

*Tomasz Tadeusz Koncewicz*

## PRAWO DO RZETELNEGO POSTĘPOWANIA W EUROPEJSKIEJ PRZESTRZENI PRAWNEJ. JAKA PROCEDURA? JAKIE PRAWO?

Punktem wyjścia dla analizy proceduralnej w prawie europejskim jest przyjęcie założenia o koegzystencji dwóch metod egzekwowania prawa unijnego: scentralizowanego i rozproszonego. System scentralizowany jest wyznaczony aktywnością i kompetencjami instytucji (nie tylko Trybunału Sprawiedliwości – dalej: Trybunał): punktem odniesienia jest tutaj traktatowy system ochrony prawnej. System rozproszony natomiast to system zawiadywany przez sądy krajowe, korzystające ze statusu sądów unijnych wyposażonych w generalną kompetencję do stosowania i interpretacji prawa wspólnotowego. Model rozproszony to suma trzech związanych ze sobą elementów: orzeczeń wstępnych, dialogu sądowego i stosowania prawa wspólnotowego (bezpośredni skutek i pierwszeństwo). Powiązanie pomiędzy nimi ma charakter organiczny. O ile bezpośredni skutek i pierwszeństwo to bliźniacze filary prawa europejskiego, o tyle orzeczenia wstępne są elementem konstrukcyjnym, „bez którego dach budowli załamałby się, a jej filary przypominałyby opuszczoną ruinę (...) wprawdzie wspaśniała, ale pozbawioną praktycznej użyteczności”<sup>1</sup>.

Równocześnie jednak istotne jest dostrzeżenie, że proste i traktowane jako aksjomat przeciwstawienie unijnego prawa podmiotowego krajowej procedurze nie zawsze oddaje obowiązujący dzisiaj stan rzeczy, a upór może prowadzić na manowce. Prawo podmiotowe pochodzi z porządku unijnego, ale procedury, dzięki którym tym prawom podmiotowym zapewnia się skuteczność, są krajowe. Takie ujęcie jest słuszne, ale tylko w punkcie wyjścia. Prawo unijne ingeruje bowiem coraz intensywniej i częściej w krajową regulację proceduralną, choćby poprzez zobowiązanie zapewnienia dostępu do sądu i kontroli sądowej. Nie ma tutaj mowy jedynie o zobowiązaniu starannego działania, ale także o zobowiązaniu rezultatu: prawo fundamentalne skutecznej kontroli sądowej wymaga, aby każdy nosiciel prawa podmiotowego korzystał z dostępu do kompetentnego sądu krajowego. Interakcje należy ujmować w sposób dynamiczny, traktując dychotomię „kra-

---

<sup>1</sup> G. F. Mancini, D. T. Keeling, *From Cilfit to ERT: The Constitutional Challenge Facing the European Court of Justice*, (1991) 11 „Yearbook of European Law” 1, s. 3.

jowa procedura – wspólnotowe prawo” jako użyteczną regułę, ale nie prawdę objawioną. Ochrona prawna na poziomie krajowym funkcjonuje równoległe do ochrony prawnej w Trybunale i sądzie. Dlatego należy zmierzać w kierunku fuzji obydwu modeli w celu stworzenia wspólnotowego modelu, który pozwoli zracjonalizować relacje zachodzące w obrębie systemu prawa europejskiego oraz konsekwencje uznania, że jednostka jest podmiotem uprawnionym, który swoim statusem rzuca wyzwanie władzy publicznej.

## GODNOŚCIOWA KONCEPCJA PRAW PROCEDURALNYCH

Koncepcja *procedural due process* wyrosła z założenia, że wolności osobiste są niewiele warte, jeżeli brak jest instytucjonalnych gwarancji wobec arbitralnego działania władzy<sup>2</sup>. Amerykańska doktryna i orzecznictwo wskazały, że chodzi o wypracowanie gwarancji proceduralnych pozwalających jednostce korzystać z prawa do wysłuchania, zanim władza wykonawcza podejmie negatywną ingerencję w sferę konstytucyjnych praw<sup>3</sup>. Na szczególną uwagę zasługuje zwłaszcza argumentacja nieinstrumentalna, dowodząca, że prawo do wysłuchania (*right to be heard*) musi być respektowane, ponieważ wynika z przyrodzonej godności człowieka. Każdy ma prawo do udziału w procedurze, która może prowadzić do niekorzystnych dla niego rezultatów, nawet jeżeli procedura w ostateczności zakończy się rezultatem pozytywnym. To jest jednak ocena *ex post* i jej przyjęcie oznaczałoby, że jednostka jest traktowana w sposób instrumentalny, skoro prawo do partycypacji proceduralnej jest warunkowane okolicznością od niej niezależną, przyszłą i niepewną, jaką jest wynik procedury. Uznając godnościowy charakter prawa do wysłuchania, uniezależniamy tym samym jego przyznanie jednostce od wyniku i jej swobodnej ocenie pozostawiamy decyzję, czy i jak zamierza brać udział w postępowaniu, które dotyczy sfery jej praw i obowiązków. Satysfakcja polega na dysponowaniu takim prawem, niezależnie od wyniku. Przegrywają w konkretnej sprawie jako strony, ale zwyciężają jako jednostki wyposażone w wolę, autonomię i godność, które są traktowane w sposób poważny. Ich prawa proceduralne wyrażają elementarną ideę: „aby zachować status osoby, a nie rzeczy, należy co najmniej zasięgnąć opinii osoby, wobec której określone działania są podejmowane”<sup>4</sup>. W tym sensie kwestia wygrania/przegrania sprawy schodzi na dalszy plan, skoro w kolejnej sprawie to przegrywający może odnieść sukces<sup>5</sup>. Funkcją prawa do rzetelnej procedury jest „wyznaczenie granic konstytucyjnych dla sądowego, wykonawczego i administracyjnego egzekwowania ustawodawczych nakazów i rządowych decyzji”<sup>6</sup>. Zapewnia ono podstawowy poziom ochrony prawnej i zabezpieczeń procedu-

