

Piotr Feczko

PRAWA CZŁOWIEKA W WYBRANYCH ORZECZENIACH POLSKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Oba zagadnienia, które stały się tutaj przedmiotem analizy, są szeroko rozbudowane i niejednolite. Dlatego przedmiotem niniejszego opracowania będą cztery wybrane orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, które można w pewien sposób uznać za reprezentatywne dla zbioru orzeczeń polskich sądów administracyjnych od roku 1980. Dotykają one bowiem (względnie mogą dotyczyć) rozległej sfery szeroko rozumianych praw człowieka.

Doktryny, koncepcje praw człowieka rozwijały się co najmniej od okresu konfliktu kapitalizmu z monarchią absolutną. Przede wszystkim wyprowadzano je z praw naturalnych jednostki. W historii prawa z punktu widzenia poszukiwań aktów regulujących kwestię praw człowieka, wyróżnia się najpierw *Habeas Corpus Act* (1619 r.), *Bill of Rights* (1789 r.), *Deklarację Praw Człowieka i Obywatela* (1789 r.) i *Deklarację Niepodległości* (1776 r.). Historia XX w. ukazała dobitnie (aczkolwiek w różnych skalach) powszechną potrzebę ochrony praw człowieka, która po II wojnie światowej jest coraz bardziej rozbudowywana – także za pomocą narzędzi prawnych, a to zarówno w porządku prawnomiędzynarodowym, jak i w wewnętrznych porządkach prawnych państw cywilizowanych.

W polskim porządku prawnym istnieje już wielość aktów normatywnych chroniących prawa człowieka, poczynając od Konstytucji RP i ratyfikowanych

umów międzynarodowych. Z czasem ochrona praw człowieka pojawiła się w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego, który wywodzi ją z zasady subsydiarności. Podobnie na poziomie integracji europejskiej, zarówno organy Unii Europejskiej, jak i Rada Europy na wiele sposobów usiłują chronić prawa człowieka, a także rozbudowywać ich katalog.

Obecnie mówi się nawet w doktrynie prawa międzynarodowego, że jednostka ludzka (jako że może wejść spór sądowy z własnym państwem na przed trybunałem międzynarodowym) stała się trzecim rodzajem podmiotu prawa międzynarodowego publicznego (po państwie i organizacji międzynarodowej)¹.

Problematyka praw człowieka obfituje (zarówno w wymiarze praktycznym, jak i teoretycznym) w rozliczne spory. Wiele kultur i społeczeństw nie posiada żadnych tradycji, pojęć, instytucji, które byłyby możliwe do podciągnięcia pod prawa człowieka w ich współczesnym rozumieniu. Niektórzy (np. MacIntyre) nawet twierdzą, że prawa człowieka nie istnieją, a nawet są rodzajem przesądu i wiara w nie, to jak wiara w czarownice bądź jednorożce.

Wśród badaczy praw człowieka ścierają się zauważalnie dwa nurty: nurt reprezentowany przez prawników, oraz nurt przedstawicieli innych nauk społecznych, którzy podnoszą to, że rzekomo prawnicy nie są w stanie zrozumieć uwarunkowań pozaprawnych determinujących wymiar zjawisk związanych z szeroko rozumianymi prawami człowieka. Jednakże, ponieważ niniejszy tekst jest pisany przez autora identyfikującego się przede wszystkim ze sferą nauk prawnych, a nie np. psychologii czy politologii, to ma on charakter tekstu „pisanego przez przede wszystkim prawnika dla prawników”, a nie np. empirycznego opracowania socjologicznego².

Podobnie niejednoznaczne i niebezsporne są liczne definicje praw człowieka. Na użytek tego opracowania podana zostanie tylko jedna z nich: „prawa przysługujące człowiekowi jedynie dlatego, że jest człowiekiem, niezależnie od aktów prawa stanowionego”³.

Dla jednostki zagrożonej – chociażby tylko wedle jej własnej subiektywnej oceny – naruszeniem jej prawa – będącego czy chociażby mogącego być uznanego – za należące do katalogu praw człowieka ma zagwarantowane konstytucyjnie w polskim porządku prawnym prawo do sądu⁴. Owo prawo może być realizowane także przed sądami administracyjnymi (o ile przepisy prawa dopuszczają w danym zakresie skargę sądowo-administracyjną).

Realizacja wyżej wspomnianych praw przed sądem jest zabezpieczona w systemie praw człowieka prawem do słusznego procesu. Na prawo to składają się: kryteria uznania organu prowadzącego postępowanie w sprawie za sąd, kryterium rozsądnego czasu postępowania, słuszna i publiczna rozprawa sądowa, do-

¹ A. Redelbach, *Natura praw człowieka*, Toruń 2001, s. 61 i nast.

