

dr MALWINA JAWORSKA
asystent WSA we Wrocławiu

EUROPEJSKA KONWENCJA O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

1. Ratyfikacja Konwencji w systemie funkcjonowania sądownictwa administracyjnego

W systemie ochrony praw człowieka Rady Europy fundamentalną rolę przypisać należy podpisanej 4 listopada 1950 r. w Rzymie Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹, będącej narzędziem w dążeniu do osiągnięcia jedności między państwami członkami w kształtowaniu i poszanowaniu standardów ochrony praw jednostki. Jej istota sprowadza się do określenia chronionych praw oraz zobowiązania państw-stron jej przestrzegania w podejmowanych przez nie działaniach wobec podmiotów korzystających z praw konwencyjnych².

Bezpośrednią konsekwencją ratyfikowania przez Polskę w 1993 r. Konwencji jest konieczność uwzględniania tak przez ustawodawcę oraz organy administracji publicznej, jak i sądy³, które sprawują w Rzeczypospolitej Polskiej wymiar sprawiedliwości⁴, jej treści oraz dorobku orzeczniczego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka chroniącego efektywnych i konkretnych praw z uwzględnieniem dokonujących się wraz z upływem czasu zmian w społeczeństwach⁵. Konieczność respektowania w prawie wewnętrznym standardów konwencyjnych wynika z obowiązku Polski poszanowania międzynarodowych zobowiązań i wymogu dbałości o spójność porządku prawnego kształtowanego przez prawo wewnętrzne oraz – w dopuszczonym przez postanowienia Konstytucji zakresie – umowy międzynarodowe i prawo ponadnarodowe w celu wyeliminowania ewentualnych „rozbieżności między prawem (treścią przepisów, zasadami prawa, standardami prawa) kształtowanymi przez

1 Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej: Konwencja.

2 L. Leszczyński, *Europejska Konwencja Praw Człowieka*, [w:] L. Leszczyński, B. Liżewski, *Ochrona praw człowieka w Europie. Szkic Zagadnień podstawowych*, Lublin 2008, s. 34.

3 Z. Wiśniewski, *Postępowanie sądowo-administracyjne w świetle standardów międzynarodowych*, [w:] *Europejska przestrzeń sądowa*, red. A. Frąckowiak-Adamska i R. Grzeszczak, Wrocław 2010, s. 106.

4 Art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP.

5 Z. Cichoń, *Europejska Konwencja Praw Człowieka nadal najskuteczniejszym na świecie instrumentem ochrony prawa człowieka (w 55. rocznicę podpisania Konwencji)*, „Palestra” 2005, nr 11–12, s. 179.

różne ośrodki orzekania o obowiązywaniu prawa, organami stosującymi i interpretującymi prawo”⁶. Tym samym w procesie stosowania prawa organy zobowiązane są do uwzględniania źródeł prawa międzynarodowego mających zastosowanie w konkretnej sprawie⁷.

Przyjęte w Konwencji standardy wraz z orzecznictwem Trybunału Strasburskiego oddziałują na praktykę stosowania prawa, sposób postrzegania poszczególnych kwestii prawa wewnętrznego przez organy krajowe, w tym sądy administracyjne. Dokonując wykładni prawa sądy zobowiązane są nie tylko do uwzględniania „sfery wartości aksjologicznych leżących u podstaw rodzimego systemu prawa, ale ustalając stan prawny w konkretnej sprawie winny konfrontować przepisy rodzime ze wskazaniami międzynarodowych regulacji”⁸. W ocenie Michała Balcerzaka „Wpływ prawa międzynarodowego praw człowieka na interpretację norm w polskim porządku prawnym polega przede wszystkim na uwzględnieniu [...] zasady przychylności wobec prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji) w praktyce orzeczniczej sądów i innych organów władzy publicznej. Stosowanie zasady przychylności oznacza m.in. interpretowanie prawa krajowego z wykorzystaniem dorobku orzeczniczego organów międzynarodowych, wypracowanego na tle tożsamy standardów ochrony praw człowieka”⁹. Uwzględnianie przyjętych standardów konwencyjnych i orzecznictwa Trybunału, które pełni funkcję dyrektyw interpretacyjnych dla sądów krajowych przy stosowaniu i interpretacji przepisów prawa wewnętrznego, wpisuje się w obowiązek przestrzegania przepisów konwencyjnych, które należy interpretować zgodnie ze wskazaniami Trybunału Strasburskiego¹⁰. Oczywiście ciążyący na organach stosujących prawo obowiązek zagwarantowania efektywnej realizacji norm prawa międzynarodowego i honorowania orzecznictwa sądów międzynarodowych zależy w znacznej mierze „od gotowości sędziego krajowego, aby akty prawa międzynarodowego stosować. Bowiem to właśnie sędzia ma tu głos decydujący albo samemu aplikując taki akt, albo orzekając o skutkach jego niestosowania (stosowania) przez inne organy wewnętrzne”¹¹.

Związanie Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nie pozostało oczywiście bez wpływu na praktykę orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, które zgodnie z art. 184 Konstytucji RP: „sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności

6 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2004 r., P 8/04, OTK-A 92/9/2004.

7 P. Sarnecki, *Komentarz do art. 9, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 2; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 101.

8 A. Redelbach, *Europejska Konwencja Praw Człowieka w polskim wymiarze sprawiedliwości*, Poznań 1997, s. 30.

9 M. Balcerzak, *Zobowiązania międzynarodowe w dziedzinie praw człowieka a krajowy porządek prawny*, [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, Rafał Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010, s. 100–101.

10 A. Wróbel, *Komentarz do art. 46 Konwencji, [w:] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 19–59 oraz protokołów dodatkowych*, red. L. Garlicki, Warszawa 2011, s. 404.