<sup>2</sup> Z niezwykle bogatej literatury amerykańskiej zob. przykładowo S. H. Kadish, *Methodology and Criteria in Due Process Adjudication – A survey and Criticism*, (1957) 66 „Yale Law Journal” 319, *Specifying the Procedures Required by Due Process: Toward Limits on the Use of Interest Balancing*, (1975) 88 „Harvard Law Review” 1510; R. B. Saphire, *Specifying Due Process Values: Toward a More Responsive Approach to Procedural Protection*, (1978) 127 „University of Pennsylvania Law Review” 111; J. M. Gora, *Due Process of Law*, Illinois–New York.

<sup>3</sup> L. H. Tribe, *American Constitutional Law*, New York 1988, s. 664.

<sup>4</sup> Tamże, s. 666 (wszystkie podkreślenia w oryginale).

<sup>5</sup> C. Sunstein, *Legal Reasoning and Political Conflict*, Oxford–New York 1996, s. 41, który pisze: „They [tj. strony – dopisek T. T. K.] lose a decision, but not the world. They may win on another occasion”.

<sup>6</sup> L. H. Tribe, *American Constitutional Law*, s. 664.

ralnych, które muszą być przestrzegane zawsze przez ustawy i w procesie ich egzekwowania. Dla prezentowanego w pracy ujęcia szczególne znaczenie ma perspektywa prawa do sprawiedliwej procedury jako proceduralne prawo o wymiarze godnościowym. Prawo to służy godności ludzi poddanych negatywnym działaniom rządu<sup>7</sup>. Ujęcie godnościowe oznacza, że istnieje immanentna wartość gwarancji składających się na prawo do rzetelnego procesu. Prawo do bycia wysłuchanym czy prawa do obrony są doceniane i uznawane wyłącznie z perspektywy proceduralnej, bez względu na wynik procedury, której część stanowią. Wszystkie służą realizacji proceduralnego uczestnictwa, dzięki któremu jednostka może wpływać na orzeczenie. Dają nam subiektywne prawo do bycia wysłuchanym i prawo do otrzymania wyjaśnień, dlatego orzeczenie jest takie, a nie inne. Jak to ujął L. H. Tribe, w ten sposób wyrażamy „elementarną ideę, że bycie osobą w przeciwieństwie do bycia rzeczą oznacza przynajmniej możliwość konsultacji takiej osoby w sprawie podejmowanych działań”<sup>8</sup>. Ujęcie godnościowe podkreśla, że prawa proceduralne odchodzą od perspektywy formalistycznej wyznaczonej jedynie dokładnością, słuszością czy brakiem błędów w stosowaniu prawa. Stawką jest nie tylko wrażenie czynienia sprawiedliwości i wierne odbicie stosownych przepisów materialnoprawnych. Chodzi raczej o inherentną wagę praw proceduralnych jako czegoś więcej niż tylko dodatku do reguł materialnoprawnych<sup>9</sup>.

## REKONSTRUKCJA UNIJNEGO PRAWA DO RZETELNEJ PROCEDURY

W wersji klasycznej prawa proceduralne wyznaczają dopuszczalne sposoby ograniczenia przez państwo praw podmiotowych jednostek<sup>10</sup>, określają sposób korzystania z przyznanych praw lub ich egzekwowanie i zapewniają istnienie środków ochronnych w przypadku naruszenia tych praw<sup>11</sup>. W tym rozumieniu prawa proceduralne pozostają w służebnej roli wobec praw podmiotowych. Wchodzą w grę tylko w przypadku naruszenia tych praw: w celu zagwarantowania ich efektywnego wykonania lub ochrony. Takie rozumienie nawiązuje do klasycznego ujęcia wyrażonego w formie paremii: *ubi ius, ibi remedium*<sup>12</sup>. Ta definicja nie powinna jednak przesłaniać faktu, że nie zawsze dokonanie tak sterylnego podziału będzie możliwe, skoro elementy materialne często mieszają się z proceduralnymi. Ponadto definicja ta nie uwzględnia trendu w kierunku autonomizacji gwarancji proceduralnych, których przestrzeganie staje się niezależną podstawą do uznania naruszenia Konwencji, czy nawet odwrócenia klasycznej paremii i przyjęcia zależności *ubi remedium, ibi ius*<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> R. H. Fallon, Jr, *The Dynamic Constitution. An introduction to American Constitutional Law*, Cambridge 2004, s. 91.

