



## prof. dr hab. Roman Hauser

Autor jest emerytowanym profesorem zwyczajnym Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4331-1418>).

## dr hab. Wojciech Sawczyn, prof. UAM

Autor jest profesorem w Zakładzie Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Członkiem Biura Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2228-4000>).

Udział w autorstwie tekstu:

Roman Hauser – 50%

Wojciech Sawczyn – 50%

# Wpływ europejskich standardów ochrony praw jednostki na kształtowanie się polskiego modelu sądowej kontroli administracji

**Słowa kluczowe:** prawo do sądu, polski model sądownictwa administracyjnego, Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, polskie konstytucje

Celem artykułu jest ukazanie wpływu europejskich standardów ochrony praw jednostki na kształtowanie się polskiego modelu sądowej kontroli administracji. Autorzy starają się wykazać, że europejskie standardy miały (i oczywiście nadal mają) wpływ zarówno na sposób rozstrzygania spraw w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jak i na formę niektórych instytucji procesowych. Jednocześnie – w roku jubileuszu 100-lecia utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego – warto podkreślić, że europejskie standardy są w większości tożsame z krajowymi standardami wynikającymi z konstytucji oraz polskich tradycji prawnych.

### 1. Wprowadzenie

Jubileusz 100-lecia utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego jest *de facto* równoznaczny 100-leciu sądownictwa administracyjnego w Polsce. Choć sądowa kontrola administracji w Polsce ma długą historię<sup>1</sup> [sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867<sup>2</sup>, kontrola Trybunału Administracyjnego w Wiedniu (od 1875 r.) i Trybunału Administracyjnego w Budapeszcie (od 1896 r.) na ziemiach zaboru austriackiego<sup>3</sup>, trójszczeblowe

pruskie sądownictwo administracyjne<sup>4</sup>], to jednak o sądownictwie administracyjnym w wolnej Polsce można mówić dopiero od momentu odzyskania niepodległości, bo wspomniane „organy sądowoadministracyjne” (sądy i trybunały) działały z ramienia/w imieniu zaborców (Austrii, Prus i Rosji) lub chwilowych sojuszników (napoleońskiej Francji). Trudno też mówić o polskim sądownictwie administracyjnym już od 1918 r., gdyż ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>5</sup> weszła w życie dopiero w 1922 r.

Miejsca publikacji (a więc łamy „Europejskiego Przeglądu Sądowego”) zobowiązują do spojrzenia na tak świetny jubileusz z perspektywy relacji pomiędzy ogólnoeuropejskimi

1 J. Borkowski, *Ustawy o dwuinстанcyjnym sądownictwie administracyjnym*, cz. 1, „Monitor Prawniczy” 2003/7, s. 297.

2 W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Warszawa 1984, *passim*.

3 J. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 1925, s. 154 i n., s. 161 i n.

4 W. Maisel, *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa–Poznań 1976, s. 20–23.

5 Ustawa z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400 ze zm.).

standardami ochrony praw jednostki w postępowaniu sądowym a polskimi rozwiązaniami. Przedmiotem podjętych rozważań nie będą jednak aktualne zagadnienia dotyczące realizacji europejskich standardów, ale refleksja nad wpływem tych standardów na kształtowanie się polskiego modelu sądownictwa administracyjnego. Skoro zaś o wspólnych, ogólnoeuropejskich standardach ochrony praw obywatela możemy mówić dopiero od okresu po II wojnie światowej, to też niniejszą analizą objęty zostanie okres tworzenia się współczesnego polskiego modelu sądowej kontroli administracji, a więc lata 1980–2004<sup>6</sup>.

## 2. Główne międzynarodowe źródła standardów ochrony praw jednostki w postępowaniu sądownoadministracyjnym

Najistotniejsze przepisy prawa międzynarodowego, które były (i nadal są) swego rodzaju drogowskazami dla polskiego prawodawcy, to bez wątpienia art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 16.12.1966 r.<sup>7</sup>, art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r.<sup>8</sup> oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>9</sup>. Jako że niniejsze opracowanie odnosi się do okresu poprzedzającego zasadniczą reformę polskiego modelu sądownictwa administracyjnego, a więc wielką reformę roku 2004, wprowadzającą dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne w Polsce, pominięte zostały w nim przepisy KPP, a także rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr 20 z 2004 r. w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych<sup>10</sup>, doprecyzowująca standardy wynikające z art. 6 EKPC oraz z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (*case law*) w sprawach dotyczących sporów administracyjnych (*relevant case-law on administrative disputes*)<sup>11</sup> i mająca z nią ścisły związek poprzez zawarte w niej wspólnonormowanie, rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr 12 z 2010 r. w sprawie sędziów i ich niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności, określająca gwarancje niezawisłości sędziowskiej i inne zagadnienia dotyczące roli sędziego orzekającego w sprawach administracyjnych<sup>12</sup>.

