ISSN 1734-803X e-ISSN 3071-8619

NSA

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

ZESZYTY NAUKOWE Sądownictwa Administracyjnego

Scientific Bulletin of the Administrative Courts

dwumiesięcznik

rok XXII nr 4 (127) /2026

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

ZESZYTY NAUKOWE Sądownictwa Administracyjnego

dwumiesięcznik

rok XXII nr 4 (127)/2026
Warszawa 2026

WYDAWCA
Naczelny Sąd Administracyjny

KOMITET REDAKCYJNY
REDAKTOR NACZELNY prof. dr hab. Janusz Trzciński

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO dr Anna Dumas

SEKRETARZE REDAKCJI: Małgorzata Sawicka-Jezierczuk, msawicka@nsa.gov.pl
Małgorzata Szyszkowska, mszyszkowska@nsa.gov.pl

CZŁONKOWIE: prof. dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. dr hab. Jacek Chlebny,
prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski, prof. dr hab. Roman Hauser, dr Andrzej Kisielewicz,
sędzia NSA Małgorzata Korycińska, prof. dr hab. Piotr Korzeniowski,
prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca, prof. dr hab. Wojciech Piątek, sędzia NSA Jan Rudowski,
sędzia NSA Jerzy Siegień, prof. dr hab. Andrzej Skoczylas, dr hab. Marcin Wiącek,
prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek, sędzia NSA Marian Wolanin,
prof. dr hab. Marek Zirk-Sadowski

RADA PROGRAMOWA
prof. dr hab. Barbara Adamiak, dr Stefan Babiarz, Irena Chojnacka, Prof. JUDr. Jan Filip,
Univ.-Prof. Dr. Clemens Jabloner, prof. dr hab. Karol Kiczka, Prof. Dr. Andreas Korbmacher,
Prof. Michail Pikramenos, Prof. dr Georges Ravarani, prof. dr hab. Maciej Szpunar,
prof. dr hab. Virgilijus Valančius, prof. dr hab. Zbigniew Witkowski,
prof. dr hab. Andrzej Wróbel, Prof. dr. Skirgailė Žalimienė

*

redaktor tematyczny: dr Anna Chmielarz-Grochal
redaktor językowy: mgr Justyna Woldańska
redaktor statystyczny: dr Michał Szwast
tłumaczenie: ILSP Sp. z o.o., Gdańsk (EN); Simon von Kleist (DE)

ADRES REDAKCJI
Naczelny Sąd Administracyjny
00–011 Warszawa, ul. G.P. Boduena 3/5
Tel. 22 551-67-25; 22 551-67-27
e-mail: redakcja.znsa@nsa.gov.pl; www.nsa.gov.pl zakładka „Publikacje”

© Copyright by Naczelny Sąd Administracyjny
Warszawa 2026

ISSN 1734–803X
e-ISSN 3071–8619

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa.

*

Na zlecenie Naczelnego Sądu Administracyjnego

Wolters Kluwer

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
01–208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
www.wolterskluwer.pl

Dyrektor Działu Publikacji Periodycznych: Klaudia Szawłowska
klaudia.szawlowska@wolterskluwer.com

Skład i łamanie: A.P. GRAF Paweł Sieńko, Warszawa
Druk ukończono w październiku 2026 roku. Nakład 300 egz.

SPIS TREŚCI

MATERIAŁY Z OBRAD DOROCZNEGO ZGROMEDZENIA OGÓLNEGO
SĘDZIÓW NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
W DNIU 16 MARCA 2026 R. W WARSZAWIE

Wystąpienie Prezesa NSA Jacka Chlebnego 5

List Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Karola Nawrockiego 12

Sprawozdanie z obrad (*Monika Tutak-Rutkowska*) 15

STUDIA I ARTYKUŁY

Prof. dr hab. Jacek Chlebny (Uniwersytet Łódzki)
Aktualne wyzwania stojące przed sądownictwem administracyjnym 17

Prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie)
Wyzwania stojące przed sądownictwem administracyjnym z perspektywy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka 29

Prof. dr hab. Andrzej Wróbel (sędzia Sądu Najwyższego w stanie spoczynku)
Czy państwo członkowskie ma (jeszcze) kompetencje wyłączne w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości? 45

Dr hab. Marcin Wiącek (Uniwersytet Warszawski, Rzecznik Praw Obywatelskich)
Wyzwania stojące przed sądownictwem administracyjnym z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich 63

Prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie)
Sądowa kontrola aktów urzędowych Prezydenta RP w świetle wyroku ETPC w sprawie *Sobczyńska i inni przeciwko Polsce* 75

ORZECZNICTWO

I. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
(wybór i opracowanie: *prof. dr hab. Andrzej Wróbel*)
Obywatelstwo Unii Europejskiej – Artykuł 20 TFUE – Członek rodziny obywatela Unii, który nigdy nie skorzystał ze swobody przemieszczania się – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Kontrole graniczne, azyl i imigracja – Dyrektywa 2008/115/WE – Powrót nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich – Naruszenie bezpieczeństwa narodowego – Zajęcie stanowiska przez krajowy organ wyspecjalizowany – Uzasadnienie – Dostęp do akt – Informacje niejawne – Pierwszeństwo prawa Unii
Wyrok TS z dnia 16 lipca 2026 r. w sprawie C-26/25 [Bukla] *PQ przeciwko Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Alkotmányvédelmi Hivatal*, ECLI:EU:C:2026:593 91

II. Europejski Trybunał Praw Człowieka (wybór i opracowanie: *dr Anna Chmielarz-Grochal, dr Agnieszka Wiltos*)
Naruszenie art. 4 Protokołu nr 4 – Zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców – Usunięcie migrantów o nieuregulowanym statusie z Serbii do Bułgarii bez uprzedniego indywidualnego zbadania ich sytuacji mimo wcześniejszego zgłoszenia zamiaru ubiegania się o azyl – Naruszenie art. 3 Konwencji (aspekt materialny i proceduralny) – Przymusowe wydalenie cudzoziemców nocą przy ujemnej temperaturze – Brak zbadania możliwości dostępu migrantów do odpowiedniej procedury azylowej w kraju deportacji – Naruszenie art. 5 ust. 1 i 4 Konwencji – Bezprawne i arbitralne pozbawienie wolności – Niezapewnienie

pomocy prawnej umożliwiającej zakwestionowanie legalności pozbawienia wolności – Brak naruszenia art. 5 ust. 2 Konwencji – Informacja o przyczynach zatrzymania przekazana w języku zrozumiałym dla cudzoziemców
Wyrok ETPC (Sekcja III) z dnia 3 lutego 2026 r. w sprawie *O.H. i inni przeciwko Serbii* (skarga nr 57185/17) 98

III. Sąd Najwyższy (wybór i opracowanie: *sędzia NSA Marian Wolanin)*
Uchwała SN z dnia 7 sierpnia 2025 r. (sygn.. akt III CZP 2/25) [dot. charakteru prawnego art. 31 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece] 104

IV. Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne
(wybór: sędziowie NSA: *Małgorzata Korycińska, Jan Rudowski, Jerzy Siegień*; opracowanie: *dr hab. Marcin Wiącek prof. UW*)
A. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
1. Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2026 r. (sygn. akt III OSK 274/23) [dot. uznania numeru telefonu za dane osobowe] 109
2. Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2026 r. (sygn. akt II OSK 1747/23) [dot. pozwolenia na budowę parkingu] 115
B. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2026 r. (sygn. akt IV SA/Wr 555/25) [dot. referendum lokalnego w sprawie lokalizacji farmy wiatrowej na terenie gminy] ... 116

V. Glosy
Prof. dr hab. Joanna Kolanowska (Uniwersytet Łódzki)
Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2025 r. (sygn. akt II GSK 379/22) [dot. dostępu strony postępowania administracyjnego do sądowej kontroli w sprawie dopuszczenia organizacji społecznej do postępowania w sprawie koncesji na wydobywanie węgla] 121

SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE W EUROPIE

Prof. Michail Pikramenos (Prezes Rady Stanu Grecji: profesor Wydziału Prawa Uniwersytetu Arystotelesa w Salonikach, Prezes ACA-Europe)
Rada Stanu w greckiej Konstytucji i europejskim porządku prawnym (*tłumaczenie*) 129

Prof. Dr. Andreas Korbmacher (Prezes Federalnego Sądu Administracyjnego w Niemczech)
Globalna ochrona klimatu przez sądy – przełomowe rozwiązanie czy niebezpieczne nadużycie władzy? (*tłumaczenie*) 146

Dr Anna Dumas (Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie; adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie)
Prof. Suzana Tavares da Silva (Sędzia Najwyższego Trybunału Administracyjnego w Portugalii; profesor nadzwyczajny na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Coimbrze)
Jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych - analiza porównawcza modeli polskiego i portugalskiego *(tłumaczenie)* 158

KRONIKA

Kalendarium sądownictwa administracyjnego (maj - czerwiec 2026 r.) **(**opracowanie: *Maria Poszwińska, Marta Szustkiewicz, Małgorzata Szyszkowska*) 181

BIBLIOGRAFIA

Publikacje z zakresu postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego (maj –czerwiec 2026 r.) 195

Table of contents 203

MATERIAŁY Z OBRAD DOROCZNEGO ZGROMADZENIA OGÓLNEGO SĘDZIÓW NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W DNIU 16 MARCA 2026 R. W WARSZAWIE

Wystąpienie Prezesa NSA Jacka Chlebnego

Panie Ministrze,
Panie i Panowie Sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego,
Państwo Prezesi Wojewódzkich Sądów Administracyjnych,
Szanowni Państwo,

Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego każdego roku rozpatruje informację Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o rocznej działalności sądów administracyjnych obu instancji. Szczegółowa analiza dorobku orzeczniczego i działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz 16 wojewódzkich sądów administracyjnych w 2025 r. została przedstawiona w pisemnej *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2025 roku*, która została doręczona Państwu przed Zgromadzeniem. Dzisiaj przedstawię podstawowe informacje dotyczące funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w roku minionym.

1. Ocena sprawności postępowania w wojewódzkich sądach administracyjnych

Na wstępie należy podkreślić, że zwiększył się wpływ spraw do wojewódzkich sądów administracyjnych. W 2025 r. do sądów administracyjnych pierwszej instancji wpłynęły 73 832 sprawy; dla porównania w 2024 r. wpływ był mniejszy o 4413 spraw.

Średni czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy w wojewódzkich sądach administracyjnych wyniósł 4,35 miesiąca. Ten wynik świadczy o wysokiej sprawności postępowania. Należy przy tym zauważyć, że około 76% spraw kończy się prawomocnie w sądzie administracyjnym pierwszej instancji, a zatem konstytucyjne prawo jednostki do sądu jest w pełni realizowane w wojewódzkich sądach administracyjnych w bardzo krótkim, kilkumiesięcznym terminie.

Wojewódzkie sądy administracyjne uwzględniły skargi w 24,4% rozpoznanych spraw. Dla porównania w latach 2021–2023 współczynnik ten przekraczał 30%, co wskazuje na poprawę jakości pracy administracji.

Stabilność orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych w ostatnich latach utrzymuje się na podobnym poziomie. W 2023 r. Naczelny Sąd Administracyjny

uwzględnił 19,22% skarg kasacyjnych od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, w 2024 r. – 18,11%, a w 2025 r. – 19,93%.

2. Ocena sprawności postępowania w Naczelnym Sądzie Administracyjnym

2.1. Dane dotyczące wpływu spraw do Naczelnego Sądu Administracyjnego

Podobnie jak w latach poprzednich, w minionym roku wpływ spraw do Naczelnego Sądu Administracyjnego utrzymywał się na bardzo wysokim poziomie i wyniósł 24 429 spraw. Dla porównania w 2024 r. wpływ spraw do NSA był nieznacznie tylko niższy i wyniósł 23 985.

2.2. Liczba załatwionych skarg kasacyjnych

Naczelny Sąd Administracyjny w 2025 r. rozpoznał 27 693 sprawy, czyli o 13,36% więcej spraw, niż wpłynęło do sądu. Z satysfakcją zauważam, że 2025 r. jest kolejnym rokiem, w którym opanowaliśmy wpływ roczny, pomimo że wpływ spraw utrzymuje się stale na bardzo wysokim poziomie, a w minionym roku był wyższy od wpływu spraw w 2024 r. W 2025 r. średni statystyczny czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy w Naczelnym Sądzie Administracyjnym wyniósł nieznacznie ponad 17 miesięcy. Ważniejsze jest jednak to, że załatwione zostały sprawy najstarsze, które jeszcze niedawno oczekiwały na rozpoznanie nawet 4 lata. Dzisiaj w zasadzie spraw takich już w Naczelnym Sądzie Administracyjnym nie ma, a sprawy, które wpłynęły w 2023 r., zostały zakończone w 83%.

Tak duża liczba załatwionych spraw – i to pomimo niepełnej obsady etatowej stanowisk sędziowskich w Naczelnym Sądzie Administracyjnym – była możliwa dzięki wytężonej pracy sędziów NSA, za którą bardzo dziękuję. Dziękuję także sędziom wojewódzkich sądów administracyjnych, którzy na delegacjach orzekają w NSA. Dziękuję za pracę asystentom sędziów, a także kierownikom sekretariatów, których z kolei proszę o przekazanie moich podziękowań dla pracowników sekretariatów.

3. Działalność orzecznicza – stosowanie prawa Unii Europejskiej

W 2025 r. sądy administracyjne w 12 sprawach zadały do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytania prejudycjalne, w tym 7 pytań prejudycjalnych skierował Naczelny Sąd Administracyjny, 3 – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach i po 1 – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie i Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu. Pytania dotyczyły przede wszystkim materii podatkowej, a 2 pytania zadane przez WSA w Gliwicach i we Wrocławiu dotyczyły spraw cudzoziemców.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w minionym roku udzielił odpowiedzi na 9 pytań polskich sądów administracyjnych. Następstwem zapadłych orzeczeń prejudycjalnych było podejmowanie przez sądy administracyjne zawieszonych

postępowań, w których doszło do zadania pytania, a także uwzględnianie treści wyroków Trybunału w ramach dokonywanej wykładni przepisów prawa unijnego.

Warto zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 3 kwietnia 2025 r. wydany w sprawie C-213/24 dotyczącej opodatkowania VAT sprzedaży gruntu należącego do majątku małżonków pozostających w ustroju wspólności ustawowej. Wyrok TSUE w zakresie, w którym dopuszczono w nim możliwość uznania małżeństwa pozostającego we wspólności ustawowej za jednego podatnika VAT, zmienił dotychczasową praktykę organów podatkowych i sądów administracyjnych. Do powyższego wyroku odniósł się już WSA we Wrocławiu w nieprawomocnym wyroku z 5 sierpnia 2025 r., I SA/Wr 92/23, w którym stwierdził, że dla celów VAT małżeństwo, w którym panuje ustrój wspólności majątkowej małżeńskiej, powinno być traktowane podobnie jak spółka cywilna – jako jeden podatnik VAT. Wspólne zbycie składników ich majątku wspólnego, tj. nieruchomości, czyni z nich podatnika zbiorowego. Zdaniem Sądu to małżeństwo powinno być zarejestrowane jako podatnik VAT, a nie każdy z małżonków oddzielnie.

W minionym roku istotną rolę w orzecznictwie sądów administracyjnych odegrał także wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 czerwca 2025 r., C-200/24, ze skargi Komisji Europejskiej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Sprawa ta dotyczyła wprowadzenia przez Polskę w art. 94a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. Nr 126, poz. 1381) zakazu reklamy aptek i punktów aptecznych oraz ich działalności. Przedmiotem postępowania była ocena, czy przepis ten jest sprzeczny z art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywy o handlu elektronicznym) (Dz.Urz. WE L 2000.178.1), a także z art. 49 i 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Artykuł 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31/WE ustanawia zasadę, według której państwa członkowskie zapewniają, aby dozwolona była informacja handlowa przez przedstawiciela zawodu regulowanego. W ocenie Trybunału, przyjmując art. 94a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 8 ust. 1 dyrektywy 2000/31/WE. W wyroku z 10 grudnia 2025 r., II GSK 505/22 Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że przedstawione w przywołanym wyroku Trybunału rozumienie art. 8 ust. 1 dyrektywy 200/31/WE oraz art. 49 i art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej sprzeciwiają się kwalifikowaniu zachowania polegającego na reklamowaniu aptek i punktów aptecznych jako naruszenia prawa, a co za tym idzie – penalizowaniu tego zachowania na gruncie prawa krajowego. Tym samym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził brak podstaw do nałożenia na skarżącą kary pieniężnej za naruszenie art. 94a ust. 1 ustawy – Prawo farmaceutyczne.

4. Działalność uchwałodawcza

Podejmowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w składach powiększonych uchwały pozwalają na zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądów

administracyjnych i tym samym mają istotne znaczenie dla ochrony praw jednostki, równego traktowania wszystkich skarżących, a także praktyki administracyjnej.

W 2025 r. Naczelny Sąd Administracyjny podjął 12 uchwał, które zostały opisane w opublikowanej rocznej *Informacji o działalności sądów administracyjnych*.

4.1. Dla postępowania przed sądami administracyjnymi znaczenie ma uchwała podjęta 15 grudnia 2025 r., II OPS 1/25, w której skład orzekający przyjął, że art. 33 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) może być podstawą dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym w sprawie ze skargi na uchwałę o zezwoleniu na realizację inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących, podjętą na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2024 r. poz. 195), osoby, która nie brała udziału w postępowaniu poprzedzającym podjęcie tej uchwały, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jak też organizacji społecznej niepowołującej się na własny interes prawny, lecz zgłaszającej udział w sprawie innej osoby, jeżeli sprawa ta dotyczy przedmiotu jej statutowej działalności. W uzasadnieniu uchwały Naczelny Sąd Administracyjny, odnosząc się do znaczenia użytego w art. 33 § 2 p.p.s.a. pojęcia „postępowanie administracyjne", opowiedział się za jego szeroką wykładnią, a nie wyłącznie jako postępowania uregulowanego przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

4.2. W 2025 r. w Izbie Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego zapadła uchwała dotycząca wznowienia postępowania podatkowego zakończonego decyzją ostateczną, jeśli po wydaniu tej decyzji wyjdą na jaw nowe dowody lub okoliczności faktyczne. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 13 października 2025 r., II FPS 3/25 przesądził, że na podstawie art. 240 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111) w sprawie zakończonej decyzją ostateczną za przesłankę wznowienia postępowania na wniosek strony mogą być uznane nowe okoliczności lub nowe dowody, które były znane stronie w trakcie prowadzonego postępowania podatkowego, ale strona ich nie powołała. Ze względu na podobieństwo regulacji powyższe stanowisko może zostać uwzględnione do ustalenia przesłanki wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.).

4.3. W Izbie Gospodarczej zapadła uchwała dotycząca formy prawnej działania organu nakładającego obowiązek poddania się kwarantannie przez osobę, co do której stwierdzono, że była narażona na chorobę zakaźną lub pozostawała w styczności ze źródłem biologicznego czynnika chorobotwórczego, a nie wykazuje objawów chorobowych. W uchwale z 27 października 2025 r., II GPS 1/25 Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że konkretyzacja i indywidualizacja obowiązku

poddania się kwarantannie osób, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2020 r. poz. 1845 ze zm.), następuje w formie czynności z zakresu administracji publicznej, o której stanowi art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Sąd uznał, że brak wymogu wydania decyzji administracyjnej umożliwia właściwym organom szybką i adekwatną do skali i stopnia zagrożenia epidemiologicznego reakcję na szerzenie się zakażeń i chorób zakaźnych wśród ludności.

5. Ochrona jednostki w razie bezczynności i przewlekłości działania organów

Sądy administracyjne kontrolują również bezczynność organów administracji publicznej i przewlekłość postępowania administracyjnego. W 2025 r. sądy administracyjne przyznały skarżącym sumy pieniężne od organów administracji publicznej z powodu ich bezczynności albo przewlekłego prowadzenia postępowania w 329 sprawach, a organom wymierzyły grzywny w 151 sprawach. Za nieprzekazanie akt sądowi w terminie 30 dni wymierzono organom grzywny w 184 sprawach.

6. Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd dyscyplinarny dla sędziów administracyjnych

Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych – sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sędziów i asesorów sądowych w wojewódzkich sądach administracyjnych – art. 48 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1267).

W 2025 r. w Naczelnym Sądzie Administracyjnym – Sądzie Dyscyplinarnym Pierwszej Instancji zarejestrowano 5 spraw. W 4 sprawach zapadły wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego – Sądu Dyscyplinarnego Pierwszej Instancji, w tym 3 prawomocne. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny – Sąd Dyscyplinarny Drugiej Instancji wydał 3 wyroki.

7. Stan kadrowy w 2025 r.

Na koniec 2025 r. w Naczelnym Sądzie Administracyjnym było obsadzonych 111 etatów sędziowskich przy całkowitej liczbie przyznanych 130 etatów. Natomiast w 16 wojewódzkich sądach administracyjnych obsadzonych było 410 etatów sędziowskich i 65 etatów asesorskich.

W 2025 r. – ze względu na upływ kadencji – nastąpiły zmiany na stanowiskach prezesów i wiceprezesów w wojewódzkich sądach administracyjnych. W ubiegłym roku zostali powołani prezesi w 12 wojewódzkich sądach administracyjnych. Dziękuję obecnym dzisiaj prezesom wojewódzkich sądów administracyjnych za bardzo dobrą współpracę.

8. Aktywność w międzynarodowych stowarzyszeniach sądów administracyjnych oraz dodatkowa aktywność sędziów sądów administracyjnych

Naczelny Sąd Administracyjny od wielu już lat jest aktywny na forum międzynarodowym i również w 2025 r. rozwijał współpracę międzynarodową, utrzymując kontakty z sądami administracyjnymi innych państw UE i trybunałami europejskimi.