<sup>8</sup> L. H. Tribe, *American Constitutional Law*, s. 666.

<sup>9</sup> Tamże, s. 666–667.

<sup>10</sup> D. Robertson, *A Dictionary of Human Rights*, London–New York 2004, s. 182.

<sup>11</sup> E. Lawson, *Encyclopedia of Human Rights*, Washington 1996, s. 1202.

<sup>12</sup> Zob. K. Lenaerts, *Słowo wstępne*, (w:) T. T. Koncewicz, *Unijny Kodeks Proceduralny – Community Procedural Code*, Warszawa 2008.

<sup>13</sup> Tak T. Eilmansberger, *The relationship between rights and remedies in EC law: in search of the missing link*, (2004) 41 „Common Market Law Review” 1199, s. 1236.

Procedura w prawie unijnym powinna być postrzegana jako skrót dla gwarancji proceduralnych służących zapewnieniu sprawiedliwości proceduralnej<sup>14</sup>. To podejście różni się nieco od sprawiedliwości zorientowanej na wynik. Prawo do rzetelnej procedury ma w prawie unijnym dwie strony: ogólną i szczegółową. Pierwszą stosuje się do wszystkich postępowań (art. 6 § 1 Konwencji przewiduje, że każdy ma prawo do rzetelnego procesu), podczas gdy druga jest ograniczona do praw proceduralnych przywoływanych w procesie karnym. Słusznie zauważono, że „niemożliwe jest abstrakcyjne określenie treści wymogu rzetelnej procedury”<sup>15</sup>. Brak spójności terminologicznej zwiększa dodatkowo problem z definicją samej koncepcji. Czasami określana jest ona jako samoistna i niezależna zasada, ale w innych przypadkach używa się jej jako koncepcji nadrzędnej, złożonej z bardziej szczegółowych gwarancji i praw proceduralnych. W najnowszym orzecznictwie Trybunał używa terminu „rzetelny proces” jako generalnej zasady prawa unijnego inspirowanej art. 6 Konwencji<sup>16</sup>.

Punktem wyjścia jest więc uznanie zasady ogólnej prawa europejskiego, że każdy ma prawo do rzetelnej procedury. Prawo to ma charakter proceduralny i jest inspirowane prawami człowieka gwarantowanymi w EKPC. Prawo do rzetelnej procedury jest kluczowe dla wszystkich innych praw podmiotowych<sup>17</sup>. W orzecznictwie Trybunału możemy odnaleźć próby wyjścia poza proste powtórzenie, że prawa fundamentalne stanowią element zasad ogólnych prawa unijnego, których przestrzeganie jest jego obowiązkiem. Chodzi przede wszystkim o przyznanie, że koncepcja „rzetelnego procesu” nie ma charakteru jednowymiarowego, ale składa się z różnych elementów w postaci praw proceduralnych<sup>18</sup>. Na wyeksponowanie zasługuje termin „koncepcja”. W ten bowiem sposób podkreślone zostaje, że mamy do czynienia z zabiegiem porządkującym, wskazującym nadrzędność prawa do rzetelnego procesu, które zostaje obudowane kolejnymi prawami proceduralnymi o charakterze szczegółowym. Koncepcja rzetelnego procesu ma więc charakter otwarty. Takie podejście pozwala na ujęcie rzetelnego procesu jako zjawiska dwuwymiarowego, w którym prawa podmiotowe i obowiązki sądu stanowią dwie strony tego samego medalu. Prawa są wyrazem godności proceduralnej, a obowiązki sądu sprawiedliwości proceduralnej<sup>19</sup>. Te dwa elementy wzajemnie się uzupełniają i razem składają na obraz prawa do rzetelnej procedury. Prawo unijne nie zawiera pisanego prawa do rzetelnej procedury. Biorąc jednak pod uwagę funkcję Trybunału (zapewnienie przestrzegania prawa), orzecznictwo stale podkreślające internalizację prawa europejskiego (uznanie, że jednostki mogą wywodzić z prawa wspólnotowego prawa podmiotowe, których ochrona jest obowiązkiem sądów krajowych – „orzecznictwo *Van Gend en Loos*”), charakterystykę Unii za pomocą języka konstytucyjnego („wspólnoty

<sup>14</sup> S. Marks, A. Clapham, *International Human Rights Lexicon*, London, s. 149–151.

<sup>15</sup> C. Ovey, R. C. A. White, *Jacobs & White The European Convention on Human Rights*, Oxford 2006, s. 175.

<sup>16</sup> C-185/95P, [1998] ECR I-8417. O tym też szerzej zob. T. T. Koncewicz, *Aksjologia unijnego kodeksu proceduralnego*, Warszawa 2010.

