

dr hab. Marcin Wiącek, prof. UW

Rzecznik Praw Obywatelskich (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7058-0106>).

Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 6 EKPC

Słowa kluczowe: prawo do sądu, sądownictwo administracyjne, Europejski Trybunał Praw Człowieka

Sądy administracyjne w Polsce zajmują się rozstrzyganiem spraw, które mogą być zaliczone do spraw cywilnych lub spraw karnych w rozumieniu art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹. Dlatego też pozycja ustrojowa, zakres kompetencji oraz zasady postępowania przed sądami administracyjnymi mają znaczenie z punktu widzenia realizacji konwencyjnego prawa do rzetelnego procesu. Mając na uwadze aktualne orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, należy uznać, że polskie sądownictwo administracyjne gwarantuje wystarczającą i efektywną kontrolę sądową rozstrzygnięć administracji publicznej, zgodną ze standardami konwencyjnymi.

1. Uwagi wprowadzające

Zgodnie z założeniami polskiego ustrojodawcy sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji RP²). W toku prac nad ustawą zasadniczą podczas posiedzeń Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego dyskutowano, czy zakres kompetencji sądów administracyjnych powinien polegać na rozstrzyganiu merytorycznym spraw administracyjnych, czy też opierać się na modelu kasacyjnym. Ostatecznie przyjęto tę drugą koncepcję. Uznano, że jest ona bardziej spójna z zasadą podziału władzy³. Nie znaczy to jednak, że sądy administracyjne nie posiadają w obecnym stanie prawnym upoważnienia do wydawania – w pewnych przypadkach – rozstrzygnięć merytorycznych⁴. W literaturze postuluje się rozszerzenie zakresu tego upoważnienia, gdyż wiele państw w Europie odchodzi od modelu czysto kasacyjnego⁵. Co więcej, potrzeba merytorycznego rozstrzygnięcia niektórych spraw

przez sądy administracyjne wynika z prawa Unii Europejskiej⁶. Niemniej jednak regułą pozostaje w dalszym ciągu orzekanie kasacyjne, opierające się na założeniu, że sąd administracyjny nie może zastąpić swoim wyrokiem decyzji administracyjnej. Wiąże się z tym również rozwiązanie zakładające, że sąd administracyjny wydaje orzeczenie na podstawie akt sprawy, a postępowanie dowodowe może mieć charakter jedynie uzupełniający i opierać się tylko na dowodach z dokumentów⁷.

2. Prawo do sądu i rzetelnego procesu w sprawach administracyjnych

W Polsce tradycyjnie przyjmuje się, że konstytucyjne prawo do sądu przysługuje w sprawach cywilnych, karnych i sądowno-administracyjnych⁸. Spór o legalność decyzji administracyjnej jest więc traktowany odrębnie od spraw cywilnych i karnych⁹.

1 Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. – dalej EKPC.

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej Konstytucja RP.

3 Por. M. Wiącek [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, art. 184, s. 1087.

4 Zob. np. W. Piątek, *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo” 2017/1, s. 19 i n.

5 Zob. R. Stankiewicz, *O konieczności reformy modelu weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych (na etapie administracyjnym i sądownoadministracyjnym)* [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka, Warszawa 2021, s. 878–879.

6 Por. P. Iżycki, *O merytorycznym orzekaniu sądów administracyjnych w świetle standardu europejskiego – refleksje na gruncie wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 29.07.2019 r., C-556/17, Alekszj Torubarov przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020/4, s. 39–41.

7 Zob. art. 106 § 3 i art. 133 § 1 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329) – dalej p.p.s.a.

8 Zob. np. wyrok TK z 10.05.2000 r., K 21/99, LEX nr 40330.

9 Polskie prawo niekiedy przewiduje, że rozstrzygnięcie będące w istocie decyzją administracyjną jest zaskarżalne do sądu powszechnego, który może, po przeprowadzeniu pełnego postępowania, wydać orzeczenie zastępujące decyzję. Przykładem jest postępowanie w sprawach antymonopolowych (por. M. Bernatt, *W sprawie kontroli sądowej postępowania przed Prezesem UOKiK*, „Państwo i Prawo” 2013/3, s. 89 i n.).