6 Po II wojnie światowej nie reaktywowano Najwyższego Trybunału Administracyjnego, „a dyskusje w sprawie sądowej kontroli administracji wytlumiono” – J. Borkowski, *Ustawy...*, s. 298. Dopiero w 1977 r. z inicjatywy poselskiej rozpoczęły się w Sejmie prace legislacyjne, których ukoronowaniem stała się ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.), która weszła w życie 1.09.1980 r. Kolejnymi „kamieniami milowymi” w rozwoju polskiego sądownictwa administracyjnego były: po pierwsze nowelizacja wspomnianej ustawy z 1990 r., po drugie wejście w życie ustawy z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) – dalej u.NSA, 1.10.1995 r., a po trzecie wielka reforma roku 2004, wprowadzająca w końcu, po 82 latach oczekiwań, dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne.

7 Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 – dalej MPPOiP.

8 Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 – dalej EKPC.

9 Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389 – dalej KPP.

10 Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts, <https://rm.coe.int/09000016805db3f4&usg> (dostęp: 27.09.2022 r.).

11 H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne w Europie*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007/4, s. 133–134.

12 Recommendation Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to Member States on judges: independence, efficiency and responsibilities, <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d&usg> (dostęp: 27.09.2022 r.).

Kontekst europejski sprawia, że w rozważaniach pominięty zostanie standard przewidziany w MPPOiP, chociaż należy zasygnalizować, iż pojawił się on w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego już w 1986 r. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 28.11.1986 r., IV SA 751/86<sup>13</sup>, wskazał na utrwaloną w orzecznictwie sądowym zasadę, że ratyfikowane umowy międzynarodowe powinny stanowić element polskiego porządku prawnego<sup>14</sup>. W wyroku z 5.08.1992 r., SA/Wr 678/92<sup>15</sup>, NSA powtórzył, że ratyfikowane umowy międzynarodowe powinny stanowić element polskiego porządku prawnego, a na potwierdzenie tego twierdzenia w pierwszej kolejności odniósł się do zarzutu naruszenia normy wynikającej z prawa międzynarodowego, a dopiero potem do naruszenia normy prawa krajowego. Jak trafnie wskazuje M. Kowalski, na taki kierunek orzecznictwa wpływ miało wpisanie do Konstytucji<sup>16</sup> w kwietniu 1989 r. przepisu art. 32g ust. 2, który wprowadził wymóg uprzedniej zgody Sejmu na ratyfikację niektórych traktatów, wprowadzenie do Konstytucji w grudniu 1989 r. zasady demokratycznego państwa prawnego<sup>17</sup>, a także ratyfikacja Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów<sup>18</sup>, która weszła w życie w polskim systemie prawnym 1.08.1990 r.<sup>19</sup>

## 3. Początki uwzględniania EKPC i orzecznictwa ETPC w polskim postępowaniu sądownoadministracyjnym

Najistotniejszy zewnętrzny wpływ na model sprawowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce miało ratyfikowanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej EKPC, która weszła w życie w polskim porządku prawnym 19.01.1993 r. Warto przypomnieć, że jako umowa międzynarodowa, mająca z mocy art. 241 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.<sup>20</sup> status ratyfikowanej za uprzednią zgodą ustawową, EKPC stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego w Polsce, mającego pierwszeństwo względem ustaw. Kluczowym przepisem z punktu widzenia sądownictwa (w tym

13 ONSA 1986/2, poz. 65; por. też A. Zieliński, *Wpływ Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka na przemiany prawno-ustrojowe w Polsce* [w:] *Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka, standard prawa i jego realizacja a przyszłe wyzwania*, red. R. Wieruszewski, R. Hliwa, Poznań 2002, s. 17.