<sup>17</sup> Zob. w szczególności S. Guinchard, *Le procès équitable: droit fondamental?*, „L'Actualité juridique – Droit Administratif” 1998, nr 7–8 (wydanie specjalne) i *Le procès équitable: garantie formelle ou droit substantiel?*, (w:) *Philosophie du droit et droit économique. Quel dialogue? Mélanges en l'honneur de Gérard Farjat*, Paris 1999.

<sup>18</sup> Sprawa C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone and others*; ust. 31. Trybunał wymienia między innymi prawa obrony, zasadę równości broni, prawo dostępu do sądu i pomocy fachowej (wyrok z 27 czerwca 2007 r., dostępny na [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)).

<sup>19</sup> Myśl tę rozwijam dalej w *Aksjologii unijnego kodeksu proceduralnego*.

prawa” – „orzecznictwo *LesVerts*”), należy stwierdzić, że prawo to musi być uznane za logiczną konsekwencję praw podmiotowych jednostek oraz instrument zapewnienia efektywności<sup>20</sup>. Niekonsekwencje terminologiczne w orzecznictwie zmuszają jednak do dokonania zabiegu porządkującego, który jest konieczny dla utrzymania precyzji i jasności wywodu.

Prawo do rzetelnej procedury składa się z dwóch elementów, które stanowią dwie strony tego samego medalu, a różnica sprowadza się do momentu, w którym każda z nich znajduje zastosowanie. Z jednej strony mamy prawo do ochrony sądowej (czasami z dodatkiem „rzeczywista”), które – niesłusznie – jest utożsamiane z prawem do rzetelnej procedury. Tymczasem prawo do efektywnej ochrony sądowej podkreśla aspekt dostępności, odpowiada na pytanie, na jakich warunkach możemy domagać się, aby o naszych roszczeniach orzekł sąd w postępowaniu sądowym. Drugim i uzupełniającym elementem jest prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury. Ten aspekt wypełnia prawo do ochrony sądowej treścią, ponieważ to ostatnie nie wyjaśnia, o jakiej ochronie prawnej mówimy. Tym samym o ile prawo do ochrony sądowej podkreślało element dostępności, o tyle prawo do rzetelnego procesu koncentruje się na jakości procedury. W przeciwieństwie do prawa do ochrony sądowej ingerencja Trybunału jest tutaj mniejsza i ostrożniejsza. Strategię Trybunału można zrozumieć w przypadku postępowań przed sądami krajowymi, skoro wymusza ją różnorodność prawna państw członkowskich i obowiązek każdego z państw do uformowania procedury tak, aby odpowiadała standardom art. 6 EKPC. Jakość procedury jest zapewniona przez obowiązek zgodności z art. 6 i orzecznictwem ETPCz. Ingerencja Trybunału ogranicza się do sytuacji absolutnie wyjątkowych, gdy wymaga tego efektywność prawa wspólnotowego, a nie wystarcza proste odesłanie do art. 6 EKPC. Z kolei jakość postępowania przed Trybunałem jest wyłączną domeną sądu wspólnotowego. Tutaj jego ingerencja ma charakter bardziej zdecydowany. Prawo do rzetelnego procesu jest w sposób ścisły związane z zasięgiem przedmiotowym prawa wspólnotowego. Nadrzędnym celem prawa unijnego nie jest bowiem ochrona praw fundamentalnych, ale zapewnienie efektywności prawom podmiotowym, które jednostki wywodzą z unijnego porządku prawnego. W tym sensie prawo do rzetelnego procesu jest nieuchronną konsekwencją praw podmiotowych i instrumentem zapewnienia tym prawom efektywności, w granicach wyznaczonych przez regulację unijną<sup>21</sup>. Prawa fundamentalne nie mogą więc oznaczać rozszerzenia zasięgu obowiązywania tego prawa<sup>22</sup>.

Ogólnie orzecznictwo ETPCz określa cztery podstawowe gwarancje składające się na prawo do sprawiedliwego procesu<sup>23</sup>. Po pierwsze, równość broni, co na poziomie najogólniejszym oznacza usytuowanie stron na równych pozycjach<sup>24</sup>. Po drugie, gwarancje dotyczące organizacji i składu sądu. Po trzecie, gwarancje dotyczące przebiegu

<sup>20</sup> Opinia rzecznika generalnego M. Darmona w sprawie C-222/84, *Johnston*, [1985] ECR 1651.

<sup>21</sup> Sprawa C-299/95, *Friedrich Kremzow*, [1997] ECR I-2629, ust. 13–19.

<sup>22</sup> Zob. T. T. Koncewicz, *Van Gend en Loos i 50 lat integracji przez prawo* (cz. 1), „Palestra” 2013, nr 5–6, s. 226–233.

<sup>23</sup> F. Sudre, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris 2002, s. 97–98 oraz brzmienie ust. 36 wyroku ETPCz w sprawie *Golder v. UK*, (1975) 18 EHRR 524.

