniu analizy profilu sędziego rozpoznającego sprawę⁵⁵². W Polsce można wskazać przykładowo na inteliLex, który w oparciu o algorytmy uczenia maszynowego po wpisaniu kilku słów definiuje (podpowiada) kontekstowo odpowiednie klauzule, które można wprost wykorzystać (co ważne, nie trzeba ich „przeklejać”) w przygotowywanym dokumencie⁵⁵³.

Oczywiście do momentu systemowego stworzenia, a potem wykorzystywania sztucznej inteligencji w zakresie świadczenia usług prawniczych jeszcze dużo wody do Bałtyku spłynie. Jednak już dzisiaj można stwierdzić, że z każdym ulepszonym algorytmem zmieniać się będzie rzeczywistość, także w odniesieniu do realizacji prawa do sądu. Przyczyn tego stanu rzeczy jest co najmniej kilka.

Po pierwsze, rozwiązania, które już istnieją (niekoniecznie w Polsce), lub w niedalekiej przyszłości zostaną stworzone, muszą wpłynąć na zwiększenie liczby spraw sądowych. W sytuacji, w której każda osoba przy wykorzystaniu algorytmu uczenia maszynowego będzie w stanie uzyskać gotowe pismo procesowe, to w wielu przypadkach nawet nie będzie chciała (przynajmniej na początkowym etapie) skorzystać

⁵⁵⁰ Np. chatbot DoNotPay, który odpowiada na pytania z zakresu prawa cywilnego i karnego oraz udziela porad prawnych na terenie USA – *Sztuczna inteligencja i chatboty w branży prawniczej. Roboty zastąpią prawników?*, <https://www.pulshr.pl/zarzadzanie/sztuczna-inteligencja-i-chatboty-w-branzy-prawniczej-roboty-zastapia-prawnikow,56287.html> [dostęp: 15.06.2019].

⁵⁵¹ P. Wierzbicki, *Wyzwania w związku z zastosowaniem sztucznej inteligencji*, <https://www.cloudforum.pl/2019/03/10/wyzwania-w-zwiazku-z-zastosowaniem-sztucznej-inteligencji/> [dostęp: 15.06.2019].

⁵⁵² Chodzi tu m.in. o amerykański start-up Judge Analytics.

⁵⁵³ J. Zandberg-Malec, *InteliLex przyspieszy pracę prawników*, <https://newtech.law/pl/intelilex-przyspieszy-prace-prawnikow/> [dostęp: 15.06.2019]; A. Zagórna, *Intelligentne „kopiuj – wklej” dla prawników*, <https://www.sztucznainteligencja.org.pl/intelligentne-kopiuj-wklej-dla-prawnikow/> [dostęp: 15.06.2019] – tu warto zwrócić uwagę na możliwości Clai-bota w zakresie przewidywania prawdopodobieństwa sukcesu konkretnej sprawy sądowej.

z pomocy profesjonalnego prawnika. Zwiększająca się liczba spraw będzie musiała rzutować na efektywność pracy sędziego (sądu). Nie dysponując podobnymi narzędziami, będzie on bowiem w trudnej sytuacji. Z jednej strony może być świadomy, że konkretne pismo jest wynikiem „wytworzenia” przy wykorzystaniu konkretnej technologii, z drugiej i tak będzie musiał wykonać wszystkie czynności i odnieść się do argumentów, które zostały odpowiednio wygenerowane, być może nawet sprofilowane pod jego kątem jako sędziego rozstrzygającego. Będzie też działał z przekonaniem, iż druga strona dysponuje o wiele lepszą technologią, która być może w bardzo krótkim czasie pozwoli ocenić wydane przez niego rozstrzygnięcie pod kątem zainicjowania postępowania przed sądem II instancji.

Po drugie, technologia bazująca na wykorzystaniu sztucznej inteligencji będzie musiała mieć też wpływ na zakres realizacji praw przez uczestnika w trakcie procesu. Możliwość wygenerowania różnego rodzaju scenariuszy procesowych będzie musiała prowadzić do wydłużenia samego procesu, choć jednocześnie wzmocni być może pozycje każdego z uczestników.

Po trzecie, pytaniem zasadniczym jest to, czy nie będzie niezbędne zmodyfikowanie dotychczasowej roli sądu. Konieczne (chyba) będzie eliminowanie „nierówności technologicznej” stron postępowania, tzn. sytuacji, gdy tylko jedna ze stron będzie dysponowała możliwością korzystania z najnowszych technologii. Pojawić się przy tym może nowy rodzaj zarzutu procesowego dotyczącego wykazania braku takiej możliwości.