11 E. Łętowska, *Zapewnienie skuteczności orzeczeniom sądów międzynarodowych, [w:] Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 36.

administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Rozwijając i precyzując określony przez ustrojodawcę model funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, prawodawca w art. 1 par. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych wskazał, że „sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej”¹². Sprawowana przy tym przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji publicznej „obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;
- 4) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa;
 - 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach;
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt. 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4a”¹³.

„Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach”¹⁴.

W granicach tak zakreślonej kognicji sądy administracyjne, dekodując mające zastosowanie w sprawie normy, powinny uwzględniać nie tylko regulacje krajowe, ale też prawo Unii Europejskiej wraz z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz prawo międzynarodowe. Przyjęty w polskim systemie model stosowania przez sądy administracyjne prawa w ramach sprawowanej kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem materialnym, procesowym i ustrojowym kreuje obowiązek uwzględniania norm Konwencji wraz z judykaturą Trybunału Strasburskiego, jak również uprawnia do odwoływania się do tzw. *soft law* – na przykład dokumentów Rady Europy¹⁵. Prawidłowo przeprowa-

12 Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.

13 Art. 3 par. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej: p.p.s.a.

14 Art. 3 par. 3 p.p.s.a.

15 K. Strzępek, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w najnowszym*

dzana przez niniejsze sądy ocena legalności zaskarżonego aktu, czynności, bezczynności, przewlekłego prowadzenia postępowania wymaga więc odniesienia się do mających zastosowanie w konkretnej sprawie praw konwencyjnych, a szczególnie istotne jest to, aby postępowanie przed sądami administracyjnymi nie naruszało zagwarantowanego w art. 6 ust. 1 Konwencji prawa do rzetelnego procesu sądowego, które nie tylko uprawnia do przedstawienia sądowi sprawy, ale wręcz – z uwagi na konieczność jego zapewnienia w tych wszystkich sprawach, w których wolności i uprawnienia jednostki są zagrożone¹⁶ – wprowadza zakaz odmowy dostępu do ochrony sądowej¹⁷. Niniejsza norma konwencyjna określa także fundamentalne przymioty judykatury, które wyróżniają ją od legislatury i egzekutywy¹⁸, oraz w sposób mocno rozbudowany statuuje gwarancje rzetelnego procesu. Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 1 Konwencji: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości”.

Brak wprost odniesienia w powyższym przepisie do praw i obowiązków o charakterze administracyjnym nie oznacza, że konieczność zapewnienia jednostce rzetelnego procesu została w tej materii wyłączona. Podkreślić však należy, że użyty w powyższym przepisie termin prawa i obowiązki o charakterze cywilnym stanowi pojęcie autonomiczne, interpretowany jest bardzo szeroko i nie jest rozstrzygające to, że określona kwestia w prawie krajowym poddana jest prawu publicznemu. Decydujące znaczenie ma tu skutek tego prawa, a nie jego przypisanie do określonej sfery prawnej¹⁹. Europejski Trybunał Praw Człowieka cywilny charakter praw i obowiązków odnosi bowiem do wszystkich tych postępowań, których rezultat mógłby być rozstrzygający dla prywatnych praw i obowiązków poprzez wpływ na prawo obowiązujące w danym państwie²⁰. Tym samym sądy administracyjne muszą mieć na względzie, że zakresem przedmiotowym konwencyjnej formuły prawa do

orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, [w:] Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. T. 2. Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej i OBWE, red. J. Jaskiernia, Toruń 2012, s. 176–179.

16 S. Foster, *Human Rights and Civil Liberties*, 2008, s. 245–246.

17 Orzeczenie ETPCz z dnia 26 października 1984 r., skarga nr 9186/80, De Cubber p. Belgii, www.echr.coe.int (22.02.2013).

18 Ch. Rozakis, *The Right to a Fair Trial in Civil Cases*, „Judicial Studies Institute Journal” 2004, vol. 4, s. 96.

19 P. Hofmański, A. Wróbel, *Komentarz do art. 6 Konwencji, [w:] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 19–59 oraz protokołów dodatkowych*, red. L. Garlicki, Warszawa 2011, s. 254–260.

20 A. Pagiela, *Zasada „Fair Trial” w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjalny” 2003, nr 2, s. 127.

rzetelnego procesu objęto wszystkie te regulacje, które jakkolwiek w sposób bezpośredni nie są powiązane z prawami lub obowiązkami o charakterze cywilnym, to jednak mają dla nich istotne znaczenie²¹.

Powyższe oznacza, że nie we wszystkich sprawach rozpoznawanych i rozstrzyganych przez sądy administracyjne art. 6 ust. 1 Konwencji będzie miał zastosowanie. Generalnie przyjmuje się, że konwencyjna formuła prawa do rzetelnego procesu sądowego znajduje zastosowanie na przykład: w sporach w przedmiocie działań organów administracji, które mają bezpośredni wpływ na korzystanie z prawa własności (np. wywłaszczenie, planowanie przestrzenne), w sferze prawa podejmowania działalności gospodarczej i interesów gospodarczych (np. odmowa wydania licencji, cofnięcie licencji, prawa z patentów), przy prawie do świadczeń z tytułu niepełnosprawności, zasiłku dla bezrobotnych. Nie znajdzie już jednak zastosowania przy kontroli legalności decyzji w przedmiocie wjazdu, pobytu, deportacji cudzoziemców, chociaż może ona wywoływać konsekwencje w sferze życia prywatnego oraz możliwości zatrudnienia. Poza zakresem przedmiotowym normy konwencyjnej pozostają także kwestie związane z prawem dostępu do informacji publicznej, jak również te dotyczące obowiązków podatkowych i innych zobowiązań, które stanowią część obowiązków obywatelskich²². Jednakże w postanowieniu z dnia 22 stycznia 2008 r. referendarz sądowy, orzekając w przedmiocie przyznania prawa pomocy, zauważył, że z uwagi na tożsamość dóbr chronionych w art. 6 Konwencji i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, szerszy niż konwencyjny zakres przedmiotowy konstytucyjnej formuły prawa do sądu, obowiązek respektowania zasady równości i pewności prawa, „wskazane jest uwzględnianie przez podmioty orzekające dorobku Trybunału w zakresie prawa do Sądu, także jeżeli chodzi o sprawy, które nie mieszczą się w zakresie zwrotu sprawa cywilna z art. 6 Konwencji. Przyjęcie odmiennego poglądu mogłoby być przyczyną nieuzasadnionego zróżnicowania orzecznictwa w zakresie prawa pomocy w podobnych sprawach administracyjnych rozstrzyganych przez Sąd Administracyjny”²³.