<sup>24</sup> Zob. F. Matscher, *The Right to a Fair Trial in the Case-Law of the Organs of the European Convention on Human Rights*, (w:) *Fair Trial No 28*, European Commission for Democracy Through Law, Council of Europe Publishing, s. 12–13.

procedury i wreszcie po czwarte – dotyczące wykonania orzeczenia. W konsekwencji aby dokonać kompletnej analizy prawa do rzetelnego procesu, należy przyjąć analizę trójpoziomową: i) dostępu; ii) jakości; iii) rzeczywistej ochrony prawnej praw podmiotowych. Jest to istotny zabieg, ponieważ w orzecznictwie Trybunału, mimo jego niekonsekwencji, możemy odnaleźć sygnały, że prawo do rzetelnej procedury może być potraktowane jako prawo-parasol, które zbiera, porządkuje i łączy poszczególne prawa wspólnym mianownikiem w postaci rzetelności procedury<sup>25</sup>. Tylko tak kompleksowo rozumiane prawo do rzetelnej procedury w prawie unijnym jest prawem fundamentalnym i konsekwencją oraz integralnym elementem „wspólnoty opartej na prawie”. Prawa proceduralne wymienione w art. 6 ust. 2 i 3 Konwencji są jedynie przykładami i nie podważają znaczenia art. 6 ust. 1, który formułuje fundamentalne prawo do sprawiedliwej procedury. Szczegółowe prawa i gwarancje znajdowałyby zastosowanie, nawet gdyby nie było ust. 2 i 3, ponieważ wynikają i tak przede wszystkim z samego prawa fundamentalnego. Bezspornie ukształtowanymi elementami składowymi sprawiedliwego procesu są *equality of arms*<sup>26</sup> i *audiatur et altera pars*. Pierwszy oznacza, że sędzia nie może traktować jednej ze stron korzystniej od drugiej. Każda ze stron korzysta z możliwości przedstawienia swojej argumentacji na warunkach zasadniczo takich samych jak przeciwnik<sup>27</sup>. Musi być *fair balance between the parties*. Możliwość prezentacji argumentów nie jest tożsama z akceptacją argumentów. Z kolei *audiatur et altera pars* obliguje sąd do wysłuchania stron na tych samych zasadach. To jest wymóg egzystencjalny dla sądu, gdyż tylko sąd, który zapewnia przestrzeganie zasady *audiatur et altera pars*, zasługuje na miano „sądu”.

### KONCEPCJA RIGHTS OF THE DEFENCE

Na poziomie najbardziej ogólnym nieprecyzyjna koncepcja praw do obrony (ang. *rights of the defence*) czy sprawiedliwości naturalnej powinna być sprecyzowana. W języku wspólnotowym po raz pierwszy pojawiła się w opinii rzecznika generalnego Jean-Pierre’a Warnera w sprawie *Transocean Marine Paint Association v. Commission*<sup>28</sup>. Prawa do obrony (sprawiedliwości naturalnej) są postrzegane jako koncepcja skupiająca, gromadząca różne prawa i gwarancje proceduralne. Prawa do obrony muszą być rozumiane w taki sposób, że w każdym postępowaniu, wliczając sądowe i administracyjne, wszczętym przeciwko osobie, które może zakończyć się wydaniem orzeczenia dla tej osoby niekorzystnego, musi ona korzystać, nawet w braku określonych przepisów, z następujących praw: być poinformowana w stosownym czasie o sprawie wytoczonej przeciwko niej; mieć racjonalną możliwość zapoznania się z materiałem dowodowym,

<sup>25</sup> W sprawie C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone* (wyrok z 26 czerwca 2007 r.) w skład prawa do rzetelnego procesu Trybunał zaliczył m.in. prawo do obrony, równość broni, dostęp do sądów i pomocy prawnej; ust. 31.

<sup>26</sup> Termin wywodzi się z tradycji i etykiety pojedynków na pistolety. Tak F. Matscher, *The Right to a Fair Trial*.

<sup>27</sup> Dosłownie orzecznictwo mówi o „reasonable opportunity to present his case under conditions that do not place him at a substantial disadvantage vis-à-vis his opponent”.

<sup>28</sup> Sprawa 17/74, [1974] ECR 1063.



na którym opiera się sprawa; otrzymania informacji potrzebnej do przedstawienia swojej argumentacji; dysponować rozsądnym terminem na przygotowanie swojego stanowiska; skorzystać z profesjonalnego pełnomocnika; mieć zapewnioną szansę udziału w rozprawie przeprowadzonej w rozsądnym czasie przed niezawisłym i bezstronnym sądem. Dwie rzeczy zasługują na uwagę w tej definicji. Po pierwsze, perspektywa: sąd widziany oczyma jednostki musi być niezawisły i bezstronny. Są to gwarancje instytucjonalne prawa do sądu i są poza zakresem przedstawianej analizy. Po drugie, perspektywa praw proceduralnych. Z tej perspektywy zadane pytanie brzmi: jakie prawa przysługują jednostce w toku postępowania sądowego?