Po czwarte, zasadne staje się wzięcie pod uwagę, że techniki profilowania sędziego rozpoznającego sprawę uzupełniane mogą być przez równoległe stosowanie „botów”⁵⁵⁴, co z punktu widzenia bezstronności i niezależności może rodzić potrzebę wprowadzenia określonych ograniczeń związanych z aktywnością sędziego na różnego rodzaju portalach

⁵⁵⁴ Por. A. Cessna, *Future of AI and Law*, „Cornell Law School J.D. Student Research Papers” 2015, Paper 34, https://scholarship.law.cornell.edu/lps_papers/34/ [dostęp: 15.06.2019].

społecznościowych czy, jeszcze szerzej, identyfikujących go w sieci (tu chodzi np. o już stosowane modele statystyczne pozwalające na obliczenie, czy jest on np. stabilny w swoich poglądach).

Po piąte, prędzej czy później będzie się musiała pojawić kwestia zastąpienia człowieka jako sędziego algorytmem (sztuczną inteligencją). O rozwiązaniach takich już nie tylko się mówi, ale wprost wdraża (np. w Estonii⁵⁵⁵), twierdząc przy tym, iż rozwiązanie takie będzie korzystne dla systemu (odciąży sędziów), jak i dla wszystkich zainteresowanych. Gwarancją praw tych ostatnich ma być również możliwość odwołania się do sądu w pełni „ludzkiego”. Pytaniem podstawowym pozostaje to, czy nasz ustawodawca konstytucyjny, odwołując się do pojęcia sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), miał na myśli podmiot sztuczny, choć inteligentny.

Po szóste, jedynie sygnalizacyjnie – konieczne będzie dokonanie fundamentalnych zmian w zakresie dotychczasowej koncepcji piastuna organu, czyli sędziego (osoby, która orzeka, jako sąd sprawuje wymiar sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 Konstytucji RP). Jednocześnie niezbędne stanie się dokonanie modyfikacji wielu rozwiązań, zapewniających uczestnikom postępowania, w którym o rozstrzygnięciu będzie decydowała sztuczna inteligencja, nie tylko wiedzy o samym algorytmie, ale również wiedzy o tym, kto go kontroluje. Jednocześnie istotne stanie się zagwarantowanie odpowiedniej ochrony wolności i praw związanych z zautomatyzowanym podejmowaniem rozstrzygnięć w indywidualnych przypadkach.

Po siódme wreszcie, istotne stanie się określenie ram prawnych możliwości wykorzystywania odpowiednich technik przez samych sędziów. Łatwość wygenerowania rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie będzie

⁵⁵⁵ R. Tomaszewski, *Czy sztuczna inteligencja może sądzić człowieka? W Estonii uważają, że tak*, <https://fintek.pl/czy-sztuczna-inteligencja-moze-sadzie-czlowieka-w-estonii-uwazaja-ze-tak/> [dostęp: 15.06.2019]; K. Żączkiewicz-Zborska, *Rozmowa z dr Maciejem Kaweckim, dyrektorem Departamentu Zarządzania Danymi w Ministerstwie Cyfryzacji*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/sztuczna-inteligencja-w-sadzie-trwaja-prace-nad-rozwiazaniami,418130.html> [dostęp: 15.06.2019].

bowiem nie do „pogardzenia” w sytuacji znacznego obłożenia indywidualnej wokandy. Wtedy też może dojść do „ciekawych” sytuacji, choć jednym z wariantów pozytywnych jest uzyskanie jednolitości orzecznictwa.

4. Podsumowanie

Podobnie jak większość dotychczasowych komentatorów nie sądzę, aby bardzo szybko możliwe było zastąpienie sędziego, a w szerszym zakresie profesjonalnego prawnika wykonującego zawód zaufania publicznego jakąkolwiek technologią identyfikowaną ze sztuczną inteligencją. Mając na względzie czas wdrażania w naszym kraju bezpiecznego podpisu elektronicznego, najprawdopodobniej upłyną jeszcze dekady do momentu, w którym pojawią się konkretne realne problemy systemowe. Jestem jednak pewien, że sfera usług prawniczych, gdy tylko odpowiednie rozwiązania technologiczne zostaną stworzone, natychmiast z nich skorzysta. Już teraz powinniśmy się więc na taki czas przygotować, mając na uwadze, że na pewno dotychczasowe rozumienie prawa do sądu będzie musiało zostać zmodyfikowane. Jaki charakter przyjmie ta modyfikacja, trudno na 100% odpowiedzieć, co nie oznacza, że badań w tym zakresie nie trzeba prowadzić. Przyszłość (już niedaleka) będzie w szerokim zakresie wiązała się z wykorzystaniem takich technologii, które pomagają, usprawniają, są efektywniejsze, a nawet bardziej obiektywne (abstrahując od klasycznych ludzkich uczuć) i sprawiedliwe.

Bibliografia

- Adamski D., *Prawo do informacji o działaniach władz publicznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Aleksandrowicz T.R., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2008.
- Arcimowicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich – aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003.
- Arcimowicz J., *Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2001.
- Augusto M.P. JC, *Ambient Intelligence: Concepts and applications*, „International Journal of Computer Science and Information Systems” 04.2007 (1).
- Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006.
- Balcerzak M., *Prawo do słusznego procesu. Zakres przedmiotowy*, [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010.
- Banaszak B., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w kontekście realizacji i ochrony praw i wolności*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I. *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów – gwarancje i zagrożenia*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce – wybrane problemy*, Wrocław 2013.
- Banaszak B., *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995.
- Banaszak B., Jabłoński M., [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.