2. Konwencyjna formuła prawa do rzetelnego procesu w orzecznictwie sądowniczym

W orzecznictwie sądowniczym konwencyjna formuła prawa do rzetelnego postępowania sądowego odgrywa istotną rolę i bardzo często przywoływana jest w motywach pisemnych podjętych orzeczeń. Przeanalizowanie jednakże wszystkich rozstrzygnięć, zawierających odwołanie do powyższej normy, wychodziłoby poza granice niniejszego opracowania. Z tego też względu w tym miejscu omówione zostaną orzeczenia poruszające zagadnienia, w których standardy konwencyjne wraz

21 M.A. Nowicki, *Komentarz do art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Lex/el.

22 P. Hofmański, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 266–274.

23 Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 22 stycznia 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 2173/07, CBOSA (24.10.2013); podobnie: postanowienie WSA w Warszawie z dnia 22 stycznia 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 2173/07, CBOSA (24.10.2013); postanowienie WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 2793/06, CBOSA (24.10.2013); postanowienie WSA w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 2055/07, CBOSA (24.10.2013).

z orzecnictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka szczególnie mocno oddziaływały na sposób postrzegania prawa do skutecznej ochrony sądowej jako jednego z fundamentalnych uprawnień jednostki.

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że sądy administracyjne istotną wagę zwracają na określony w art. 6 ust. 1 Konwencji obowiązek „rozpatrzenia [...] sprawy w rozsądnym terminie”, który w prawie krajowym – jako wymóg rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki – określony został również w art. 45 Konstytucji RP. W polskim systemie prawnym zapewnieniu sprawności postępowania służy ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki²⁴.

Generalnie w orzecnictwie sądowoadministracyjnym podzielany jest pogląd Trybunału Strasburskiego wyrażony w wyroku Airey przeciwko Irlandii i Mozera de Azevedo przeciwko Portugalii, że zagwarantowanie efektywnego dostępu do sądu przejawiające się także w bezzwłocznym rozpatrzeniu sprawy mieści się w kategorii obowiązków państwa, a wymiar sprawiedliwości tylko wtedy prawidłowo wypełni przypisane mu funkcje, gdy oczekiwanie na końcowy werdykt nie będzie nadmiernie długie. Każda bowiem zwłoka może osłabić jego skuteczność i wiarygodność²⁵. Natomiast w wyroku z dnia 26 listopada 2004 r. Naczelny Sąd Administracyjny, powołując się na wyrok Trybunału Strasburskiego z dnia 27 czerwca 2000 r., Frydlander przeciwko Francji, oraz wyrok z dnia 27 kwietnia 2004 r. Krzewicki przeciwko Polsce, przyjął za Trybunałem, że ocena, czy czas trwania postępowania mieścił się w rozsądnym terminie, musi odbywać się przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy²⁶, jednakże konieczne jest także zważenie na przeciętny czas oczekiwania na rozpatrzenie sprawy w prawidłowo funkcjonującym sądzie. Zobligowanie bowiem państw-strony do zorganizowania sądownictwa w sposób gwarantujący rozstrzygnięcie sprawy w rozsądnym terminie, oznacza, że „nie można [...] bronić się przed zarzutem przewlekłości postępowania sądowego wskazując na trudne warunki wymiaru sprawiedliwości (ekonomiczne, organizacyjne czy kadrowe)”²⁷.

Postanowienia Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wraz z dorobkiem orzecznictwem Trybunału Strasburskiego znajdują w orzecnictwie sądowoadministracyjnym zastosowanie nie tylko przy orzekaniu co do przewlekłości postępowania sądowego, ale również przy ocenie zaskarżonej do sądu przewlekłości postępowania prowadzonego przez organy administracji publicznej, o której mowa w art. 3 par. 2 pkt 8 p.p.s.a.²⁸. W wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, rozpoznając skargę na przewlekłe

24 Dz. U. z 2004 r. Nr 179, poz. 1843 ze zm.

25 Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 1879/04, CBO-SA (24.10.2013).

26 Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2004 r., sygn. akt GPP 1/04, CBOSA (24.10.2013); podobnie NSA w wyroku z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. akt I GPP 3/05, CBOSA (24.10.2013).

27 Wyrok NSA z 26 listopada 2004 r., sygn. akt GPP 1/04, CBOSA (24.10.2013).

28 W brzmieniu ustalonym przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 i Nr 76, poz. 409), która weszła w życie z dniem 11 kwietnia 2011 r.