14 Wagę zobowiązań traktatowych dla sądowej kontroli administracji w Polsce NSA podkreślił też w wyroku z 5.06.1991 r., II SA 35/91, ONSA 1991/3–4, poz. 64, wskazując, że przyjęcie generalnej zasady właściwości sądu administracyjnego w sprawach skarg na decyzje było realizacją od dawna powszechnie obowiązujących standardów międzynarodowych. NSA w swoim orzeczeniu podkreślił, że normy prawa międzynarodowego dotyczące sądowej ochrony praw jednostki zaliczane są do tzw. norm samowystępujących, czego konsekwencją jest, iż urzędnik administracyjny, funkcjonariusz aparatu państwowego lub sędzia nie może nie dostrzegać przepisu prawa międzynarodowego i nie uwzględniać go w swojej działalności oficjalnej. Podstawowe normy prawa międzynarodowego (Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r., MPPOiP) dotyczące ochrony praw człowieka i obywatela muszą być bowiem ważnymi wskazówkami interpretacyjnymi norm prawa wewnętrznego.

15 ONSA 1994/1, poz. 13.

16 Ustawa z 7.04.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 101).

17 Ustawa z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. poz. 444 ze zm.).

18 Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu 23.05.1969 r. (Dz.U. z 1990 r. poz. 439).

19 M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019, s. 35.

20 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej Konstytucja.

także sądownictwa administracyjnego<sup>21</sup>) jest art. 6 ust. 1 EKPC, który przewiduje prawo do rzetelnego procesu sądowego. Jak wskazują W. Taras i A. Wróbel, z „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego” wynikają różne uprawnienia: 1) prawo dostępu do sądu, 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania postępowania przed sądem, 3) prawo do wyroku sądowego<sup>22</sup>.

Do ww. standardu z art. 6 EKPC Naczelny Sąd Administracyjny zaczął się odwoływać niemal natychmiast po wejściu w życie Konwencji do polskiego porządku prawnego. W wyroku z 21.10.1993 r., V SA 1317/93<sup>23</sup>, NSA wskazał, że „jeżeli organ administracji – korzystając z przysługujących mu uprawnień – uznaje za celowe nieuzasadnienie swej decyzji, przedkładane sądowi akta winny zawierać materiał, który wskazywałby, jakimi względami kierował się organ, wydając niekorzystną dla strony decyzję. [...] W razie bowiem przyjęcia poglądu odmiennego, kontrola sądowa w rzeczywistości by nie istniała, a postępowanie sądowe nie odpowiadałoby wyrażonym m.in. w [...] art. 6 EKPC zasadom «sprawiedliwego» procesu sądowego”.

Jako że do 31.12.2003 r. nadzór judykacyjny nad NSA sprawował Sąd Najwyższy<sup>24</sup>, także w jego orzeczeniach zapadających w wyniku rozpatrywania rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA widoczna była recepcja kolejnych standardów europejskich na grunt sądowej kontroli administracji. W postanowieniu z 11.01.1995 r., III ARN 75/94<sup>25</sup>, Sąd Najwyższy, dzieląc stanowisko wyrażone we wniesionej przez Pierwszego Prezesa SN rewizji nadzwyczajnej od postanowień NSA, powołał się na zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(81)7 z 14.05.1981 r. w sprawie środków ułatwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości<sup>26</sup> oraz art. 6 EKPC i wskazał, że „od momentu wstąpienia Polski do Rady Europy orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu może i powinno być uwzględniane przy interpretacji przepisów prawa polskiego. Jeśli przedmiotem sprawy sądowej jest wniosek strony o udzielenie jej przez administrację pomocy finansowej w znacznej wysokości, to rozpatrywaniu równoczesnego wniosku strony o zwolnienie od kosztów sądowych powinna towarzyszyć szczególna skrupulatność, a jego ewentualne odrzucenie lub oddalenie powinno być szczególnie wnikliwie i dokładnie uzasadnione, by nie mogło być potraktowane jako faktyczne odmówienie stronie prawa do sądu (art. 6 EKPC)”<sup>27</sup>.