Najważniejszym wydarzeniem była wspólna konferencja „75 lat Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – doświadczenia sędziów sądów administracyjnych", która odbyła się w październiku ubiegłego roku, a w której uczestniczyli sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka razem z Prezesem i Wiceprezesem Trybunału. W konferencji brali również udział prezesi i przedstawiciele najwyższych sądów administracyjnych zaproszonych państw członkowskich Unii Europejskiej. Przygotowane zostały dwie publikacje w związku z organizacją konferencji: w języku polskim – „Europejska Konwencja Praw Człowieka w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych" i publikacja pokonferencyjna „European Convention on Human Rights and Administrative Law. Polish and European Perspectives", stanowiąca wspólne opracowanie uczestników konferencji.

W ramach rozwijania kontaktów bilateralnych wizyty w Naczelnym Sądzie Administracyjnym złożyli przedstawiciele najwyższych sądów administracyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Gościnne wykłady dla sędziów NSA wygłosili: Wiceprezes Rady Stanu Republiki Francuskiej Didier-Roland Tabuteau i Prezes Rady Stanu Republiki Greckiej Michail Pikramenos.

Sędziowie sądów administracyjnych uczestniczyli aktywnie w XXXI Kongresie Międzynarodowej Federacji Prawa Europejskiego FIDE, który po raz pierwszy miał miejsce w Polsce – w Katowicach.

Dzięki współpracy Naczelnego Sądu Administracyjnego ze Stowarzyszeniem Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (ACA-Europe) i Międzynarodowym Stowarzyszeniem Najwyższych Sądów Administracyjnych (IASAJ), a także z Europejską Siecią Kształcenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN), polscy sędziowie sądów administracyjnych odbyli staże i wizyty studyjne w sądach administracyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej, Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskim Trybunale Praw Człowieka, a sędziowie z tych państw odbywali staże w NSA i wojewódzkich sądach administracyjnych.

Wielu sędziów sądów administracyjnych realizuje swoje zainteresowania naukowe – są cenionymi autorami monografii, komentarzy oraz innych publikacji w uznanych czasopismach naukowych krajowych i zagranicznych.

9. Inne istotne wydarzenia w 2025 r.

Jesienią 2025 r. złożyłem Prezydentowi RP opracowany w Naczelnym Sądzie Administracyjnym projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw – z prośbą o skorzystanie

z inicjatywy ustawodawczej. Nowelizacja przepisów ma służyć przyspieszeniu rozpatrywania spraw przez ułatwienie i uproszczenie czynności procesowych w postępowaniu sądowym, a także realizacji konstytucyjnych i unijnych standardów ochrony praw uczestników tego postępowania.

W 2025 r. przedstawiony do konsultacji został również opracowany w Naczelnym Sądzie Administracyjnym projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rozporządzenie nie było zmieniane od ponad 20 lat. Z informacji zamieszczonych na stronie Rządowego Centrum Legislacji wynika, że wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia może nastąpić w pierwszym kwartale 2026 r.

Panie i Panowie Sędziowie NSA,
Panie i Panowie Prezesi WSA,
Panie i Panowie Sędziowie WSA delegowani do orzekania w NSA,
dziękuję Państwu za wkład w orzecznictwo sądów administracyjnych i budowanie ich autorytetu.

Dziękuję moim najbliższym współpracownikom za ich zaangażowanie – dziękuję kierującym pracami Izb NSA: Wiceprezesom NSA Janowi Rudowskiemu i Jerzemu Siegieniowi oraz Pani Sędzi Małgorzacie Korycińskiej, a także Dyrektorowi Biura Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego sędziemu NSA Marianowi Wolaninowi.

Dziękuję Szefowi Kancelarii Prezesa NSA Hieronimowi Kulczyckiemu i jego Zastępcom za czuwanie nad pracą administracji sądowej i budżetem sądownictwa administracyjnego.

Dziękuję pracownikom sekretariatów, asystentom sędziego, pracownikom obsługi i wszystkim, którzy na różnych stanowiskach pracy przyczyniają się do sprawnego funkcjonowania Sądu.

List Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Karola Nawrockiego



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Karol Nawrocki

Warszawa, 16 marca 2026 roku

Pan
Jacek Chlebny
Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego

Uczestnicy
Zgromadzenia Ogólnego Sędziów
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Szanowny Panie Prezesie,
Szanowni Państwo Sędziowie,

istnienie instytucji Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego jest jednym z wielu przejawów demokratyzmu i egalitaryzmu, które od wieków kształtują nasz polski sposób myślenia o państwie i społeczeństwie, o charakterze i celach działalności organów władz publicznych. Dzisiaj mają Państwo sposobność, aby czerpiąc ze swojej wiedzy i bogatego doświadczenia, podjąć wspólnie szereg decyzji dotyczących funkcjonowania NSA. Rozpatrzą też Państwo informację Prezesa NSA o rocznej działalności tego niezwykle ważnego organu władzy sądowniczej – dokument będący cennym źródłem wiedzy na temat bieżącej kondycji państwa polskiego oraz problemów, z jakimi zmagają się uczestnicy obrotu prawnego w naszym kraju.

W zwykłych okolicznościach to właśnie te zagadnienia byłyby zasadniczym tematem niniejszego przesłania. Niestety, obecnego czasu nie sposób określić mianem zwykłego, mamy bowiem do czynienia z bezprecedensowym kryzysem wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa, zwłaszcza sądów powszechnych w Polsce.

Oto część środowiska sędziowskiego nie akceptuje przepisów Konstytucji, obowiązujących ustaw regulujących ustrój sądów i trybunałów oraz procedur powołania sędziego i mianowania asesora sądowego. Osoby te negują przepisy, które przeszły całą drogę legislacyjną, których treść pozostaje w zgodzie z długoletnią, konsekwentną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego i które nigdy nie zostały skutecznie zakwestionowane w procedurze kontroli konstytucyjności. Sytuacja ta prowadzi do pozbawionego jakichkolwiek podstaw prawnych kwestionowania statusu ustrojowego i inwestytury sędziów powołanych od 2018 roku. Skłania też do podejmowania sprzecznych z prawem czynności – w tym uchylania orzeczeń lub uznawania ich za nieistniejące. Skutkuje to pozbawieniem obywateli prawa do sądu bezstronnego i niezawisłego, przewlekłością postępowań sądowych oraz osłabieniem zaufania Polaków do wymiaru sprawiedliwości i państwa w ogóle.

Doszło do tego, że obywatel nie wie, czy może liczyć na realną pomoc państwa w dochodzeniu swoich wierzytelności lub rozwiązaniu problemów z bankami i ubezpieczycielami. Nie wie, czy może skutecznie przysposobić dziecko albo uzyskać alimenty. Pokrzywdzeni nie są w stanie przewidzieć, czy sprawcy przestępstw poniosą konsekwencje swoich czynów – czy też może wydane po długoletnim procesie sprawiedliwe i prawidłowe wyroki skazujące na karę pozbawienia wolności zostaną uchylone bez podstawy prawnej, a winni nawet najcięższych zbrodni wyjdą na wolność. Opinię publiczną bulwersują kolejne rozstrzygnięcia sędziów, którzy w imię aktywizmu politycznego ignorują ludzkie tragedie, najważniejsze interesy osobiste i ekonomiczne obywateli, elementarne względy słuszności i sprawiedliwości, naczelne zasady prawa procesowego i fundamentalne normy konstytucyjne.

Ten skandaliczny stan chaosu i anarchii pogłębiają politycy aktualnej koalicji rządzącej. W ramach planu politycznego – nazwanego „przywracaniem praworządności" – stworzyli fikcję prawną właściwie nieistnienia Krajowej Rady Sądownictwa. Fikcja ta stanowi przesłankę systemowego kwestionowania statusu określonej, legalnie powołanej grupy sędziów oraz ich orzeczeń. Ma też usprawiedliwiać działania służące niestety upolitycznieniu wymiaru sprawiedliwości.

Nie wyrażam na to zgody. Wszak sędzia prawidłowo powołany przez Prezydenta, lecz nieustannie zagrożony zanegowaniem trybu jego powołania, nie będzie sędzią niezawisłym. Ciągłe kwestionowanie jego statusu uniemożliwi mu wolne od nacisków wykonywanie władzy sądowniczej. Absolutnie niedopuszczalna jest sytuacja, w której przedstawiciele władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz niektórzy sędziowie w wydanych przez siebie aktach wprost kwestionują status innych sędziów oraz ich bezstronność. Jest to w istocie zamach na niezawisłość wszystkich sędziów – zmuszonych, aby odtąd brać pod uwagę niewiążące opinie i prywatne oceny wspomnianych ludzi władzy i niektórych sędziów w kwestii prawidłowości procedury powoływania sędziego.

Niestety, dotyczące tej materii wyroki Trybunału Konstytucyjnego są wciąż ignorowane. Nie nastąpiła zapowiadana przez szefa rządu sanacja porządku konstytucyjnego – i nic jej nie zapowiada. Eskalacja antykonstytucyjnych działań podejmowanych przez niektóre sądy uderza w fundamenty państwa i dobro Polaków. Dlatego w celu ochrony porządku konstytucyjnego i wyeliminowania skutków czynności sprzecznych z fundamentami ustrojowymi państwa 19 lutego tego roku skierowałem do Sejmu projekt ustawy o przywróceniu prawa do sądu oraz rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Zgodnie z projektem ustawy sędzia i asesor nie będą mogli należeć do partii politycznych, związków zawodowych lub do zrzeszeń – w tym stowarzyszeń o charakterze zawodowym i politycznym – których statuty zobowiązują członka do podporządkowania się uchwałom organów lub władz tych zrzeszeń. Omawiana inicjatywa ustawodawcza wprowadza solidarną ze Skarbem Państwa odpowiedzialność cywilnoprawną sędziego lub funkcjonariusza za szkody wyrządzone orzeczeniami wydanymi z naruszeniem zakazów. Znajduje się tam także wiele innych rozwiązań, co do których jestem otwarty na szeroką dyskusję i uwzględnienie jej wniosków w ostatecznym kształcie ustawy. Jednak aby do tego doszło, parlament powinien zacząć procedować ten projekt, co jednak niestety nie następuje. Mimo to zapewniam, że nadal będę podejmował działania i korzystał z wszelkich przyznanych Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej prerogatyw i kompetencji – celem uzdrowienia polskiego wymiaru sprawiedliwości w duchu, jaki uzyskał mandat społeczny podczas ostatnich wyborów prezydenckich.

Pragnę też przypomnieć, że odmówiłem podpisania niedawnej nowelizacji ustawy o KRS. Akt ten zebrał negatywne opinie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa oraz Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu. Krytyczne uwagi dotyczące procedury wyboru kandydatów na członków KRS zgłosiła również Państwowa Komisja Wyborcza.

Wspomniana nowelizacja ustawy o KRS była niekonstytucyjna na wielu poziomach. Wprowadzała wybór sędziów przez sędziów – co stanowiłoby powrót do modelu niedemokratycznego. Ograniczała bierne prawo wyborcze sędziów, tak aby wykluczyć z kandydowania setki sędziów. Była sprzeczna z zasadami pluralizmu i spójnej reprezentacji – przyznanie 15 głosów każdemu głosującemu sędziemu pozwalałoby wąskiej, nieformalnej grupie sędziów w istocie uzgadniać wyniki głosowania. Artykuł 3 ust. 2 zawetowanej ustawy stanowił: „Czynności podjęte w celu dokonania wyboru sędziów na członków Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, nie wywołują skutków prawnych". Sprzeciwiłem się temu przepisowi, ponieważ pozwalałby na kwestionowanie uchwał KRS, a przez to na podważanie ważności i skuteczności powołań sędziów – co w konsekwencji prowadziłoby także do uchylania wydawanych przez nich orzeczeń. Wreszcie, odrzuciłem niekonstytucyjne rozszerzenie kognicji NSA o sprawy wyborcze. Wszak już w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2025 roku (sygnatura akt Kp 2/24) za niekonstytucyjny uznano podobny mechanizm przewidziany w nowelizacji przygotowanej przez ministra Adama Bodnara.

Panie i Panowie Sędziowie,

w przyszłym roku przypada 30. rocznica uchwalenia obecnej Konstytucji. W wielu punktach ustawa zasadnicza spełnia wysokie standardy wyznaczane wielowiekowym europejskim dorobkiem cywilizacyjnym. Nie zmienia to jednak faktu, że owe trzy dekady ujawniły istotne słabości obowiązującej Konstytucji. Przez ten czas zmienił się świat i bardzo zmieniła się Polska. Zyskaliśmy też liczne nowe doświadczenia w sferze rodzimej kultury politycznej i prawnej. Ufam, że werdykt naszego zbiorowego suwerena pozwoli wkrótce uchwalić nową Konstytucję – oraz że znajdą się w niej mechanizmy uniemożliwiające takie bezkarne anarchizowanie państwa, jakie obserwujemy w ostatnich latach.

Do tego czasu nie wolno zaniedbać żadnego z dostępnych sposobów zażegnania głębokiego kryzysu władzy sądowniczej – wywierającego przemożny wpływ na pozostałe dwa rodzaje władzy państwowej oraz na całokształt życia społecznego w naszym kraju. Usilnie proszę wszystkich, którzy mają realny wpływ na bieżące funkcjonowanie sądów w Polsce – w tej liczbie Panie i Panów Sędziów – o wyraziste świadectwo szacunku dla fundamentalnych zasad prawa i etosu prawniczego, dla Konstytucji oraz elementarnych reguł sprawiedliwości, słuszności i rzeczywistej prawdomówności. Apeluję o zmysł państwowy i odwagę cywilną, o spokojne i rzetelne wykonywanie swoich obowiązków oraz nieuleganie emocjom politycznym – bez względu na wyznawane poglądy.

Aksjologiczne podwaliny naszego państwa i prawa oraz obywatelski etos współodpowiedzialności za ich kondycję można zdemolować stosunkowo łatwo i szybko. Jednak ich odbudowa to już zadanie na długie lata, oby nie na pokolenia. Dlatego nie szczędźmy wysiłków, aby Polska jako demokratyczne państwo prawne przetrwała obecną próbę. Bogatsi o to doświadczenie – uczyńmy ją odporniejszą na wszelkie kryzysy, skutki drastycznej niekompetencji lub złej woli, nieprzyjazne działania ośrodków zewnętrznych oraz wszelkie inne zagrożenia.

Życzę Państwu owocnych obrad oraz dalszych sukcesów w umacnianiu rządów prawa w Polsce. Proszę przyjąć serdeczne pozdrowienia i wyrazy szacunku.

Z poważaniem

Karol Nawacki

Sprawozdanie z obrad

W dniu 16 marca 2026 r. odbyło się doroczne Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, poświęcone rozpatrzeniu informacji Prezesa NSA o działalności sądów administracyjnych w 2025 r.

Zaproszonego do udziału w Zgromadzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej reprezentował Szef Kancelarii Prezydenta RP Zbigniew Bogucki. W posiedzeniu Zgromadzenia, poza sędziami Naczelnego Sądu Administracyjnego, udział wzięli prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych, sędziowie wojewódzkich sądów administracyjnych orzekający na delegacji w NSA oraz Szef Kancelarii Prezesa NSA i kierownicy sekretariatów Izb i Wydziałów Naczelnego Sądu Administracyjnego. W posiedzeniu Zgromadzenia uczestniczyła także w charakterze gościa sędzia Najwyższego Sądu Administracyjnego Republiki Litewskiej Veslava Ruskan.

Po otwarciu Zgromadzenia i powitaniu przybyłych osób przez Prezesa NSA członkowie Zgromadzenia przyjęli zaproponowany porządek obrad. W jego realizacji Prezes NSA przedstawił wybrane zagadnienia zawarte w *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2025 roku*, odnoszące się do liczby, rodzaju oraz sposobu załatwienia spraw wpływających do sądów administracyjnych. Wskazał, że w minionym roku wpływ spraw do sądów administracyjnych utrzymywał się na bardzo wysokim poziomie. W 2025 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego wpłynęło 24 429 spraw, a do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęły łącznie 73 832 sprawy.

W 2025 r. czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy w wojewódzkich sądach administracyjnych wynosił średnio 4,35 miesiąca, co świadczy o wysokiej sprawności postępowania. W sytuacji gdy około 76% spraw zakończyło się prawomocnie w sądzie administracyjnym pierwszej instancji, konstytucyjne prawo jednostki do sądu zostało w pełni zrealizowane w wojewódzkich sądach administracyjnych w krótkim, kilkumiesięcznym terminie. Wojewódzkie sądy administracyjne uwzględniły skargi w 24,4% rozpoznanych spraw. W latach 2021–2023 współczynnik ten przekraczał 30%, co wskazuje na poprawę jakości pracy organów administracji.

W 2025 r. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał 27 693 sprawy, czyli o 13,36% więcej, niż wpłynęło do sądu. Był to zatem kolejny rok, w którym opanowano wpływ roczny, mimo że wpływ spraw w minionym roku był wyższy od wpływu spraw w 2024 r. W 2025 r. średni statystyczny czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy w Naczelnym Sądzie Administracyjnym wyniósł nieznacznie ponad 17 miesięcy. Szczególnie istotne jest jednak to, że załatwione zostały sprawy najstarsze. Natomiast sprawy, które wpłynęły w 2023 r., zostały zakończone w 83%.

W Naczelnym Sądzie Administracyjnym w 2025 r. podjęto 12 uchwał w składach powiększonych, które zostały opisane w opublikowanej rocznej *Informacji o działalności sądów administracyjnych*.

Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA podjęło uchwałę o przyjęciu przedstawionej przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2025 roku*.

Podczas Zgromadzenia Szef Kancelarii Prezydenta RP Zbigniew Bogucki odczytał list Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Karola Nawrockiego adresowany do Prezesa NSA oraz uczestników Zgromadzenia[1].

Opracowała *Monika Tutak-Rutkowska*
(Wydział Informacji Sądowej NSA)

[1] Treść listu *in extenso* znajduje się na s. 12 oraz w tłumaczeniu na j. angielski na s. 212 w niniejszym numerze ZNSA.

STUDIA I ARTYKUŁY

Prof. dr hab. Jacek Chlebny
[Uniwersytet Łódzki; Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego;
ORCID: 0000-0002-4955-478X]

Aktualne wyzwania stojące przed sądownictwem administracyjnym[1]

Streszczenie: Przedmiotem opracowania są aktualne wyzwania stojące przed sądownictwem administracyjnym w warunkach kryzysu praworządności oraz rosnących oczekiwań wobec sądowej kontroli administracji publicznej. Analizie poddano standardy prawa do sądu, skutecznej ochrony sądowej i rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Omówiono znaczenie informatyzacji oraz rozwoju nowych technologii dla usprawnienia pracy sądów. Przedstawiono problem granic kognicji sądów administracyjnych, zwłaszcza w sprawach dotyczących aktów Prezydenta RP i innych działań władzy wykonawczej wobec sędziów. Wskazano ograniczenia ochrony sądowej wynikające z kasacyjnego modelu orzekania: brak pełnego postępowania dowodowego, niedostatek merytorycznego rozstrzygania, potrzebę kontroli *ex nunc* w wybranych sprawach. Odniesiono się do kwestii deficytu gwarancji prawa do obrony ze względu na korzystanie z materiałów niejawnych. Podkreślono znaczenie samodzielności sądownictwa administracyjnego oraz budowania zaufania do sądów administracyjnych.

Słowa klucze: kryzys praworządności, sądowa kontrola administracji publicznej, prawo do sądu i skutecznej ochrony sądowej, kognicja sądów administracyjnych, kasacyjny model orzekania

1. Uwagi wprowadzające

Kryzys praworządności i związane z nim napięcia między władzami publicznymi ujawniły szczególne znaczenie sądowej kontroli administracji publicznej. Wzrosły także oczekiwania kierowane wobec sądów administracyjnych jako instytucji zdolnych do realnej ochrony jednostki w jej relacjach z władzami publicznymi. W polskim modelu konstytucyjnym sądownictwo administracyjne zajmuje pozycję szczególną. Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne stanowią samodzielny i odrębny od sądownictwa powszechnego pion sądownictwa. Samodzielność sądownictwa administracyjnego

[1] Niniejszy artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na seminarium „Wyzwania stojące przed sądownictwem administracyjnym", które odbyło się 16 marca 2026 r. w siedzibie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

wyznaczają przepisy Konstytucji RP[2] i ustaw[3]. Nie ma ona jednak charakteru wyłącznie gwarancji ustrojowej. Samodzielność sądów administracyjnych przekłada się przede wszystkim na ich szczególną odpowiedzialność wobec obywateli. Od sądów administracyjnych oczekuje się już nie tylko rozpoznawania spraw w sposób bezstronny i bez nieuzasadnionej zwłoki. Mają one także wzmacniać rządy prawa przez zapewnienie skutecznego dostępu do sądu w sprawach, w których administracja publiczna kształtuje sytuację prawną jednostki. Coraz większe znaczenie ma w związku z tym pytanie o zakres właściwości sądów administracyjnych. Dotyczy to zwłaszcza możliwości poszerzania udzielania ochrony sądowej w drodze wykładni obowiązujących przepisów o sprawy, które nie mieściły się w dotychczasowej praktyce w zakresie właściwości sądów administracyjnych[4].

Wyzwania stojące przed sądownictwem administracyjnym to przede wszystkim wyzwania orzecznicze. Ustrojodawca, treścią art. 184 Konstytucji RP, powierzył Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu i wojewódzkim sądom administracyjnym kompetencję do sprawowania kontroli działalności administracji publicznej w zakresie określonym w ustawie. Rzeczywisty zakres tej kompetencji wyznaczają jednak nie tylko przepisy ustaw zwykłych. Kształtują go również inne postanowienia Konstytucji RP, postanowienia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka[5] jako ratyfikowanej umowy międzynarodowej, a także – w coraz szerszym zakresie – prawo Unii Europejskiej.