prorowadzenie przez Wojewodę postępowania w przedmiocie ustalenia odszkodowania za grunty przejęte z mocy prawa przez Skarb Państwa, wskazał, że przy rozstrzygnięciu, czy w niniejszej sprawie miało miejsce przewlekłe prowadzenie postępowania, należy uwzględnić orzeczenia Trybunału w Strasburgu wydawane na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji, a zwłaszcza wyrok z dnia 1 lutego 2005 r. w sprawie Beller przeciwko Polsce, w którym wyrażono pogląd, że przy ocenie zachowania rozsądnego terminu rozpatrzenia sprawy należy uwzględnić okoliczności konkretnej sprawy oraz opierać się na takich kryteriach jak: ocena stopnia złożoności i zawłości sprawy, postępowanie stron i właściwych organów państwa, waga rozstrzygnięcia sprawy dla sytuacji skarżącego²⁹. Powoływanie się w tym miejscu na konwencyjną gwarancję rozstrzygnięcia przez sąd sprawy w rozsądnym terminie zapewne wiąże się z tym, że – jak wskazuje Zbigniew Kmiecik – „żaden z przepisów konwencji nie stwarza umocowania do kwestionowania przewlekłości postępowania administracyjnego traktowanego w sposób autonomiczny, czyli w oderwaniu od postępowania sądowego. Według utrwalonej już linii orzeczniczej ETPCz, rozpoznając skargę na naruszenie zdefiniowanego w art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie, bierze się jednak pod uwagę wstępne postępowanie administracyjne, warunkujące uruchomienie postępowania sądowego (*administrative preliminary proceedings*), oraz postępowanie prowadzone w celu wykonania uwzględniającego środek zaskarżenia orzeczenia³⁰.

Na gruncie postępowania sądownoadministracyjnego bardzo często zwraca się także szczególną uwagę na akcentowany w orzecznictwie Trybunału Strasburskiego zakaz zamykania drogi sądowej z powodu braku możliwości opłaty kosztów sądowych, wywodząc, że naruszeniem prawa do rzetelnego procesu sądowego będzie wprowadzenie wymogu ponoszenia kosztów, które obiektywnie uniemożliwiają poddanie sprawy pod rozstrzygnięcie sądu³¹. Szczególnie mocno problem ten jest akcentowany w orzeczeniach rozstrzygających w przedmiocie przyznania prawa pomocy³², stanowiącego instytucję mającą na celu zapewnienie dostępu do sądu osobom, które nie są w stanie ponieść wymaganych kosztów sądowych, w tym nie mogą sprostać obowiązкови uiszczenia wpisu sądowego³³. W postanowieniu z dnia 7 kwiet-

29 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SAB/OI, CBOSA (25.10.2013); wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SAB/OI 6/12, CBOSA (25.10.2013); wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SAB/OI 20/12, CBOSA (25.10.2013); wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SAB/OI 18/12, CBOSA (25.10.2013); podobnie: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. akt II SAB/Wr 20/12, CBOSA (25.10.2013); wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 marca 2013 r., sygn. akt II SAB/GI 60/12, CBOSA (25.10.2013); wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 marca 2013 r., sygn. akt II SAB/GI 61/12; CBOSA (25.10.2013).

30 Z. Kmiecik, *Przewlekłość postępowania administracyjnego w świetle ustaleń europejskiego case law*, [w:] *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga, Warszawa 2010–2011, s. 117–118.

31 B. Dauter, *Zwolnienia od kosztów sądowych*, [w:] S. Babiarz, B. Dauter, M. Niezgodka Medek, *Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądownoadministracyjnych*, Warszawa 2009, s. 271–272.

32 Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 9 lutego 2012 r., sygn. akt II SAB/OI 154/11, CBOSA (24.10.2013).

33 Zgodnie z art. 220 par. 1 zd. pierwsze p.p.s.a.: „Sąd nie podejmie żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie zostanie uiszczona należna opłata”. Natomiast w myśl art. 230 par. 1 p.p.s.a. „Od

nia 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny, przywołując wyrok Europejskiego Trybunału w Strasburgu zapadły w sprawie Brualla Gómez de la Torre przeciwko Hiszpanii, podkreślił, że dokonując oceny zasadności wniosku o przyznanie prawa pomocy, należy rozważyć i zachować odpowiednią proporcję między interesem państwa w pobieraniu opłat za rozstrzyganie spraw, a interesem strony w dochodzeniu praw przed sądem³⁴. Sądy administracyjne nie mają wątpliwości, że wymóg ponoszenia kosztów sądowych stanowi jedno z ograniczeń prawa do skutecznej ochrony sądowej, ale podkreślają jednocześnie, że ograniczenie prawa dostępu jednostki do sądu nie będzie uchybiać konwencyjnej formule prawa do rzetelnego procesu, w przypadku gdy nie narusza jego istoty, zmierza do realizacji uzasadnionego prawnie celu oraz zachowana zostaje relacja proporcjonalności między stosowanymi środkami a zamierzonym celem. Tym samym, interpretując celowość funkcjonowania instytucji prawa pomocy, dochodzą do przekonania, że sama ograniczona ilość środków publicznych przeznaczonych na udzielenie prawa pomocy wymaga stworzenia systemu selekcji pozbawionego arbitralności, dysproporcjonalności i nie rzutującego na istotę prawa do sądu³⁵.

Na uwagę zasługuje także postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 maja 2008 r., w którym referendarz sądowy, orzekając o przyznaniu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu i odwołując się do wyroku Trybunału Strasburskiego zapadłego w sprawie Artico przeciwko Włochom, zauważył, że art. 6 Konwencji gwarantuje też – w określonych sytuacjach – prawo do korzystania z profesjonalnej pomocy prawnej (a nie tylko wyznaczania profesjonalnego pełnomocnika), co wiąże się m.in. z tym, że państwo odpowiedzialne jest za sposób, w jaki pomoc prawna jest świadczona. Tym samym, przyjmując, że Konwencja statuuje prawa, które „są realne i skuteczne, a nie tylko teoretyczne i iluzoryczne”, referendarz doszedł do przekonania, że w sytuacji, gdy świadczona pomoc prawna jest z jakichkolwiek względów niewystarczająca, obowiązkiem władz jest spowodowanie, aby profesjonalny pełnomocnik należycie wypełniał swoje obowiązki, ewentualnie dokonanie zmiany pełnomocnika, a uzależnienie przyznania z urzędu wynagrodzenia od sposobu prowadzenia sprawy, o którym mowa w art. 250 p.p.s.a³⁶, oraz związany z tym wymóg analizy działań pełnomocnika stanowi konstrukcję, która gwarantuje pełnię realizacji prawa do sądu, o którym mowa w art. 6 Konwencji³⁷.

pism wszczynających postępowanie przed sądem administracyjnym w danej instancji pobiera się wpis stosunkowy lub stały”.