Tymczasem art. 6 EKPC przyznaje każdemu prawo do sądu i rzetelnego procesu „przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”. Pojęcia „prawa i obowiązki o charakterze cywilnym” oraz „sprawa karna” powinny być rozumiane na gruncie konwencji autonomicznie, bez względu na to, jaka jest kwalifikacja danej sprawy w prawie krajowym¹⁰. Może być więc tak, że sprawa, która według krajowej siatki pojęciowej ma charakter sądowniczo-administracyjny, w świetle konwencji jest sprawą cywilną lub karną. W szczególności do praw o charakterze cywilnym mogą zaliczać się roszczenia, których źródłem jest prawo publiczne i w których jednostka występuje w sporze nie z innym podmiotem prywatnym, lecz z władzą działającą w sferze *imperium*¹¹. Przykładowo, w obszarze regulowanym art. 6 EKPC mieszczą się sprawy, w których rozstrzygnięcia organów administracji mają wpływ na prawo do poszanowania mienia (np. postępowanie wyłączeniowe), wolność działalności gospodarczej (np. licencja na wykonywanie określonej działalności gospodarczej) czy spory z zakresu zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej (np. przyznanie zasiłku)¹². Z kolei spory związane z realizacją obowiązków podatkowych – poza pewnymi wyjątkami (np. prawo do zwrotu nienależnie pobranego podatku) – nie są uznawane za sprawy cywilne w rozumieniu powyższego przepisu konwencji¹³.

3. Rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym

Z powyższych uwag wynika, że wiele spraw, które leżą w zakresie właściwości polskich sądów administracyjnych, mieści się w pojęciu rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym w znaczeniu przyjętym w art. 6 EKPC.

Orzecznictwo ETPC akceptuje sytuacje, gdy pewne sprawy cywilne są w pierwszej kolejności rozstrzygane przez organy administracji publicznej, które nie odpowiadają cechom sądu w rozumieniu powyższego przepisu. W takich przypadkach konieczne jest jednak, aby rozstrzygnięcia takich organów podlegały efektywnej kontroli sądowej (*judicial review*)¹⁴. Z kolei sądem, o którym mowa w art. 6 EKPC, powinien być organ posiadający tzw. pełną jurysdykcję (*full jurisdiction*), co oznacza zdolność do oceny wszystkich mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu kwestii ze sfery faktów oraz prawa¹⁵. Oznacza to m.in., że sąd powinien dysponować właściwością do badania faktów istotnych z punktu widzenia rozstrzygnięcia

sporu¹⁶. Innymi słowy, sąd musi mieć możliwość ponownej oceny faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy¹⁷. Jednocześnie w orzecznictwie dostrzega się, że w licznych krajach Rady Europy istnieje sądownictwo administracyjne, którego cechą jest to, iż sądy mają ograniczoną kompetencję do dokonywania ustaleń faktycznych, a ich wyrok nie zastępuje decyzji administracyjnej, lecz ma charakter kasatoryjny¹⁸.

W związku z pojawiającymi się wątpliwościami w orzecznictwie wypracowano trójelementowy test pozwalający na ustalenie, czy kontrola sądowa w okolicznościach danej sprawy była wystarczająca z punktu widzenia art. 6 EKPC. Czynniki, jakie powinny być brane pod uwagę, to: a) przedmiot decyzji administracyjnej (np. czy dotyczy kwestii specjalistycznych wymagających fachowej wiedzy, czy została podjęta w ramach uznania administracyjnego); b) gwarancje procesowe, jakie znajdowały zastosowanie w postępowaniu przed organem administracji; c) czy sąd rozpatrzył merytorycznie wszystkie zarzuty przedstawione przez skarżącego, odnoszące się zarówno co do faktów, jak i co do prawa¹⁹.

W praktyce kluczowe znaczenie ma ostatnia z wskazanych wyżej przesłanek. Trzeba przy tym podkreślić, że art. 6 EKPC nie wymaga, aby sąd przejął sprawę do rozpoznania i wydał orzeczenie zastępujące decyzję administracyjną. Wystarczające jest, że posiada upoważnienie do uchylecia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi administracji²⁰.