Koncepcja „praw obrony” potwierdza wagę, jaką społeczeństwo przywiązuje do zapewnienia jednostce możliwości obrony swojej sfery autonomii nie tylko przed ingerencją (państwa) wspólnoty, ale także innych jednostek<sup>29</sup>. Klasyfikacja sądu w tym kontekście jest bez znaczenia, skoro w grę wchodzi proceduralne prawa podmiotowe, które wyrażają przywiązanie Europy do pewnych reguł ponadczasowych i niepodlegających zmianie wraz z upływem czasu<sup>30</sup>. Echa tego podejścia można odnaleźć w orzecznictwie sądów wspólnotowych, które są gotowe uznawać prawa proceduralne nawet w braku stosownej regulacji proceduralnej i stosować je do każdej procedury, która może wpływać na sferę praw jednostki<sup>31</sup>. „Koncepcja praw obrony” ma fundamentalne znaczenie, ponieważ stanowi proceduralny wyraz statusu godnościowego jednostki jako podmiotu uprawnionego i autonomicznego, który dzięki prawom proceduralnym chroni swój status. Partycypacja jest podstawowym źródłem demokratycznej legitymizacji sądów<sup>32</sup>, z zastrzeżeniem jednak, że zostanie obudowana szczególnymi prawami proceduralnymi, które zapewnią, iż będziemy mieli do czynienia nie z każdą „partycypacją”, ale „efektywną partycypacją”. Wzrost „praw obrony” nie polega jednak przede wszystkim na wyczerpującej enumeracji praw proceduralnych. Zawartość katalogu jest zmienna, ponieważ oczekiwania stron wobec procedury i sądów znajdują się w stałym ruchu<sup>33</sup>. To, co musi być niezmiennie, to samo istnienie „praw obrony” jako dowód godnościowego statusu jednostki w toku procedury, nawet w braku wyraźnych przepisów proceduralnych w tym względzie. Mając to na uwadze, należy podjąć przede wszystkim próbę identyfikacji minimalnej i niezmiennej warstwy proceduralnej w postaci proceduralnych wymogów „inherent-

<sup>29</sup> Takie powiązanie jest w sposób szczególny eksponowane w tradycji *common law*. Zob. S. A. De Smith, H. Woolf, J. Jowell, *Principles of Judicial Review*, London 1999, s. 248 i D. Galligan, *Procedural rights in social welfare*, (w:) A. Coote, (red.), *The Welfare of Citizens. Developing New Social Rights*, London 1992, s. 60. O wpływie na prawo unijne zob. też D. Edward, *The British Contribution to the Development of Law and Legal Process in the European Union*, (w:) B. Markesinis (red.), *British Contribution to the Europe of the 21<sup>st</sup> Century*, London 2002, s. 25 i n.

<sup>30</sup> B. Oppetit, *Philosophie du droit*, Paris 1999, s. 117.

<sup>31</sup> Sprawa C-315/99P, *Ismieri Europa Srl v Court of Auditors*, ust. 28.

<sup>32</sup> C. Harlow, *Public Law and Popular Justice*, (2002) 65 „Modern Law Review” 1, s. 14. W kontekście wspólnotowej procedury dynamika w sposobie postrzegania procedury i sądów jest najlepiej widoczna w tzw. „doktrynie pozorów”, która wyklucza praktykę proceduralną mogącą tworzyć u stron wrażenie, że jej prawa proceduralne są naruszane. Możemy mówić zresztą o bardziej ogólnym zjawisku, które nie jest ograniczone do sądownictwa ponadnarodowego. Zob. argumentację skarżących w sprawie SK 7/06 (konstytucyjność usytuowania urzędu asesora) i wyrok Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie.

<sup>33</sup> Podobnie orzecznictwo ETPCz. Zob. sprawa *Dombo Beheer B. V. v. Netherlands* (wyrok z 27 października 1993 r.).

tnie związanych z koncepcją prawa do rzetelnego procesu” oraz traktować ją jako punkt wyjścia dla dalszego inkrementalnego i elastycznego podejścia wobec otwartego i zawsze ewoluującego katalogu praw proceduralnych.

## ADWOKAT JAKO WSPÓŁSPRAWUJĄCY WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI

Ujęcie godnościowe praw proceduralnych ma duże znaczenie dla adwokatów z dwóch powodów. Po pierwsze, eksponuje wagę, jaką ludzie przywiązują do wymiaru proceduralnego prawa i oczekują, że „ich” fachowy pełnomocnik będzie ich przewodnikiem także po świecie proceduralnym, a nie tylko tym wyznaczonym przez reguły materialnoprawne. Po drugie, prawo do fachowej pomocy prawnej jest integralnym (obok kontradyktoryjności, równości broni, jawności czy rozsądnosci czasu trwania postępowania) elementem prawa do rzetelnego postępowania. O ile prawo europejskie nie ingeruje wprost w krajową regulację proceduralną w tym zakresie (jakość procedury, w którą prawo europejskie ingeruje wyjątkowo – zob. uwagi wprowadzające wyżej). Z wypowiedzi jednak sądów unijnych w zakresie ich własnej procedury można wysnuć wniosek, że przywiązują one ogromną wagę do pełnej niezależności i bezstronności adwokata jako pełnomocnika, a niewątpliwą niezależność przeciwstawiają pozostałym pełnomocnikom. Warto na koniec poświęcić uwagę temu aspektowi.