- Banaszak N., *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec administracji samorządu terytorialnego*, Wrocław 2013.
- Bartnik A.S., Kowalska K.J., *Nieodpłatna pomoc prawna*, Warszawa 2019.
- Bator A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (artykuł recenzyjny)*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 10.
- Bernaczyk M., *Konstytucyjne prawo do informacji o działalności posłów i senatorów a zakres podmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3(110).
- Bernaczyk M., *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014.
- Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Bieliński A., *Dostęp do pomocy prawnej osób niezamożnych w wybranych regulacjach prawa polskiego*, „Administracja Publiczna” 2005, nr 1.
- Bień-Kacała A., *O potrzebie redefinicji terminu „organ państwa”*, [w:] R. Ballycki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzczińskiemu*, Warszawa 2012.
- Blicharz J., *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005.
- Blicharz J., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Blicharz J., Huchla A., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Bodio J., Borkowski G., Demendecki T., *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*, Warszawa 2016.
- Bojańczyk A., *Czy obrońca z urzędu może odmówić oskarżonemu sporządzenia i wniesienia apelacji, uzasadniając to brakiem podstaw do sporządzenia środka odwoławczego?*, „Palestra” 2013, nr 7-8.
- Bojarski Ł., [w:] G. Wiaderek (red.), *Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty, innowacje*, Warszawa 2014.

- Bojarski Ł., *Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej. Raport z monitoringu*, Warszawa 2003.
- Bojarski Ł., Maranowski P., Witkowska A., *Wybrane krajowe i zagraniczne instytucje zajmujące się problematyką poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, Warszawa 2012.
- Borkowski J., komentarz do art. 9, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Brzezińska-Rawa A., May J., Sylwestrzak D. (red.), *Bezpłatna pomoc prawna*, Toruń 2016.
- Brzozowska M., *Prawo autorskie w administracji publicznej*, Wrocław 2010.
- Cieślak Ł., *Wspólnotowa regulacja ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego w świetle zasady dostępu do informacji publicznej*, „CBKE e-Biuletyn” 2009, nr 2
- Ceglarski A., *Organizacje pożytku publicznego*, Warszawa 2005.
- Celińska-Grzegorzczak K., Hauser R., *Sądy administracyjne a system sądownictwa powszechnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016.
- Cendrowicz D., *Sytuacja administracyjnoprawna adresata świadczeń z zakresu pomocy społecznej*, Wrocław 2017.
- Cessna A., *Future of AI and Law*, „Cornell Law School J.D. Student Research Papers” 2015, Paper 34.
- Chlebny J., *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 12.
- Chmaj M., *Opinia w sprawie dopuszczalności przeszukania pokoju zajmowanego przez posła w Hotelu Sejmowym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6.
- Ciepla H., komentarz do art. 118, [w:] K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego, t. 1, Komentarz do art. 1-366*, Warszawa 2010.
- Czapska M., *Aspekty prawne związane z rozwojem sztucznej inteligencji*, [w:] *Przegląd Strategii Rozwoju Sztucznej Inteligencji na Świecie*, Warszawa 2018.
- Czarny P., *Konstytucyjne pojęcie godności człowieka a rozumienie godności w polskim języku prawnym*, [w:] K. Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawna*, Wrocław 2001.

- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12.
- Daniel P., Skromra A., Szuma J., *Kompleksowy przewodnik po świadczeniach z pomocy społecznej*, Wrocław 2015.
- Daniluk P., *Amnestia i jej konstytucyjne uwarunkowania*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3.
- Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2012.
- Dauter B., *Prawo pomocy*, „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 1.
- Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., komentarz do art. 246, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Dąbrowski S., *Ustrojowa pozycja sędziego*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 1.
- Dąbrowski S., *Władza sądownicza – definicja, funkcja, atrybuty*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015.
- Dąbrowski S., Łazarska A., [w:] A. Górski (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Demendecki T., komentarz do art. 118, [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Deryng A., *Rzecznik Praw Obywatelskich jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014.
- Dolecki H., *Nadużycie prawa do sądu*, [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich (1980-2015)*, Warszawa 2005.
- Dynia E., *Prawo do sądu w świetle Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Warszawa 2009.
- Działocha K., komentarz do art. 8 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007.
- Działocha K., komentarz do art. 228 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.