34 Postanowienie NSA z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OZ 239/11, CBOSA (23.10.2013).

35 Postanowienie NSA z dnia 11 maja 2010 r., sygn. akt I GZ 119/10, CBOSA (24.10.2013); postanowienie NSA z dnia 18 maja 2010 r., sygn. akt I GZ 126/10, CBOSA (24.10.2013); postanowienie NSA z dnia 18 maja 2010 r., sygn. akt I GZ 127/10, CBOSA (24.10.2013); postanowienie NSA z dnia 11 maja 2010 r., sygn. akt I GZ 118/10, CBOSA (24.10.2013); postanowienie NSA z dnia 11 maja 2010 r., sygn. akt I GZ 120/10, CBOSA (24.10.2013).

36 Zgodnie z jego brzmieniem: „Wyznaczony adwokat, radca prawny, doradca podatkowy albo rzecznik patentowy otrzymuje wynagrodzenie odpowiednio według zasad określonych w przepisach o opłatach za czynności adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych albo rzeczników patentowych w zakresie ponoszenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej oraz zwrotu niezbędnych i udokumentowanych wydatków”.

37 Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 8 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 2216/07, CBOSA

Wreszcie konwencyjna formuła prawa do rzetelnego postępowania sądowego odgrywa istotną rolę w rozstrzygnięciach sądów administracyjnych w przedmiocie wyłączenia sędziego. Określony bowiem w Konwencji standard prawa do bezstronnego sądu i prezentowany przez Europejski Trybunał Praw Człowieka pogląd co do konieczności rozróżnienia bezstronności obiektywnej i subiektywnej został w pełni zaaprobowany w orzecznictwie sądów administracyjnych. Z tego też względu w orzecznictwie sądowoadministracyjnym znajduje zastosowanie pogląd Trybunału Strasburskiego wyrażony m.in. w sprawie Piersack przeciwko Belgii; w sprawie De Cubber przeciwko Belgii, czy też sprawie Thorgeirson przeciwko Islandii, że bezstronność „należy pojmować tak w oparciu o kryterium subiektywne – rozumiane jako osobiste przekonanie sędziego w danej sprawie, jak i w oparciu o kryterium obiektywne, to jest ustalając, czy sędzia spełniał wystarczające gwarancje umożliwiające wyłączenie jakichkolwiek uzasadnionych wątpliwości w tej mierze”³⁸. Tym samym sądy administracyjne uznają, że istota bezstronności nie sprowadza się tylko i wyłącznie do tego, aby zachowanie sędziego orzekającego w sprawie było zawsze rzeczywiście zgodne z przyjętymi standardami niezawisłości i bezstronności, ale również aby odpowiadało im w odbiorze zewnętrznego obserwatora, co też służy budowaniu zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości. Wskazany bowiem aspekt zewnętrzny jest równie ważny, co wewnętrzne przekonanie sędziego co do możliwości rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy bez stwarzania korzystniejszej sytuacji jednej ze stron³⁹.

3. Standardy konwencyjne w świetle wybranych problemów orzeczniczych sądów administracyjnych

Odwoływanie się przez sądy administracyjne do standardów konwencyjnych nie sprowadza się tylko do stosowania art. 6 ust. 1 Konwencji. Poddając bowiem analizie orzecznictwo sądów administracyjnych w aspekcie stosowania przez nie norm Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, przychodzi zauważyć, że bardzo mocno w judykaturze tychże sądów akcentowana jest także konieczność poszanowania art. 1 Protokołu Nr 1⁴⁰, który gwarantuje poszanowanie mienia, stanowi o możliwości jego pozbawienia pod pewnymi warunkami

(24.10.2013); podobnie: postanowienie WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 1468/07, CBOSA (24.10.2013).

- 38 Wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt II FSK 1695/10, CBOSA (25.10.2013).
- 39 Postanowienie NSA z dnia 16 stycznia 2009 r., sygn. akt I OZ 956/08, CBOSA (25.10.2013); wyrok NSA z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 680/12, CBOSA (25.10.2013); wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Gl 17/13; CBOSA (25.10.2013); wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 marca 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 1222/11, CBOSA (25.10.2013); postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 23 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Gl 28/09, CBOSA (25.10.2013); uchwała NSA z dnia 23 maja 2005 r., sygn. akt I OPS 3/05, CBOSA (25.10.2013); wyrok NSA z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 877/09, CBOSA (25.10.2013).
- 40 Zgodnie z jego brzmieniem: „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez prawo oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takiego prawa, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności

mi oraz uprawnia państwa do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym⁴¹. Zagadnienie ochrony własności w świetle standardów konwencyjnych budzi również znaczne zainteresowanie w piśmiennictwie⁴².

Odwolanie do art. 1 Protokołu Nr 1 można zauważyć chociażby przy rozstrzygnięciu spraw w przedmiocie prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁴³. Dokonując wykładni postanowień ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁴, sądy administracyjne akcentują, że jej uchwalenie pozostaje w związku z wyrokiem Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie Broniowski przeciwko Polsce, w którym stwierdził, że nastąpiło naruszenie prawa skarżącego do poszanowania własności, a związane jest to z nieprawidłowym funkcjonowaniem krajowego prawodawstwa i praktyki, u podstaw którego leży brak zapewnienia skutecznego mechanizmu realizacji uprawnień Zabuzan. Trybunał zaznaczył przy tym, że ograniczenia w wymiarze odszkodowań za pozostawione mienie uzasadnia częściowo stan finansów publicznych oraz reforma polityczna i ekonomiczna kraju, jednak skala mających miejsce ograniczeń wymiaru odszkodowania nie znajduje uzasadnienia w art. 1 Protokołu nr 1 Konwencji. Europejski Trybunał Praw Człowieka krytycznie też odniósł się do pozbawienia prawa do rekompensaty osoby, która przed wejściem w życie ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego⁴⁵ nabyła na własność lub w użytkowa-

zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”.