Postępowanie przed sądami unijnymi (Trybunałem i Sądem) charakteryzuje się bezwzględny wymogiem fachowej reprezentacji stron zarówno na etapie pisemnym, jak i ustnym postępowania<sup>34</sup>. Oryginał każdego pisma procesowego musi być podpisany przez przedstawiciela (w przypadku państw i instytucji) lub adwokata strony (w przypadku osób fizycznych i prawnych)<sup>35</sup>. Oryginał pisma zaopatrzone we wszystkie aneksy, do których odsyła, składa się wraz z pięcioma odpisami dla Trybunału oraz odpisem dla każdej ze stron postępowania. Odpisy takie są poświadczane przez stronę, która je składa. Adwokat występujący w imieniu strony musi złożyć w Sekretariacie Trybunału zaświadczenie, że jest uprawniony do występowania przed sądem państwa członkowskiego lub przed sądem państwa będącego stroną Umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. W odniesieniu do osób prawnych skarga musi być zaopatrzona w statut lub aktualny wyciąg z rejestru przedsiębiorstw, aktualny wyciąg z rejestru stowarzyszeń albo inny dowód posiadania osobowości prawnej. Dodatkowo wraz ze skargą należy złożyć dowód, że adwokat uzyskał pełnomocnictwo od osoby uprawnionej do jego udzielenia. Interesujące, że wymogu takiego brak, jeżeli chodzi o osoby fizyczne. Oznacza to, że adwokat nie musi wprawdzie przedstawiać wraz z samą skargą pełnomocnictwa, ale z punktu widzenia ekonomii procesowej winien to zrobić już na etapie wstępnym postępowania<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Jedyny wyjątek to możliwość osobistego złożenia przez stronę wniosku o udzielenie pomocy prawnej nie tylko przed wszczęciem postępowania, ale także po jego wszczęciu przez pełnomocnika. Zob. art. 76 Regulaminu Trybunału i art. 95 Regulaminu Sądu Pierwszej Instancji.

<sup>35</sup> O zasadach reprezentacji pisałem szczegółowo w: *Zasady reprezentacji stron w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2001, nr 1(9).

<sup>36</sup> Tak konsekwentnie od sprawy 14/64 *Gualco* [1965] ECR 51. W sprawie tej zakwestionowane zostało pełnomocnictwo adwokata występującego w imieniu strony będącej osobą fizyczną. Komisja zarzuciła, że skarga



Mając w pamięci ten proceduralny pejzaż, warto pamiętać o pryncypialnym stanowisku przedstawionym przez Trybunał w jednej ze spraw „polskich”, w której Trybunał musiał odpowiedzieć na pytanie, czy radca prawny związany stosunkiem zatrudnienia z reprezentowaną przez siebie firmą (urzędem) jest uprawniony do złożenia odwołania od wyroku wydanego w pierwszej instancji przez sąd (wcześniej był to „Sąd Pierwszej Instancji”)<sup>37</sup>. W pierwszej instancji sąd uznał, że strona nie spełniła wymogu reprezentowania przez adwokata w rozumieniu Statutu Trybunału, i w konsekwencji odrzucił odwołanie. Argumentacja sądu wyglądała następująco. Najpierw podkreślono, że Statut stoi na stanowisku, iż strona (inna niż państwa i instytucje) nie może działać w imieniu własnym, ale musi korzystać z obligatoryjnej reprezentacji przez adwokata<sup>38</sup>. Istotne, że ten wymóg reprezentacji wynika z funkcji adwokata biorącego udział w systemie wymierzania sprawiedliwości, którego obowiązkiem jest „z zachowaniem pełnej niezależności i kierując się *interese*m wymiaru sprawiedliwości świadczenie pomocy prawnej, której potrzebuje klient. Odzwierciedla to *tradycję prawną wspólną* dla państw członkowskich, także obecną w *unijnym porządku prawnym*, czego wyrazem jest art. 19 Statutu (...)” (wszystkie podkreślenia T. T. K.)<sup>39</sup>. Kluczowe było ustalenie, że koncepcja niezależności nie jest określona tylko pozytywnie, wyłącznie z perspektywy obowiązków natury etycznej, ale także negatywnie poprzez brak zależności wynikającej z istniejącego stosunku zatrudnienia. Dla sądu istotne w rozpatrywanej sprawie było występowanie zależności zawodowej w ramach struktury Urzędu radców prawnych wobec Dyrektora Urzędu. Oznacza to, że ich niezależność jest mniejsza w porównaniu z radcami prawnymi, którzy wobec urzędu występowałiby z pozycji zewnętrznej<sup>40</sup>. W efekcie radca prawny związany stosunkiem zatrudnienia z reprezentowaną przez siebie firmą nie korzysta z przymiotów niezależności pozwalających mu występować w postępowaniu przed sądami unijnymi. W konsekwencji odwołanie złożone w imieniu Urzędu przez reprezentujących go radców prawnych zostało uznane za niedopuszczalne. To postanowienie zostało zaskarżone do Trybunału Sprawiedliwości, który utrzymał w mocy wszystkie ustalenia sądu. Także Trybunał podkreślił w sposób zdecydowany, że tradycją wspólną dla państw członkowskich jest uznanie adwokata za osobę mającą współdziałać w sprawowaniu sprawiedliwości, obowiązkiem tej osoby, przy zachowaniu