- Eichstaedt K., [w:] D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do zmian 2016*, Warszawa 2016.
- Eichstaedt K., komentarz do art. 79§2, [w:] D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2013.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012.
- Ereciński T., Gudowski J., Iwulski J., *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Filipek K., *Gwarancje niezawisłości sędziowskiej sędziów sądów powszechnych*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2006, t. 9, nr 13.
- Garlicki L., komentarz do art. 31 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003.
- Garlicki L., komentarz do art. 77 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007.
- Garlicki L., komentarz do art. 177 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.
- Garlicki L., komentarz do art. 178 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.
- Garlicki L., komentarz do art. 180 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.
- Garlicki L., komentarz do art. 181 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.
- Garlicki L., komentarz do art. 195 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.
- Garlicki L., *Pojęcie i cechy „sądu” w świetle orzecznictwa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego – Gdynia, 24-26 kwietnia 2008 roku*, Gdańsk 2008.
- Garlicki L., *Trybunał Konstytucyjny a sądownictwo*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 1.
- Gliszczyńska-Grabias A., Sękowska-Kozłowska K., Wieruszewski R., [w:] R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012.

- Golonka S., Czech-Śmiałkowski C., *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów w prawie i orzecznictwie międzynarodowym*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 1.
- Gołaczyński J., Krzywonos A., *Prawo do sądu*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Gonera K., Łętowska E., *Odroczenie mocy niekonstytucyjnej normy i wznowienie postępowania po wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 6.
- Górski A., [w:] A. Górski (red.), *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Górski A., *Władza sędziowska nie domaga się przywilejów*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015.
- Grzegorzczak P., Weitz K., [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016.
- Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania karnego wraz z komentarzem do Ustawy o świadku koronnym. Komentarz*, Kraków 2003.
- Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2014.
- Grzegorzczak T., *Obrońca i pełnomocnik z urzędu w postępowaniu karnym od 1 lipca 2015 r.*, [w:] *Obrońca i pełnomocnik w procesie karnym po 1 lipca 2015 r. Przewodnik po zmianach*, red. P. Wiliński, Warszawa 2015.
- Grzymisławska-Cybulska M., *Prawo pomocy w postępowaniu sadowo administracyjnym jako element realizacji prawa do sądu*, Warszawa 2013.
- Gudowski J., komentarz do art. 117 k.p.c., [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Postępowanie rozpoznawcze*, t. 1, Warszawa 2012.
- Hałub O., *Konstytucyjne gwarancje prawa do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 4, s. 68-79.
- Hofmański P., *Prawo do sądu w sprawach jako gwarancja ochrony praw człowieka*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.
- Hofmański P., Wróbel A., [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do art. 1-18*, Warszawa 2010.

- Jabłoński M., *Udostępnianie informacji publicznej w formie wglądu do dokumentu urzędowego*, Wrocław 2013.
- Jabłoński M., *Udostępnienie przetworzonej informacji publicznej*, Wrocław 2015.
- Jabłoński M., *Uwagi o ewolucji gwarancji niezawisłości i niezależności sędziów i sądów powszechnych*, [w:] J. Trzciniński, B. Banaszak (red.), *Studia nad prawem konstytucyjnym*, Wrocław 1997.
- Jabłoński M., *Zakres podmiotowy realizacji praw obywatelskich w Konstytucji RP z 2.4.1997 r.*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2014.
- Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Prawo do sądu*, [w:] A. Florczak, B. Bolechów (red.), *Prawa i wolności I i II generacji*, Toruń 2006.
- Jackowski M., *Ewolucja konstytucyjnego pojęcia pieczy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Palestra” 2013, nr 11-12.
- Jagielski J., Jagielska M., Gołaszewski P., komentarz do art. 244, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017.
- Jakimko W., *Zakres dopuszczalnej ingerencji Ministra Sprawiedliwości w sferę funkcjonowania sądów*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce – wybrane problemy*, Wrocław 2013.
- Jasiński W., *Bezstronność sądu i jej gwarancje w polskim procesie karnym*, Warszawa 2009.
- Jaśkowski K., *Kilka uwag o niezawisłości sędziowskiej*, [w:] A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz (kom. red.), *Państwo prawa – Administracja – Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu*, Warszawa 2009.
- Jaworska M., *Prawo do sądu*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
- Jaworski S.J., *Niezawisłość sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] J. Trzciniński, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.

- Jüriloo K., *Free Legal Aid – a Human Right*, „Nordic Journal of Human Rights” 2015, nr 33.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Kemp R., *Legal Aspects of Artificial Intelligence (v2.0)*, Legal Aspects of Artificial Intelligence (Kemp IT Law, v.2.0, Sept 2018).
- Klich A., *Idea pomocy prawnej w sprawach cywilnych a działalność klinik prawa*, [w:] K. Flaga-Gieruszyńska, G. Jędrejek (red.), *Aequitas sequitur legem. Księga jubileuszowa z okazji 75. urodzin Profesora Andrzeja Zielińskiego*, Warszawa 2014.
- Kmieciak B., *Prawa pacjenta i ich ochrona. Studium socjologiczne*, Lublin 2015.
- Kmieciak B., *Rzecznikowski system ochrony praw człowieka w Polsce – rozproszenie w działaniu, czy też różnorodność w dążeniu do wspólnego celu?*, [w:] D. Podgórska-Jachnik (red.), *Problemy rzecznictwa i reprezentacji osób niepełnosprawnych*, Łódź 2009.
- Kończakowski B., Ratajczak M., *Pomoc społeczna. Wybrane instytucje pomocy rodzinie i dziecku*, Warszawa 2013.
- Konarski X., *Wykorzystanie AI a ochrona prywatności i danych osobowych*, [w:] *Przegląd Strategii Rozwoju Sztucznej Inteligencji na Świecie*, Warszawa 2018.
- Kondak I., *Prawo do informacji publicznej w świetle standardów Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 3.
- Kordela M., *Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006.
- Koroluk S., Powalowski A., komentarz do art. 42, [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Kowalik-Bańczyk K., [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Kozielewicz W., *Instytucja delegowania sędziego do pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie – aspekty ustrojowe i procesowe*, [w:] J. Sko-