41 M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2000, s. 347.

42 Zob. np.: I. Nakielska, *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002; C. Mik, *Prawo własności w europejskiej konwencji praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 5, s. 25–34; F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 5, s. 24–33; D. Fiedorow, *Rola Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w kształtowaniu wspólnotowego standardu ochrony prawa własności jako prawa podstawowego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 2004, nr 1, s. 7–66; J. Chlebny, *Ochrona własności w sprawach administracyjnych na podstawie EKPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy” 10/2007, s. 15–22; B. Klimek, *Przedmiot ochrony własności w Protokole Dodatkowym do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, [w:] *Między wykładnią a tworzeniem prawa. Refleksje na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i międzynarodowych trybunałów karnych*, red. C. Mik, K. Galka, Toruń 2011, s. 351–261; S. Jarosz-Żukowska, *Właściwość Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach dawnych aktów nacjonalizacyjnych i wywłaszczeniowych oraz nowego ustawodawstwa restytucyjnego – sprawy polskie*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Studia Erasmiiana Wratislaviensia”, Wrocław 2009, z. III, s. 194–219.

43 Np.: wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 604/11, CBOSA (25.10.2013); wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 605/11, CBOSA (25.10.2013); wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 606/11, CBOSA (25.10.2013); wyrok NSA z dnia 1 października 2009 r., sygn. akt I OSK 182/09; CBOSA (25.10.2013); wyrok NSA z dnia 7 października 2008 r., sygn. akt I OSK 1410/07, CBOSA (25.10.2013).

44 Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1418 ze zm.

45 Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39 ze zm.

nie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa jako realizację uprawnień Zabuzan. Powyższy pogląd Trybunału Strasburskiego – w ocenie sądów administracyjnych – wskazuje, że istoty realizacji uprawnień zabużańskich należy upatrywać w rekompensacie za nieruchomości pozostawione poza granicami kraju i rozumieć jako uprawnienie do kompensacji za wszystkie nieruchomości pozostawione poza granicami kraju. Natomiast wprowadzenie ograniczeń procentowych rekompensaty znajduje uzasadnienie z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa państwa oraz ochrony praw innych osób⁴⁶. Tym samym w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w granicach zakreślonych w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności prawnie dopuszczalnym ograniczeniem prawa własności (choć prawo rekompensaty nie jest równoważne prawu własności), „w zakresie w jakim regulują sposób korzystania z tego prawa, są rozwiązania ustawy z 8 lipca 2005 r.”⁴⁷.

Na konwencyjny standard ochrony własności sądy administracyjne powołują się również, rozpoznając sprawy, których przedmiotem jest wywłaszczenie⁴⁸. Przed wszystkim sądy administracyjne podkreślają, że art. 1 Protokołu Nr 1 Konwencji nie gwarantuje prawa do uzyskania odszkodowania w pełnej wysokości⁴⁹ czy też w kwocie, którą wywłaszczony uznaje za ekwiwalentną⁵⁰. Warto także przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 grudnia 2010 r., w którym uznał on, że wywłaszczenie dokonane w celu poszerzenia drogi publicznej jest dopuszczalne w świetle art. 1 Protokołu Nr 1 Konwencji, gdyż „poszerzenie drogi publicznej służy polepszeniu warunków bezpieczeństwa w korzystaniu z niej, zapewnia bezpieczniejszy dojazd do nieruchomości położonych przy tej drodze, a przede wszystkim służy zapewnieniu możliwości udzielenia pomocy medycznej i przeciwpożarowej w przypadku zaistnienia zdarzeń wymagających takiej pomocy [...]. W takiej sytuacji ochrona prawa własności nieruchomości skarżących musi ustąpić zrealizowaniu poszerzenia drogi publicznej, co przy zachowaniu zasady przyznania skarżącym słusznego odszkodowania usprawiedliwia zastosowanie w sprawie wywłaszczenia”⁵¹.

Przedstawiając standardy konwencyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych nie sposób nie wspomnieć o wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego zapadłym w sprawie I OSK 1681/10. Orzeczenie to zasługuje na uwagę z tego względu, iż w przywołanym rozstrzygnięciu Sąd polemicznie odniósł się do stanowiska Trybunału w Strasburgu wyrażonego w wyroku z dnia 6 listopada 2007 r. w sprawie Bugajny i inni przeciwko Polsce, w którym przyjął, że przeznaczenie w decyzji po-

46 Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 604/11, CBOSA (25.10.2013); wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 605/11, CBOSA (25.10.2013).

47 Wyrok NSA z dnia 7 października 2008 r., sygn. akt I OSK 1410/07, CBOSA (25.10.2013).

48 Np.: wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 921/10, CBOSA (25.10.2013); wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 296/10, CBOSA (25.10.2013); wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2008 r., I OSK 201/07, CBOSA (25.10.2013); wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 2099/12, CBOSA (25.10.2013); wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 2068/12, CBOSA (25.10.2013).

49 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 2099/12, CBOSA (25.10.2013).

50 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 2068/12, CBOSA (25.10.2013).