Szybkość postępowania jako jeden z elementów gwarantujących jednostce prawo do sądu została zaakcentowana przez

SN przy rozpatrywaniu rewizji nadzwyczajnej od wyroku NSA Ośrodka Zamiejscowego w Gdańsku z 12.08.1992 r., SA/Gd 232/92<sup>28</sup>. Zdaniem Sądu „w świetle przepisu art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i kształtującego się na podstawie tego przepisu orzecznictwa Trybunału Europejskiego nadmierna długość toczącego się w sprawie postępowania może być kwalifikowana jako naruszenie służącego każdemu prawa do rozstrzygnięcia jego sprawy «w rozsądnym terminie» przez niezawisły sąd. Może to szczególnie dotyczyć sytuacji, gdy – wobec stale zmieniającej się wartości pieniądza i związanych z tym zmian cen nieruchomości – sam upływ czasu może prowadzić wprost do dodatkowej utraty wartości odszkodowania”<sup>29</sup>.

Także dzięki regulacjom europejskim zostały określone minimalne standardy, wskazujące, że skuteczność ochrony sądowej jest tak samo ważna jak dostęp do sądu<sup>30</sup>. Wykonania wyroku sądowego przez organy administracyjne dotyczy rekomendacja (2003) 16 w sprawie egzekucji decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych w prawie administracyjnym<sup>31</sup>. Rekomendacja ta jest wynikiem doświadczeń państw, które posiadają w swym ustawodawstwie instytucje mające umożliwić sądom administracyjnym dyscyplinowanie administracji publicznej, a równocześnie stanowi niejako wytyczne dla nowych regulacji tej złożonej problematyki. W części nr II ww. rekomendacji znalazło się m.in. zalecenie kierowane do państw członkowskich, aby wprowadziły wszelkie niezbędne rozwiązania prawne, dzięki którym możliwe byłoby wykonywanie orzeczeń sądów w rozsądnym terminie. Znalazła się tu także sugestia, by w sprawach, w których nie ma możliwości prowadzenia egzekucji, w inny sposób zapewnić wykonanie orzeczeń sądowych, czy to w drodze nakazu sądowego (*injunction*), czy też nałożenia grzywny przymuszającej (*a coercive fine*). Takie właśnie rozwiązania zostały wprowadzone w polskim postępowaniu sądownoadministracyjnym już w latach 90 XX w.<sup>32</sup> i zachowane w ustawie z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>33</sup>.

Niejako testem dla NSA jako sądu w rozumieniu EKPC stał się wyrok Potocka i inni przeciwko Polsce<sup>34</sup> w sprawie ze skargi czworga obywateli Hiszpanii: Pelagii Marii Potockiej, jej trojga dzieci – Piotra Potockiego-Radziwiłła, będącego również obywatelem polskim, Doroty Potockiej-Radziwiłł i Anny Potockiej oraz Izabeli dOrnano, obywatelki Francji i Polski. Rozpatrując skargę, ETPC przyznał, że chociaż kontrola sądownoadministracyjna była ograniczona do kryterium legalności, to jednak badanie legalności nie polegało jedynie na ustaleniu, czy wydana decyzja jest zgodna z przepisami prawa materialnego, lecz rozciągało się także na kwestię, czy wydano

21 Art. 6 ust. 1 EKPC stosuje się także do spraw przed sądami administracyjnymi, ponieważ pojęcie sądu, o którym mowa w tym przepisie Konwencji, odnosi się także do sądu administracyjnego – por. np. K. Sieniawska, P. Skonieczny, *Pojęcie „sądu administracyjnego” w Europejskiej Konwencji o Ochronie praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, „Casus” 1999/2, s. 17.

22 W. Taras, A. Wróbel, *Zarys koncepcji państwa prawnego w praktyce Rzeczniaka Praw Obywatelskich*, „Biuletyn RPO. Materiały” 1991/7, s. 40 i n.

23 LEX nr 657795.

24 Tak też Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Poznań 1988, s. 310 i n.

25 LEX nr 9416.

26 Zob. [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=090000168050e7e4](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168050e7e4) (dostęp: 27.09.2022 r.). „Formalnymi adresatami rekomendacji są rządy państw członkowskich Rady Europy, ale w rzeczywistości rekomendacje Komitetu Ministrów odnoszą się także do praktyki stosowania prawa, a w orzecznictwie uznawane są za *soft law*” – J. Chlebny, *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2005/12, s. 21.