² M. Freeman, *Prawa człowieka*, Warszawa 2007, s. 11–13 i 95.

³ *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wisniewski, Warszawa 1997, s. 7.

⁴ B. Banaszak et al., *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2005, s. 348 i nast.

mniemanie niewinności, prawo do informacji prawnej, prawo do stosownych udogodnień procesowych, prawo do aktywności dowodowej, prawo do obrony, itp.⁵.

W dochodzeniu praw człowieka przed sądami mają rosnące znaczenie podmioty trzeciego sektora⁶, które mogą wspierać jednostki, które nieraz borykają się z wieloma deficytami utrudniającymi, czy wręcz uniemożliwiającymi im dochodzenie ochrony na drodze sądowej. Mogą tym także zajmować się fundacje, albowiem zgodnie z orzecznictwem NSA:

fundacja jako organizacja społeczna może na podstawie art. 33 par. 2 w związku z art. 25 par. 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zgłosić udział w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika postępowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby⁷.

Natomiast orzecznictwo polskich sądów administracyjnych jest wytworem sądowej kontroli administracji, a to w zakresie, jakim jest ta wykonywana przez sądy administracyjne. Sąd administracyjny kontroluje zgodność z prawem prawnie reglamentowanych czynności administracji⁸, których to kontrolę powierzył mu ustawodawca. W razie uwzględnienia skargi sąd stosuje środki, jakie oddał mu do dyspozycji prawodawca⁹.

Pierwszym orzeczeniem NSA, które przede wszystkim zostanie tu przytoczone¹⁰, będzie wyrok NSA w Warszawie (przed reformą) z 24 maja 1985 r., II SA 993/85¹¹, w którego uzasadnieniu znajduje się następujący fragment:

imputowanie w materiale prasowym Radzie Ministrów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – na której spoczywa m.in. konstytucyjny obowiązek zapewnienia porządku publicznego, interesów państwa i praw obywateli (art. 41 pkt 7 Konstytucji), iż wbrew oczywistym interesom społeczeństwa, bez jakiegokolwiek racjonalnej podstawy i w całkowitym oderwaniu od istniejącego zagrożenia przestępczością kryminalną, z naruszeniem podstawowych praw obywateli, w tym prawa do obrony oraz jawnej i publicznej rozprawy, a także z naruszeniem obowiązujących gwarancji konstytucyjnych i ratyfikowanych przez Polskę międzynarodowych paktów praw człowieka – „nakreca groźną społecznie spiralę karania” – stanowi oczywiste poniżenie naczelnego organu Państwa, jakim jest Rada Ministrów.

Wyrok ten dotyczył stanu prawnego na gruncie obowiązującej natenczas ustawie o kontroli publikacji i widowisk¹². Podano go dlatego, by ukazać – na

⁵ B. Gronowska et al., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005, s. 275–287.

⁶ R. Kuźniar, *Prawa człowieka*, Warszawa 2008, s. 260 i nast.

⁷ Uchwała NSA z 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05 (dot. dopuszczenia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, jako podmiotu na prawach strony w sprawie o udzielenie zgody uchodźcy o pobyt tolerowany).

⁸ Na czele z czynnościami wyliczonymi w art. 3 § 2 P.p.s.a.

⁹ Wydając wyrok uwzględniający skargę i postępując się – stosownie od przedmiotu zaskarżenia – normami z art. 145–149 P.p.s.a.

¹⁰ Komentarz będzie tu ograniczony, albowiem orzeczenie nie jest wolne od wpływu swoich czasów, kiedy to – jak wyraża się też np. preambuła do konstytucji „podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”.

¹¹ Źródło: CBOSA.

¹² Dz.U. z 1981 r. Nr 20, poz. 99.

dwóch ostatnich przykładach orzeczeń – jak daleko posunęła się ochrona praw człowieka w Polsce w ciągu parędziesięciu lat, a to także w zakresie orzecznictwa sądów administracyjnych.

Drugim orzeczeniem będzie postanowienie NSA z 25 maja 2010 r., II FZ 221/10 (spr. Z. Kmiecik)¹³. W tej sprawie NSA przyszło się zmierzyć z zarzutem strony zażalającej się – skierowanym do WSA, że „sąd wyzbywa się czci i godności dla człowieka i żywnie pasjonuje się suchym i nader nieludzkim przepisem dyktatu prawa”.

Przyczyną tak sformułowanego niezadowolenia strony było to, że się jeden dzień spóźniła składając zażalenie na zarządzenie przewodniczącego wzywające do uiszczenia wpisu sądowego od skargi w wysokości 100 zł i w wyniku tego WSA postanowił odrzucić to zażalenie. NSA przeprowadził ponownie w uzasadnieniu krótko wyżej wymienione rozumowanie. Dodał, że zażalenie nie zawiera żadnych wzmianek o okolicznościach do przywrócenia terminu i zażalenie strony oddalił.