W piśmiennictwie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwraca się uwagę na możliwość przyznania sądowi administracyjnemu kompetencji do wydania orzeczenia zastępującego akt organu administracji w przypadkach, gdy organ ten nie wykonuje orzeczenia sądu. Jest to związane z realizacją prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) i wynikającego z niego prawa strony do wykonania

---

[2] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP lub Konstytucja.

[3] Największe znaczenie ma ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1267), ponieważ samodzielność sądownictwa administracyjnego ma także wymiar ustrojowo-organizacyjny. Do jej przejawów można zaliczyć m.in.: 1) własny, samodzielny system dyscyplinarny; 2) kompetencję Prezesa NSA do sprawowania zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych; 3) podległość prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych Prezesowi NSA w zakresie administracji sądowej; 4) kompetencję Prezesa NSA do powoływania prezesów i wiceprezesów wojewódzkich sądów administracyjnych; 5) kompetencję Prezesa NSA do delegowania sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych do orzekania w NSA; 6) przedkładanie przez Prezesa NSA projektu budżetu NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych; 7) powierzenie kolegiom sądów administracyjnych istotnych kompetencji organizacyjnych, w tym dotyczących podziału czynności i zasad przydziału spraw; 8) udział Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA w procedurze obsady stanowisk Prezesa i wiceprezesa NSA.

[4] Przykładem może być wniesiona do sądu administracyjnego skarga posła na uchwałę Prezydium Sejmu o obniżeniu uposażenia poselskiego – postanowienie NSA z 16 stycznia 2026 r., III OSK 2261/25. Wszystkie orzeczenia sądów administracyjnych powołane w artykule są dostępne w bazie CBOSA. Na temat skarg na bezczynność Prezydenta RP w sprawie powołania sędziego albo na odmowę udzielenia przez Prezesa Rady Ministrów kontrasygnaty na powołanie asesora mowa będzie w dalszej części tekstu.

[5] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: EKPC lub Konwencja.

prawomocnego wyroku sądu administracyjnego[6]. Należy podkreślić, że stanowisko to było już prezentowane na długo przed wydaniem wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie *Torubarov*[7].

Gwarancje wynikające z prawa do sądu oddziałują także na sposób rozumienia „zakresu kontroli" administracji publicznej. W piśmiennictwie zauważa się, że ustawodawca nie dysponuje pełną swobodą w określeniu właściwości sądów, a co za tym idzie – nie może działać arbitralnie[8]. Już tylko z uwagi na treść art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (gwarancja prawa do sądu) i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP (zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw) niedopuszczalne byłoby interpretowanie zwrotu „w zakresie określonym w ustawie" jako przyzwolenia na arbitralne wyłączenie możliwości zaskarżenia do sądu aktu organu administracji publicznej. Dotyczy to w szczególności takiego wyłączenia, które zamykałoby jednostce drogę do sądowej ochrony jej wolności lub praw. Na ustawodawcy spoczywa obowiązek zagwarantowania prawa do sądu administracyjnego w odniesieniu do wszystkich form działania administracji publicznej kształtujących sytuację prawną jednostki[9]. Ochrona jednostki nie ma jednak charakteru absolutnego. Choć jej standardy, w odniesieniu do sądownictwa administracyjnego, są współwyznaczane postanowieniami Konstytucji RP, art. 6 i art. 13 EKPC oraz art. 47 Karty praw podstawowych UE[10], akty te dopuszczają też pewne ograniczenia. Zakres tych ograniczeń określono w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 15 ust. 1 EKPC oraz art. 52 ust. 1 Karty.

Poza tradycyjnie rozumianą kontrolę administracji publicznej wykraczają również kompetencje sądu administracyjnego wynikające z ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[11]. Sąd administracyjny, w warunkach określonych w art. 145a p.p.s.a., może bowiem m.in. ustalić w sposób wiążący treść decyzji administracyjnej, a nawet, na podstawie art. 145 § 3 p.p.s.a., zakończyć postępowanie administracyjne przez jego umorzenie. Sądy administracyjne, jako organy władzy publicznej, są jednak zawsze związane zasadą legalizmu i działają na podstawie i w granicach prawa. Nie mogą udzielać ochrony

[6] Zob. M. Wiącek, komentarz do art. 184, uwaga 44, w: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1103.

[7] Wyrok TSUE (Wielka Izba) z 29 lipca 2019 r., C-556/17, *Alekszij Torubarov przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, ECLI:EU:C:2019:626.

[8] Jak wskazał Bogumił Naleziński, analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego pozwala przyjąć, że w sprawach kontroli administracji publicznej istnieje domniemanie właściwości sądów administracyjnych; zob. B. Naleziński, komentarz do art. 184, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Warszawa 2023, s. 601. W piśmiennictwie nie brak również poglądów, zgodnie z którymi treść art. 184 Konstytucji RP przesądza o tym, że ewentualne kompetencje sądów powszechnych do rozpoznania sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej powinny mieć wyraźną podstawę ustawową; zob. R. Hauser, K. Celińska-Grzegorczyk, *Kompetencja sądów administracyjnych*, w: System prawa administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 161.

[9] Zob. M. Wiącek, komentarz do art. 184, uwaga 45, w: *Konstytucja RP. Tom II…*, s. 1103.

[10] Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 2016.202.389; dalej: Karta.

[11] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2026 r. poz. 143 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

ultra vires, a zatem poza przyznanymi im kompetencjami lub w drodze procedury ustalonej przez sam sąd. Mogą natomiast, a nawet powinny, stosować wszystkie dostępne metody wykładni prawa w celu udzielenia jednostce jak najszerszej ochrony prawnej. Orzekając, sądy administracyjne mają także obowiązek uwzględnienia okoliczności (uwarunkowań) związanych z takimi kwestiami, jak interes publiczny, współczesne zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego oraz presja wynikająca z wojny hybrydowej.

W dalszej części wskazano na wybrane aktualne problemy, które można traktować jako wyzwania stojące obecnie przed sądownictwem administracyjnym. Ich katalog nie ma charakteru zamkniętego.

2. Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki i korzystanie z nowych technologii informatycznych

Sprawność postępowania przed sądami administracyjnymi pozostaje jednym z podstawowych warunków rzeczywistej realizacji funkcji ochronnej tych sądów wobec obywateli. Sprawność postępowania nie jest wyłącznie zagadnieniem organizacyjnym. Stanowi ona jeden z warunków rzeczywistej realizacji prawa do sądu. Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki pozostaje bowiem istotnym elementem sądowej ochrony wolności i praw jednostki.

Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki jest obecnie zagwarantowane w wojewódzkich sądach administracyjnych, w których średni czas oczekiwania na rozpoznanie sprawy od wielu już lat nie przekracza 5 miesięcy. Tak znakomitego wyniku w zakresie sprawności postępowania nie osiąga Naczelny Sąd Administracyjny, chociaż i w tym zakresie nastąpiła w ostatnich kilku latach znacząca poprawa[12]. Pewnym zagrożeniem dla utrzymania wysokiej sprawności postępowania jest osiąganie przez wielu sędziów sądów administracyjnych wieku uprawniającego ich do przejścia w stan spoczynku przy jednoczesnym braku nowych powołań sędziów do wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Na tym tle może pojawić się pytanie, czy możliwe jest podjęcie innych działań, które gwarantowałyby utrzymanie wysokiej sprawności postępowania w wojewódzkich sądach administracyjnych i przyspieszyłyby postępowania w NSA. Wydaje się, że w przyszłości szansy takiej można by upatrywać w nowych technologiach informatycznych wspomagających pracę sędziego. Warto zauważyć, że już teraz korzystanie z nowych technologii informatycznych w sądownictwie administracyjnym zapewnia obywatelom: 1) możliwość pełnej komunikacji elektronicznej z sądem we wszystkich sprawach sądowoadministracyjnych za pośrednictwem platformy ePUAP, 2) dostęp przez Internet do cyfrowych odwzorowań akt spraw sądowoadministracyjnych w portalu PASSA, a także 3) pełny dostęp do zanonimizowanego orzecznictwa sądów administracyjnych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów

[12] Analiza sprawności postępowania w NSA i w 16 wojewódzkich sądach administracyjnych w 2025 r. została przedstawiona w wystąpieniu rocznym Prezesa NSA – *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2025 roku*, opublikowanym w niniejszym numerze na s. 5.

Administracyjnych (CBOSA). Aktualnie prowadzone prace informatyczne koncentrują się na budowie jednolitego dla wszystkich sądów administracyjnych systemu obsługującego postępowanie sądowe – systemu OSSA. Bezpośrednie znaczenie dla przyspieszenia postępowań sądowych mogą mieć natomiast narzędzia oparte na modelach sztucznej inteligencji wykorzystywane pomocniczo przez sędziego.

Otwarcie sądów na potencjał sztucznej inteligencji jest nieuchronne, ale wymaga ostrożności i rozwagi[13]. Ryzyko stosowania systemów sztucznej inteligencji w sądownictwie zostało dostrzeżone w motywie 61 preambuły unijnego rozporządzenia z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji[14]. W motywie tym wskazano że „Wykorzystanie narzędzi AI może wspierać uprawnienia decyzyjne sędziów lub niezależność sądownictwa, ale nie powinno ich zastępować; podejmowanie ostatecznej decyzji musi pozostać działaniem kierowanym przez człowieka". Akt w sprawie sztucznej inteligencji zalicza systemy AI wykorzystywane w obszarze wymiaru sprawiedliwości do systemów wysokiego ryzyka[15]. Przyszłość tego obszaru pozostaje otwarta. Już dziś można jednak przyjąć, że rozwój nowych technologii będzie jednym z trwałych wyzwań organizacyjnych i orzeczniczych dla sądownictwa administracyjnego[16].

3. Prawo do ochrony sądowej w sprawach aktów Prezydenta i innych aktów władzy wykonawczej dotyczących sędziów

Wyzwaniem może okazać się implementacja niedawnego wyroku ETPC w sprawie *Misiūnas przeciwko Litwie*[17]. Wyrok nie dotyczy bezpośrednio Polski,

[13] Na zagrożenia etyczne wynikające z korzystania ze sztucznej inteligencji zwrócił uwagę papież Leon XIV, *Encyklika Magnifica humanitas. O trosce o osobę ludzką w dobie sztucznej inteligencji*, 15 maja 2026 r., Watykan 2026. Wskazał się w niej m.in., że „Korzystanie z AI nigdy nie jest faktem czysto technicznym: kiedy wkracza ona w procesy oddziałujące na życie ludzi, dotyka praw, szans, reputacji i wolności" (pkt 102) oraz że „Powierzyć w praktyce algorytmowi władzę rozstrzygania o tym, kto zasługuje, a kto nie, bez tego, by ktokolwiek brał już na siebie ciężar decyzji, znaczy powierzyć mu zadanie ponownego wyznaczania granic ludzkich możliwości. Tym, czego w tym procesie brakuje, nie jest tylko empatia wobec wykluczonego, którą można sztucznie naśladować, lecz odpowiedzialność polityczna, ponieważ odrzucenie słabych zostaje przyobleczone w pozór neutralności i obiektywności, wobec których nie sposób protestować. Tym samym niesprawiedliwość staje się milcząca, a współczucie, miłosierdzie i przebaczenie – nie jako zwykły pozór, lecz jako gesty polityczne – znikają z horyzontu" (pkt 103).

[14] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828, Dz.Urz. UE L z 2024 r. poz. 1689; dalej: akt w sprawie sztucznej inteligencji.

[15] Zob. załącznik III pkt 8 lit. a/ aktu w sprawie sztucznej inteligencji. Nie obejmuje to jednak narzędzi stosowanych wyłącznie pomocniczo, których funkcja ogranicza się do technicznego wsparcia pracy sądów. Przykładem takich rozwiązań mogą być systemy służące anonimizacji orzeczeń sądowych.

[16] Jednym z pierwszych wyzwań orzeczniczych związanych ze stosowaniem sztucznej inteligencji była ocena przez sąd administracyjny dopuszczalności przeprowadzenia dowodu z opinii wytworzonej przez ChatGPT. W uzasadnieniu wyroku z 14 lutego 2025 r., I SA/Kr 901/24 WSA w Krakowie odmówił jego mocy dowodowej, uznał bowiem, że nie ma możliwości weryfikacji przyjętych konkluzji czy „toku myślenia", które doprowadziły do ostatecznych wniosków. Wynik interpretacji wygenerowany przez sztuczną inteligencję obejmuje treści wynikające ze stosowanych algorytmów.

[17] Wyrok ETPC z 7 października 2025 r. *Misiūnas przeciwko Litwie*, skarga nr 38687/22.

jednak państwa strony Konwencji powinny dążyć do zapewnienia możliwie jednolitego standardu stosowania gwarancji wynikających z EKPC. Zdaniem ETPC w świetle prawa litewskiego – w szczególności konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej oraz przepisów ustawy o sądach – skarżący mógł powoływać się na „prawo" do rzetelnej procedury. Trybunał orzekł jednomyślnie o naruszeniu art. 6 ust. 1 EKPC w zakresie prawa skarżącego do dostępu do sądu.

Uwzględnienie tego standardu w polskich warunkach ustrojowoprawnych może napotykać istotne trudności. W dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmowano, że obowiązujące przepisy nie przewidują sądowej kontroli postanowienia Prezydenta RP w przedmiocie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. Powoływanie sędziów stanowi prerogatywę Prezydenta RP (art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP). Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą sądów administracyjnych postanowienie Prezydenta RP o powołaniu sędziego nie stanowi aktu z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Z tego względu sądy administracyjne uznawały, że nie są również właściwe w sprawach dotyczących bezczynności Prezydenta RP w tym przedmiocie[18].

Zagadnienie sądowej kontroli aktów prezydenckich pozostaje przedmiotem dyskusji w doktrynie[19]. Formułowane są też stanowiska krytyczne wobec orzecznictwa sądów administracyjnych[20]. Dyskusja ta nabiera szczególnego znaczenia zwłaszcza w świetle wyroku ETPC w sprawie *Sobczyńska i inni przeciwko Polsce* z 21 maja 2026 r.[21] Trybunał stwierdził w nim naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC ze względu na brak merytorycznego rozpoznania przez sąd administracyjny skargi na postanowienie Prezydenta RP o odmowie powołania na stanowisko sędziego. Istotny w powołanym wyroku był test stosowany w orzecznictwie ETPC w sprawach dotyczących dostępu do sądu w sporach związanych z zatrudnieniem funkcjonariuszy publicznych. Wyłączenie dostępu do sądu wymaga nie tylko wyraźnej podstawy w prawie krajowym, lecz także uzasadnienia tego wyłączenia ważnym interesem publicznym. Oznacza to, że samo zakwalifikowanie aktu jako należącego do sfery prerogatyw Prezydenta RP nie usuwa potrzeby oceny, czy całkowite wyłączenie

[18] Zob. m.in. postanowienia NSA: z 9 października 2012 r., I OSK 1874/12 i I OSK 1883/12; z 17 października 2012 r., I OSK 1876/12; z 20 marca 2013 r., I OSK 3129/12; z 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17; z 27 lutego 2023 r., II GSK 1362/22 i II GSK 1884/22.

[19] Szerzej zob.: A. Jakubowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ administrujący (organ administracji publicznej)*, PiP 2023, z. 2, s. 3–32; Z. Kmieciak, *Prezydent RP jako organ administrujący a pojęcie jego prerogatyw*, PiP 2023, z. 7, s. 3–22.

[20] Zob. Z. Kmieciak, *Powołanie na stanowisko sędziego, niemożność obrony swoich praw w postępowaniu przed sądem administracyjnym, sprawa administracyjna, prerogatywa Prezydenta RP, akt prawa ustrojowego. Glosa do postanowienia NSA z dnia 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17*, OSP 2018, z. 5, poz. 54, s. 135 i nast.; M. Stębelski, *Glosa do postanowienia NSA z 9 października 2012 r., I OSK 1883/12*, PiP 2014, z. 1, s. 121–128; J. Sułkowski, *Glosa do postanowienia NSA z 9 października 2012 r., I OSK 1883/12*, PiP 2014, z. 1, s. 128–133.

[21] Wyrok ETPC z 21 maja 2026 r. *Sobczyńska i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 62765/14. Szerzej na temat tego wyroku zob. K. Wojtyczek, *Sądowa kontrola aktów urzędowych Prezydenta RP w świetle wyroku ETPC w sprawie Sobczyńska i inni przeciwko Polsce*, artykuł opublikowany w niniejszym numerze ZNSA, s. 75.

jego kontroli sądowej pozostaje zgodne ze standardem wynikającym z art. 6 ust. 1 Konwencji.

W odniesieniu do kontroli aktów Prezydenta warto też przypomnieć wyrok z 29 maja 2025 r., II GSK 631/22, w którym NSA potwierdził dopuszczalność kontroli postanowień Prezydenta RP dotyczących stwierdzenia daty przejścia sędziego w stan spoczynku. Naczelny Sąd Administracyjny uznał w tej sprawie Prezydenta RP za organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym.

Z powołaniem przez Prezydenta asesora sądowego może wiązać się odrębny problem braku kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów[22]. W postanowieniach NSA z 25 listopada 2025 r., II GSK 1866/25, z 7 sierpnia 2025 r., II GSK 627/25 oraz z 10 lipca 2025 r., II GSK 653/25 przyjęto jednolite stanowisko, zgodnie z którym udzielenie, odmowa udzielenia oraz uchylenie kontrasygnaty nie stanowią aktu ani czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że kontrasygnata ma charakter ustrojowy i polityczny. Jest elementem modelu odpowiedzialności politycznej Prezesa Rady Ministrów przed Sejmem. Nie ma charakteru władczego w znaczeniu administracyjnoprawnym i nie kształtuje bezpośrednio indywidualnej sytuacji prawnej jednostki. W konsekwencji również bezczynność w udzieleniu kontrasygnaty nie podlega kontroli sądu administracyjnego.

4. Deficyt wynikający z braku postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym

Kolejne wyzwanie dotyczy zapewnienia przez sądy administracyjne skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC w sprawach kar pieniężnych (sankcji administracyjnych). Można postawić pytanie, czy brak możliwości prowadzenia przez sąd administracyjny pełnego postępowania dowodowego może być zastąpiony wnikliwą oceną uzasadnienia zaskarżonej decyzji i omówionego w nim materiału dowodowego zebranego przez organ administracji. Kluczowe pozostaje ustalenie, czy ocena materiału dowodowego zgromadzonego przez organ wystarcza do spełnienia standardu rozpoznania sprawy wymaganego w art. 6 Konwencji. W wyroku w sprawie *Potocka i inni przeciwko Polsce* z 4 października 2001 r.[23] ETPC po raz pierwszy ocenił zarzut naruszenia art. 6 EKPC przez sąd administracyjny. Sprawa nie dotyczyła jednak sankcji administracyjnych. Trybunał stwierdził wówczas, że NSA odniósł się do wszystkich zarzutów skarżących,

[22] W sprawie statusu i braku powołań na stanowisko asesorów dwukrotnie wypowiadało się Kolegium NSA: Stanowisko Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 sierpnia 2024 r. w sprawie statusu asesorów sądowych w wojewódzkich sądach administracyjnych i Stanowisko Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 2025 r. w sprawie kontrasygnowania postanowień Prezydenta RP dotyczących powołania na stanowiska asesorów sądowych w wojewódzkich sądach administracyjnych; dokumenty dostępne na stronie https://www.nsa.gov.pl/aktualnosci/ogloszenia/stanowisko-kolegium-naczelnego-sadu-administracyjnego-z-dnia-25-sierpnia-2025-r-w-sprawie-kontrasygnowania-postanowien-prezydenta-rp-dotyczacych-powolania-na-stanowiska-asesorow-sadowych-w-wojewodzkich-sadach-administracyjnych/ [dostęp: 30 czerwca 2026 r.].

[23] Wyrok ETPC z 4 października 2001 r. *Potocka i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 33776/96.

w tym do zarzutów związanych ze stanem faktycznym ustalonym przez organ administracji. Podkreślił także znaczenie uzasadnienia sądu administracyjnego i odniesienia się w nim do zarzutów skarżącego. Pozytywnie o praktyce polskich sądów administracyjnych w zakresie oceny legalności zaskarżonych decyzji Trybunał wypowiedział się również w późniejszym wyroku w sprawie *Piekara przeciwko Polsce*[24]. Mimo to aktualne pozostaje pytanie, czy kontrola legalności zaskarżonej decyzji sprawowana przez sąd administracyjny spełnia w każdej sprawie gwarancje wynikające z art. 6 EKPC. Dla pozytywnej odpowiedzi może mieć znaczenie – w indywidulanej sprawie – uzasadnienie sądu administracyjnego, w którym z urzędu pełną kontrolą objęte zostaną ustalenia faktyczne stanowiące podstawę do wydania zaskarżonej decyzji.

5. Deficyt wynikający z braku merytorycznego orzekania

Wyzwaniem jest realizacja wspomnianego już wcześniej wyroku TSUE z 29 lipca 2019 r. w sprawie *Torubarov*. Trybunał stwierdził, że dla zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu art. 47 Karty i zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, ustanowioną treścią art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej[25], jeżeli organ administracyjny wyda decyzję niezgodną z wyrokiem sądu, w wyniku którego doszło do ponownego rozpoznania sprawy przez ten organ, sąd administracyjny musi mieć kompetencję do zastąpienia tej decyzji własnym rozstrzygnięciem. Dotyczy to także sytuacji, w której wymagałoby to odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego zakazującego takiego działania. Sąd powinien wówczas skorzystać z kompetencji reformatoryjnych i wydać rozstrzygnięcie merytoryczne, nawet jeżeli przepisy krajowe nie przewidują takich kompetencji[26].