Na tak zarysowanym tle należy postawić pytanie, czy ukształtowane konstytucyjnie i ustawowo kompetencje polskich sądów administracyjnych mieszczą się w standardzie wymaganym przez art. 6 EKPC w odniesieniu do orzekania o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym.

Gdy chodzi o kwestię skutków prawnych wyroków wydawanych przez sądy administracyjne, to nie powinno ulegać wątpliwości, że standardy, o których była mowa, są spełnione. Sąd administracyjny jest bowiem upoważniony do wyeliminowania wadliwej decyzji z obrotu prawnego (uchylenia, stwierdzenia nieważności), a także – jeśli to konieczne – przekazania sprawy organowi do ponownego rozpoznania, przy czym sformułowane w uzasadnieniu orzeczenia wytyczne są dla organu wiążące (art. 145 § 1 i art. 153 p.p.s.a.).

Trzeba dodać, że w niektórych przypadkach, gdy nie dojdzie do prawidłowego wykonania wyroku sądu administracyjnego, istnieje możliwość wydania orzeczenia zastępującego decyzję administracyjną (art. 145a § 3 p.p.s.a.). Jest to ważne z tego powodu, że w prawie do rzetelnego procesu mieści się prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego²¹.

10 Zob. np. wyroki ETPC: z 5.02.2015 r., 22251/08, Bochan przeciwko Ukrainie (nr 2), HUDOC, pkt 43 (w odniesieniu do spraw cywilnych); z 23.03.2016 r., 47152/06, Blokhin przeciwko Rosji, HUDOC, pkt 179 (w odniesieniu do spraw karnych).

11 Zob. wyrok ETPC z 16.07.1971 r., 2614/65, Ringeisen przeciwko Austrii, HUDOC, pkt 94.

12 Zob. P. Hofmański, A. Wróbel [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1, *Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, art. 6, s. 266 i n. wraz z cyt. tam orzecznictwem.

13 Zob. wyrok ETPC z 12.07.2001 r., 44759/98, Ferrazzini przeciwko Włochom, HUDOC, pkt 29; zob. szerzej A. Mudrecki, *Ochrona praw podatków w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, „Krytyka Prawa” 2020/1, s. 132 i n.

14 Zob. np. wyrok ETPC z 10.02.1983 r., sprawy połączone 7299/75, 7496/76, Albert i Le Compte przeciwko Belgii, HUDOC, pkt 29.

15 Zob. np. wyrok ETPC z 17.12.1996 r., 20641/92, Terra Woningen B.V. przeciwko Holandii, HUDOC, pkt 52.

16 Zob. L. Garlicki, *Pojęcie i cechy „sądu” w świetle orzecznictwa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szyt, Gdańsk 2008, s. 144.

17 Zob. np. wyrok ETPC z 22.11.1995 r., 19178/91, Bryan przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, HUDOC, pkt 44–45.

18 Zob. np. wyrok 19178/91, Bryan przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 47.

19 Zob. np. wyrok ETPC z 21.07.2011 r., sprawy połączone 32181/04, 35122/05, Sigma Radio Television Ltd. przeciwko Cypru, HUDOC, pkt 154.

20 Zob. np. wyrok ETPC z 28.05.2002 r., 35605/97, Kingsley przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, HUDOC, pkt 32.

21 Zob. np. wyrok ETPC z 11.01.2018 r., 10613/16, Sharxhi i inni przeciwko Albanii, HUDOC, pkt 92; por. W. Sawczyn, *Nowe instytucje dyscyplinowania administracji w projekcie nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013/10, s. 65–66.

W interesie skarżącego leży bowiem nie tylko wyeliminowanie wadliwej decyzji, lecz również ukształtowanie jego sytuacji prawnej w sposób zgodny z prawem, wskazany w prawomocnym orzeczeniu sądu administracyjnego²². W przeciwnym razie wyrok sądu administracyjnego jest dla jednostki w zasadzie bezużyteczny, a prawo do sądu staje się wówczas iluzoryczne.