- rupka (red.), *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa Profesor Zofii Świdry*, Warszawa 2009.
- Kozłowski K., *Immunitet sędziowski wobec instytucji odpowiedzialności lustracyjnej – szkic konstytucyjnoprawny*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 6.
- Krześ S., *Charakter prawny skargi o wznowienie postępowania*, [w:] E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Meritum. Postępowanie cywilne*, Warszawa 2017.
- Krzysztofek M., *Ochrona danych osobowych w Unii Europejskiej po reformie. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679*, Warszawa 2016.
- Kubiak A., *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006.
- Kurek J., *Informacja o prawie jako szczególny rodzaj informacji publicznej*, [w:] G. Szpor, W.R. Wiewiórowski (red.), *Internet. Prawno-informacyjne problemy sieci, portali i e-usług*, Warszawa 2012.
- Laskowski M., *Warunki pracy sędziego a godność sprawowanego przez niego urzędu*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015.
- Lewandowski M., *Problematyka bezpłatnej pomocy prawnej w RP na tle prawa do sądu*, „Monitor Prawniczy” 2009, nr 21.
- Lis-Staranowicz D., [w:] M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016.
- Lubasz D., Witkowska-Nowakowska K., *Komentarz do art. 25 RODO*, [w:] E. Bielak, D. Lubasz (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Łazarska A., *Niezawisłość sędziowska w sprawowaniu urzędu*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015.
- Łazarska A., *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012.
- Łętowska E., *Po co ludziom konstytucja?*, Warszawa 1994.
- Łętowski J., *Miejsce sędziego we współczesnym systemie rządzenia państwem*, [w:] J. Gaj (red.), *Niezawisłość sędziowska. Materiały konferencji naukowej, zorganizowanej przez Sąd Najwyższy i Instytut Państwa i Prawa PAN w dniu 20 kwietnia 1990 r. w Popowie*, Warszawa 1990.
- Maciejko W., komentarz do art. 46, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013.

- Maranowski P., Witkowska A., *Krajowe podmioty udzielające porad i informacji prawnych i obywatelskich*, Warszawa 2012.
- Masternak-Kubiak M., [w:] M. Haczekowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Masternak-Kubiak M., Kuczyński T., *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Mączyński A., Podkowik J., [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016.
- Mijał P., *Nieodpłatna pomoc prawna jako realizacja prawa do sądu*, „Edukacja Prawnicza” 2012, nr 12.
- Misiejuk I., *(Nie)równa jakość nieodpłatnej pomocy prawnej*, „Radca Prawny” 2015, nr 3.
- Mordwiłko J., *Opinia w sprawie dopuszczalności pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnego byłego Ministra Sprawiedliwości zajmującego aktualnie stanowisko sędziego Sądu Najwyższego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3.
- Murzynowski A., Zieliński A., *Ustrój wymiaru sprawiedliwości w przyszłej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 9.
- Muszyński M., *Polska Karta Praw Podstawowych po Traktacie Lizbońskim. Charakter prawny i granice związania*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.
- Muszyński N., *Prawo do pomocy procesowej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2010, nr 12.
- Niedużak M., Jagielski M., *Publiczna dostępność orzeczeń sądowych*, Warszawa 2010.
- Niezgódka-Medek M., komentarz do art. 243, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Niezgódka-Medek M., komentarz do art. 249a, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Nita B., *Bezpośrednie stosowanie konstytucji a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 9.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.

- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2010.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia w sprawie dopuszczalności przeszukania pokoju zajmowanego przez posła w Hotelu Sejmowym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6.
- Olszanowski J., komentarz do art. 243 p.p.s.a., [w:] A. Skoczylas, P. Szustakiewicz (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Oniszczyk J., *Równość – najpierwsza z zasad i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004.
- Pagiela A., *Zasada „fair trial” w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, nr 2.
- Pawela S., *Prawo do sądu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarzskiego w Warszawie – Seria Prawo” 2004, nr 9.
- Pawela S., *Zasada niezawisłości sędziowskiej w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] J. Trzcіński, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.
- Paxford B., Rynkun-Werner R., Wasylkowska-Michór M., *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Piasecki K., *Niezawisłość sędziowska – uwarunkowania i zagrożenia*, [w:] J. Gaj (red.), *Niezawisłość sędziowska. Materiały konferencji naukowej, zorganizowanej przez Sąd Najwyższy i Instytut Państwa i Prawa PAN w dniu 20 kwietnia 1990 r. w Popowie*, Warszawa 1990.
- Pietrzkowski H., *Prawo do sądu (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 11-12.
- Piotrowski R., *Opinia w sprawie dopuszczalności przeszukania pokoju zajmowanego przez posła w Hotelu Sejmowym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6.
- Piskorz-Ryń A., *Obowiązki informacyjne sądu w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Łodzi. Kwartalnik” 2015, Nr 2.