Na tym tle powstaje wątpliwość, czy przepisy p.p.s.a. stanowią dostateczne gwarancje dla strony w świetle standardu wynikającego z wyroku w sprawie *Torubarov*. Za pozytywną odpowiedzią mogą przemawiać w szczególności przepisy dotyczące: 1) mocy wiążącej wyroku sądu administracyjnego dla organu administracji publicznej (art. 153 p.p.s.a.), 2) możliwości wydania wyroku zobowiązującego organ do wydania decyzji określonej treści (art. 145a p.p.s.a.), a także 3) kompetencji sądu administracyjnego do orzeczenia o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku na podstawie art. 154 § 2 p.p.s.a. w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Wątpliwości natomiast wynikają z kasacyjnego modelu orzekania sądów administracyjnych. Orzeczenie sądu administracyjnego nie zastępuje decyzji organu administracji publicznej i nie rozstrzyga bezpośrednio o prawach i obowiązkach stron wynikających z administracyjnego prawa materialnego.

---

[24] Zob. wyrok ETPC z 15 czerwca 2004 r. *Piekara przeciwko Polsce*, skarga nr 77741/01, § 35.

[25] Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm., Dz.Urz. UE C 2012.326.13.

[26] Zob. wyrok TSUE z 19 marca 2020 r., C-406/18, wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Węgry) – *PG przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, ECLI:EU:C:2020:216, § 23.

6. Deficyt gwarancji prawa do obrony ze względu na korzystanie z materiałów niejawnych w postępowaniu przed sądem

Z prawem do sądu związane jest także prawo strony do obrony. W sytuacji gdy organ administracji odstępuje od sporządzenia uzasadnienia decyzji albo nie ujawnia stronie pełnego materiału dowodowego, prawo do obrony przed sądem administracyjnym zostaje istotnie osłabione.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie *ZZ* sformułował podstawowy standard dostępu do akt sprawy ze względu na gwarancje wynikające z art. 47 Karty[27]. Standard ten zakazuje pozbawiania strony możliwości poznania zasadniczych podstaw faktycznych decyzji. Zagadnienie ochrony prawa do obrony i łączącej się z tym gwarancji do poznania pełnego materiału dowodowego, również związanego ze sposobem uzyskania istotnych informacji w sprawie, Trybunał Sprawiedliwości rozwinął w sprawie *Multan*[28]. Problem zagrożenia prawa do obrony ze względu na dowody niejawne w sprawie dostrzegał też Europejski Trybunał Praw Człowieka, m.in. w sprawie *Chahal*[29] i wielu innych. W odniesieniu do polskiego sądu administracyjnego po raz pierwszy został on dostrzeżony przez ETPC w wyroku z 22 czerwca 2023 r. w sprawie *Poklikayew przeciwko Polsce*[30].

Propozycje zmian ustawodawczych uwzględniające wymagania wynikające z orzecznictwa europejskich trybunałów oraz obowiązek zagwarantowania stronie prawa do obrony zawarto w projekcie zmian przepisów p.p.s.a. opracowanym w Naczelnym Sądzie Administracyjnym[31]. Pozostaje jednak pytanie, czy *de lege lata* możliwe jest jednocześnie sprostanie wymogom zachowania tajemnicy i uzasadnienie stanowiska organu w sposób niepozwalający postawić mu zarzutu arbitralności.

Wydaje się, że praktyka organów administracji powinna zmierzać do standardu wyznaczonego przez TSUE w wyroku w sprawie *ZZ*[32]. Organ powinien w uzasadnieniu faktycznym decyzji wskazywać podstawowe powody jej wydania. W takim kierunku zmierzają także niektóre orzeczenia sądowe, w których, oddalając skargi, wskazywano, że w rozpoznawanej sprawie strona została poinformowana o zasadniczej treści powodów wydania decyzji[33].

7. Sądowa kontrola ex nunc

Sąd administracyjny co do zasady nie przeprowadza innych dowodów niż dowody z dokumentów, a kontrola legalności decyzji ma charakter *ex tunc*. Z art. 47

---

[27] Wyrok TSUE (Wielka Izba) z 4 czerwca 2013 r., C-300/11, *ZZ przeciwko Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2013:363.

[28] Wyrok TSUE z 29 stycznia 2026 r., C-431/24, *Multan przeciwko Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, ECLI:EU:C:2026:53.

[29] Wyrok ETPC (Wielka Izba) z 15 listopada 1996 r. *Chahal przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 22414/93.

[30] Wyrok ETPC z 22 czerwca 2023 r. *Poklikayew przeciwko Polsce*, skarga nr 1103/16.

[31] Szerzej: J. Chlebny, *Zmiany w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na dwudziestolecie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego*, PiP 2025, z. 1, s. 84–97.

[32] Zob. J. Chlebny, *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2022, nr 10, s. 31–32.

[33] Zob. wyrok NSA z 6 lutego 2019 r., II OSK 3002/18, niepubl.

Karty nie wynika samodzielny nakaz dokonywania przez sąd administracyjny własnych ustaleń faktycznych ani nakaz orzekania *ex nunc*[34].

Nakaz orzekania *ex nunc* w niektórych sprawach rozpoznawanych przez sąd administracyjny może być jednak wyprowadzany z przepisów prawa materialnego Unii Europejskiej[35] oraz z przepisów proceduralnych – prawa wtórnego UE. Taki obowiązek nałożył na sąd art. 46 ust. 3 dyrektywy proceduralnej 2013/32/UE[36], a po wejściu Paktu o migracji i azylu – art. 67 ust. 3 rozporządzenia proceduralnego 2024/1348[37]. Nakaz rozpoznania sprawy *ex nunc* i przeprowadzenia własnego postępowania dowodowego może zatem w tych sprawach oznaczać dla polskiego sądu administracyjnego obowiązek przyznania pierwszeństwa stosowania prawu UE i odstąpienia od stosowania przepisów prawa krajowego.

Warto w tym miejscu zauważyć, że w orzecznictwie NSA widoczne są już przykłady wykonywania obowiązku orzekania *ex nunc* w indywidualnych sprawach na podstawie prawa Unii Europejskiej. Za przykład może tu posłużyć wyrok NSA, w którym rozpoznano sprawę *ex nunc* i uwzględniono zmianę sytuacji w Ukrainie w związku z wojną rozpoczętą przez Federację Rosyjską 24 lutego 2022 r.[38]

8. Uwagi końcowe i wnioski

Przytoczone powyżej przykłady nie tworzą wyczerpującej listy wyzwań stojących przed sędziami sądów administracyjnych w Polsce. Wskazać można m.in. na problem udzielania ochrony tymczasowej wyłącznie przez wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu[39]. Kolejnym zagadnieniem jest brak dostatecznych regulacji pozwalających na prowadzenie przed sądem administracyjnym rozpraw zdalnych i hybrydowych[40]. Wyzwaniem dla orzecznictwa sądów administracyjnych

---

[34] Zob. J. Chlebny, *Sądownictwo…*, s. 32–33.

[35] Zob. wyrok TSUE z 29 kwietnia 2004 r., sprawy połączone C-482/01 i C-493/01, *Georgios Orfanopoulos i inni i Raffaele Oliveri przeciwko Land Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:2004:262.

[36] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona), Dz.Urz. UE L 2013.180.60; utraciła moc z dniem 12 czerwca 2026 r.

[37] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1348 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylenia dyrektywy 2013/32/UE, Dz.Urz. UE L z 2024 r. poz. 1348 ze zm.

[38] Zob. wyroki NSA: z 14 czerwca 2022 r., II OSK 1178/21; z 4 stycznia 2023 r., II OSK 398/22.

[39] Zob. np. P. Daniel, *Postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej przed polskim sądem administracyjnym w świetle standardów Rady Europy*, ZNSA 2010, nr 4, s. 36–48. Autor trafnie wskazał, że art. 61 § 3 p.p.s.a. przewiduje jedynie możliwość wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, zgodnie zaś ze standardami europejskimi (np. rekomendacja Rady Europy R(89)8 o tymczasowej ochronie sądowej w sprawach administracyjnych) sąd w ramach ochrony tymczasowej powinien posiadać nawet kompetencję do nałożenia na administrację stosownego obowiązku.

[40] Aktualna regulacja art. 94 § 2 p.p.s.a. nie sprzyja zwiększeniu dostępności sądownictwa administracyjnego dla obywateli. Wymóg obecności w budynku sądu, nawet położonego w pobliżu miejsca zamieszkania, nie spełnia współczesnych oczekiwań, które coraz częściej pozwalają na zdalne załatwianie spraw. W NSA przygotowano propozycję legislacyjną mającą na celu zwiększenie zakresu stosowania przepisów o rozprawach zdalnych. Do dziś nie doszło do zainicjowania prac legislacyjnych nad tym projektem. Szerzej na temat projektu, a także niektórych poruszanych w tekście wyzwań – J. Chlebny, *Zmiany w prawie…*, s. 84–97. Jak się wydaje, zaproponowana nowelizacja przepisów może przyczynić się do zwiększenia liczby rozpraw odbywanych w trybie zdalnym.

jest także brak ogłaszania wyroków Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 190 ust. 2 Konstytucji RP. Dla ochrony praw obywateli sądy administracyjne przyjmują, że brak publikacji nie jest przeszkodą do rozważenia w indywidulanej sprawie zgodności z Konstytucją przepisu i odmowy jego zastosowania, jeżeli jego konstytucyjność została zakwestionowana w nieopublikowanym zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji wyroku Trybunału Konstytucyjnego[41]. Niektóre deficyty ochrony praw jednostki wynikające z wadliwości regulacji sądy administracyjne usuwają w drodze wykładni prawa. Przykładem może być problem braku spójności przepisów dotyczących doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym. Sądy administracyjne korzystają bowiem z platformy ePUAP, podczas gdy administracja rządowa posługuje się systemem e-Doręczenia. W celu ochrony konstytucyjnego prawa obywatela do sądu w orzecznictwie NSA uznano za prawnie skuteczne wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego także za pośrednictwem systemu e-Doręczenia[42].

Sądownictwo administracyjne funkcjonuje w warunkach ogólnego kryzysu wymiaru sprawiedliwości. Od dawna zauważalny jest spadek zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości, którego sądy administracyjne są częścią. Dbanie przez sędziów o wizerunek sądu również należy traktować jako wyzwanie i zobowiązanie. Z zagadnieniem wizerunku sądów administracyjnych łączy się też problem rozpoznawalności ich ustrojowej odrębności. Wiedza o tej odrębności nie jest powszechna, a jej znaczenie nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w działaniach ustawodawcy. Przykładem są rozwiązania dotyczące wyboru sędziowskich członków Krajowej Rady Sądownictwa. Do 2017 r. ustawodawca przewidywał odrębną reprezentację sądownictwa administracyjnego w Krajowej Radzie Sądownictwa, którą wybierali wyłącznie sędziowie sądów administracyjnych. Propozycja powszechnych wyborów, w których członków Krajowej Rady Sądownictwa wybranych spośród sędziów sądów administracyjnych (art. 187 pkt 1 ust. 2 Konstytucji) wybierają (opiniują) także sędziowie sądów powszechnych, całkowicie pozbawia sędziów sądów administracyjnych jakiegokolwiek wpływu na ich wybór. Sędziów sądów powszechnych jest bowiem prawie 10 000, natomiast sędziów sądów administracyjnych – kilkuset[43].

Wizerunek sądownictwa administracyjnego budowany jest przede wszystkim jego orzecznictwem. Powinno być ono zrozumiałe, społecznie akceptowane i odpowiadające standardom wyznaczanym przez trybunały europejskie. Dla funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w czasach kryzysu istotna jest atmosfera w sądach, wzajemny szacunek, poczucie jedności i wspólnoty sędziów. Ostatecznie

[41] Zob. np. wyrok NSA z 26 lutego 2026 r., I OSK 2443/24.

[42] Zob. postanowienia NSA: z 6 maja 2026 r., I FSK 536/26; z 18 listopada 2025 r., II FSK 1208/25; z 17 września 2025 r., I FSK 1176/25.

[43] Zob. uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 lutego 2026 r. w sprawie przywrócenia konstytucyjnych standardów wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa wybieranych spośród sędziów, M.P. poz. 259. W uchwale tej wskazano m.in., że „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia, że w przypadku kształtowania składu Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, uwzględni w swoich decyzjach wyniki wyborów dokonanych przez sędziów w wyborach powszechnych i transparentnych (…)".

to sędziowie odpowiadają za jakość wydawanych wyroków i ich uzasadnień. Sędziowie mogą mieć wpływ na sprawność postępowania, zagwarantowanie prawa do bezstronnego sądu, wolnego od napięć i konfliktów politycznych. Jednym z ważnych warunków osiągnięcia tych celów jest zachowanie samodzielności sądownictwa administracyjnego.

Bibliografia załącznikowa

Chlebny J., *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2022, nr 10

Chlebny J., *Zmiany w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na dwudziestolecie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 2025, z. 1

Daniel P., *Postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej przed polskim sądem administracyjnym w świetle standardów Rady Europy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010, nr 4

Hauser R., Celińska-Grzegorczyk K., *Kompetencja sądów administracyjnych*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016

Jakubowski A., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ administrujący (organ administracji publicznej)*, „Państwo i Prawo" 2023, z. 2

Kmieciak Z., *Powołanie na stanowisko sędziego, niemożność obrony swoich praw w postępowaniu przed sądem administracyjnym, sprawa administracyjna, prerogatywa Prezydenta RP, akt prawa ustrojowego. Glosa do postanowienia NSA z dnia 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2018, z. 5, poz. 54

Kmieciak Z., *Prezydent RP jako organ administrujący a pojęcie jego prerogatyw*, „Państwo i Prawo" 2023, z. 7

Leon XIV, *Encyklika Magnifica humanitas. O trosce o osobę ludzką w dobie sztucznej inteligencji*, 15 maja 2026 r., Watykan 2026

Naleziński B., komentarz do art. 184, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Warszawa 2023, LEX/el.

Stębelski M., *Glosa do postanowienia NSA z 9 października 2012 r., I OSK 1883/12*, „Państwo i Prawo" 2014, z. 1

Sułkowski J., *Glosa do postanowienia NSA z 9 października 2012 r., I OSK 1883/12*, „Państwo i Prawo" 2014, z. 1

Wiącek M., komentarz do art. 184, w: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016

Wojtyczek K., *Sądowa kontrola aktów urzędowych Prezydenta RP w świetle wyroku ETPC w sprawie Sobczyńska i inni przeciwko Polsce*, ZNSA 2026, nr 4

Prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek
[Uniwersytet Jagielloński w Krakowie;
ORCID: 0000-0002-6948-6016]

Wyzwania stojące przed sądownictwem administracyjnym z perspektywy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka[1]

Streszczenie: Sądy administracyjne są ważnym partnerem w dialogu z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Mogą one wchodzić w interakcje z tym Trybunałem w celu artykułowania zasad, norm i wartości polskiej Konstytucji jako elementów europejskiego dziedzictwa prawnego. Interpretacja i stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego powinny – w miarę możliwości – zmierzać do realizacji standardów konwencyjnych, a w szczególności tworzyć warunki dla sprawnego wydawania decyzji administracyjnych zgodnych z obowiązującym prawem. Urzeczywistnienie konwencyjnego wymogu dostępu do sądu o pełnej jurysdykcji zależy od starannego ustosunkowania się do istotnych zarzutów zawartych we wnoszonych skargach, w tym do zarzutów dotyczących błędnych ustaleń faktycznych. Ważnym wyzwaniem jest uszczelnianie systemu kontroli administracji w celu uniknięcia istnienia w systemie prawnym aktów i czynności władzy publicznej, które dotykałyby praw cywilnych w rozumieniu art. 6 Konwencji, a jednocześnie nie byłyby objęte kontrolą sądową.

Słowa klucze: sądownictwo administracyjne, prawa człowieka, dialog sądów, prawo do sądu, Europejska Konwencja Praw Człowieka

1. Wprowadzenie

Związanie się przez państwo Europejską Konwencją Praw Człowieka[2] pociąga za sobą obowiązek urzeczywistnienia praw zagwarantowanych w Konwencji, a jednocześnie otwiera dla organów państwowych rozmaite możliwości współkształtowania treści tych zobowiązań. Ostatnie słowo przy interpretacji postanowień Konwencji należy do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który bierze pod uwagę głos sądów krajowych. Do organów, które stoją na straży Konwencji, a jednocześnie mogą podejmować różne działania ukierunkowane na określanie treści tego traktatu, należą sądy administracyjne. W tym obszarze występuje wiele wyzwań dla polskiego sądownictwa administracyjnego. W szczególności powinno ono podejmować dialog z Europejskim Trybunałem Praw

[1] Niniejszy artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na seminarium „Wyzwania stojące przed sądownictwem administracyjnym", które odbyło się 16 marca 2026 r. w siedzibie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie; tekst został złożony do druku przed ogłoszeniem wyroku ETPC z 21 maja 2026 r. w sprawie *Sobaczyńska przeciwko Polsce,* skarga nr 62765/14.

[2] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 11, 14 i 15 oraz uzupełniona Protokołami nr 1, 4, 6, 7, 12, 13 i 16, (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.); dalej: EKPC lub Konwencja.

Człowieka i skutecznie wchodzić w interakcje z tym organem, a jednocześnie zapewniać przestrzeganie standardów konwencyjnych w sferze prawa administracyjnego.

Nie sposób dokonać tutaj przeglądu wszystkich zagadnień, które mogą pojawić się na tle urzeczywistniania standardów konwencyjnych[3]. Niniejsze opracowanie skupia się na kilku wybranych kwestiach podstawowych, dotyczących postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Na szczególną uwagę zasługują zwłaszcza wyzwania związane z wymogiem sprawności postępowania przed organami administracji publicznej (tj. przed wniesieniem sprawy do sądu) oraz z zapewnieniem odpowiedniej „głębokości" i „szerokości" (zakresu aktów prawnych i czynności) sądowej kontroli administracji. Wyzwania te stoją przede wszystkim przed orzecznictwem, jednakże wiele z nich może wymagać także podjęcia odpowiednich działań pozaorzeczniczych, takich jak konferencje i seminaria z udziałem sędziów w celu poszukiwania optymalnych rozwiązań, czy też skuteczna dyplomacja sądowa obejmująca kontakty i spotkania międzynarodowe sądów.

2. Dialog z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka

Pierwszym fundamentalnym wyzwaniem stojącym przed polskimi sądami administracyjnymi jest prowadzenie dialogu z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i skuteczne wchodzenie w interakcje z tym Trybunałem[4]. Z perspektywy sądów polskich celem tego dialogu jest artykułowanie podstawowych wartości polskiej konstytucji i – szerzej – wartości bliskich polskiemu społeczeństwu jako elementu wspólnych tradycji prawnych, które powinny stanowić punkt odniesienia przy interpretacji EKPC, jak również wpływanie na linię orzeczniczą trybunału strasburskiego i umiejętne sugerowanie potrzebnych korekt w tym orzecznictwie. Bardzo ważne jest przy tym nie tylko wykorzystywanie rozmaitych „luzów decyzyjnych" pozostawionych organom krajowym w sposób zgodny z zasadami, normami i wartościami konstytucyjnymi, lecz także umiejętne podejmowanie działań ukierunkowanych na rozszerzenie marginesu oceny przysługującego państwom stronom Konwencji.

Wielu sędziów i prawników w Polsce nie zdaje sobie sprawy z istniejących możliwości w tym zakresie. Tymczasem ETPC w różny sposób podkreśla owartość na dialog z sądami krajowymi i z dużym szacunkiem odnosi się do tych sądów oraz uważnie wsłuchuje się w głos sędziów krajowych. Dialog między sądami krajowymi a ETPC jest prowadzony bardzo różnorodnymi środkami. Należą do nich m.in. międzynarodowe konferencje sędziów, a także wizyty i rozmowy dwustronne. W razie

[3] Zob. m.in. M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019; J.E. Kulikowska-Kulesza, *Polskie postępowanie przed sądami administracyjnymi w świetle standardów ETPC w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków – Legionowo 2016; A. Semeniuk, *Analiza krytyczna prawa do sprawiedliwego postępowania w sprawach cywilnych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2025.

[4] Nie sposób wymienić tu licznych publikacji nt. dialogu sądowego; pisały o nim m.in. A. Chmielarz-Grochal, A. Kalisz, *Realizacja konwencyjnych standardów prawa do sądu przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo" 2020, z. 1.

ratyfikacji przez Polskę Protokołu dodatkowego nr 16 doszłaby tu ponadto możliwość wystąpienia przez najwyższe sądy wskazane w oświadczeniu rządowym o wydanie opinii doradczej w związku ze sprawą zawisłą przed danym sądem. Zasadniczym środkiem są jednak przede wszystkim orzeczenia sądowe, a skuteczność interakcji zależy przede wszystkim od jakości wydawanych orzeczeń.

W swoim orzecznictwie ETPC sformułował różne wskazania dotyczące jakości orzecznictwa na tle rozmaitych artykułów Konwencji i kwestii prawnych. Należy w związku z tym zwrócić uwagę na cztery zasadnicze wymogi, które częściowo nakładają się na siebie, a częściowo się uzupełniają.

Po pierwsze, ETPC formułuje ogólny wymóg odpowiedniej jakości kontroli sądowej (*quality of judicial review*)[5], czy też – szerzej – jakości procesu decyzyjnego w parlamencie i w sądach (*quality of parliamentary and judicial review*)[6], a jednocześnie potwierdza, że odpowiednia jakość tego procesu istotnie zwiększa zakres marginesu oceny pozostawionego państwom[7] i stanowi tym samym ważny argument za uznaniem określonych działań państwa za zgodne z Konwencją. Krótko mówiąc: szerszy margines oceny może zostać osiągnięty staranną pracą sądów krajowych.

Po drugie, dla stwierdzenia dopuszczalności ingerencji w sferę praw zagwarantowanych w art. 8–11 EKPC nie wystarcza, aby była ona w swojej istocie zgodna z zasadą proporcjonalności. Orzecznictwo strasburskie sformułowało dodatkowy wymóg, żeby ingerencja ta została przez władze odpowiednio uzasadniona przez podanie istotnych i wystarczających powodów, które za nią przemawiają[8]. Powody te powinny zostać przedstawione przede wszystkim w uzasadnieniach orzeczeń wydanych przez sądy krajowe. Inaczej mówiąc: ingerencja w sferę praw zagwarantowanych w art. 8–11 EKPC musi być nie tylko obiektywnie zasadna, lecz także należycie wyjaśniona obywatelom.