Przejdźmy teraz do zagadnienia kompetencji polskich sądów administracyjnych do oceny kwestii faktycznych, a więc stanu faktycznego ustalonego w postępowaniu administracyjnym. Problem ten pojawił się w orzecznictwie ETPC. Trybunał w wyroku Potocka i inni przeciwko Polsce, po dokonaniu analizy zarzutu niespełniania przez Naczelną Sąd Administracyjny kryterium sądu posiadającego pełną jurysdykcję, nie dopatrzył się naruszenia art. 6 EKPC. Przeważający był argument, że NSA odniósł się szczegółowo do wszystkich zarzutów podnoszonych przez skarżących, w tym związanych ze stanem faktycznym ustalonym przez organ administracji²³. Polski model sądownictwa administracyjnego został zatem co do zasady uznany za zgodny – przynajmniej, gdy chodzi o sprawy cywilne – z art. 6 EKPC. Dodajmy, że wyrok w sprawie Potocka i inni przeciwko Polsce został przywołany w memorandum wyjaśniającym do rekomendacji (2004)20 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych²⁴. Jest to zatem jeden z kluczowych wyroków ETPC interpretujących treść art. 6 EKPC w sprawach, w których źródłem sporu jest legalność decyzji administracyjnej²⁵.

Warto jednak rozwinąć ten ostatni wątek. Wszak, o czym już wspomniano, ETPC wymaga, aby sąd posiadający pełną jurysdykcję miał zdolność do oceny wszystkich istotnych dla sprawy kwestii ze sfery faktów. Nie należy tego jednak rozumieć w taki sposób, że sąd musi samodzielnie ustalać stan faktyczny i prowadzić ponowne postępowanie dowodowe. Wystarczającą jest kontrola tego, czy postępowanie dowodowe przed organem administracji zostało przeprowadzone zgodnie z prawem²⁶. Nie ulega zaś wątpliwości, że tego typu kompetencję polskie sądy administracyjne posiadają. Błędy popełnione w trakcie postępowania dowodowego, będące naruszeniem przepisów procedury, mogą stanowić przyczynę uchylecia decyzji i skierowania sprawy do ponownego rozpoznania przez organ administracji wraz z wiążącymi wytycznymi dotyczącymi ponownego postępowania

dowodowego²⁷. Co więcej, o czym była już mowa, sąd administracyjny może samodzielnie przeprowadzić uzupełniające postępowanie dowodowe z dokumentów²⁸.

4. Orzekanie w sprawach karnych

Odrębnym zagadnieniem z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania jest możliwość zakwalifikowania spraw rozstrzyganych przez sądy administracyjne jako spraw karnych w rozumieniu art. 6 EKPC.

Mając na względzie autonomiczny charakter pojęć konwencyjnych, w orzecznictwie przyjmuje się, że sprawami karnymi w świetle art. 6 EKPC mogą być również sprawy, w których określona dolegliwość wynikająca z naruszenia prawa jest wymierzana poza postępowaniem karnym, np. niektóre sankcje dyscyplinarne czy kary administracyjne. Jest to oczywiste, gdyż w przeciwnym razie ustawodawca krajowy mógłby z łatwością omijać konwencyjne standardy odpowiedzialności karnej. Ustalenie, czy w danym przypadku mamy do czynienia ze sprawą karną, jest dokonywane *a casu ad casum* na podstawie testu przedstawionego w wyroku Engel i inni przeciwko Holandii²⁹. Po przeprowadzeniu takiego testu może się zatem okazać, że kara nałożona przez organ administracji publicznej ma charakter sankcji karnej³⁰.