27 Por. też uchwałę NSA z 17.06.1997 r., FPS 1/97, ONSA 1997/4, poz. 146.

28 LEX nr 2225203.

29 Wyrok SN z 24.06.1993 r., III ARN 33/93, LEX nr 10913.

30 Por. m.in. K. Sieniawska, W. Pęksa, *Kontrola aktów administracji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym w Europie Zachodniej*, „Casus” 2002/2, s. 24.

31 Recommendation (2003) 16 of the Committee of Ministers to Member States on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=65519&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=original> (dostęp: 27.09.2022 r.).

32 Art. 31 i 56 u.NSA.

33 Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm. – dalej p.p.s.a. Ustawie regulującej od 1.01.2004 r. postępowanie przed sądami administracyjnymi.

34 Wyrok ETPC z 4.10.2001 r., 33776/96, Potocka i inni przeciwko Polsce, HUDOC.



ją po przeprowadzeniu rzetelnego postępowania. Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił także, że NSA odniósł się punkt po punkcie do wszystkich zarzutów skarżących i nie zasłaniał się w żadnym miejscu ograniczeniami swojej jurysdykcji, a dodatkowo zbadał też rzetelność postępowania administracyjnego i wytknął organom pewne uchybienia, mimo że nie miały one wpływu na prawidłowość ostatecznego rozstrzygnięcia. Trybunał uznał więc, że NSA badał w istocie celowość podjętych decyzji, w przeciwieństwie do twierdzeń skarżących, że kontrola sprawy była ściśle ograniczona do badania zgodności z prawem. W podsumowaniu Trybunał stwierdził, że zakres kontroli wykonywanej przez NSA był wystarczający dla spełnienia wymogów art. 6 ust. 1 EKPC.

Analiza orzecznictwa z lat 80 i 90 XX w. (w tym m.in. wskazanych wcześniej orzeczeń) skłania do stwierdzenia, że „w uzasadnieniach swoich orzeczeń NSA powoływał te normy prawa międzynarodowego, które powinny być uwzględniane przy stosowaniu prawa wewnętrznego (w szczególności chroniąc prawo jednostki do rozpatrywania jej sprawy przez niezawisły sąd). W tym okresie funkcjonowania NSA stosowanie przez ten Sąd norm prawa międzynarodowego przy sprawowaniu kontroli zgodności z prawem decyzji administracyjnych miało miejsce w dwóch sytuacjach. Pierwsza była związana z tym, że wiele przepisów prawa międzynarodowego wprost zastrzegało pierwszeństwo niektórych jego norm (przepisów lub zwyczaju) przed prawem wewnętrznym i wobec tego prawidłowo można było osądzić sprawę, stosując normy prawne obu rodzajów. Sytuacja druga występowała wówczas, gdy sąd administracyjny poszukiwał bardziej generalnej reguły jako podstawy oceny zgodności decyzji z całym porządkiem prawnym. W tym drugim przypadku sąd administracyjny musiał wspierać uzasadnienia swoich orzeczeń poglądami doktryny, aby móc zastosować normę prawa międzynarodowego, a nie wyłącznie przepisy prawa wewnętrznego”<sup>35</sup>.

Europejskie standardy ochrony praw jednostki miały wpływ także na kształtowanie struktury i poszczególne instytucje polskiego postępowania sądownoadministracyjnego. Odnosząc do struktury warto wskazać, że dla większości doktryny<sup>36</sup> już na początku lat 90. XX w. oczywiste było, iż „wzorców struktury sądownictwa administracyjnego poszukiwać można w istniejących już dłuższy czas systemach państw europejskich. [...] Ewolucja ustrojowa Polski, zabiegi o członkostwo organizacji międzynarodowych, podpisanie i przystąpienie do wielu konwencji świadczą raczej o tendencjach unifikacyjnych, a nie izolacionizmie. Warunkiem integracji naszego kraju ze Wspólnotą Europejską jest wypełnianie szeregu standardów, a przecież nic nie stoi na przeszkodzie, by doń zaliczyć określoną strukturę sądownictwa jako gwarancję ochrony praw obywatelskich. W większości państw zachodnioeuropejskich istnieje rozbudowany system sądownictwa administracyjnego sprawdzający się w praktyce”<sup>37</sup>. Europejskie inspi-