51 Wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 296/10, CBOSA (25.10.2013).

działowej prywatnej działki pod drogę w sposób istotny ogranicza uprawnienia właścicielskie w korzystaniu z nieruchomości i tym samym oznacza pozbawienie posiadania w rozumieniu art. 1 Protokołu Nr 1 Konwencji. Trybunał uznał, że drogi, które nie są przeznaczone wyłącznie do użytku mieszkańców osiedla zamkniętego, a połączone są z siecią dróg publicznych, należy odróżnić od dróg, które mogą być wykorzystywane tylko przez mieszkańców osiedla zamkniętego. Służą one bowiem nie tylko mieszkańcom osiedla, ale również ogółowi użytkowników. Wobec tego – zdaniem Trybunału – drogi te mają charakter publiczny, a dla oceny sytuacji prawnej nieruchomości wydzielonej pod drogę fundamentalne znaczenie ma dostępność do niej i sposób użytkowania, a nie kwalifikacja administracyjna⁵². Nawiązując do tegoż rozstrzygnięcia, Naczelny Sad Administracyjny jakkolwiek zgodził się, że ograniczenie z inicjatywy i mocy sprawczej organów państwa w korzystaniu z prawa własności nieruchomości przeznaczonej pod drogę publiczną i w celu powszechnego użytku powinno rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą, to już jednak wskazał, że „sytuacja wygląda zgoła odmiennie, jeśli właściciel z własnej woli podejmuje inicjatywę i dąży do podziału swojej nieruchomości, doprowadzając do powstania nowych działek, wśród których znajdują się także te tworzące drogę, niemającą statusu drogi publicznej (służebność drogi koniecznej). Trudno wówczas uznać, by tego rodzaju «ograniczenie», podejmowane z inicjatywy właściciela, [...] czy też precyzyjniej – samoograniczenie własności, rodziło po stronie Państwa obowiązek odszkodowawczy, zważywszy, że chcącemu nie dzieje się krzywda (*volenti non fit iniuria*)”⁵³. W takiej sytuacji – w opinii Naczelnego Sądu Administracyjnego – nie można mówić o uchybieniu art. 1 Protokołu nr 1 Konwencji.

Analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, że sądy administracyjne nie rzadko też odwołują się do art. 8 Konwencji⁵⁴, gwarantującego prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego⁵⁵. Już w wyroku z dnia 3 sierpnia 1999 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że w ujęciu konwencyjnym związku rodzinne nie oznaczają tylko więzi wynikających z zawarcia związku małżeńskiego, lecz także

52 Wyrok dostępny na stronie: <http://hudoc.echr.coe.int>.

53 Wyrok NSA z dnia 7 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1681/10, CBOSA (25.10.2013).

54 Stanowi on, że „Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”.

55 Np. wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 1999 r., sygn. akt V SA 230/99, CBOSA (26.10.2013); wyrok NSA z dnia 30 listopada 2005 r., sygn. akt II OSK 964/05, CBOSA (25.10.2013); wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lutego 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 1318/09, CBOSA (26.10.2013); wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2000 r., sygn. akt V SA 2880/99, CBOSA (26.10.2013); wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2011 r., sygn. akt V SA/Wa 2026/10, CBOSA (26.10.2013); wyrok WSA w Szczecinie z dnia 24 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Sz 1043/10, CBOSA (26.10.2013); wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 802/10, CBOSA (26.10.2013); wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2011 r., sygn. akt I FSK 228/10, CBOSA (26.10.2013); wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2012 r., sygn. akt V SA/WA 1494/12, CBOSA (26.10.2013); wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1145/12, CBOSA (26.10.2013); wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 1993/12, CBOSA (26.10.2013).

„związków trwałych w ogólności, nawet jeśli nie są zalegalizowane”⁵⁶. Na konieczność poszanowania art. 8 Konwencji zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny także w wyroku z dnia 30 listopada 2005 r., wywodząc, że na jego podstawie ochronie „podlegają więzi rodzinne pomiędzy dzieckiem i ojcem, nawet wówczas gdy łączy ich jedynie węzeł biologiczny a nie prawny, pod warunkiem, że istniejące pomiędzy nimi stosunki wskazują na istnienie rzeczywistych więzi rodzinnych”. Pogląd ten został wyrażony przy ocenie zasadności wydania decyzji w przedmiocie wydalenia cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Argumentując powyższe, Sąd uznał, że wydalenie może okazać się niedopuszczalne z uwagi na konieczność poszanowania art. 8 Konwencji, który gwarantuje prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego także w przypadkach, gdy biologiczny ojciec nie uznał dziecka, jak też nie pozostawał z jego matką w związku małżeńskim. Zauważył przy tym, że jakkolwiek prawo do ochrony życia rodzinnego nie ma charakteru absolutnego, to ingerencja władzy publicznej w sposób korzystania z niego musi mieć charakter konieczny i podyktowana być ochroną takich wartości jak: bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo publiczne, dobrobyt gospodarczy kraju, ochrona porządku i zapobieganie przestępstwom, ochrona zdrowia i moralności, ochrona praw i wolności innych osób. Ponadto ograniczenie omawianego prawa musi mieć charakter proporcjonalny, co też wymaga rozważenia takich okoliczności jak: sytuacja osobista i rodzinna cudzoziemca, długość czasu pobytu w Polsce, ewentualne przeszkody do zamieszkania z rodziną w kraju pochodzenia czy też skutki wywołane przeniesieniem życia rodzinnego do innego kraju⁵⁷.

W wyroku z dnia 30 listopada 2005 r. Naczelny Sąd Administracyjny zaaprobował z kolei pogląd, że odmowa wydania cudzoziemcowi pozwolenia na pobyt stały nie jest równoznaczna z ingerencją władz publicznych w jego życie rodzinne i nie stanowi naruszenia art. 8 Konwencji. Nawet bowiem zawarcie związku małżeńskiego nie aktualizuje po stronie państwa obowiązku uszanowania wyboru przez cudzoziemca kraju do zamieszkania, gdy państwa uprawnione są do określania warunków udzielania zezwoleń na pobyt, a sama Konwencja nie statuuje ogólnego prawa wyboru państwa, w którym cudzoziemiec chce zamieszkać⁵⁸.