W odniesieniu do rozstrzygnięć nakładających sankcje karne konwencja nie wymaga – podobnie jak ma to miejsce w sprawach cywilnych – aby w każdym wypadku były to rozstrzygnięcia sądowe. Natomiast konieczne jest, aby osoba, wobec której wymierzono karę, miała możliwość odwołania się do sądu posiadającego pełną jurysdykcję zarówno w sferze faktów, jak i prawa³¹. Wynika z tego, że z punktu widzenia konwencji co do zasady wystarczające jest, iż w odniesieniu do tych sankcji administracyjnych, które mieszczą się w pojęciu sprawy karnej, sąd dysponuje kompetencją do kontroli legalności decyzji – w tym w sferze poprawności dokonanych ustaleń faktycznych – i do wydania orzeczenia kasatoryjnego. Wynika to wprost

22 Pewnym problemem są przypadki, gdy sąd nie może uchylić ani stwierdzić nieważności decyzji, lecz poprzestaje na stwierdzeniu wydania jej z naruszeniem prawa, co następnie daje wyłącznie prawo dochodzenia odszkodowania. Przykładem są przepisy szczególne dotyczące kontroli decyzji wyłączeniowych, zawarte w tzw. specustawach (zob. np. art. 31 ustawy z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 176 ze zm.). Tego typu przepisy mogą być uznane za naruszające prawo do sądu (zob. np. zdanie odrębne sędziego TK W. Hermelińskiego do wyroku TK z 16.10.2012 r., K 4/10, LEX nr 1220282), choć w orzecznictwie ETPC dostrzega się sytuacje, gdy takie rozwiązania mogą – wyjątkowo – okazać się konieczne (zob. wyrok ETPC z 21.07.2015 r., sprawy połączone 31833/06, 37538/06, Cingilli Holding A.Ş. i Cingilloğlu przeciwko Turcji, HUDOC, pkt 41).

23 Zob. wyrok ETPC z 4.10.2001 r., 33776/96, Potocka i inni przeciwko Polsce, HUDOC, pkt 57.

24 Zob. <https://rm.coe.int/09000016805db3f4&usg=> (dostęp: 20.09.2022 r.)

25 Zob. J. Chlebny, *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2005/12, s. 30.

26 Zob. np. wyrok w sprawach połączonych 32181/04, 35122/05, Sigma Radio Television Ltd. przeciwko Cypru, pkt 159. Zob. też memorandum wyjaśniające do rekomendacji (2004)20 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych, pkt 70.

27 Zob. m.in. uchwała NSA z 26.10.2009 r., I OPS 10/09, LEX nr 524941.

28 Postępowanie dowodowe przed sądem administracyjnym nie może jednak służyć ponownemu ustaleniu stanu faktycznego sprawy administracyjnej ani nawet uzupełnianiu braków postępowania dowodowego przed organem administracji (zob. M. Jagielska, A. Wiktorowska, K. Zalasńska [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, art. 106, s. 640).

29 Wyrok ETPC z 8.07.1976 r., sprawy połączone 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, Engel i inni przeciwko Holandii, HUDOC, pkt 82. Por. np. P. Hofmański, *Konwencja europejska a prawo karne*, Toruń 1995, s. 220 i n.

30 Zob. np. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 78–84; A. Błażnio-Parzycki, *Sankcja administracyjna a sankcja karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 669–672; M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 270. Co do zasady z sankcjami karnymi w rozumieniu konwencji mamy do czynienia, gdy za naruszenie prawa grozi kara pozbawienia wolności (zob. np. wyrok ETPC z 9.10.2003 r., sprawy połączone 39665/98, 40086/98, Ezech i Connors przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, HUDOC, pkt 126). Warto w związku z tym zauważyć, że istnieją przypadki, gdy sąd administracyjny jest upoważniony do kontroli decyzji administracyjnych skutkujących pozbawieniem jednostki wolności osobistej (zob. art. 17 ust. 6 ustawy z 21.06.2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. z 2017 r. poz. 1928).

31 Zob. np. wyrok ETPC z 23.10.1995 r., 15523/89, Schmutzter przeciwko Austrii, HUDOC, pkt 36.

z orzecznictwa ETPC³², a także znajduje potwierdzenie w zasadzie 8 rekomendacji nr R(91)1 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie sankcji administracyjnych³³.