racje towarzyszyły również kreowaniu niektórych instytucji procesowych uregulowanych w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przykładowo, mając na uwadze gwarantowaną konstytucyjnie (jak też przez EKPC) powszechną dostępność do wymiaru sprawiedliwości, polski prawodawca poszukiwał rozwiązań, które minimalizowałyby przewlekłość postępowania wywołaną znaczną ilością spraw, które będą trafiać do sądów administracyjnych<sup>38</sup>. Z tego powodu m.in. w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (w rozdziale 8 działu III p.p.s.a.) wprowadzono postępowanie mediacyjne i uproszczone, zalecane również przez dyrektywy Komitetu Ministrów Rady Europy<sup>39</sup>.

#### 4. Wnioski

Przesądając o zasadniczych elementach modelu sądownictwa administracyjnego w Polsce, ustrojodawca miał na celu zapewnienie efektywności prawa do sądu, zgodnie z art. 6 EKPC oraz art. 45 Konstytucji. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że źródłem „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego”, rozumianego jako prawo każdej jednostki ludzkiej do korzystania z ochrony swych praw podmiotowych na drodze postępowania sądowego, w którym przestrzegane są odpowiednie gwarancje proceduralne<sup>40</sup>, są zarówno uregulowania prawnomiędzynarodowe, jak i normy prawa wewnętrznego. Innymi słowy, Polska, jak każde inne europejskie państwo demokratyczne, zobowiązana jest do urzeczywistnienia „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego” na podstawie regulacji zawartej w art. 14 MPPOiP, a także art. 6 EKPC, jednak zbliżony (a w niektórych aspektach nawet wyższy<sup>41</sup>) standard ochrony praw jednostki dałoby się wywieść z ideologii demokratycznego państwa prawnego, a tym samym z art. 1 Konstytucji<sup>42</sup>.

Wobec powyższego, nie umniejszając wpływu europejskich standardów ochrony praw jednostki na kształtowanie się polskiego modelu sądowej kontroli administracji, w 100-lecie rocznicę utworzenia NTA warto wskazać, że wpływ na współczesny kształt sądowej kontroli administracji w Polsce miała jednak przede wszystkim konieczność doprowadzenia do wykonania postanowień art. 236 ust. 2 Konstytucji, które nakazywały uchwalenie, przed upływem 5 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji, ustaw wprowadzających w życie art. 176 ust. 1 Konstytucji w zakresie dotyczącym postępowania przed sądami administracyjnymi. Ten przepis stanowi, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Oznacza to,

35 R. Hauser, *Dziesięciolecie przekształceń ustrojowych Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego orzecznictwa*, „Samorząd Terytorialny” 2000/1, s. 39–40; por. też uchwała NSA z 23.03.1998 r., OPS 10/97, ONSA 1998/3, poz. 75.

36 Odmiennie J. Kapera, *Sądownictwo administracyjne w Polsce a kwestia dwuinstancyjności*, „Samorząd Terytorialny” 1992/1–2, s. 48.

37 R. Sawuła, *Sądownictwo administracyjne w Polsce a kwestia dwuinstancyjności*, „Samorząd Terytorialny” 1992/6, s. 62–63 i powoływane przez niego: L. Garlicki (red.), *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1990 [passim]; oraz: W. Brohm, *Administracja Republiki Federalnej Niemiec*, Ossolineum 1983, s. 120–146.

38 R. Hauser, *Sporów o dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne ciąg dalszy*, „Państwo i Prawo” 2003/11, s. 25.

39 Por. rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (2001) 9 z 5.09.2001 r. o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych między organami administracji a stronami prywatnymi, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805e2b59](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e2b59) (dostęp: 27.09.2022 r.) oraz rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (86) 12 z 16.09.1986 r. w sprawie środków zapobiegających nadmiernemu obciążeniu sądów i ograniczających to obciążenie [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016804f7b86](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804f7b86) (dostęp: 27.09.2022 r.).

40 A. Zieliński, *Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego”*, „Państwo i Prawo” 1992/7, s. 15.

41 Por. L. Leszczyński, *O usprawnianiu postępowania przed sądami administracyjnymi (kilka uwag w związku z reformą)* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 224.

