„Europejska dekada sądów administracyjnych"

Felieton prof. Romana Hausera opublikowany w Dzienniku Gazecie Prawnej z dnia 16 stycznia 2015 r.

W minionym roku obchodziliśmy dwie okrągłe rocznice, szczególnie doniosłe dla sędziów sądów administracyjnych: jako Polacy świętowaliśmy dziesięciolecie akcesji Rzeczpospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, natomiast jako sędziowie mogliśmy oceniać dekadę funkcjonowania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Tak się interesująco złożyło, że sądy administracyjne od 2004 r. funkcjonują nie tylko w nowym, dwuinstancyjnym modelu, ale również są sądami europejskimi.

1 stycznia 2004 r. weszła bowiem w życie reforma sądownictwa administracyjnego, dostosowująca ustrój i postępowanie przed tymi sądami do wymogów konstytucji. Ponadto od 1 maja 2004 r. sędziowie sądów administracyjnych muszą mierzyć się z niełatwym i dotychczas nieznanym doświadczeniem, tj. koniecznością stosowania prawa unijnego. Rozstrzygnięcia, a także argumentacja uzasadnień orzeczeń musi uwzględniać przepisy prawa Unii Europejskiej oraz dorobek orzeczniczy sądów międzynarodowych. Podsumowując te 10-letnie doświadczenia, wydaje się, że można ocenić je pozytywnie, a sędziowie sądów administracyjnych sprostali tym wyzwaniom. Przede wszystkim należy podkreślić, że sądy administracyjne w ciągu 10 lat skierowały do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej najwięcej (ze wszystkich polskich sądów) pytań prejudycjalnych. Na ogólną liczbę 74 pytań prejudycjalnych skierowanych z Polski, 47 skierowały sądy administracyjne. Wśród tej liczby większość, bo 29 pytań, skierował Naczelny Sąd Administracyjny i dotyczyły one głównie kwestii podatkowych. Można by oczywiście ironicznie powiedzieć, że kierowanie pytań do TSUE oznacza, że sędziowie nie znają prawa UE lub nie umieją go stosować, ponieważ w przeciwnym przypadku tylu pytań by nie było. Jestem jednak przekonany, że prawdziwa mądrość, szczególnie cenna w zawodzie sędziego, to umiejętność identyfikacji istoty problemu i próba wyjaśnienia zagadnienia, będącego

zasadniczym elementem sporu toczonego przed sądem. Jeśli nie uda się rozwikłać tego zagadnienia w gronie składu sędziowskiego – należy sięgnąć do pytań prejudycjalnych lub pytań prawnych. Formułowanie właściwych pytań nie jest łatwe, jednak wszystkie pytania prejudycjalne sądów administracyjnych prezentują wysoki poziom merytoryczny, co szczególnie podkreślano w trakcie wizyty w Polsce delegacji sędziów Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pod przewodnictwem prezesa TSUE prof. Vassiliosa Skourisa w kwietniu 2014 roku. Oczywiście kierowanie pytań, choćby najbardziej precyzyjnych i dociekliwych, nie wyczerpuje zakresu stosowania prawa Unii Europejskiej. Nie jest to też naturalnie główny aspekt „europejskiej" działalności sądów administracyjnych. Zainteresowanym polecam lekturę rocznych informacji o działalności sądów administracyjnych, publikowanych m.in. na stronie Naczelnego Sądu Administracyjnego: www.nsa.gov.pl.

Sędziowie sądów administracyjnych mają do swojej dyspozycji liczne narzędzia ułatwiające orzekanie w sprawach z elementem europejskim. Na stronie internetowej NSA istnieje, publicznie dostępna, zakładka „Prawo Europejskie", gdzie umieszcza się pytania prejudycjalne sądów administracyjnych (wraz z orzeczeniami TSUE wydanymi w tych sprawach oraz orzeczeniami wydanymi po wyrokach TSUE), Biuletyny Europejskie (zawierające informacje o wybranych aktach prawnych Unii Europejskiej oraz Rady Europy, a także najnowszym orzecznictwie TSUE i ETPC), linki do bazy danych prawa UE oraz do wyszukiwarki orzeczeń sądów europejskich (TSUE, ETPC) oraz linki do licznych publikacji Agencji Praw Podstawowych UE, Rady Europy oraz Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Niezależnie od powyższego w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach dostępnej dla sędziów i pracowników sądów administracyjnych umieszcza się orzeczenia TSUE oraz ETPC mogące mieć zastosowanie przy rozpatrywaniu spraw administracyjnych, a także opinie problemowe, dotyczące stosowania prawa europejskiego. Szczególną rolę w upowszechnianiu zagadnień związanych z członkostwem w UE pełni Wydział Prawa Europejskiego działający w strukturze

Biura Orzecznictwa NSA. Sędziowie sądów administracyjnych regularnie biorą udział w konferencjach szkoleniowych, w ramach których przedstawiana jest problematyka sądowego stosowania prawa UE, EKPC oraz orzecznictwa trybunałów europejskich. W szczególny sposób należy podkreślić udział polskiego sądownictwa administracyjnego w realizowanym w latach 2013–2014 i finansowanym w ramach Programu Komisji Europejskiej projekcie „Europejska współpraca sądowa w praktyce sądów krajowych dotyczącej praw podstawowych – Niewykorzystany potencjał metodologii dialogu sędziowskiego". Projekt był koordynowany przez Centrum Współpracy Sędziowskiej Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego (EUI) z siedzibą we Florencji we współpracy z sędziami z kilku instytucji partnerskich. W ramach projektu odbyły się międzynarodowe warsztaty sędziowskie, krajowe seminaria przygotowawcze oraz konferencja poświęcona dialogowi sędziowskiemu na temat praw podstawowych. Zwieńczeniem projektu było powstanie podręcznika przeznaczonego dla sędziów „Metody interakcji sądowych w sprawach dotyczących europejskich praw podstawowych" oraz jego skróconej wersji „Stosowanie technik interakcji sądowej przez sądy krajowe w sprawach dotyczących praw podstawowych: wskazówki praktyczne". Wersja polska podręcznika została m.in. zamieszczona na stronie internetowej Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wyrażam nadzieję, że informacje tam zawarte będą służyły całemu środowisku sędziowskiemu.

Jednym z najnowszych sukcesów w dziedzinie upowszechniania orzecznictwa trybunałów europejskich jest podpisanie w dniu 24 marca 2014 r. Porozumienia w sprawie tłumaczenia oraz upowszechniania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Sygnatariusze Porozumienia (tj. Naczelny Sąd Administracyjny, Trybunał Konstytucyjny, Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych) zobowiązali się do podejmowania wspólnych działań na rzecz popularyzacji wiedzy z zakresu standardów ochrony praw człowieka wynikających z orzecznictwa ETPC, a przetłumaczone na język polski wyroki Europejskiego Trybunału, zostaną udostępnione na stronach internetowych sygnatariuszy

Porozumienia oraz w bazie orzeczeń ETPC. Przedstawione wyżej fakty świadczą o tym, że sędziowie polskich sądów administracyjnych umiejętnie, biegle i efektywnie stosują prawo Unii Europejskiej oraz przepisy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a zatem zasadnie mogą mówić o sobie: „sędziowie europejscy". Obywatele w sporach z władzą publiczną mają więc zapewnioną skuteczną ochronę na prawdziwym europejskim poziomie gwarantującym dostęp do wszelkich instytucji procesowych, jakie są przewidziane w prawie unijnym.