Istotne jest jednak to, że sąd kontrolujący decyzję o wymierzeniu sankcji powinien mieć kompetencję do oceny proporcjonalności sankcji, tj. do ustalenia, czy w okolicznościach danej sprawy nałożona na sprawcę dolegliwość była adekwatna do wagi czynu naruszającego prawo³⁴. W tym kontekście trzeba odnotować, że kilka lat temu w polskim porządku prawnym pojawiły się przepisy pozwalające – zarówno organom administracji, jak i sądom administracyjnym – na uwzględnienie przy wymierzaniu sankcji administracyjnych indywidualnych okoliczności towarzyszących popełnieniu deliktu³⁵. Ponadto sądy administracyjne dostrzegają potrzebę stosowania tych przepisów w szerokim zakresie, co sprzyja realizacji konwencyjnego prawa do rzetelnego procesu³⁶.

Warto dodać, że w sprawach karnych konwencja wymaga dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Wynika to z art. 2 protokołu nr 7 do EKPC³⁷. Wyrażone w tym przepisie prawo skazanego do „rozpatrzenia przez sąd wyższej instancji jego sprawy” nie oznacza prawa do ponownego pełnego rozpatrzenia sprawy przez sąd drugiej instancji i wydania orzeczenia reformatorskiego. Może ograniczać się do kontroli kasacyjnej³⁸. Dlatego też nie powinno ulegać wątpliwości, że standardowi wynikającemu z powyższego przepisu odpowiada model dwuinstancyjności polskiego sądownictwa administracyjnego. Teza taka jest tym bardziej uzasadniona po tym, jak w orzecznictwie NSA doszło do ostatecznego rozstrzygnięcia spornych kwestii, które wcześniej mogły w tym zakresie rodzić wątpliwości³⁹.

5. Zmiana linii orzeczniczej?

Spójność omówionych linii orzeczniczych ETPC co do pojmowania zagadnienia pełnej jurysdykcji sądu uległa w ostatnich latach pewnemu zakłóceniu. Nie można wykluczyć, że w przyszłości dojdzie do pewnej modyfikacji linii orzeczniczej w omawianym zakresie, co z kolei może mieć znaczenie dla oceny działalności polskich sądów administracyjnych.

Chodzi o wyrok Wielkiej Izby ETPC w sprawie Ramos Nunes de Carvalho E SÁ przeciwko Portugalii⁴⁰. Wyrok ten dotyczył

nałożenia przez organ niebędący sądem (radę sądownictwa) sankcji, która nie została uznana za sankcję karną w rozumieniu art. 6 EKPC, lecz za rozstrzygnięcie w przedmiocie praw i obowiązków o charakterze cywilnym. W sprawie orzekł co prawda Sąd Najwyższy, a nie administracyjny, lecz na podstawie przepisów o zaskarżaniu decyzji administracyjnych. Trybunał uznał, że kontrola ograniczająca się do oceny legalności decyzji, której nie towarzyszyło przeprowadzenie rozprawy w celu ustalenia kluczowych dla sprawy okoliczności faktycznych, była niewystarczająca z punktu widzenia gwarancji przewidzianych w art. 6 EKPC.

Wyrok ten został – moim zdaniem słusznie – skrytykowany w jednej z opinii odrębnych, złożonej przez sześciu sędziów ETPC⁴¹. W opinii tej wskazano, że wyrok oznacza odejście od linii orzeczniczej, zgodnie z którą nawet w sprawach karnych nie jest bezwzględnie konieczne, aby sąd kontrolujący decyzję wymierzającą sankcję posiadał kompetencję do ponownego rozpatrzenia sprawy – również w odniesieniu do faktów i dowodów przeprowadzonych przez organ administracji. Może to – zdaniem sędziów, którzy przedstawili opinię odrębną – wywołać w przyszłości problemy w krajach, w których sądy kontrolujące decyzje administracyjne nie mają kompetencji do samodzielnego prowadzenia postępowania dowodowego i ustalania stanu faktycznego.