- Piskorz-Ryń A. (red.), *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Wrocław 2017.
- Połątyńska J., *Prawo do rzetelnego procesu sądowego*, [w:] L. Koba, W. Waclawczyk (red.), *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, Warszawa 2009.
- Posnow W., komentarz do art. 87, [w:] J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Półtorak N., [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. Warszawa 2013.
- Przybyszewska-Szter B., [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2016.
- Radajewski M., *Ochrona podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela jako zasada stanów nadzwyczajnych*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, Wrocław 2014.
- Radajewski M., *Ułaskawienie oskarżonego jako przesłanka umorzenia postępowania karnego. Glosa do wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 30.03.2016 r. (X Ka 57/16)*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 10.
- Radwański M., komentarz do art. 42, [w:] A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Radziejewicz P., *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5.
- Redelbach A., *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999.
- Redelbach A., *Zasada rzetelności postępowania w rozstrzygnięciach organów strasburskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1997, nr 2.
- Rekosh E. (red.), *Making legal aid a reality. A resource book for policy makers and civil society*, Budapeszt 2009.
- Roszkiewicz J., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez organy administracji publicznej*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 4.
- Rydlichowski M., Wetoszka D., *Ustawa o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych. Komentarz*, Warszawa 2013.

- Rynkun-Werner R., *Niezależna adwokatura a efektywna pomoc prawna z urzędu*, Warszawa 2016.
- Rzasa G., *Konstytucyjne aspekty pomocy prawnej udzielanej osobom ubogim*, „Przegląd Legislacyjny” 2005, nr 3-4.
- Safjan M., *Granice ochrony osób słabszych – pomiędzy równością a dyskryminacją pozytywną*, [w:] A. Janik (red.), *Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Andrzejowi Całusowi*, Warszawa 2009.
- Safjan M., Mikłaszewicz P., *Granice uprzywilejowani wyrównawczego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6 (107).
- Sakowska-Baryła M., *Współstosowanie ustaw o dostępie do informacji publicznej i ochronie danych osobowych przy udostępnianiu informacji o osobie pełniącej funkcję publiczną*, „Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Łodzi. Kwartalnik” 2015, Nr 2.
- Sanetra W., *Kilka refleksji na temat niezawisłości sędziów*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015.
- Sanetra W., *Sąd Najwyższy w systemie wymiaru sprawiedliwości*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 7-8.
- Sarnecki P., *Glosa do orzeczenia TK z 15.01.2009 r. (K 45/07)*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2009, nr 3.
- Sarnecki P., komentarz do art. 45 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003.
- Sarnecki P., *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji na przykładzie adwokatury)*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000.
- Serafin S., Szmulik B., *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2010.
- Sibiga G., *Kryterium „zadania publicznego” w ustawie z 10.5.2018 r. o ochronie danych osobowych oraz jego konsekwencje dla wykonywania obowiązków administratora oraz realizacji praw osoby, której dane dotyczą*, „Monitor Prawniczy” 2018, Dodatek Nr 22.
- Sieńko M., komentarz do art. 118, [w:] M. Manowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2015.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Warszawa 2014.

- Sierpowska I., *Zakres podmiotowy prawa do świadczeń z pomocy społecznej*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witolda w Legnicy” 2009.
- Sierpowska I., (red.), *Meritum. Pomoc społeczna. Wsparcie socjalne*, Warszawa 2016.
- Skrodzka M. J. (red.), *System poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Wdrażanie rozwiązań modelowych*, Warszawa 2014.
- Słownik pojęć AI oraz kamienie milowe*, [w:] *Przegląd Strategii Rozwoju Sztucznej Inteligencji na Świecie*, Warszawa 2018.
- Sobczak J., *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów. Problem ważny i ciągle aktualny*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2015, nr 4.
- Sokolewicz W., *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, [w:] T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja. Ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999.
- Stefanicki R., *Obrona obligatoryjna w polskim procesie karnym*, Warszawa 2012.
- Steinborn S., *Opinia w sprawie dopuszczalności przeszukania pokoju zajmowanego przez posła w Hotelu Sejmowym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6.
- Symonides J., *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (po 60 latach od jej przyjęcia)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 12.
- Szatur-Jaworska B., hasło: powiatowe centra pomocy rodzinie, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Polityka społeczna gmin i powiatów. Kompendium wiedzy o instytucjach i procedurach*, Warszawa 2011.
- Szczucki K., [w:] M. Saffjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016.
- Szumlik B., Paździor M., *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2014.
- Sztokfisz B., *Międzynarodowy wymiar współpracy w zakresie rozwoju sztucznej inteligencji*, [w:] *Przegląd Strategii Rozwoju Sztucznej Inteligencji na Świecie*, Warszawa 2018.
- Szwast M., Małobęcka I., *Zmiana struktury sądów powszechnych – zagadnienia konstytucyjne*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, nr 3.