Po trzecie, w przypadku stosowania zasady proporcjonalności, a zwłaszcza w razie konfliktu dwóch praw konwencyjnych, orzecznictwo strasburskie zwraca uwagę na to, czy: 1) sądy krajowe wzięły pod uwagę orzecznictwo ETPC, 2) starannie zidentyfikowały wszystkie kolidujące dobra i interesy i przeprowadziły ich ważenie, 3) a w razie sformułowania przez ETPC bardziej szczegółowej metodologii dla określonych typów spraw – czy sądy krajowe posłużyły się tą metodologią[9].

Po czwarte, na gruncie art. 6 Konwencji orzecznictwo ETPC sformułowało ogólny wymóg należytego uzasadnienia wydawanych orzeczeń. Trybunał sformułował w tym zakresie następujący standard:

---

[5] Zob. np. wyroki ETPC: z 23 czerwca 2016 r. (Wielka Izba) w sprawie *Baka przeciwko Wegrom*, 20261/12, § 161; z 15 grudnia 2016 r. w sprawie *M.P. przeciwko Finlandii*, 36487/12, § 51; z 16 stycznia 2018 r. w sprawie *Saygili i Karataş przeciwko Turcji*, 6875/05, § 30.

[6] Np. wyrok ETPC (Wielka Izba) z 22 kwietnia 2013 r. w sprawie *Animal Defenders International przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 48876/08, § 108.

[7] Wyrok ETPC z 12 kwietnia 2022 r. w sprawie *Lings przeciwko Danii*, 15136/20, § 58.

[8] Zob. np. wyroki ETPC: w ww. sprawie *Animal Defenders International*, § 100; z 23 kwietnia 2015 r. (Wielka Izba) w sprawie *Morice przeciwko Francji*, 29369/10, § 124.

[9] Zob. m.in. wyroki ETPC: z 19 września 2013 r. (Wielka Izba) w sprawie *Von Hannover przeciwko Niemcom* (nr 3), 8772/10, § 57; z 27 czerwca 2017 r. (Wielka Izba) w sprawie *Satakunnan Markkinapörssi Oy i Satamedia Oy przeciwko Finlandii*, 931/13, § 164.

„Artykuł 6 nakłada również na sądy krajowe obowiązek odpowiedniego uzasadniania swoich orzeczeń. Nie wymagając szczegółowej odpowiedzi na każdy argument podniesiony przez skarżącego, obowiązek ten zakłada jednak, że strona postępowania sądowego może oczekiwać konkretnej i wyraźnej odpowiedzi na te wywody stron, które mają decydujące znaczenie dla wyniku danego postępowania”[10].

Podejście ETPC zostało znakomicie zilustrowane w następującym fragmencie uzasadnienia jednego z wyroków:

„Trybunał uważa, iż poszczególne uchybienia, o których mowa powyżej, mogą nie wystarczyć, aby stwierdzić, że skarżący miał niesprawiedliwy proces. Niemniej jednak Trybunał nie może zignorować licznych uchybień w postępowaniu w niniejszej sprawie, w szczególności braku uzasadnienia w odniesieniu do sprzecznych dowodów (zob. pkt 69–74 powyżej) oraz w odniesieniu do wniosków skarżącego, które zostały odrzucone bez uzasadnienia lub z niewielkim uzasadnieniem”[11].

Można podać przykłady wielu spraw przegranych przez państwa z tego powodu, że uzasadnienia orzeczeń krajowych nie były napisane z odpowiednią starannością, i odwrotnie – wiele przykładów spraw wygranych przez państwa z tego względu, że sądy krajowe bardzo starannie rozpoznały sprawę i należycie rozważyły wszystkie istotne kwestie.

Należy zwrócić uwagę, że sądy krajowe proponują czasem pewne zmiany w linii orzeczniczej ETPC dotyczące interpretacji Konwencji. Interesujący przykład skutecznego oddziaływania przez sądy krajowe na sposób jej interpretowania przez ETPC stanowi sprawa *S., V. i A. przeciwko Danii*[12]. Pomimo że państwem pozwanym była w tej sprawie Dania, zasadniczym partnerem w dialogu dla ETPC był w tym przypadku Sąd Najwyższy Zjednoczonego Królestwa. Trybunał w uzasadnieniu wyroku przedstawił szeroko wyrok tego sądu z 15 lutego 2017 r. w sprawie *R v The Commissioner of Police for the Metropolis*[13]. Sąd Najwyższy Zjednoczonego Królestwa zwracał uwagę, że orzecznictwo ETPC dotyczące art. 5 EKPC (gwarancji wolności osobistej) nie jest jasne, i odwoływał się do zdania odrębnego mniejszości dołączonego do wyroku ETPC w sprawie *Ostendorf przeciwko Niemcom*[14].

W celu lepszego wyjaśnienia tych interakcji, niezbędne jest przypomnienie kluczowych fragmentów uzasadnienia wyroku *S., V. i A. przeciwko Danii*, które znacznie lepiej oddają istotę dialogu sądów niż wszelkie wypowiedzi doktrynalne:

„Trybunał odnotowuje ponadto odrębne (zbieżne) zdanie sędziów Lemmensa i Jäderblom dołączone do wyroku w sprawie *Ostendorf*, w którym nie zgadzają się z powyższą interpretacją, jednocześnie powołując się na interpretację przyjętą

[10] Wyrok ETPC (Wielka Izba) z 6 listopada 2018 r. w sprawie *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*, 55391/13, 57728/13, 74041/13, § 185; wszystkie tłumaczenia orzeczeń ETPC zostały sporządzone przez autora niniejszego opracowania.

[11] Wyrok ETPC z 29 listopada 2016 r. w sprawie *Carmel Saliba przeciwko Malcie*, 24221/13, § 79.

[12] Wyrok ETPC (Wielka Izba) z 22 października 2018 r. w sprawie *S., V. i A. przeciwko Danii*, 35553/12, 36678/12 i 36711/12.

[13] https://supremecourt.uk/uploads/uksc_2015_0017_judgment_83c1dda217.pdf [dostęp: 20 czerwca 2026 r.].

[14] Wyrok ETPC z 7 marca 2013 r. w sprawie *Ostendorf przeciwko Niemcom*, 15598/08.

w sprawie *Lawless* (cytowanej powyżej) na wczesnym etapie orzecznictwa Konwencji. Niedawno to odrębne zdanie uzyskało również poparcie Sądu Najwyższego Zjednoczonego Królestwa, który w wyroku z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie *R przeciwko Komisarzowi Policji Metropolis* (zob. pkt 46 powyżej) wyraził zdecydowane poparcie dla linii orzeczniczej *Lawless*"[15].

„Niniejsza sprawa ujawnia potrzebę ponownego rozpatrzenia i doprecyzowania orzecznictwa Trybunału nie tylko w celu zapewnienia większej spójności i konsekwencji, lecz także w celu bardziej odpowiedniego rozwiązywania współczesnych problemów społecznych, takich jak te będące przedmiotem sprawy"[16].

„Ścisłe przestrzeganie wymogu celu określonego w art. 5 § 1 lit. c/ może mieć również konsekwencje niezgodne z duchem art. 5, np. w sytuacji opisanej przez Sąd Najwyższy Zjednoczonego Królestwa w sprawie *R przeciwko Komisarzowi Policji Metropolis* (zob. § 36 wyroku cytowanego w pkt 46 powyżej), gdzie policja miała wszelkie powody, by przewidywać, że ryzyko wymagające aresztowania danej osoby minie w stosunkowo krótkim czasie, i istniało wszelkie prawdopodobieństwo, że minie ono, zanim dana osoba będzie mogła zostać praktycznie postawiona przed sądem. Ścisła interpretacja może nadmiernie wydłużyć zatrzymanie po ustąpieniu ryzyka i zwolnieniu zatrzymanego, ponieważ władze potrzebowałyby realnego czasu na postawienie zatrzymanego przed sędzią w celu zbadania kwestii pozbawienia wolności"[17].

„Można zatem argumentować, podobnie jak uczynił to Sąd Najwyższy Zjednoczonego Królestwa (zob. § 38 wyroku, o którym mowa w pkt 46 powyżej), że w odniesieniu do krótkoterminowego zatrzymania o charakterze prewencyjnym wymóg «w celu postawienia [osoby zatrzymanej] przed właściwym organem prawnym» *implicite* zależy od tego, czy przyczyna zatrzymania trwała wystarczająco długo, aby umożliwić postawienie osoby przed sądem. W tym względzie Trybunał uważa, że kwestia, czy wymóg celu został spełniony, powinna zależeć od obiektywnej oceny postępowania organów, w szczególności od tego, czy osoba zatrzymana, zgodnie z wymogiem art. 5 ust. 3, została niezwłocznie postawiona przed sędzią w celu zbadania legalności jej zatrzymania, czy też została zwolniona przed upływem tego terminu. Ponadto, w przypadku niedopełnienia tego ostatniego wymogu, osoba zainteresowana powinna mieć wykonalne prawo do odszkodowania zgodnie z ust. 5 art. 5"[18].

Należy dopowiedzieć w tym miejscu, że ETPC co do zasady nie odwołuje się do zdań odrębnych swoich sędziów. Wymieniony wyrok należy pod tym względem do wyjątkowych, a odwołanie takie stanowi konsekwencję tego, że cytowane zdanie odrębne było powoływane przez sąd angielski. Przytoczone fragmenty uzasadnienia dowodzą, że ETPC potrafi wsłuchać się w głos sędziów krajowych i razie potrzeby skorygować swoją linię orzeczniczą. Sąd Najwyższy Zjednoczonego Królestwa, działając z wyczuciem i taktem, skutecznie doprowadził do takiej korekty w fundamentalnej

[15] Ww. wyrok ETPC w sprawie *S., V. i A. przeciwko Danii*, § 102.
[16] Tamże, § 103.
[17] Tamże, § 122.
[18] Tamże, § 125.

kwestii rozumienia art. 5 Konwencji. Rozważana sprawa ukazuje szczególną rolę w stosunkach międzynarodowych sądów krajowych, które stają się do pewnego stopnia organami uzupełniającymi politykę zagraniczną prowadzoną przez rządy, dzięki specyficznym instrumentom pozwalającym im oddziaływać na sądy i inne organy międzynarodowe. Niewątpliwie sprzyjającym czynnikiem dla skuteczności tego typu działań jest pozycja międzynarodowa i *soft power* danego państwa jako całości.

3. Zapewnienie sprawności postępowania administracyjnego

Europejski Trybunał Praw Człowieka, rozpoznając sprawy przeciwko Polsce, stwierdził pewną liczbę naruszeń EKPC w związku działaniem lub zaniechaniem organów administracji publicznej lub sądów administracyjnych. W wydanych wyrokach ujawniono różnorodne dysfunkcje i problemy polskiej administracji i postępowania administracyjnego. W szczególności w wielu sprawach ETPC stwierdzał naruszenie Konwencji w związku z przewlekłością postępowania administracyjnego. Opóźnienia takie mogą mieć bardzo różne przyczyny. W niektórych sprawach podstawowym problemem była nie tyle opieszałość organu administracji rozpatrującego sprawę administracyjną, czy też obciążenie nadmierną liczbą spraw, ile wielokrotne uchylanie wydawanych decyzji administracyjnych przez organy odwoławcze, co ukazuje niezdolność organów administracji publicznej do prawidłowego stosowania obowiązujących norm prawnych, tak aby zapewnić uzyskanie przez stronę w rozsądnym terminie decyzji administracyjnej zgodnej z prawem, ostatecznej i prawomocnej[19]. Rozmaite komplikacje wynikały także z możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych po upływie wielu lat po ich wydaniu[20]. W wyniku stwierdzania takiej nieważności dawne sprawy i spory, które znajdowały się poza zakresem czasowym EKPC w odniesieniu do Polski, nagle odżywały i wkraczały pod unormowania tego traktatu. Nowelizacja odpowiednich przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego słusznie wprowadziła ograniczenia czasowe dla stwierdzania nieważności decyzji administracyjnych[21], dzięki czemu istotnie wzmocniła ochronę stabilności wydawanych rozstrzygnięć. Wprowadzone rozwiązania mogą jednak okazać się niewystarczające dla zapewnienia przestrzegania standardów konwencyjnych dotyczących postępowań administracyjnych i sądowoadministracyjnych.

W sprawie *Wcisło i Cabaj przeciwko Polsce*[22] ETPC stwierdził ponadto nieskuteczność środków prawnych na przewlekłość postępowania administracyjnego. Należy zacytować tu *in extenso* fragmenty tego wyroku, które wyrażają tę ocenę:

---

[19] Zob. np. wyroki ETPC: z 1 grudnia 2009 r. w sprawie *Trzaskalska przeciwko Polsce*, 34469/05; z 14 grudnia 2010 r. w sprawie *Kosińska przeciwko Polsce*, 42797/06; z 4 października 2011 r. w sprawie *Mularz przeciwko Polsce*, 9834/08; z 2 grudnia 2014 r. w sprawie *Siermiński przeciwko Polsce*, 53339/09.

[20] Zob. np. wyrok ETPC z 24 maja 2005 r. w sprawie *J.S. i A.S. przeciwko Polsce*, 40732/98.

[21] Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. poz. 1491. Ustawą zmienianą była ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. Nr 30, poz. 168 ze zm.; dalej: k.p.a.

[22] Wyrok ETPC z 8 listopada 2018 r. w sprawie *Wcisło i Cabaj przeciwko Polsce*, 49725/11 i 79950/13.

„Trybunał uważa, że w okolicznościach spraw skarżących środki odwoławcze przewidziane w k.p.a., w brzmieniu obowiązującym w czasie istotnym dla sprawy, tj. przed dniem 1 czerwca 2017 r., nie stanowiły skutecznych środków odwoławczych w przypadku nadmiernie długotrwałych postępowań administracyjnych”[23]. „Wynika stąd, że w okolicznościach spraw skarżących środki odwoławcze przewidziane w ustawie z 2002 r., w brzmieniu obowiązującym w czasie istotnym dla sprawy, tj. przed 15 sierpnia 2015 r., nie stanowiły skutecznego środka odwoławczego w odniesieniu do ich skarg dotyczących przewlekłości postępowania administracyjnego. Stanowisko Trybunału może jednak ulec zmianie w przyszłości, a ciężar dowodu co do skuteczności środka odwoławczego w praktyce spoczywa na rządzie polskim”[24].

Nasuwa się w związku z tym pytanie o najczęstsze rodzaje dysfunkcji w administracji publicznej, a także kolejne pytanie – czy i w jakim zakresie mogą one wynikać z unormowań Kodeksu postępowania administracyjnego. Może pojawiać się wątpliwość, czy obowiązujący Kodeks postępowania administracyjnego odpowiada potrzebom działania nowoczesnej administracji, czy też – i ewentualnie w jakim zakresie – wymagałby pewnych korekt, a wreszcie – czy dla ich wprowadzenia niezbędna jest w każdym przypadku interwencja ustawodawcy, czy możliwe byłoby skorygowanie przynajmniej niektórych słabości ustawy w drodze wykładni.

Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania wymagałoby odpowiedniego czasu i odpowiednich środków na przeprowadzenie pogłębionych badań i zdecydowanie wykracza poza zakres niniejszego opracowania. Kompleksowa ocena Kodeksu postępowania administracyjnego musi przy tym opierać się na wiedzy i doświadczeniu sędziów sądów administracyjnych. Tymczasem przed polskimi sądami administracyjnymi stoi natomiast wyzwanie w zakresie wykładni i stosowania odpowiednich unormowań ustawowych tak, aby ograniczyć zakres różnych dysfunkcji w administracji i – w miarę możliwości – stworzyć warunki sprzyjające zgodności działań organów administracji ze standardami konwencyjnymi, w szczególności warunki sprzyjające sprawnemu wydawaniu ostatecznych i prawomocnych decyzji administracyjnych zgodnych z obowiązującym prawem.

4. Wyzwania dotyczące głębokości kontroli sądowej

Orzecznictwo ETPC wymaga zapewnienia dostępu do sądu o „pełnej jurysdykcji”, tj. sądu wyposażonego w kompetencję do rozstrzygania wszystkich istotnych kwestii faktycznych i prawnych w danej sprawie. Co najmniej jedna instancja sądowa musi spełniać ten wymóg, nie jest bowiem wymagane, by sądy wyższych instancji miały taką pełną kompetencję. Konwencja nie wyklucza tworzenia sądów wyższych instancji lub szczebli o ograniczonym zakresie kognicji[25]. Nie ma przy tym przeszkód, by jurysdykcja sądu została w praktyce rozdzielona między sąd krajowy i sąd unijny, wyposażony w kompetencję do ustalania wykładni prawa unijnego.

[23] Tamże, § 150.

[24] Tamże, § 158.

[25] Zob. m.in. wyrok ETPC z 23 października 1996 r. w sprawie *Levages Prestations Services przeciwko Francji*, 21920/93, § 40–50.

Można podać przykłady wyroków, w których ETPC stwierdzał naruszenie art. 6 EKPC z tego względu, że strona postępowania nie miała zapewnionego dostępu do sądu o wymaganym zakresie jurysdykcji, a przeprowadzona kontrola sądowa określonych aktów organów władzy publicznej była niewystarczająca[26].

W 2001 r. w sprawie *Potocka przeciwko Polsce*[27] ETPC wypowiadał się w kwestii jurysdykcji jednoinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w Polsce, przed jego reformą wprowadzoną w 2004 r. Należy zacytować tu kluczowy fragment uzasadnienia wyroku:

„Co do uprawnień Naczelnego Sądu Administracyjnego do badania kwestii faktycznych Trybunał zauważa, że obszerne uzasadnienie przedstawione przez ten sąd w jego wyroku wskazuje, iż rozpatrzył on wszystkie argumenty skarżących co do ich istoty, punkt po punkcie, bez odmowy wykonywania jurysdykcji przy udzielaniu na nie odpowiedzi lub przy ustalaniu istotnych faktów. Zauważa również, że Naczelny Sąd Administracyjny uczynił to, mimo że mógł ograniczyć swoją analizę do stwierdzenia, że zaskarżone decyzje należy utrzymać w mocy w świetle proceduralnych i merytorycznych wad wniosku złożonego w 1990 r. (…) Wydał wyrok, który został starannie uzasadniony, a argumenty skarżących istotne dla rozstrzygnięcia sprawy zostały wnikliwie rozpatrzone”[28].

W sprawie tej ETPC starannie przeanalizował wydane orzeczenie krajowe i w pełni docenił jakość kontroli sądowej przeprowadzonej przez Naczelny Sąd Administracyjny, co zdecydowało o stwierdzeniu, że prawa skarżącej nie zostały naruszone.

Od tego czasu orzecznictwo ETPC w sprawie dostępu do sądu o pełnej jurysdykcji rozwijało się dynamicznie. Obowiązujące obecnie standardy w tym zakresie zostały przedstawione w sprawie *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*[29], dotyczącej postępowania dyscyplinarnego przeciw sędziemu. Trybunał strasburski sformułował następujące kryteria dla rozstrzygnięcia kwestii, czy dany sąd został wyposażony w „pełną jurysdykcję”:

„Oceniając, czy w danym przypadku zakres kontroli przeprowadzonej przez sądy krajowe był wystarczający, Trybunał stwierdził, że musi wziąć pod uwagę uprawnienia danego organu sądowego oraz takie czynniki, jak:

a) przedmiot zaskarżonej decyzji, a w szczególności to, czy dotyczyła ona kwestii specjalistycznej wymagającej wiedzy lub doświadczenia zawodowego oraz czy wiązała się z wykonywaniem administracyjnych kompetencji dyskrecjonalnych, a jeśli tak, to w jakim zakresie;

b) sposób, w jaki podjęto tę decyzję, w szczególności gwarancje proceduralne dostępne w postępowaniu przed organem administracyjnym; i

---

[26] Np. wyroki ETPC: z 28 czerwca 1990 r. w sprawie *Obermeier przeciwko Austrii*, 11761/85; z 13 lutego 2003 r. w sprawie *Chevrol przciwko Francji*, 49636/99; z 31 lipca 2008 r. w sprawie *Družstevní záložna Pria i in. przeciwko Czechom*, 72034/01; z 21 lutego 2023 r. w sprawie *Catană przeciwko Mołdawii*, 43237/13.

[27] Wyrok ETPC z 4 października 2001 r. w sprawie *Potocka i in. przeciwko Polsce*, 33776/96.

[28] Tamże, § 57–58.

[29] Ww. wyrok ETPC w sprawie *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*.

c) treść sporu, w tym pożądane podstawy środka odwoławczego oraz wskazane podstawy środka odwoławczego (…)"[30].

Trybunał nie wyklucza systemu, w którym sądowa kontrola określonych aktów władzy publicznej współistnieje z mechanizmem dokonywania ustaleń faktycznych przez organ pozasądowy, na etapie postępowania poprzedzającym rozpoznanie sprawy przez sąd. Wspomniany wyrok formułuje w tym zakresie następujące wskazówki ogólne:

„Rozważając, czy mechanizm wprowadzony przez ustawodawcę, rozpatrywany jako całość, zapewniał należyte zbadanie faktów, Trybunał musi również uwzględnić charakter i cel tego systemu. W istocie, w odniesieniu do skarg na akty organów administracji, kwestia, czy zakres przyznanej kontroli sądowej był «wystarczający», może zależeć nie tylko od dyskrecjonalnego lub technicznego charakteru przedmiotu zaskarżonej decyzji oraz od konkretnej kwestii, którą wnioskodawca chce przedstawić przed sądem jako kwestię kluczową dla siebie, lecz także, bardziej ogólnie, od charakteru «praw i obowiązków cywilnych» będących przedmiotem sporu oraz istoty celu polityki realizowanej poprzez leżące u jej podstaw prawo krajowe (…)"[31].