Wyrok w sprawie Ramos Nunes de Carvalho E SÁ przeciwko Portugalii jest wart zasygnalizowania w tym miejscu, ponieważ dotyczy on przypadków, w których źródłem sporu jest sankcja niestanowiąca sankcji karnej w rozumieniu art. 6 EKPC, a jej wymierzenie mieści się w pojęciu rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach jednostki o charakterze cywilnym. Taki też charakter ma większość administracyjnych kar pieniężnych wymierzanych decyzjami polskich organów administracji publicznej. Niemniej jednak wyrok Wielkiej Izby został wydany w szczególnych okolicznościach. Chodziło o sankcję dyscyplinarną nałożoną na sędziego – a więc osobę pełniącą urząd szczególnie ważny w państwie demokratycznym – a ustalenie okoliczności faktycznych towarzyszących rzekomemu deliktowi było kluczowe dla rozstrzygnięcia sporu. Poza tym wyrok, o którym mowa, należy postrzegać na tle innych orzeczeń kształtujących aktualną linię orzeczniczą ETPC w sprawach niezależności sądownictwa⁴². Nie jest więc przesądzone, czy w przyszłości ziszczą się obawy przedstawione w opinii odrębnej. Jeśli jednak tak by się stało, to rzeczywiście w naszym kraju – i nie tylko w naszym – będzie potrzebna ponowna dyskusja nad zakresem kompetencji sądów administracyjnych i zasadami postępowania przed tymi sądami.

6. Podsumowanie

Pozycja ustrojowa, zakres kompetencji i zasady postępowania przed polskimi sądami administracyjnymi odpowiadają standardom przewidzianym w art. 6 EKPC i bogatym orzecznictwie ETPC. W orzecznictwie tym dostrzega się bowiem specyfikę postępowania sądoadministracyjnego, czyli – po pierwsze – brak kompetencji sądu do samodzielnego prowadzenia

32 Zob. np. wyrok ETPC z 27.09.2011 r., 43509/08, Menarini Diagnostics S.R.L. przeciwko Włochom, HUDOC, pkt 63.

33 Zob. <https://rm.coe.int/16804fc94c> (dostęp: 20.09.2022 r.). Zgodnie z tą regulacją akt nakładający karę administracyjną powinien, co jest wymogiem minimalnym, być poddany kontroli legalności przez niezależny i bezstronny sąd ustanowiony ustawą.

34 Zob. np. wyrok ETPC z 26.09.1995 r., 18160/91, Diennet przeciwko Francji, HUDOC, pkt 34.

35 Zob. art. 189a i n. ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.).

36 Zob. np. uchwała NSA z 9.06.2022 r., III OPS 1/21, LEX nr 3352558.

37 Protokół nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony 22.11.1984 r. w Strasburgu (Dz.U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364).

38 Zob. np. decyzja ETPC z 31.08.1999 r., 35791/97, Emmanuelle przeciwko Włochom, HUDOC.

39 Zob. uchwała NSA z 26.10.2009 r., I OPS 10/09. W tej uchwale pełny skład NSA orzekł, że Sąd ten ma obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych; zob. też postanowienie TK z 19.10.2010 r., SK 8/09, LEX nr 621596.

40 Wyrok ETPC z 6.11.2018 r., sprawy połączone 55391/13, 57728/13, 74041/13, Ramos Nunes de Carvalho E SÁ przeciwko Portugalii, HUDOC.

41 Zob. opinia odrębna (*concurring opinion*) sędziów Raimondi, Nussberger, Jäderblom, Møse, Poláčeková i Koskelo.

42 Por. R. Spano, *Zasada rządów prawa jako gwiazda przewodnia w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – trybunał strasburski a niezależność sądownictwa*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/5, s. 4 i n.

postępowania dowodowego i ustalania stanu faktycznego oraz – po drugie – kasacyjny model wyrokowania, czyli brak możliwości wydania orzeczenia zastępującego decyzję administracyjną. Niezależnie od tej specyfiki sądy administracyjne w Polsce kontrolują rozstrzygnięcia administracji w sposób, który należy uznać za wystarczający i efektywny z punktu widzenia wymogów konwencyjnych. Ocena taka jest oparta nie tylko na treści przepisów rządzących postępowaniem przed sądami administracyjnymi, które nie są doskonałe, ale również na praktyce ich stosowania⁴³. Świadczy o tym przede wszystkim sprawa Potocka i inni przeciwko Polsce, a orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w tej sprawie – co należy podkreślić – zapadło jeszcze przed reformą procedury sądowniczoadministracyjnej, dokonaną w 2002 r., wzmacniającą rolę sądownictwa administracyjnego jako gwaranta wolności i praw obywatelskich.