- Szyszk A., *Pomoc prawna jako realizacja prawa do sądu*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. 2, Warszawa 2014.
- Tarno J., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Trociuk S., *Pomoc prawna dla osób ubogich jako forma zapewnienia skutecznego dostępu do krajowego i europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, [w:] H. Izdebski, H. Machińska (red.), *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2005.
- Trzaskowski R., *Czy istnieje możliwość ograniczania drogi sądowej w dochodzeniu wolności lub praw? – uwagi na marginesie art. 77 ust. 2 Konstytucji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 2.
- Trzeciński J., komentarz do art. 173 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.
- Wasilewski A., *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych (ustawodawstwo polskie na tle standardów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Konstytucji RP)*, „Przegląd Sądowy” 2001, nr 9.
- Wasilewski A., *Przedstawianie pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sądy (art. 193 Konstytucji RP)*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 8.
- Wasilewski A., *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7.
- Wierzbowski M., komentarz do art. 9, [w:] M. Wierzbowski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Prywatność osoby fizycznej jako ograniczenie jawności informacji publicznych (w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych)*, [w:] M. Jaśkowska (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. IV. *Znaczenie orzecznictwa*, Warszawa 2014.
- Wiliński P., *Pojęcie rzetelnego procesu karnego*, [w:] P. Wiliński (red.), *Rzetelny proces karny*, Warszawa 2009.
- Wiliński P., Karlik P., [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.

- Wiśniewski A., *Polska skarga konstytucyjna a Europejska Konwencja Praw Człowieka*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, nr 12.
- Witkowska A., *Przegląd przepisów zawierających odniesienia dotyczące poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, Warszawa 2012.
- Wojciechowska K., komentarz do art. 9, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2011.
- Wronkowska S., *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9.
- Wróbel A., [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Wygoda K., *Komentarz do art. 24 i 25 RODO*, [w:] M. Sakowska-Baryła (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Wyrozumska A., *Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie Lizbońskim oraz Protokołu polsko-brytyjskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2.
- Wyrykowski M., *Granice praw i wolności – granice władzy*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa, Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10. lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1999.
- Zagrodnik J., *Metodyka pracy obrońcy i pełnomocnika w sprawach karnych i karnych skarbowych*, Warszawa 2016.
- Zalizowski G., *Prawo do sądu na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] M. Kępa, M. Marszał (red.) *Duch praw w krajach Europy Środkowo-wschodniej*, Wrocław 2016.
- Zembaczyński T., *Przyznanie prawa ubogich w postępowaniu cywilnym*, [w:] J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxix aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, Warszawa 2011.
- Zieliński A., [w:] A. Zieliński, M. Zubik, (red.) *Przyszłość polskiego wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2002.
- Zimmermann J., *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2.
- Zoll A., *Dostęp do informacji prawnej jako prawo obywatelskie*, [w:] K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Informacja prawna a prawa obywatela*.

- Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia systemu informacji prawnej Lex*, Gdańsk 2006.
- Zoll A., *Związanie sędziego ustawą*, [w:] J. Trzeciński, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.
- Zubik M., *Podmioty konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2.
- Zubik M., *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 3.
- Zubik M., *Trybunał Stanu – stan Trybunału (Słów kilka o polskim sędzię nad notablami)*, [w:] A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, Gdańsk 2008.
- Zubik M., *Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
- Żak J., *Koncepcja „prawa do bycia zapomnianym”*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, Wrocław 2014.
- Żukowski Ł., *Legitymacja quasi-sądowych organów rozstrzygających do występowania z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości UE*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej*, Wrocław 2015.
- Żurawik A., *Ustrój sądownictwa w Polsce*, Warszawa 2013.
- Życzkowska K., *Informacyjna warstwa przestrzeni komercyjnej – Smart City a wizerunek miasta*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Informatica” 2012, nr 29.