42 A. Zieliński, *Postępowanie...*, s. 17.

że ustrój sądów administracyjnych oraz postępowanie w sprawach rozpoznawanych przez sądy administracyjne (procedura) powinny być ukształtowane tak, aby zapewnić realizację zasady dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Kierunek zrealizowanych unormowań wyznaczył także art. 175 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości, oraz art. 184 Konstytucji określający zadania sądów administracyjnych<sup>43</sup>. Można zatem stwierdzić, że polski model sądowej kontroli administracji czerpie ze stuletnich polskich tradycji prawnych, jednocześnie odwołując się do uniwersalnych, europejskich standardów ochrony praw jednostki.

## Bibliografia / References

- Brohm W., *Administracja Republiki Federalnej Niemiec*, Ossolineum 1983.
- Borkowski J., *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym*, cz. 1, „Monitor Prawniczy” 2003/7.
- Chlebny J., *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2005/12.
- Garlicki L. (red.), *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1990.
- Hauser R., *Dziesięciolecie przekształceń ustrojowych Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego orzecznictwa*, „Samorząd Terytorialny” 2000/1.
- Hauser R., *Sporów o dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne ciąg dalszy*, „Państwo i Prawo” 2003/11.
- Hauser R., *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999/12.
- Izdebski H., *Sądownictwo administracyjne w Europie*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007/4.
- Janowicz Z., *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Poznań 1988.
- Kapera J., *Sądownictwo administracyjne w Polsce a kwestia dwuinstancyjności*, „Samorząd Terytorialny” 1992/1–2.
- Kowalski M., *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019.
- Langrod J., *Zarys sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 1925.
- Leszczyński L., *O usprawnianiu postępowania przed sądami administracyjnymi (kilka uwag w związku z reformą)* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003.
- Maisel W., *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa–Poznań 1976.
- Sawuła R., *Sądownictwo administracyjne w Polsce a kwestia dwuinstancyjności*, „Samorząd Terytorialny” 1992/6.

43 Art. 184 Konstytucji: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Zob. R. Hauser, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999/12, s. 21–22.

Sieniawska K., Pęksa W., *Kontrola aktów administracji w postępowaniu administracyjnym i sądownictwie administracyjnym w Europie Zachodniej*, „Casus” 2002/2.

Sieniawska K., Skonieczny P., *Pojęcie „sądu administracyjnego” w Europejskiej Konwencji o Ochronie praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, „Casus” 1999/2.

Taras W., Wróbel A., *Zarys koncepcji państwa prawnego w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Biuletyn RPO. Materiały” 1991/7.

Witkowski W., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Warszawa 1984.

Zieliński A., *Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego”*, „Państwo i Prawo” 1992/7.

Zieliński A., *Wpływ Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka na przemiany prawno-ustrojowe w Polsce* [w:] *Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka, standard prawa i jego realizacja a przyszłe wyzwania*, red. R. Wieruszewski, R. Hliwa, Poznań 2002.

## Abstract

prof. dr hab. Roman Hauser

The author is professor emeritus of the Adam Mickiewicz University in Poznan, Poland, and a judge of the Supreme Administrative Court of the Republic of Poland (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4331-1418>).

dr hab. Wojciech Sawczyn,

professor of the Adam Mickiewicz University in Poznan

The author is a professor at the Department of Administrative and Administrative Judicial Procedure, Faculty of Law and Administration, Adam Mickiewicz University in Poznan, Poland, and a member of the Judicial Decisions Bureau of the Supreme Administrative Court of the Republic of Poland (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2228-4000>).

Authors' contributions:

Roman Hauser – 50%

Wojciech Sawczyn – 50%

## Influence of European Standards of Protection of Individual's Rights on the Emergence of the Polish Model of Judicial Review of Administration

**Keywords:** right to a tribunal, Polish model of administrative judiciary, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Polish constitutions

*This article aims to show the influence of European standards of protection of individual's rights on the emergence of the Polish model of judicial review of administration. The authors attempt to demonstrate that European standards have had (and still have) influence on both the manner of deciding cases in administrative judicial procedure and on the form of certain procedural mechanisms. At the same time – on the centenary of establishment of the Supreme Administrative Tribunal – it is worthwhile to stress that European standards are, for the most part, identical to national standards stemming from the constitution and Polish legal tradition.*