---

winna być uznana za niedopuszczalną, ponieważ w chwili jej składania adwokat nie załączył pełnomocnictwa podpisanego przez stronę. Trybunał nie zgodził się z tym zarzutem, wybierając ścisłą interpretację art. 38 Regulaminu. Wskazał, że obowiązkiem adwokata działającego w imieniu osoby fizycznej jest tylko wykazanie swojego statusu profesjonalnego, bez potrzeby załączenia pełnomocnictwa. Trybunał stwierdził jednak, że obowiązkiem adwokata jest przedstawienie takiego pełnomocnictwa na żądanie strony przeciwnej lub Trybunału w przypadku pojawienia się w tym zakresie wątpliwości.

<sup>37</sup> Sprawy połączone C-422/11P i C-423/11P, *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej v. Commission* (wyrok z 6 września 2012 r. dostępny na [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)). Dziwne jest, że to fundamentalne dla polskiego świata prawniczego rozstrzygnięcie przeszło zupełnie niezauważone w polskiej prasie.

<sup>38</sup> Angielska wersja statutu mówi dosyć ogólnie o *lawyer*, ale już tekst francuski jest niedwuznaczny, skoro mowa jest o *avocat*. Komplet tekstów proceduralnych z komentarzem znajduje się w: T. T. Koncewicz, *Wspólnotowy Kodeks Proceduralny. Community Procedural Code*, Warszawa 2008, w tym na s. 166 interesujący nas tutaj art. 19 Statutu Trybunału.

<sup>39</sup> Ust. 17 postanowienia Sądu w sprawie T-226/10, *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej v. Commission*, (postanowienie dostępne na [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)).

<sup>40</sup> Ust. 21 *in fine* postanowienia Sądu.

pełnej niezależności, jest świadczenie pomocy prawnej w zakresie, w jakim potrzebuje tego reprezentowana przez niego osoba<sup>41</sup>. Trybunał dodał, że stosunek zatrudnienia pomiędzy klientem a jego pełnomocnikiem wyklucza przyjęcie, że ten ostatni działa w sposób niezależny<sup>42</sup>.

W tym sensie udział niezależnego i fachowego pełnomocnika jest jednym z fundamentalnych wymogów wymiaru sprawiedliwości, który wchodzi w skład prawa do rzetelnego postępowania i który decyduje o regularności proceduralnej. Śladem tradycji anglosaskiej ten wymóg zasługuje na nieinstrumentalną analizę, w tym sensie, że doceniamy jego walor jako prawa proceduralnego (do fachowej reprezentacji) *par excellence*. Jako takie świetnie wpisuje się w godnościowy dyskurs proceduralny, od którego rozpocząłem swoje rozważania. Warto też o tym pamiętać w czasach, gdy sami adwokaci przestają się cenić i często zapominają, że bycie adwokatem to służba, lub cytując najwyższy sąd Unii, występowanie jako (wydźwięk oryginału jest najmocniejszy i dlatego nie tłumaczę) *collaborateur de la justice*. Tylko tyle i aż tyle.

---

<sup>41</sup> Ten fragment wyroku Trybunału warto zacytować *in extenso* jako swoisty manifest powołania adwokata (wszystkie podkreślenia T. T. K.): „the conception of the lawyer’s role in the legal order of the European Union, which is derived from the legal traditions common to the Member States, and on which article 19 of the Statute of the Court of Justice is based, is that of collaborating in the administration of justice and of being required to provide, in full independence and in the overriding interests of that cause, such legal assistance as the client needs”. Wersja francuska z kolei mówi o „conception du rôle de l’avocat dans l’ordre juridique de l’Union, qui émane des traditions juridiques communes aux États membres, et sur la quelle l’article 19 du statut de la Cour se fonde, est celle d’un *collaborateur de la justice* appelé à fournir, en toute indépendance et dans l’intérêt supérieur de celle-ci, l’assistance légale dont le client a besoin” (ust. 23 wyroku).

<sup>42</sup> Ust. 24 wyroku. W angielskiej wersji czytamy „The requirement of independence of a lawyer implies that there must be no employment relationship between the lawyer and his client” i równie dwuznacznie wersja francuska: „Or, l’exigence d’indépendance de l’avocat implique l’absence de tout rapport d’emploi entre ce dernier et son client” (wszystkie podkreślenia T. T. K.).