Na tym tle nasuwają się następujące uwagi. Kryteria oceny zakresu kognicji sądów krajowych nie zostały sformułowane w sposób precyzyjny i łatwy do zastosowania w praktyce. Cytowane orzecznictwo pozostawia szerokie uznanie sędziowskie trybunałowi strasburskiemu. Aby unikać stwierdzania naruszeń art. 6 Konwencji z uwagi na brak dostępu do sądu o pełnej jurysdykcji, wojewódzkie sądy administracyjne powinny starannie odnosić się do zarzutów zawartych we wnoszonych skargach, w tym do zarzutów dotyczących błędnych ustaleń faktycznych, i unikać w uzasadnieniach wypowiedzi sugerujących, że rozpoznanie określonych zarzutów podnoszonych przez skarżących, w tym zarzutów dotyczących ustaleń faktycznych, nie mieści się w ich zakresie kompetencji. Ogólnie rzecz biorąc: art. 6 EKPC stanowi podstawę do przyjęcia dyrektywy nakazującej możliwie najszerszą wykładnię przepisów krajowych określających zakres jurysdykcji rozmaitych sądów pierwszej instancji. Ewentualne wątpliwości dotyczące kognicji i głębokości kontroli decyzji administracyjnych oraz innych aktów administracyjnych przez wojewódzkie sądy administracyjne należy rozstrzygać na korzyść tych sądów.

5. Wyzwania dotyczące szerokości sądowej kontroli administracji

Ważnym wyzwaniem dla sądów administracyjnych jest również uszczelnianie systemu kontroli administracji, tak aby uniknąć istnienia w systemie prawnym aktów i czynności władzy publicznej, które dotykałyby praw cywilnych w rozumieniu art. 6 EKPC, a jednocześnie nie byłyby objęte kontrolą sądową, a także aby uniknąć istnienia w systemie prawnym aktów i czynności władzy publicznej, które dotykałyby praw konwencyjnych, a jednocześnie nie byłyby objęte skutecznymi środkami prawnymi w rozumieniu art. 13 EKPC.

[30] Tamże, § 179.
[31] Tamże, § 180.

W myśl art. 6 EKPC w razie sporu o prawa i obowiązki cywilne strony powinny mieć zapewniony dostęp do sądu. To, czy w danym przypadku art. 6 ma zastosowanie, zależy od tego, czy w danym systemie prawnym istnieje prawo podmiotowe cywilne lub obowiązek prawny albo czy można co najmniej przedstawić twierdzenie dające się rozsądnie uzasadnić (*arguable claim*), że takie prawo istnieje. Ten ostatni warunek nie będzie spełniony m.in. wtedy, gdy istnieje ustalone orzecznictwo sądowe potwierdzające, że w danym systemie prawnym dane prawo podmiotowe nie istnieje w określonych okolicznościach. Jeżeli strona przedstawia rozsądnie uprawdopodobnione twierdzenie (*arguable claim*), że dane prawo podmiotowe cywilne istnieje, to musi ona uzyskać dostęp do sądu w celu wiążącego ustalenia, czy dane prawo istnieje rzeczywiście w danym przypadku. Z kolei, jeżeli prawo krajowe nie gwarantuje w danym przypadku jednostce prawa podmiotowego, odmowa dostępu do sądu nie będzie naruszać art. 6 Konwencji[32]. Stosownie do przyjętej w orzecznictwie ETPC zasady, zgodnie z którą interpretacja prawa krajowego i ustalanie faktów sprawy należy do sądów krajowych (z zastrzeżeniem przypadków arbitralności), wiążące ustalenie istnienia lub nieistnienia prawa podmiotowego należy do kompetencji sądów krajowych.

Orzecznictwo ETPC wypracowało jednocześnie szczególne zasady dotyczące sporów związanych z zatrudnianiem funkcjonariuszy i urzędników państwowych, w tym także sędziów, tzw. tekst *Eskelinen*[33]. W myśl tego orzecznictwa art. 6 EKPC znajduje zastosowanie w przypadku sporów o prawa cywilne, związane z zatrudnianiem funkcjonariuszy publicznych, chyba że spełnione zostały łącznie dwa warunki: 1) określone sprawy dotyczące określonych kategorii piastunów władzy publicznej są wyłączone spod kognicji sądów przez prawo krajowe, a jednocześnie 2) wyłączenie to jest uzasadnione ważnym interesem publicznym. W sprawach dotyczących sędziów orzecznictwo ETPC uznaje w praktyce, że ewentualne wyłączenia dostępu do sądu przewidziane w prawie krajowym nie są uzasadnione wystarczająco ważnym interesem publicznym[34].

Z kolei w przypadku podejmowania przez organy władzy publicznej działań ingerujących w prawa chronione przez EKPC art. 13 tego traktatu nakazuje stworzenie skutecznych środków prawnych. Według orzecznictwa dany środek prawny powinien zapewniać rozpatrzenie istoty podnoszonych zarzutów dotyczących naruszenia praw konwencyjnych[35] i w razie potrzeby prowadzić do bezpośredniego

[32] Można podać tu przykład postanowienia ETPC z 16 stycznia 2024 r. w sprawie *Stylianidis przeciwko Cyprowi*, 24269/18; skarżący ubiegał się bezskutecznie o stanowisko prezesa sądu; ETPC ustalił, że w prawie krajowym nie było przepisów regulujących procedurę awansowania, a sądy krajowe konsekwentnie odmawiały kontroli uznaniowych decyzji Najwyższej Rady Sądownictwa; w rezultacie ETPC stwierdził, że skarżącemu nie przysługiwało żadne prawo podmiotowe cywilne, które byłoby objęte ochroną art. 6 EKPC.

[33] Wyrok ETPC (Wielka Izba) z 19 kwietnia 2007 r. w sprawie *Vilho Eskelinen i in. przeciwko Finlandii*, 63235/00.

[34] Zob. np. wyroki ETPC: z 9 marca 2021 r. w sprawie *Eminağaoğlu przeciwko Turcji*, 76521/12; z 15 marca 2022 r. (Wielka Izba) w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce*, 43572/18.

[35] Tak m.in. wyrok ETPC (Wielka Izba) z 6 października 2005 r. w sprawie *Maurice przeciwko Francji*, 11810/03, § 106.

naprawienia zaistniałej sytuacji[36]. Nawet jeżeli art. 13 nie wymaga wprowadzania środków prawnych rozpatrywanych przez sądy, to w polskim systemie prawnym, w sferze działania administracji publicznej, istotnym elementem ochrony wymaganej przez art. 13 jest w praktyce sądowa kontrola administracji, a sama kontrola instancyjna w obrębie administracji może okazać się niewystraczająca i nieskuteczna z punktu widzenia tego artykułu.

Należy przy tym zauważyć, że sfera praw cywilnych w rozumienia art. 6 EKPC może pokrywać się z zakresem stosowania innych przepisów materialnoprawnych Konwencji, a ingerencja organów władzy publicznej w określone prawo cywilne może stanowić jednocześnie ingerencję w prawa konwencyjne. W praktyce gwarancje z art. 6 i art. 13 EKPC do pewnego stopnia nakładają się na siebie, a ponadto uzupełniają się i wzajemnie się wzmacniają.

Potrzebę uszczelniania systemu kontroli administracji pokazuje m.in. orzecznictwo ETPC dotyczące sądowej kontroli aktów indywidualnych Prezydenta Republiki w różnych państwach.

W Armenii dekrety prezydenckie, w tym dekrety wydawane w sprawach indywidualnych, były dawniej wyłączone spod kontroli sądowej, nawet jeżeli dotyczyły praw cywilnych w rozumieniu Konwencji. Takie wyłączenia ETPC uznał za niezgodne z Konwencją. Dotyczy to m.in. dekretów prezydenckich o odwołaniu ze stanowiska sędziego. W sprawie *Saghatelyan przeciwko Armenii*[37] Minister Sprawiedliwości Armenii złożył wniosek o odwołanie skarżącej ze stanowiska sędziego, Rada Sądownictwa zarekomendowała uwzględnienie wniosku, a Prezydent Republiki podpisał dekret o odwołaniu ze stanowiska sędziego. Skarga wniesiona przez zainteresowaną do sądu krajowego została odrzucona, gdyż sąd uznał, że sprawa nie podlega rozpoznaniu przez sądy. W tym przypadku ETPC stwierdził naruszenie art. 6 Konwencji.

W sprawie *Kövesi przeciwko Rumunii*[38] skarżąca była naczelnym prokuratorem Krajowej Dyrekcji Antykorupcyjnej, a następnie została odwołana z tej funkcji dekretem prezydenta. W uzasadnieniu wyroku ETPC wyraził następujące poglądy:

„[ETPC] uważa, że chociaż dostęp do funkcji pełnionych przez skarżącą w niniejszej sprawie stanowi co do zasady przywilej, który może zostać przyznany według uznania właściwego organu i nie może być prawnie egzekwowany, to nie może to mieć miejsca w przypadku zakończenia takiego rodzaju stosunku pracy”[39]. „(…) Wszelka możliwość kontroli sądowej ograniczyła się do formalnej kontroli dekretu o wydaleniu ze służby, natomiast jakiekolwiek badanie zasadności przyczyn, znaczenia powoływanych faktów, na których oparto wydalenie, lub spełnienia prawnych przesłanek jego ważności, w szczególności zatwierdzenia propozycji Ministra Sprawiedliwości przez CSM [Wyższą Radę Sądownictwa] zgodnie z art. 54(4) ustawy nr 303/2004 (…), zostało wyraźnie wyłączone. W związku z tym zakres

[36] M.in. wyroki ETPC: z 25 marca 2014 r. (Wielka Izba) w sprawie *Vučković i in. przeciwko Serbii*, 17153/11 i in., § 74; z 6 lutego 2025 r. w sprawie *Caldarar i in. przeciwko Polsce*, 6142/16, § 131.

[37] Wyrok ETPC z 20 października 2015 r. w sprawie *Saghatelyan przeciwko Armenii*, 7984/06.

[38] Wyrok ETPC z 5 maja 2020 r. w sprawie *Kövesi przeciwko Rumunii*, 3594/19.

[39] Tamże, § 115.

kontroli sądowej dostępny dla wnioskodawcy w okolicznościach niniejszej sprawy nie może być uznany za «wystarczający»"[40].

W sprawie *Misiūnas przeciwko Litwie*[41] skarżący złożył wniosek o ponowne powołanie na stanowisko sędziego, ale Prezydent Republiki Litewskiej odmówił. Różne postępowania sądowe zainicjowane przez skarżącego zakończyły się niepowodzeniem. Europejski Trybunał Praw Człowieka poczynił w tej sprawie następujące ustalenia:

„(…) W takich okolicznościach, biorąc pod uwagę właściwe krajowe ramy prawne, Trybunał jest gotów przyjąć, że istniało «prawo», uznane w prawie litewskim, do rzetelnej procedury w zakresie (ponownego) powoływania sędziów, w tym prawo do ochrony przed arbitralnymi i dyskryminacyjnymi decyzjami odmownymi"[42]. „(…) Trybunał stwierdza, że sądy krajowe nie rozpatrzyły całościowo sytuacji skarżącego, rozpatrując jego poszczególne zarzuty w oderwaniu od pozostałych. Na przykład uznały, że powinien był wszcząć postępowanie o odszkodowanie za naruszenie jego honoru i godności oraz za szkodę majątkową spowodowaną brakiem powołania na stanowisko sędziego, zamiast oceniać to, co stanowiło istotę skargi skarżącego, a mianowicie brak jakiejkolwiek skutecznej kontroli nad sposobem, w jaki Prezydent Republiki wykonywał swoje uprawnienia dyskrecjonalne (*discretion*), w wyniku czego skarżący nie został powołany na stanowisko sędziego"[43]. „Biorąc pod uwagę powyższe czynniki i szczególne okoliczności niniejszej sprawy, Trybunał stwierdza, że podejmowane przez skarżącego próby uzyskania kontroli sądowej ze strony sądów krajowych w celu efektywnego zbadania błędów, które mogły wystąpić w trakcie postępowania w sprawie ponownego powołania, zostały udaremnione przez fakt, że sądy krajowe nie zapewniły skutecznego środka prawnego, który pozwalałby rozpoznać istotę skargi skarżącego"[44].

Z cytowanych orzeczeń wynika obowiązek zapewnienia dostępu do sądu w przypadku sporów dotyczących praw cywilnych w rozumieniu EKPC, a w konsekwencji rozciągnięcia kontroli sądowej na wszelkie akty prawne i czynności dotykające tych praw. Jednocześnie musi to być wszechstronna kontrola obejmująca wszystkie aspekty sporu prawnego, umożliwiająca rozpoznanie istoty skargi wnoszonej do sądu. Na tym tle nasuwają się pytania, czy postanowienia Prezydenta RP dotyczące statusu jednostki podlegają – *de lege lata* – sądowej kontroli i czy powinny podlegać takiej kontroli w myśl art. 6 Konwencji. Wątpliwość dotyczy zwłaszcza postanowień o odmowie powołania sędziego. Rozstrzygnięcie tej kwestii zależy od precyzyjnego ustalenia treści prawa dostępu do służby publicznej, zakresu stanowisk objętych tych prawem oraz kręgu podmiotów obowiązanych do realizacji tego prawa.

[40] Tamże, § 154.
[41] Wyrok ETPC z 7 października 2025 r. w sprawie *Misiūnas przeciwko Litwie*, 38687/22.
[42] Tamże, § 88.
[43] Tamże, § 114.
[44] Tamże, § 116.

Nie wdając się w szczegółową analizę tego problemu z punktu widzenia prawa konstytucyjnego[45], należy w tym miejscu jedynie naszkicować zwięźle rozważane zagadnienie z perspektywy Konwencji.

Z jednej strony, w myśl art. 60 Konstytucji[46] „Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach"[47]. Brzmienie tego przepisu sugeruje, że obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają m.in. prawo dostępu do służby sędziowskiej na jednakowych zasadach[48]. To z kolei sugerowałoby dalej, że prawo z art. 60 Konstytucji dotyczy wszystkich etapów procedury powoływania sędziów, a jednym z organów obowiązanych do urzeczywistniania tego prawa byłby Prezydent Rzeczypospolitej. W myśl tej logiki Prezydent nie miałby swobody decydowania, czy wniosek KRS o powołanie określonej osoby na urząd sędziego uwzględnia czy odrzuca.

Z drugiej strony, w myśl art. 179 Konstytucji „Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony". Kompetencja ta jest zwolniona z wymogu kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Ogólnie rzecz biorąc: powierzenie określonemu organowi państwowemu kompetencji do powoływania na określone urzędy lub stanowiska sugeruje *prima facie* powierzenie kompetencji do swobodnego decydowania co do powołania lub niepowołania określonej osoby, a nie tylko do urzędowego potwierdzania prawidłowości wcześniejszych etapów procedury obsadzania danych urzędów i stanowisk. Dotyczy to w szczególności powierzania kompetencji nominacyjnych organom politycznym, co z istoty rzeczy zakłada swobodę decyzyjną i element oceny politycznej. Powierzenie Prezydentowi RP kompetencji do powoływania sędziów sugeruje zatem *prima facie* pozostawienie mu szerokiej swobody, czy dany wniosek

[45] Nie sposób wymienić tu całej literatury dotyczącej kompetencji Prezydenta RP do powoływania sędziów; nt. wykładni tego przepisu zob. m.in.: J. Ciapała, *Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy" 2008, nr 4; M. Masternak-Kubiak, komentarz do art. 179, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 447–452; B. Naleziński, komentarz do art. 179, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 584–588; J. Sułkowski, *Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy" 2008, nr 4; K. Weitz, komentarz do art. 179, w: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016; M. Ziółkowski, *Prerogatywa Prezydenta RP do powoływania sędziów (uwagi o art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji)*, „Przegląd Sejmowy" 2013, nr 1.

[46] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

[47] Szerzej: W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, komentarz do art. 60, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 2, Warszawa 2016; zob. też m.in. wyrok TK z 29 listopada 2007 r., SK 43/06, OTK ZU-A 2007, nr 10, poz. 130; TK wyraził tu w szczególności następujący pogląd: „Analizowany przepis z jednej strony wymaga od ustawodawcy ustanowienia regulacji materialnoprawnych określających przejrzyste kryteria selekcji kandydatów i obsadzania poszczególnych stanowisk w służbie publicznej, a z drugiej strony nakazuje stworzenie odpowiednich gwarancji proceduralnych, zapewniających weryfikowalność decyzji w sprawie naboru do służby. Brak odpowiednich procedur kontrolnych i odwoławczych stanowić może istotną przeszkodę w stosowaniu przyjętych reguł, a tym samym naruszać będzie konstytucyjny wymóg traktowania starających się o dostęp do służby na jednakowych zasadach (…). Art. 60 Konstytucji stanowi źródło precyzyjnie określonych konstytucyjnych praw podmiotowych, które muszą być przestrzegane przez organy władzy publicznej".

[48] Podobnie J. Sułkowski, *op. cit.*, s. 58.

o powołanie na stanowisko sędziowskie uwzględnić czy odrzucić[49]. To z kolei sugerowałoby dalej, że prawo dostępu do służby publicznej w odniesieniu do sędziów nie może zostać przeciwstawione Prezydentowi RP, a organ ten nie należałby do kręgu podmiotów zobowiązanych do urzeczywistniania tego prawa. W myśl tej logiki prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach w odniesieniu do sędziów oznaczałoby jedynie prawo kandydatów do ubiegania się – na jednakowych zasadach – o przedstawienie Prezydentowi RP stosownego wniosku o powołanie przez Krajową Radę Sądownictwa.

W świetle przepisów Konstytucji nie ulega wątpliwości, że obywatele polscy nie mogą powoływać się na prawo dostępu na jednakowych zasadach do służby publicznej na stanowiskach w Radzie Ministrów, czy też na stanowisku Prezesa NBP, i żądać przeprowadzenia rekrutacji w procedurze konkursowej, gdyż obsadzanie tych stanowisk uzależnione jest od rozstrzygnięć politycznych Prezydenta RP i Sejmu, a w przypadku członków rządu – także Prezesa Rady Ministrów. Natomiast w odniesieniu do stanowisk sędziowskich między art. 60 a art. 179 Konstytucji ujawnia się niezgodność, która nie daje się łatwo usunąć w drodze wykładni[50]. Logika konstytucyjnego prawa podmiotowego z art. 60 zderza się bowiem z logiką art. 179 Konstytucji, tj. kompetencji organu politycznego do decydowania. Tekst ustawy zasadniczej nie daje jasnej wskazówki, czy prawo z art. 60 ma przeważać nad kompetencją z art. 179 i wyznaczać jej granice, czy też kompetencja z art. 179 ma wyznaczać granice prawa z art. 60, czy też należałoby może przyjąć jakiś szczególny sposób pogodzenia obu tych unormowań.

Odpowiedzi na to pytanie będą musiały udzielić sądy administracyjne. Jeżeli w polskim systemie prawnym istnieje prawo podmiotowe kandydatów na sędziów, które mogliby oni przeciwstawić Prezydentowi, np. prawo do ochrony przed arbitralnymi i dyskryminacyjnymi postanowieniami odmownymi, to należałoby przyjąć, że art. 6 EKPC ma tutaj zastosowanie i w myśl tego przepisu należałoby dopuścić kontrolę sądową[51]. Jeżeli w polskim systemie prawnym nie istnieje prawo podmiotowe, które kandydaci na sędziów mogliby przeciwstawić Prezydentowi RP, to art. 6 EKPC nie miałby tu zastosowania, a w konsekwencji art. 6 EKPC nie wymagałaby sądowej kontroli postanowień Prezydenta o odmowie powołania na stanowisko sędziowskie[52].

Należy przy tym zauważyć, że Prezydent RP – obok innych funkcji, obejmujących podejmowanie rozstrzygnięć politycznych, odnoszących się do działania systemu rządowego – realizuje w pewnym zakresie funkcję administrowania i wydaje rozmaite indywidualne akty władcze dotyczące praw i obowiązków jednostki. W tym zakresie Prezydent jest organem administracji publicznej[53], a wydawane

[49] Zob. tamże, s. 50–55.

[50] Zob. tamże, *passim*; autor ten zwrócił uwagę na niedoskonałość istniejącej regulacji konstytucyjnej i związane z tym trudności interpretacyjne.

[51] Zob. ww. wyrok w sprawie *Misiūnas przeciwko Litwie*.

[52] Zob. ww. postanowienie w sprawie *Stylianidis przeciwko Cyprowi*.

[53] Zob. J. Sułkowski, *op. cit.*, s. 60; zdaniem tego autora Prezydent nie może być uznany za organ administracji publicznej, ale nie wyklucza to kontroli sądowej nad aktami Prezydenta. Zob. też

przez niego rozstrzygnięcia mogą mieścić się w kategorii aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.[54])[55]. Pytanie o istnienie prawa podmiotowego, relewantnego z punktu widzenia stosowania art. 6 EKPC, pokrywa się w znacznym stopniu z pytaniem, czy dany akt prawny lub dana czynność dotyczy praw i obowiązków jednostki wynikających z przepisów prawa, w rozumieniu w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Odpowiedź na to pytanie wiąże się przy tym ściśle z pytaniem o zakwalifikowanie aktów i czynności Prezydenta RP. Rozstrzygnięcia polityczne głowy państwa, dotyczące funkcjonowania systemu rządowego, takie jak powoływanie Prezesa Rady Ministrów, będą z reguły wykraczać poza pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, natomiast akty prawne i czynności głowy państwa dotyczące uprawnień lub obowiązków jednostki wynikających z przepisów prawa będą co do zasady należeć do kategorii aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej[56].