Dlatego na tym przykładzie (jednym z tysięcy podobnych) można wskazać, że nieskuteczne jest powoływanie się na prawa człowieka, kiedy to strona sama narusza przepisy prawa, które są z prawami człowieka zgodne. Inną sprawą byłoby, jeśli strona naruszałaby przepisy prawa, które by gwałciły prawa człowieka. Wtedy – szczególnie w świetle prawa międzynarodowego – jednostka mogła by się powoływać na prawa człowieka, a to szczególnie przed sądami i innymi ciałami ponadnarodowymi. Odmienną sprawą jest zapewnienie realnej efektywności orzeczeń międzynarodowych organów stojących na straży praw człowieka¹⁴.

Natomiast w wyroku NSA z 24 sierpnia 2000 r., V SA 1068/00¹⁵, znajduje się następująca teza:

rezygnacja z prowadzenia postępowania dowodowego mającego stwierdzić istnienie i trwałość więzów łączących skarżącego z Polską na skutek założenia rodziny nie może być zastąpiona przez werbalne przytoczenie przepisów Konstytucji mówiących o ochronie małżeństwa i rodziny, dopuszczalności ustanowienia w prawie wewnętrznym, ustawami zwykłymi niższego poziomu ochrony dla cudzoziemców, niż poziom przewidziany dla polskich obywateli (art. 37 Konstytucji), a także art. 8 Konwencji Europejskiej i wskazanie, iż ochrona życia rodzinnego przewidziana w tym przepisie nie może prowadzić do przekreślenia zasady, iż to państwo decyduje o zakresie ochrony cudzoziemców i że państwu nie można narzucić „konieczności poszanowania dokonanego przez cudzoziemca wyboru miejsca zamieszkania” 2. Decyzję odmowną w przedmiocie zamieszkania na czas oznaczony można wydać dopiero po przeprowadzeniu stosownego postępowania dowodowego i dokonaniu oceny wynikających z niego argumentów dotyczących zarówno życia

¹³ Źródło: CBOSA.

¹⁴ Wielu badaczy (np. H. L. A. Hart) zastanawiało się, czy prawo międzynarodowe (którego częścią są prawa człowieka) jest w ogóle prawem, gdyż jest w istotnym zakresie pozbawione efektywnych sankcji. Niestety, jedyną w pełni efektywną sankcją prawa międzynarodowego była, jest i – wedle wszelkich oznak – będzie, wojna, a ta jest wypowiediana bardzo rzadko, jedynie w celu ochrony praw człowieka. Inwazja na Serbię z Kosowem była właśnie takim wyjątkowym przykładem.

¹⁵ Źródło: CBOSA.

rodzinnego, jak i okoliczności związanych z zagrożeniem dla ładu i porządku ze strony cudzoziemca. Zaniechanie postępowania dowodowego co do trwałości rodzinnych więzów z Polską i przesądzenie w tym zakresie z góry, iż związki te nie mają dostatecznej trwałości może być uznane za naruszenie nie tylko zasad rzetelnego postępowania administracyjnego, ale i w konsekwencji art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Cytowanym wyrokiem NSA uchylił decyzję MSWiA (i poprzedzającą decyzję ministra – decyzję wojewody) odmawiającą obywatelowi Armenii zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Skarżący przybył do Polski kilka lat przed cytowanym orzeczeniem, zawarł związek matrymonialny z obywatelką Polski, czego owocem jest już kilkoro dzieci (rodzących się w odstępach rocznych). W tym samym czasie otrzymał wyrok w zawieszeniu za pomocnictwo w nielegalnym nabyciu broni i pomyślnie przeszedł okres próbny, a po nim skierowano przeciwko niemu akt oskarżenia o handel odzieżą z nielegalnymi znakami towarowymi, ale sąd w tej sprawie postępowanie karne umorzył, powołując się na znikomą szkodliwość społeczną czynu. Na tych naruszeniach prawa karnego przez skarżącego oparły swoje decyzje organy administracji obydwóch instancji. Tymczasem obywatel Armenii powoływał się na prawo (człowieka) do trwałości rodziny i dostarczył pozytywne dla niego świadectwa dobrego prowadzenia się w jego społeczności lokalnej (od proboszcza parafii, właściwego wójta, a nawet od lokalnego komisariatu policji). Dlatego sąd administracyjny mógł uchylić decyzje wydane w sprawie na podstawie wadliwie przeprowadzonego postępowania dowodowego¹⁶, albowiem organy zaniechały przeprowadzenia postępowania dowodowego niezbędnego do zbadania stanu faktycznego sprawy i tym samym oparły swoje decyzje na wadliwej podstawie (dopuszczając się zatem naruszenia wspomnianego prawa człowieka względem skarżącego).