Nie należy jednocześnie pomijać tego, że w Europie rysuje się tendencja do poszerzania kompetencji sądów do orzekania merytorycznego w sprawach, w których źródłem sporu jest działalność administracji publicznej. Nie można wykluczyć, że ta tendencja znajdzie w przyszłości odzwierciedlenie w orzecznictwie ETPC, który jest przywiązany do dynamicznej wykładni konwencji jako „żywego instrumentu”⁴⁴. Ma to znaczenie zwłaszcza z uwagi na dostrzegalne, nie tylko w Polsce, zjawiska – po pierwsze – rozszerzania sfery działalności administracji w reżimie prawa prywatnego⁴⁵ oraz – po drugie – zwiększania się liczby przypadków, w których konsekwencją naruszenia prawa są sankcje wymierzone przez organy administracji⁴⁶.

Abstract

dr hab. Marcin Wiącek, professor of the University of Warsaw
Polish Ombudsman
(ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7058-0106>).

Administrative Judiciary in Poland from the Perspective of Article 6 ECHR

Keywords: right to a tribunal, administrative judiciary, European Court of Human Rights

Administrative courts in Poland hear cases which may be classified as civil or criminal cases within the meaning of Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Therefore, the constitutional position of administrative courts, the scope of their powers, and the rules of procedure before them matter for the implementation of the Convention right to a fair trial. Considering the existing case law of the European Court of Human Rights, one should conclude that the Polish administrative judiciary guarantees sufficient and effective judicial review of public administration decisions, in line with the Convention standards.

43 Por. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 167.

44 Zob. np. wyrok ETPC z 25.04.1978 r., 5856/72, Tyrer przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, HUDOC, pkt 31.

45 Por. np. D.R. Kijowski, *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009, s. 115 i n.

46 Por. np. S. Zółtek, *Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności*, Warszawa 2009, s. 208 i n.

Bibliografia / References

- Bernatt M., *W sprawie kontroli sądowej postępowania przed Prezesem UOKiK*, „Państwo i Prawo” 2013/3.
- Błachnio-Parzych A., *Sankcja administracyjna a sankcja karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] *Sankcje administracyjne. Błaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011.
- Chlebny J., *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2005/12.
- Garlicki L., *Pojęcie i cechy „sądu” w świetle orzecznictwa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008.
- Hofmański P., *Konwencja europejska a prawo karne*, Toruń 1995.
- Hofmański P., Wróbel A. [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1, *Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010.
- Izycki P., *O merytorycznym orzekaniu sądów administracyjnych w świetle standardu europejskiego – refleksje na gruncie wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 29.07.2019 r., C-556/17, Alekszija Torubarov przeciwko Bevéndorlási és Menekültügyi Hivatal*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020/4.
- Jagielska M., Wiktorowska A., Zalańska K. [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021.
- Kijowski D.R., *Ucieczka administracji publicznej w sferę prawa cywilnego* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009.
- Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.
- Mudrecki A., *Ochrona praw podatników w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, „Krytyka Prawa” 2020/1.
- Piątek W., *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo” 2017/1.
- Sawczyn W., *Nowe instytucje dyscyplinowania administracji w projekcie nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013/10.
- Spano R., *Zasada rządów prawa jako gwiazda przewodnia w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – trybunał strasburski a niezawisłość sądownictwa*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/5.
- Stankiewicz R., *O konieczności reformy modelu weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych (na etapie administracyjnym i sądowniczoadministracyjnym)* [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka, Warszawa 2021.
- Szumilo-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004.
- Wiącek M. [w:] *Konstytucja RP*, t. 2, *Komentarz*. Art. 87–243, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Zółtek S., *Prawo karne gospodarcze w aspekcie zasady subsydiarności*, Warszawa 2009.