6. Uwagi końcowe

Stosując EKPC, należy pamiętać o treści art. 91 Konstytucji. Sądy powinny w miarę możliwości dążyć do pogodzenia – w drodze wykładni – prawa polskiego i Konwencji oraz do zapewnienia harmonii unormowań. Jeżeli ustaw lub aktów podstawowych nie da się pogodzić z EKPC, należy przyznać pierwszeństwo stosowania Konwencji i w razie potrzeby pominąć określone przepisy lub fragmenty przepisów z nią niezgodne. Nie wszystkie jednak problemy da się rozwiązać poprzez przyznanie pierwszeństwa stosowania Konwencji. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których urzeczywistnienie EKPC wymaga nie pominięcia, ale dodania określonych unormowań krajowych. Może to wystąpić m.in. wtedy, gdy w myśl EKPC polskie organy władzy publicznej powinny zostać wyposażone w odpowiednie kompetencje do podejmowania określonych działań, a także w przypadkach, gdy ewentualne pominięcie określonych przepisów ustawowych niezgodnych z EKPC prowadzi do luki w prawie.

Nie można przy tym zapominać, że uzasadnienia wyroków sądów krajowych są skierowane jednocześnie do adresatów różnego rodzaju. Są adresowane w pierwszej kolejności do stron postępowania, są dalej adresowane do obywateli i mają wyjaśniać im treść obowiązującego prawa oraz budować zaufanie społeczeństwa do organów władzy sądowej, są też adresowane do społeczności prawników, która ocenia i komentuje orzecznictwo z punktu widzenia przyjmowanych zasad interpretacji oraz stosowania prawa. Adresatem orzeczeń sądowych są również sądy

M. Masternak-Kubiak, *op. cit.*, s. 450–451; według tej autorki akty nominacyjne sędziów nie są aktami spełniania funkcji z zakresu administracji publicznej.

[54] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2026 r. poz. 143; dalej: p.p.s.a.

[55] Zob. orzeczenia NSA dotyczące nadawania tytułu profesora: postanowienie z 11 maja 2021 r., III OSK 3265/21; wyrok z 8 października 2024 r., III OSK 532/22, CBOSA.

[56] Inaczej m.in. M. Masternak-Kubiak, *op. cit.*, s. 450–451.

międzynarodowe, a także inne organy, które badają zgodność działań i zaniechań organów państwa z zaciągniętymi zobowiązaniami międzynarodowymi. Stanowią one m.in. jeden z instrumentów dialogu z sądami międzynarodowymi. W razie ustalenia, że w rozpoznawanej sprawie pojawiają się istotne kwestie dotyczące stosowania praw zagwarantowanych w EKPC, sądy powinny bardzo wnikliwie – w razie potrzeby z urzędu – rozważyć te zagadnienia i szczególnie starannie uzasadnić wydawane orzeczenie.

Warunkiem niezbędnym do podjęcia wyzwań wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jest dobra znajomość orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w tym znajomość rozmaitych „luzów decyzyjnych" pozostawionych władzom krajowym na gruncie Konwencji oraz możliwości skutecznego wchodzenia w interakcje i dialog z tym Trybunałem. Sądy krajowe nie mogą wykorzystywać tych wszystkich możliwości działania w sposób dowolny, ale powinny kierować się zasadami, normami i wartościami konstytucyjnymi, a tam, gdzie również Konstytucja pozostawia swobodę działania – dobrem wspólnym, opartym na sprawiedliwym wyważeniu rozmaitych dóbr ogólnonarodowych i jednostkowych.

Bibliografia załącznikowa

Chmielarz-Grochal A., Kalisz A., *Realizacja konwencyjnych standardów prawa do sądu przez sądy administracyjne*, „Państwo i Prawo" 2020, z. 1

Ciapała J., *Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy" 2008, nr 4

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

Kulikowska-Kulesza J.E., *Polskie postępowanie przed sądami administracyjnymi w świetle standardów ETPC w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków – Legionowo 2016

Masternak-Kubiak M., komentarz do art. 179, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014

Naleziński B., komentarz do art. 179, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023

Semeniuk A., *Analiza krytyczna prawa do sprawiedliwego postępowania w sprawach cywilnych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2025

Sokolewicz W., Wojtyczek K., komentarz do art. 60, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 2, Warszawa 2016

Sułkowski J., *Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów*, „Przegląd Sejmowy" 2008, nr 4

Weitz K., komentarz do art. 179, w: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016

Ziółkowski M., *Prerogatywa Prezydenta RP do powoływania sędziów (uwagi o art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji)*, „Przegląd Sejmowy" 2013, nr 1

Prof. dr hab. Andrzej Wróbel
[Sędzia Sądu Najwyższego w stanie spoczynku;
ORCID: 0000-0003-1007-847X]

Czy państwo członkowskie ma (jeszcze) kompetencje wyłączne w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości?

Streszczenie: Opracowanie poddaje krytycznej analizie wpływ Trybunału Sprawiedliwości na wykonywanie przez państwa członkowskie ich kompetencji wyłącznych w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości. Trybunał wprawdzie akceptuje wyłączność kompetencji państw członkowskich w tej dziedzinie, lecz równocześnie zobowiązuje państwa członkowskie wykonujące tę kompetencję do przestrzegania obowiązków wynikających z przepisów Traktatów. Jako podstawy prawne konstruowania obowiązków państw członkowskich w organizowaniu wymiaru sprawiedliwości Trybunał wskazuje art. 2 i 19 ust. 1 akapit 2 TUE oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. W toku poniższych analiz wykazano, że przepisy te nie mogą mieć zastosowania, zarówno we wzajemnej łączności, jak i w izolacji, w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości w państwie członkowskim. Jedne z nich, jak art. 2 TUE, nie mogą być operacjonalizowane ze względu na swój ogólny i abstrakcyjny charakter, który uniemożliwia wywiedzenie z nich ogólnych lub konkretnych obowiazków państw członkowskich w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości; inne, jak art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 Karty mają traktatowo określony zakres zastosowania, który w sposób oczywisty nie obejmuje kompetencji wyłącznych państw członkowskich.

Słowa klucze: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, organizacja wymiaru sprawiedliwości, kompetencje wyłączne państw członkowskich UE, skuteczna ochrona sądowa, praworządność

1. Wstęp

Głównym przedmiotem niniejszego opracowania są wynikające z prawa Unii Europejskiej wyzwania dla ustroju i organizacji sądownictwa administracyjnego w jej państwie członkowskim. Wyzwania te mają dwa źródła, a mianowicie przepisy prawa pochodnego UE, które określają wymagania odnośnie do ustroju i organizacji sądownictwa administracyjnego, oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które z jednej strony ustala wiążące sądy państw członkowskich doktryny, koncepcje czy instytucje, z drugiej – zobowiązuje państwa członkowskie do określania ustroju i organizacji sądownictwa zgodnie z prawem Unii. Ponieważ jednak sprawy organizacji i ustroju sądownictwa nie należą do kompetencji przyznanych Unii na mocy traktatów przez państwa członkowskie, kwestie te pozostają w gestii państw członkowskich. Pojawia się zatem pytanie, czy orzecznicza ingerencja TS w ten obszar zastrzeżony traktatowo dla państw członkowskich jest dopuszczalna, a jeśli tak, to jakie

są źródła legitymizujące tę ingerencję i jakie są jej konstytucyjne granice. Pytania o źródła orzeczniczej ingerencji Unii w dziedzinę ustroju i organizacji sądownictwa w państwach członkowskich UE są tym bardziej uzasadnione, że kompetencje państw członkowskich w materii wymiaru sprawiedliwości są jednymi z wielu kompetencji „składających się na istotę suwerenności", które nie podlegają przekazaniu w procesie integracji europejskiej, lecz pozostają w granicach strzeżonej przez sądy państw członkowskich autonomii. Ponadto ustrój sądownictwa administracyjnego w Polsce jest elementem polskiej tożsamości konstytucyjnej pozostającej pod ochroną sądu konstytucyjnego. Nie bez znaczenia dla oceny wskazanej ingerencji UE w analizowany obszar jest również przyznanie przez TS, że państwa członkowskie w sferach nieuregulowanych prawem pochodnym UE dysponują tzw. autonomią proceduralno-instytucjonalną obejmującą m.in. regulowanie ustroju i właściwości sądów państwa członkowskiego (wyznaczanie sądów właściwych). Wreszcie istotne wydaje się w tym kontekście podkreślenie, że orzeczenia w sprawach polskich dotyczące tzw. kryzysu w sądownictwie mają skutek i wydźwięk lokalny, a nie europeizacyjny, ponieważ formułowane przez Trybunał sentencje orzeczeń oraz wskazówki zawarte w ich uzasadnieniach odnoszą się w zdecydowanej większości spraw do pewnych specyficznych i oryginalnych elementów polskiego system wymiaru sprawiedliwości (Krajowa Rada Sądownictwa, tryb powoływania sędziów itd.), które zasadniczo nie mogą być ekstrapolowane na inne systemy sądownicze w UE; w tym sensie nie przyczyniają się do integracji UE jako unii prawa, lecz służą rozwiązaniu polskiego kryzysu konstytucyjnego, jak dotąd bez powodzenia.

Ponieważ zdecydowana większość spraw dotyczących ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich była rozstrzygana w trybie procedury prejudycjalnej, to poza kwestią motywacji sądów pytających o wyjaśnienie przez TS zagadnień prawnych odnoszących się do spraw należących do wyłącznej kompetencji państwa członkowskiego, niezwykle istotne jest wyjaśnienie motywów uznania się Trybunału za właściwy do udzielenia odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne.

W dalszej kolejności omówię zasady, doktryny i reguły prawa UE, które Trybunał stosuje jako kryterium kontroli prawa krajowego regulującego ustrój i organizację wymiaru sprawiedliwości w unijnym państwie członkowskim. Nie oceniam, czy TS zastosował właściwe zasady, doktryny i reguły oraz czy ich wykładnia jest prawidłowa, a także czy zawarte w uzasadnieniu wyroku prejudycjalnego wskazówki dla państw członkowskich co do optymalizacji prawa krajowego są legitymizowane. Wprawdzie w piśmiennictwie dostrzega się federalizujące i aktywistyczne podejście Trybunału do wykonywania przez państwa członkowskie wyłącznej kompetencji w obszarze wymiaru sprawiedliwości oraz deficyt demokratycznej legitymizacji, aczkolwiek są to zagadnienia, które choć mogą mieć znaczenie dla analizowanej poniżej problematyki, to jednak ich nawet krótkie wyjaśnienie wykracza poza ramy i cel niniejszego opracowania.

Zasadniczym założeniem tego artykułu jest twierdzenie, że orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w sprawach dotyczących organizacji wymiaru sprawiedliwości

przez państwa członkowskie w ramach kompetencji wyłącznych stanowi formę ingerencji w te kompetencje wyłączne ograniczającą ich zakres i przedmiot[1].

2. …chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości należy do (wyłącznych) kompetencji państw członkowskich…[2]

Na wstępie wypada przypomnieć, że stosownie do art. 5 ust. 2 zd. 1 TUE[3] „Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów". Natomiast stosownie do art. 13 ust. 2 TUE „Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Instytucje lojalnie ze sobą współpracują".

Podstawową zasadą konstytucyjną organizującą kompetencje Unii jest zatem zasada przyznania. Oznacza ona, po pierwsze, że „Unia ma kompetencje do działania tylko w obszarach i z zastosowaniem środków wyraźnie przewidzianych w traktatach, po drugie – wszystkie działania Unii muszą mieć uprzednio podstawę prawną w traktatach, (…) po czwarte – Unia nie ma ogólnej kompetencji do działania w ramach traktatów, po piąte – Unia nie ma kompetencji do przyznawania kompetencji (*Kompetenz-Kompetenz*), ponieważ kompetencje Unii pochodzą od państw członkowskich, które przekazały część swoich praw suwerennych w określonych obszarach, i po szóste – kompetencje nieprzyznane Unii są wyłącznymi kompetencjami państw członkowskich"[4]. Zasada kompetencji przyznanych (powierzonych) jest uznawana za szczególną cechę prawa Unii[5].

W omawianym kontekście istotne znaczenie ma zasada domniemania kompetencji państw członkowskich. Oznacza ona, że kompetencje nieprzyznane wyraźnie Unii przepisami traktatów (zasada kompetencji powierzonych) należą do kompetencji państw członkowskich. Podstawową funkcją tej zasady i jej pochodnej (wymaganie wskazania podstawy prawnej działania Unii) jest zatem zachowanie „równowagi instytucjonalnej i podziału kompetencji między Unią i jej państwami członkowskimi"[6]. Zasada kompetencji powierzonych jest funkcjonalnie powiązana z zasadą rządów

[1] Podejście zasadniczo odmienne od prezentowanego przez L.D. Spiekera, który wydaje się zaliczać kompetencje wyłączne państwa członkowskiego do ograniczeń kompetencji Trybunału do interpretacji materialnego prawa UE: L.D. Spieker, *Competence Confusions: Why the Vertical Division of Competences Cannot Constrain the Court's Interpretation of EU Law*, „European Constitutional Law Review" 2025, t. 21, nr 4, s. 641–684.

[2] Za śródtytuły posłużyły wypowiedzi TS zaczerpnięte z jego utrwalonego orzecznictwa; zob. np. wyrok TS (Wielka Izba) z 15 lipca 2021 r., *Komisja Europejska przeciwko Polsce* (system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, pkt 56.

[3] Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 2016.202.13; dalej: TUE.

[4] A. Wróbel, *Podstawy prawne ochrony prawnej w prawie Unii Europejskiej*, w: *System Prawa Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, tom 5: *Ochrona prawna,* red. N. Półtorak, Warszawa 2025, s. 164.

[5] Opinia Trybunału (pełny skład) 2/13 z 18 grudnia 2014 r., ECLI:EU:C:2014:2454, pkt 165.

[6] S. de Vries, S. Prechal, H. van Eijken, *The Principle of Attributed Powers and the Scope of EU Law*, w: *The Eclipse of the Legality Principle in the European Union*, red. L. Besselink, F. Pennings, S. Prechal, Kluwer Law International 2011, s. 214.

prawa, którą konkretyzuje w kontekście ograniczenia władzy UE m.in. przez wymaganie legitymowanej podstawy prawnej aktów i instrumentów prawnych podejmowanych przez Unię[7]. W odniesieniu do ochrony praw podstawowych UE, uznanych Kartą praw podstawowych[8], zasada kompetencji przyznanych i zasada domniemania kompetencji państw członkowskich są wzmocnione przez postanowienia art. 51 ust. 2 Karty, zgodnie z którym: „Niniejsza Karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w Traktatach"[9].

Zasada domniemania kompetencji państw członkowskich doznaje jednak ograniczeń wskutek orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości[10]. Po pierwsze, prawa podstawowe UE stają się kryterium sądowej kontroli pierwotnie krajowych środków państw członkowskich, a przez to ograniczają, jako tzw. negatywne granice kompetencyjne (*negative Kompetenzgrenzen*)[11], zakres swobody państw członkowskich. Po drugie, kompetencje państw członkowskich są ograniczane przez aktywną interpretację i zastosowanie zasady/wartości rządów prawa (art. 2 TUE). Po trzecie, kompetencje państw członkowskich w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości ogranicza art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, nakładający na państwa członkowskie obowiązek skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Te i inne ograniczenia zasady kompetencji powierzonych w połączeniu z liberalną interpretacją przez TS „zakresu zastosowania Traktatów"[12] (prawa Unii), „dziedzin objętych prawem Unii"[13] i „zakresu, w jakim [państwa członkowskie] stosują prawo Unii"[14], skutkują tzw. *competence creep*, czyli przesunięciem kompetencji nieprzyznanych Unii przez traktaty z zakresu kompetencji państw członkowskich do kompetencji Unii[15]. W konsekwencji zmniejsza się także zakres spraw czysto wewnętrznych (*purely internal situation*)[16], które pierwotnie nie podlegały jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości[17]. Według S. Prechal podobny skutek ma związanie państw człon-

[7] Zob. A. Arnull, *The Rule of Law in the European Union*, w: *Accountability and Legitimacy in the European Union*, red. A. Arnull, D. Wincott, Oxford 2003, s. 239, 246.

[8] Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 2016.202.389; dalej: Karta.

[9] Szerzej zob. A. Wróbel, komentarz do art. 51 ust. 2, Nb 65–75, w: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, wyd. 2, Warszawa 2020.

[10] R. Kanitz, P. Steinberg, *Grenzenloses Gemeinschaftsrecht? Die Rechtsprechung des EuGH zu Grundfreiheiten, Unionsbürgerschaft und Grundrechten als Kompetenzproblem*, „Europarecht" 2003, t. 38, z. 6, s. 1013–1036.

[11] F.C. Mayer, *Die drei Dimensionen der europäischen Kompetenzdebatte*, ZaöRV 2001, t. 61, s. 584 i nast.

[12] Np. art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 2016.202.47.

[13] Art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.

[14] Art. 51 ust. 1 zd. 1 Karty.

[15] Zob. np. S. Garben, *Competence Creep Revisited*, „Journal of Common Marker Studies" 2017, s. 1–18.

[16] Szerzej o koncepcji zob. np. S. Iglesias Sánchez, *Purely Internal Situations and the Limits of EU Law: A Consolidated Case Law or a Notion to be Abandoned?*, „European Constitutional Law Review" 2018, t. 14, nr 1, s. 7–36.

[17] Według opinii rzecznika generalnego P. Mengozziego z 25 marca 2010 r. w sprawie C-439/08, ECLI:EU:C:2010:166, pkt 36, przypis 5: „W tym względzie wyróżnić można co najmniej cztery współistniejące nurty orzecznictwa. Co się tyczy pierwszego i najstarszego z nich, Trybunał wskazuje,

kowskich ogólnymi zasadami prawa UE, gdy stosują lub wykonują prawo Unii, ponieważ związanie to prowadzi do ograniczenia autonomii proceduralnej państw członkowskich ze względu na wymaganie efektywności i równoważności[18].

Z zasady przyznania kompetencji wynika, że każdy prawnie wiążący akt instytucji UE, a zatem także orzeczenie TS, musi opierać się na przyznaniu kompetencji, a więc mieć podstawę w konkretnym lub ogólnym postanowieniu traktatu. Określenie właściwej podstawy prawnej ma kluczowe znaczenie, ponieważ to właśnie podstawa prawna określa zakres kompetencji oraz sposób, w jaki UE je wykonuje, tj. procedurę, którą należy zastosować w celu przyjęcia danego aktu, a często także rodzaj środka, który ma zostać przyjęty. Należy ponadto wskazać, że wybór właściwej podstawy prawnej ma znaczenie konstytucyjne[19]. Nieprzestrzeganie przewidzianej procedury skutkuje naruszeniem równowagi kompetencyjnej między instytucjami UE i/lub między Unią a jej państwami członkowskimi, a nieprzestrzeganie granic kompetencji wynikających z danej podstawy prawnej jest naruszeniem zasady przyznania kompetencji[20].

W tych wstępnych uwagach należy podnieść i to, że prawo UE zawdzięcza egzystencję przekazaniu przez państwa członkowskie części swojej suwerenności. Ponieważ Unia Europejska jest tworem państw członkowskich, jej kompetencje ostatecznie wywodzą się od tych państw i są delegowane na rzecz instytucji unijnych, które powinny działać jako agendy wspólnego interesu. Jak trafnie podkreślił Theodore Konstadinides, ratyfikacja traktatów nie implikuje bezwarunkowego autorytetu ze strony Unii ani całkowitej dewaluacji praw zakotwiczonych w konstytucjonalizmie narodowym[21].

Jest oczywiste, że traktaty nie przyznają Unii kompetencji w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości, a zatem zgodnie z art. 5 ust. 2 TUE kompetencje te należą do państw członkowskich Unii Europejskiej. Nie są to kompetencje dzielone z Unią, lecz kompetencje wyłączne jej państw członkowskich. Nieprzyznanie Unii kompetencji w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości oznaczałoby,

---

że postanowień traktatu WE nie stosuje się do sytuacji, w których wszystkie okoliczności ograniczają się do jednego państwa członkowskiego (…). W ramach drugiego nurtu Trybunał udziela odpowiedzi, orzekając, że odpowiednie przepisy prawa Unii Europejskiej nie stoją na przeszkodzie spornemu krajowemu uregulowaniu (…). Zgodnie z trzecim nurtem orzecznictwa Trybunał uznaje, że nie ma właściwości, by udzielić odpowiedzi na zadane pytania (…). Zgodnie z czwartym nurtem orzecznictwa Trybunał uznaje dopuszczalność pytań prejudycjalnych opartych na okolicznościach faktycznych ograniczonych do terytorium jednego państwa członkowskiego w szczególności w sytuacji, w której prawo krajowe nakazuje sądowi krajowemu umożliwienie obywatelowi państwa członkowskiego tego sądu korzystania z takich samych praw jak prawa, które przysługują na podstawie prawa Unii Europejskiej obywatelowi innego państwa członkowskiego znajdującemu się w identycznej sytuacji (…)".

[18] A. Prechal, *Competence Creep and General Principles of Law*, „Review of European and Administrative Law" 2010, t. 3, nr 1, s. 13: „(…) zasady ogólne wprowadzają dodatkowe wymogi, które zawężają, w różnym stopniu i w różny sposób, zasadę krajowej autonomii proceduralnej. Jako takie strukturyzują one dalej pole manewru, które pozostawiono państwom członkowskim".

[19] Opinia Trybunału 2/00 z dnia 6 grudnia 2001 r. (Protokół z Kartageny), pkt 5.

[20] K.S.C. Bradley, *Power and Procedures in the EU Constitution: Legal Bases and the Court*, w: *The Evolution of EU Law*, red. P. Craig, G. De Burca, Oxford University Press 2011, s. 86.

[21] T. Konstadinides, *The Competences of the Union*, w: *Oxford Principles of European Union Law. Volume I: The European Union Legal Order*, red. R. Schütze, T. Tridimas, Oxford 2018, s. 214.