Wskazany wyrok jest przykładem, jak sąd administracyjny może – stosując wypróbowane metody kontroli legalności decyzji administracyjnych – chronić prawa człowieka.

Z punktu widzenia ochrony praw człowieka także przez sądownictwo administracyjne w Polsce niezmiernie ważny jest wyrok NSA z 24 sierpnia 2000 r., V SA 1781/99 (przewodniczący A. Zieliński, spr. E. Łętowska)¹⁷. Wzmiankowane orzeczenie ma następujące tezy:

1. Prawa człowieka są prawami uniwersalnymi. Ocena, czy nastąpiło naruszenie praw człowieka, nie jest zależna od tego, co w danym państwie za naruszenie takie się uważa.
2. Naruszeniem praw człowieka jest zarówno arbitralne pozbawienie wolności, jak i zmuszanie do publicznego wyznawania religii lub do wynikającego z zasad religii określonego wyglądu lub zachowania.

¹⁶ Ta przesłanka jest techniczno-prawnie najczęstsza przy uchylaniu decyzji przez sądy administracyjne, aczkolwiek nie zawsze ostateczny sposób załatwienia sprawy będzie korzystniejszy dla strony, aniżeli z wcześniejszego (uchylonego przez sąd) orzeczenia organu.

¹⁷ ONSA z 2001 r. Nr 4, poz. 176, źródło: CBOSA.

Cytowanym orzeczeniem NSA uchylił wydane decyzje (Rady ds. Uchodźców podtrzymującą decyzję MSWiA) dotyczące w przedmiocie odmowy nadania statusu uchodźcy dla obywatel Afganistanu.

Skarżący podnosił, że jako były członek młodzieżówki partii komunistycznej był aresztowany, bity i prześladowany przez talibów, którzy doszli do władzy w Afganistanie. Minister podniósł w uzasadnieniu swojej decyzji odmownej fakt, że jego zdaniem, aresztowania miały charakter jedynie informacyjny, a publiczne i bezbłędne czytanie Koranu należy do obowiązków każdego muzułmanina, a przecież takowym jest obiegający się o status uchodźcy. Może polityka talibów prowadzi do nierówności obywatelskiej, ale nie narusza praw człowieka. Ponadto w momencie rozwiązania w Afganistanie partii komunistycznej skarżący nie miał 18 lat, czyli nie mógł być jej członkiem.

NSA nie mógł się zgodzić z taką argumentacją i zajął wspomniane wyżej stanowisko o uniwersalności praw człowieka, a to także względem praw, tradycji i zwyczajów miejscowych. Sąd uzasadnił swój wyrok:

odmowa nadania statusu uchodźcy nie może zaś dokonywać się z naruszeniem prawa. Prawidłowe przeprowadzenie postępowania w sprawie wymaga więc ponownego rozpatrzenia sprawy, ustalenia okoliczności faktycznych i dokonania właściwej oceny prawnej całokształtu istniejącego w sprawie stanu faktycznego. Ostateczny wniosek co do tego, czy skarżącemu należy przyznać status uchodźcy w Polsce powinien być wynikiem takich ustaleń i ocen.

Dodatkowo NSA wytknął organom oczywisty błąd w zakresie ich oceny stanu faktycznego, istotnego dla rozstrzygnięcia:

nie jest ponadto jasne, dlaczego Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji powołał się na okoliczność, iż skarżący nie mógł należeć do partii PDPA, z taką argumentacją, że w chwili, gdy ukończył 18 lat, partia ta już nie istniała. Skarżący nie twierdził bowiem, że należał do tej partii. Twierdził jedynie, że należał do jej organizacji młodzieżowej. Konieczna była więc ocena tego twierdzenia pod kątem jego prawdziwości (art. 80 kpa) i znaczenia prawnego dla sprawy (art. 7 i art. 77 par. 1 kpa). Nie czyniąc tego organy orzekające naruszyły powyższe przepisy i stworzyły bezpodstawnie wrażenie, iż skarżący mówił w tym względzie nieprawdę.

Reasumując stwierdzić należy, że polskie sądy administracyjne mogą być skutecznymi organami ochrony praw człowieka (w zakresie swojej właściwości) na gruncie wewnętrznego porządku prawnego, albowiem kontrolując legalność działania administracji, dokonują kontroli także względem przestrzegania praw człowieka, o ile te znajdują się w normach obowiązujących względem polskich organów władzy publicznej.