Ukazały się w serii e-Monografie e-Wydawnictwa WPAE UW

Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych, pod red. A. Batora, M. Jabłońskiego, M. Maciejewskiego, K. Wójtowicza
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/42456>

Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym, pod red. Mariusza Jabłońskiego
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/51986>

Małgorzata Masternak-Kubiak, *Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41352>

Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszkowi, pod red. Mariusza Jabłońskiego i Sylwii Jarosz-Żukowskiej
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/64879>

Krzysztof Wójtowicz, *Constitutional Courts and European Union Law*
Online access: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/54527>

Zasada pierwszeństwa stosowania prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP, red. Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/64552>

Artur Ławniczak, *Geneza Konstytucji*
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/65468>

Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji, red. Ryszard Balicki i Mariusz Jabłoński
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/66901>

Ewolucja państwowości w Brazylii, Polsce i Eurazji. Evolução do estado no Brasil, Polónia e Eurásia, red. Marcos A. Maliska, Krystian Complak

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/64761>

Międzynarodowa ochrona praw człowieka – współczesne problemy na świecie, red. Mariusz Jabłoński, Tomasz Jurczyk, Patryk Gutierrez

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/67621>

Identyfikacja granic wolności i praw jednostki – prawnoporównawcza analiza tożsamego przypadku pod kątem praktyki stosowania prawa amerykańskiego i polskiego, red. Mariusz Jabłoński

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79781>

Institucje demokracji bezpośredniej w praktyce, pod red. Mariusza Jabłońskiego, Olgi Hałub, Mateusza Radajewskiego

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80567>

Aktualne problemy ochrony wolności i praw mniejszości w Polsce i na świecie, red. Joanna Beata Banach-Gutierrez, Mariusz Jabłoński

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/84127>

Współczesne polityczno-prawne systemy państw Europy, Azji i Ameryki Łacińskiej, red. Krystian Complak, Patryk Gutierrez, Jolanta Rosiak

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/84639>

Reforma ochrony danych osobowych a jawność dostępu do informacji sądowej – aspekty proceduralne, red. Mariusz Jabłoński, Kinga Flaga Gieruszyńska, Krzysztof Wygoda

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/92803>

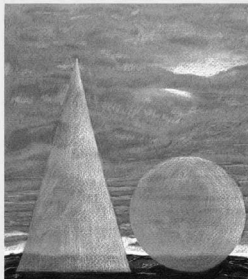


Uniwersytet
Wrocławski

Dookoła Wojtek...

Księga pamiątkowa poświęcona
Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi

pod redakcją:
Ryszarda Balickiego i Mariusza Jabłońskiego



Wrocław 2018

Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi, red. Ryszard Balicki i Mariusza Jabłoński

Dostęp online:

<http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95368>



Uniwersytet
Wrocławski

Ryszard Balicki

FUNKCJA EUROPEJSKA
SEJMU RP



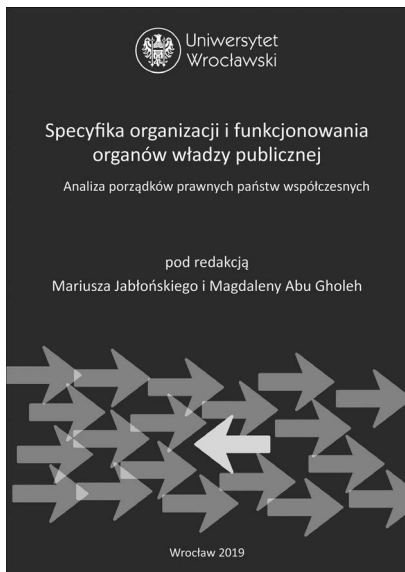
Wrocław 2019

Funkcja europejska Sejmu RP,

Ryszard Balicki

Dostęp online:

<http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101626>



Specyfika organizacji i funkcjonowania organów władzy publicznej. Analiza porządków prawnych państw współczesnych, red. Mariusz Jabłoński, Magdalena Abu Gholeh

Dostęp online:

<http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/101490>



Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka, Anna Śledzińska-Simon

Dostęp online:

<http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/102713>

w przygotowaniu

Osobowość prawna jako przesłanka wykonywania konstytucyjnych wolności i praw, red. Michał Bernaczyk, Mariusz Jabłoński

Ochrona danych osobowych w wybranych państwach Azji, Magdalena Abu Gholeh, Dominka Kuźnicka-Błaszowska

Prawo do sądu jest jedną z podstawowych gwarancji ochrony praw i wolności jednostki, a państwo ma przy tym po swej stronie obowiązek zapewnienia obywatelom odpowiedniego wymiaru sprawiedliwości, w tym sądów opartych na konstytucyjnie ustalonych zasadach. Chodzi tu o zasady tak strukturalne, jak i proceduralne.

Celem, który przyświeca Autorom recenzowanej pracy, jest zaprezentowanie zagadnień w istotny sposób prowadzących do zidentyfikowania treści prawa do sądu. Jak słusznie zauważono przy tym we wstępie, ujęcie odbiega od klasycznego, bowiem ujmuje szerszą materię, włącza [...] problematykę przedsądowej ochrony prawnej, a także materię prawa do informacji o efektach działania sądu, jakim jest wydanie konkretnego rozstrzygnięcia. Jest to ujęcie interesujące i pożyteczne, zasługujące na pozytywną ocenę.

z recenzji wydawniczej prof. dr. hab. Andrzeja Szmyta,
Uniwersytet Gdański

ISBN 978-83-66066-73-1 (druk)

ISBN 978-83-66066-74-8 (online)