Warto również nadmienić, że art. 8 Konwencji nie rzadko przywoływany jest także przy rozstrzyganiu przez sądy administracyjne kwestii związanych z ochroną środowiska. Gwarantuje on bowiem również prawo do życia w czystym i naturalnym środowisku⁵⁹. Celem przykładu należy tu przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 czerwca 2013 r., w którym rozpoznając skargę na uchwałę w przedmiocie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla lotniska, Sąd ten wskazał, że Konwencja obliguje państwo do zapewnienia wła-

56 Wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 1999 r., sygn. akt V SA 230/99, CBOSA (26.10.2013).

57 Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2005 r., sygn. akt II OSK 1148/05, CBOSA (25.10.2013).

58 Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2005 r., sygn. akt II OSK 964/05, CBOSA (25.10.2013), podobnie wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lutego 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 1318/09.

59 Np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 131/13, CBOSA (26.10.2013); wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Sz 1298/11, CBO-SA (26.10.2013); wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 144/10, CBOSA (26.10.2013); wyrok WSA w Poznaniu z 9 lutego 2007 r., sygn. akt IV SA/Po 994/06, CBOSA (26.10.2013).

ściwej równowagi pomiędzy interesem jednostki, a interesem społeczeństwa i nie wyklucza możliwości ingerencji ze strony właściwych organów w sferę ochrony środowiska, jeżeli aktywność taka leży w interesie publicznym. Pomocne przy dążeniu do zapewnienia równowagi interesów będą z kolei cele wymienione w art. 8 ust. 2 Konwencji. Tym samym: „w razie pojawienia się skomplikowanych kwestii związanych z ochroną środowiska tryb podejmowania decyzji przez państwo powinien obejmować odpowiednie badania i studia umożliwiające stwierdzenie i ocenę we właściwym okresie potencjalnych ujemnych skutków określonych działań na środowisko i prawa jednostki oraz zachowanie właściwej równowagi konkurujących interesów”⁶⁰.

4. Podsumowanie

Reasumując, należy przyjąć, że sądy administracyjne coraz częściej odwołują się do treści Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a ustanowione w ramach systemu ochrony praw człowieka Rady Europy standardy w znakomitej większości zostały zaaprobowane w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych w zakresie, w jakim znajdują zastosowanie przy rozstrzyganiu spraw poddanych ich kognicji. Stanowi to jeszcze jeden – obok krajowego i europejskiego – wyznacznik, do których sądy administracyjne odwołują się przy rozstrzyganiu powierzonych im spraw z zakresu kontroli działalności administracji publicznej.

Powyższe ma ogromne znaczenie z co najmniej z kilku względów. Przede wszystkim jest jednym z przykładów poszanowania zobowiązań międzynarodowych i stanowi egzemplifikację dążenia do zapewnienia spójności stosowania prawa, które w obecnych realiach kształtowane jest przez kilka ośrodków. Wymaga to z kolei nie tylko zapoznania się z treścią obowiązujących regulacji, poznania szerszego kontekstu systemowego i funkcjonalnego ich tworzenia, ale również aktywności ze strony sądów administracyjnych w sięganiu do standardów ponadkrajowych przy stosowaniu prawa pochodzącego od lokalnego prawodawcy. Oczywiście zadanie to nie jest proste, jednakże konieczne w przyjętym systemie prawnym. Nie może być zatem traktowane jako wyjątek, a reguła, zwłaszcza przy kontroli działalności administracji publicznej przez orzekające w sprawie jako sądy I instancji – wojewódzkie sądy administracyjne. Nie będąc bowiem związane zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, zobligowane one są do rozpoznania całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych sprawy w jej granicach. W przypadku Naczelnego Sądu Administracyjnego odwołanie się do standardów konwencyjnych podyktowane jest z kolei treścią skargi kasacyjnej i sposobem formułowania zarzutów, które coraz częściej dotyczą uchybienia postanowieniom Konwencji przez sąd I instancji. Tym samym na sądach administracyjnych spoczywa obowiązek rozważenia, czy w realiach rozpoznawanej sprawy znajdują zastosowanie standardy konwencyjne, oraz wymóg ich prawidłowego zinterpretowania. Tu z kolei bardzo pomocne będzie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, którego poglądy nie tylko stanowią swoistą wskazówkę interpretacyjną, ale również w szerszym zakresie po-

60 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 131/13, CBOSA (26.10.2013).

magają zrozumieć istotę systemu ochrony praw człowieka kształtowanego w ramach Rady Europy.

Bez wątpienia częstsze sięganie przez sądy administracyjne do treści Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz związanego z nią orzecznictwa Trybunału Strasburskiego powiększa pole refleksji nad zgodnością działań administracji publicznej w sferze chronionych praw i wolności. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy przepisy prawa krajowego są sprecyzowane w sposób niedookreślony, budzący wątpliwości interpretacyjne. Oczywiście jakkolwiek celem odwoływania się do standardów konwencyjnych jest rozstrzygnięcie poddanej pod osąd sprawy zgodnie z założeniami strasburskiego systemu ochrony – kształtowanego także poprzez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – to jednak z uznaniem należy odnieść się też do tych przypadków, w których sądy administracyjne nie podzielają twierdzeń Trybunału, a przedstawiają argumentację sprowadzającą się do odmiennego postrzegania gwarantowanych konwencyjnie praw. Dowodzi to znajomości zasad niniejszego systemu oraz orzecznictwa Trybunału, jak i faktycznych umiejętności rozstrzygania spraw z odwołaniem się do norm ponadkrajowych.

Przywoływanie w pisemnych motywach podjętych rozstrzygnięć niniejszych standardów obok regulacji prawa wewnętrznego stwarza poczucie spójności i stabilności prawa, co z kolei ma niebagatelne znaczenie z punktu widzenia obowiązku wykonania orzeczeń sądów administracyjnych.

Wreszcie należy zauważyć, że większa aktywność w sięganiu po wzorce konwencyjne stanowi efekt szerszego upowszechniania orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz stosunkowo łatwego dostępu do niego.