że żadna z instytucji UE nie jest właściwa do regulowania tej dziedziny przez przyjmowanie prawnie wiążących i prawnie niewiążących instrumentów ani nie jest właściwa do kontrolowania form i sposobów, w jakich państwa członkowskie UE wykonują tę kompetencję wyłączną[22].

Rzeczpospolita Polska, która jest adresatem większości orzeczeń TS dotyczących wykonywania kompetencji wyłącznej w obszarze organizacji wymiaru sprawiedliwości, nie tylko nie przekazała Unii kompetencji w tej dziedzinie, lecz także nie mogłaby skutecznie dokonać takiego transferu ze względu na przeszkody konstytucyjnej natury. Trzeba bowiem przypomnieć w tym kontekście, że „wymiar sprawiedliwości" był kategoryzowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego do 2015 r. jako jedna z kompetencji państwa „składająca się na istotę suwerenności", która nie może być przekazana organizacji międzynarodowej, w tym Unii Europejskiej. Jak wskazał TK w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony: „Zasada zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej wymaga respektowania w tym procesie konstytucyjnych granic przekazywania kompetencji, wyznaczonych przez zawężenie owego przekazania do niektórych spraw, a zatem zapewnienia właściwej równowagi pomiędzy kompetencjami przekazanymi a zachowanymi, polegającej na tym, że w przypadku kompetencji składających się na istotę suwerenności (w tym zwłaszcza stanowienie reguł konstytucyjnych i kontrola ich przestrzegania, wymiar sprawiedliwości, władza nad własnym terytorium państwa, armią i siłami zapewniającymi bezpieczeństwo oraz porządek publiczny) decydujące uprawnienia mają właściwe władze Rzeczypospolitej. Konkretyzacją tej zasady jest właśnie wykluczenie nadani[a] przekazani[u] kompetencji «charakteru uniwersalnego», a zarazem zakaz przekazania «w całości kompetencji najważniejszych» (…), a ponadto uzależnienie przekazania kompetencji od dochowania specjalnej procedury określonej w art. 90 Konstytucji"[23].

W rezultacie ani konstytucjonalizm UE, ani tym bardziej konstytucjonalizm krajowy nie upoważnia Unii ani jej instytucji do regulowania organizacji sądownictwa w państwie członkowskim, co należy do kompetencji wyłącznej państwa członkowskiego, ani też nie upoważnia Unii ani jej instytucji do kontrolowania wykonywania tej kompetencji przez państwa członkowskie (zakaz ingerencji).

Tymczasem Trybunał Sprawiedliwości i inne instytucje UE, w tym Komisja i Parlament Europejski, wydają się interpretować art. 5 ust. 2 TUE w duchu federalizującym: przyjmują, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich UE należy do kompetencji tych państw, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie są obowiązane przestrzegać prawa Unii. Niezwykle istotne jest w tym względzie stanowisko TS, który w utrwalonym orzecznictwie konsekwentnie podaje, że organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy wprawdzie do kompetencji tych ostatnich, jednakże

[22] J. Wouters, H. Cuyckens, T. Ramopoulos, *The European Union: A Federation in All but Name*, w: *Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems*, red. D. Halberstam, M. Reimann, Springer 2014, s. 200.

[23] Wyrok TK z 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK ZU-A 2010, nr 9, poz. 108, Legalis nr 265512, pkt 2.1.

przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, oraz że może to odnosić się w szczególności do przepisów krajowych dotyczących przyjmowania decyzji o powołaniu sędziów lub – w stosownym wypadku – przepisów dotyczących odpowiedniej kontroli sądowej w kontekście takich postępowań nominacyjnych[24]. Kontrola „dotrzymywania zobowiązań wynikających dla państw członkowskich z prawa Unii" przy wykonywaniu ich kompetencji wyłącznej należy w konsekwencji do Trybunału Sprawiedliwości. Bardzo ważne jest w tym miejscu podkreślenie, że wskazany „obowiązek dotrzymywania przez państwa członkowskie UE zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii" jest podstawowym argumentem uzasadniającym uznanie się przez Trybunał za właściwy do rozpatrzenia pytania prejudycjalnego sądu krajowego w przedmiocie regulacji i sytuacji prawnej powstałej w państwie członkowskim UE w wyniku zrealizowania wskazanej kompetencji wyłącznej przez to państwo członkowskie. Co więcej, za pośrednictwem tej formuły Trybunał uznaje się za właściwy do kontroli i oceny, czy wykonując kompetencję wyłączną w obszarze organizacji sądownictwa, państwo członkowskie dotrzymało „zobowiązań wynikających z prawa Unii". Pomijając retorykę stosowaną przez TS przy formułowaniu odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, wskazana formuła „legitymizuje" Trybunał do kontroli zgodności odnośnych regulacji krajowych z tymi przepisami Traktatu[25], które zdaniem Trybunału przewidują konkretne lub ogólne zobowiązania państwa członkowskiego, relewantne dla organizacji wymiaru sprawiedliwości w państwie członkowskim.

Należy zaznaczyć, że przepisy traktatowe nie przewidują zobowiązania państw członkowskich do zorganizowania wymiaru sprawiedliwości w określony sposób, co jest zgodne z konstytucyjną zasadą kompetencji wyłącznych państw członkowskich w tej dziedzinie. Innymi słowy: traktaty nie upoważniają Unii i jej instytucji do ingerowania w sfery objęte kompetencjami wyłącznymi państwa członkowskiego. Trybunał wydaje się jednak przyjmować, że zakaz ingerencji nie jest zakazem bezwzględnym, a zatem ingerencja orzecznicza Trybunału w te sfery jest – jego zdaniem – dopuszczalna i uzasadniona szczególnymi względami konstytucyjnej natury, odzwierciedlonymi w przepisach traktatowych, w Karcie praw podstawowych oraz w doktrynach „sędziowskich", takich jak bezpośredni skutek i bezpośrednie obowiązywanie prawa UE, pierwszeństwo prawa UE czy wykładnia prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym. W celu uzasadnienia ingerencji

[24] Wyroki TS: (Wielka Izba) z dnia 6 października 2021 r., *W.Ż.* (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – powołanie), C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo; (Wielka Izba) z 22 marca 2022 r., *Prokurator Generalny* (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego – powołanie), C-508/19, ECLI:EU:C:2022:201, pkt 56; z 6 marca 2025 r., *D.K.* (zwolnienie sędziego z obowiązku rozpoznania sprawy), C-647/21 i C-648/21, ECLI:EU:C:2025:143, pkt 42; z 24 marca 2026 r., *MJ przeciwko AA*, C-521/21, ECLI:EU:C:2026:242, pkt 28.

[25] Kontrola przestrzegania przez państwa członkowskie wymogów wynikających z art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE należy w pełni do kompetencji Trybunału; wyrok TS (w pełnym składzie) z 16 lutego 2022 r., *Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, pkt 161; wyrok TS (Wielka Izba) z 5 czerwca 2023 r. *Komisja Europejska przeciwko Polsce* (niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, pkt 62.

Trybunał aktywizuje takie przepisy traktatowe, jak m.in. art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE (zasada skutecznej ochrony sądowej), art. 2 TUE (wartość praworządności) oraz art. 47 Karty praw podstawowych.

3. …to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii…

Przepis art. 19 TUE, jako przepis Traktatu legitymizujący właściwość i ingerencję TS w kompetencję wyłączną państwa członkowskiego organizowania wymiaru sprawiedliwości, ma niewątpliwie podstawowe znaczenie dla ustroju i funkcjonowania sądowej ochrony prawnej w Unii Europejskiej. Przepis ten, jako przepis instytucjonalno-zadaniowy, 1) określa zadanie (ust. 1 akapit 1 zdanie 2), ustrój (ust. 1 akapit 1 i ust. 2) i właściwość (ust. 3) Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej; 2) zobowiązuje państwa członkowskie UE do ustanowienia niezbędnych środków do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii (ust. 1 akapit 2). W interesującym nas kontekście należy wskazać, że istotnie przepis art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE określa obowiązek państwa członkowskiego zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w drodze przyjęcia odpowiednich rozwiązań prawnych i praktyki ich stosowania. Niemniej jednak obowiązek, o którym mowa, jest ograniczony przedmiotowo niejako podwójnie, ponieważ dotyczy ustanowienia przez państwo członkowskie „niezbędnych środków" i tylko „w dziedzinach objętych prawem Unii". Literalne odczytanie tego przepisu prowadzi do wniosku, że przez pojęcie „niezbędne środki" należy rozumieć środki o charakterze proceduralnym (środki odwoławcze, środki zaskarżenia), natomiast „dziedziny objęte prawem Unii" to dziedziny należące do kompetencji Unii w szerokim znaczeniu. Oznaczałoby to, że wspomniany obowiązek nie dotyczy organizacji wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, ponieważ sąd nie jest „niezbędnym środkiem" w rozumieniu tego przepisu[26], a kompetencja wyłączna państwa członkowskiego w dziedzinie organizacji krajowego wymiaru sprawiedliwości nie należy do dziedziny objętej prawem Unii.

Tymczasem przepis art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE jest interpretowany jako uzasadniający właściwość i kompetencję TS do kontroli ustroju sądownictwa w państwach członkowskich Unii Europejskiej[27]. Trybunał odstępuje zasadniczo od material-

[26] Zob. jednak A. Östlund, *Effective Judicial Protection – to what effect and at whose service?*, „European Law Review" 2022, t. 47, nr 2, s. 183, która wskazała, że chociaż początkowo panowała niepewność co do tego, czy art. 19 ust. 1 TUE wymaga „tylko" zapewnienia środków ochrony prawnej, wyjaśniono, że system wzajemnego zaufania wymaga od państw członkowskich zapewnienia, aby kwestie prawa UE były rozpatrywane przez system sądowniczy, który rządzi się zasadą praworządności i zakłada się, że w pełni spełnia wymogi art. 47 Karty.

[27] M. Bonelli, M. Claes, *Judicial Serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary: ECJ 27 February 2018, Case C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, „European Constitutional Law Review" 2018, t. 14, nr 3, s. 622–623; L. Pech, S. Platon, *Judicial Independence under Threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case*, „Common Market Law Review" 2018, t. 55, nr 6, s. 1827 i 1838.

nego rozumienia określenia „dziedzina prawa Unii" i przyjmuje, że postanowienie to ma zastosowanie do każdego sędziego lub sądu, który może rozstrzygać kwestie dotyczące wykładni lub stosowania prawa Unii, a zatem wchodzące w zakres dziedzin objętych tym prawem w rozumieniu tego postanowienia[28]. W rezultacie zwykły fakt bycia sądem lub trybunałem posiadającym kompetencję do potencjalnego decydowania o interpretacji lub stosowaniu prawa Unii jest wystarczający, aby wejść w zakres przedmiotowy art. 19 TUE[29]. Zakres przedmiotowy art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE jest interpretowany szeroko i – zdaniem Michala Bobeka – „obejmuje wszelkie przepisy i praktyki krajowe, które mogą rzutować na obowiązek państw członkowskich w zakresie ustanowienia skutecznych środków, w tym zapewnienia niezależności i bezstronności tych systemów sądownictwa. Ponadto wydaje się, że zakres art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE jest pozbawiony wszelkich wewnętrznych ograniczeń o charakterze ilościowym. Nie obowiązuje żadna zasada *de minimis*. Nie ma zatem ani wyłączenia opartego na określonej dziedzinie, ani ograniczenia wiążącego się z powagą sprawy. Artykuł 19 ust. 1 TUE obejmuje potencjalnie wszystko, nawet najmniejszą kwestię dotyczącą krajowej organizacji wymiaru sprawiedliwości, procedury lub praktyki"[30]. Z kolei Matteo Bonelli i Monica Claes wyrazili opinię, że „ta nowa sfera prawa UE wydaje się raczej «funkcjonalna» niż tradycyjna «materialna»: kluczowym czynnikiem dla podlegania jurysdykcji Trybunału nie jest to, czy okoliczności sprawy dotyczą kwestii regulowanych przez prawo unijne, ale funkcja sądów krajowych jako części europejskiego systemu sądownictwa. Związek z «materialnym przepisem prawa UE» jest zatem nadal wymagany, ale może być bardziej pośredni; wystarczy, że dany sąd «potencjalnie» stosuje lub interpretuje prawo UE"[31]. Z powyższej interpretacji art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE wynika więc, że dziedziną objętą prawem Unii w rozumieniu tego przepisu jest każdy, nie tylko materialny, lecz także organizacyjno-ustrojowy i funkcjonalny, a zatem nieograniczony, zakres sądownictwa państwa członkowskiego[32], skoro każdy sąd krajowy jest potencjalnie sądem stosującym i interpretującym prawo Unii, a istnienie tego luźnego związku z prawem unijnym nie wymaga wykazania w konkretnej sprawie.

---

[28] Zob. podobnie wyroki TS: (Wielka Izba) z 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 32–40; (Wielka Izba) z 26 marca 2020 r., *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny*, C-558/18 i C-563/18, ECLI:EU:C:2020:234, pkt 34; (Wielka Izba) z 25 lutego 2025 r., *Sąd Rejonowy w Białymstoku i Adoreikė*, C-146/23 i C-374/23, ECLI:EU:C:2025:109, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo.

[29] M. Bonelli, M. Claes, *op. cit.*, *passim*.

[30] Opinia rzecznika generalnego M. Bobeka z 23 września 2020 r., C-83/19, C-127/19 i C-195/19, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România" i in.*, ECLI:EU:C:2020:746, pkt 208.

[31] M. Bonelli, M. Claes, *op. cit.*, s. 631.

[32] Zob. wyrok TS (Wielka Izba) z 18 maja 2021 r., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România" i in.*, ECLI:EU:C:2021:393, pkt 192–193: „Jeżeli chodzi o przedmiotowy zakres stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, należy przypomnieć, że postanowienie to mówi o «dziedzinach objętych prawem Unii» niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych (…). Uregulowania krajowe takie jak te, których dotyczy sprawa w postępowaniu głównym, stosują się do sądownictwa jako całości, a zatem do sędziów sądów powszechnych, którzy orzekają w tym charakterze o kwestiach związanych ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii".

Wystarczy, jeżeli uregulowania krajowe odnoszą się do sądu danego państwa członkowskiego[33].

W aktywnej interpretacji art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE przez TS można upatrywać stopniowej i postępującej centralizacji efektywnej ochrony sądowej. W piśmiennictwie podnosi się w szczególności, że „rozumowanie Trybunału w sprawie *ASJP* [*Associação Sindical dos Juízes Portugueses*] umieszcza całą organizację sądów krajowych w zakresie prawa UE, nawet w sprawach bez materialnego związku z prawem UE. (…) ekspansywne odczytanie art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE przesuwa horyzontalny, zdecentralizowany system ochrony sądowej w prawie UE w kierunku bardziej pionowej, scentralizowanej relacji między UE a sądami krajowymi. Obowiązek zagwarantowania przez państwa członkowskie, że ich system organizacji sądów spełnia wymogi art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, wzmacnia ideę, że prawo krajowe istnieje nie równolegle do prawa unijnego, ale w jego granicach. Zewnętrzne granice tego postanowienia traktatowego pozostają jednak niejasne"[34]. Można też argumentować, że owa interpretacja art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE nieproporcjonalnie ogranicza lub wręcz uniemożliwia autonomiczne wykonywanie przez państwa członkowskie ich kompetencji w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości poprzez orzeczniczą konstrukcję standardów unijnych wiążących państwa członkowskie wykonujące tę kompetencję oraz poddanie odnośnych regulacji krajowych i praktyki scentralizowanej kontroli sądowej sprawowanej przez Trybunał Sprawiedliwości. Co więcej, należy także uwzględnić, że w praktyce działalności instytucji unijnych orzecznicze standardy ochrony sądowej w państwie członkowskim UE w sprawach nieuregulowanych prawem UE często przyjmują formę aktów prawnie wiążących, np. dyrektyw.

Gdy zaś chodzi o status ontologiczny art. 19 ust. 1akapit 2 TUE, to TS wyjaśnił, że przepis ten statuuje zasadę skutecznej ochrony sądowej, która stanowi ogólną zasadę prawa Unii oraz wywołuje skutek bezpośredni. Jednakże zarówno treść zasady skutecznej ochrony sądowej, o której mowa w przepisie, jak i zdolność przepisu do wywoływania skutku bezpośredniego nie tkwią immanentnie w jego treści i strukturze, lecz są rekonstruowane przez Trybunał z treści i struktury art. 47 Karty praw podstawowych[35]. W wyroku z 3 lipca 2025 r. w sprawach połączonych C-646/23 *[Lita]* i C-661/23 *[Jeszek]*[36] Trybunał, odnosząc się do tej drugiej kwestii, stwierdził, że „art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, interpretowany w świetle art. 47 Karty, który nakłada na państwa członkowskie jasny i precyzyjny obowiązek osiągnięcia rezultatu, który jest bezwarunkowy, jeśli chodzi o niezawisłość i bezstronność sądów, do których należy dokonywanie wykładni i stosowanie prawa Unii, oraz o wymóg, ażeby sądy te były uprzednio ustanowione na mocy ustawy, wywołuje skutek bezpośredni,

[33] A. Wróbel, *Podstawy prawne ochrony prawnej…*, s. 170–171.

[34] A. Mickonytė, *Effects of the Rule-of-Law Crisis in the EU: Towards Centralization of the EU System of Judicial Protection*, ZaöRV 2019, t. 79, s. 816, 820–821.

[35] Przepis art. 47 Karty powinien być – zdaniem Trybunału – należycie uwzględniony przy dokonywaniu wykładni art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE: wyrok TS (Wielka Izba) z 2 marca 2021 r., *A.B. i in.* (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153, pkt 143; ww. wyrok TS z 25 lutego 2025 r., *Sąd Rejonowy w Białymstoku i Adoreikė*, C-146/23 i C-374/23, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo.

[36] Wyrok TS z 3 lipca 2025 r., *[Lita i Jeszek]*, C-646/23 i C-661/23, ECLI:EU:C:2025:519.

który wiąże się z odstąpieniem od stosowania wszelkich obowiązujących w prawie krajowym przepisów, orzecznictwa lub praktyki sprzecznych z tymi postanowieniami prawa Unii, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał"[37].

W utrwalonym orzecznictwie Trybunał przyjmuje, że przy wykonywaniu kompetencji w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich nie tylko z art. 19 TUE, lecz także z art. 2 TUE[38]. W szczególności państwa członkowskie są obowiązane w tym zakresie przestrzegać wyrażonej w art. 2 TUE wartości rządów prawa (praworządności). Zagadnienie to jest wysoce sporne w piśmiennictwie, jednakże należy przyjąć, że Trybunał uznaje za źródło obowiązków państwa członkowskiego w wykonywaniu wskazanej kompetencji wyłącznej przepis traktatowy, który nie może być podstawą do konstruowania obowiązków państwa członkowskiego w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości, a co najmniej samodzielną podstawą takich obowiązków. Przede wszystkim należy wskazać, że teoretycznie wszystkie elementy składające się na status, charakter, treść, cele, adresatów, możność stosowania itd. przepisu są przedmiotem kontrowersji i sporów. W pierwszej kolejności raz jeszcze należy podkreślić, że przepis art. 2 TUE nie może być traktowany jako samodzielna podstawa konstruowania jakichkolwiek obowiązków państwa członkowskiego w wykonywaniu kompetencji wyłącznych w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości; przepis ten i wyrażona w nim wartość praworządności występują bowiem w uzasadnieniach wyroków TS zasadniczo w związku z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE albo w relacji konkretyzacji (art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE stanowi konkretyzację art. 2 TUE)[39], albo w relacji koniunkcji (obowiązek dotrzymywania zobowiązań wynikających z art. 2 i art. 19 ust. 1 zdanie 2 TUE[40]). Ponadto, wbrew powszechnie przyjętemu stanowisku, adresatem przepisu art. 2 TUE nie są państwa członkowskie Unii, lecz jest nim Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa[41], która *verba legis* „opiera się

[37] Tamże, pkt 84. Podobnie ww. wyrok TS z 6 marca 2025 r., *D.K.*, C-647/21 i C-648/21, pkt 90 i przytoczone tam orzecznictwo.

[38] Ww. wyrok TS (Wielka Izba) z 15 lipca 2021 r., *Komisja Europejska przeciwko Polsce*, C-791/19, pkt 56, 60–62, 95 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok TS z 22 lutego 2022 r., *RS* (skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo; ww. wyrok TS z 5 czerwca 2023 r., *Komisja Europejska przeciwko Polsce*, C-204/21, pkt 63.

[39] Postanowienie TS z 8 kwietnia 2020 r., *Komisja przeciwko Polsce*, C-791/19 R, ECLI:EU:C:2020:277, zgodnie z którym: „Artykuł 19 TUE, w którym skonkretyzowano zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 TUE, powierza sądom państw członkowskich i Trybunałowi zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa" (pkt 32). Zob. także wyrok TS z 24 czerwca 2019 r., *Komisja przeciwko Polsce* (niezależność SN), C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 47.

[40] Ww. wyrok TS z 5 czerwca 2023 r., *Komisja Europejska przeciwko Polsce*, C-204/21, pkt 62.

[41] Inaczej TS, według którego poszanowanie wartości spoczywa zarówno na Unii, jak i na państwach członkowskich; zob. wyroki TS: (Wielka Izba) z 26 marca 2020 r., *Simpson przeciwko Radzie Unii Europejskiej i HG przeciwko Komisji Europejskiej* (szczególna procedura kontroli orzeczenia), C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, ECLI:EU:C:2020:232, pkt 71; (Wielka Izba) z 29 marca 2022 r., *Getin Noble Bank*, C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235, pkt 94; (Wielka Izba) z 29 lipca 2024 r., *Valančius*, C-119/23, ECLI:EU:C:2024:653, pkt 46, 47; a także (Wielka Izba) z 18 grudnia 2025 r., *Komisja Europejska przeciwko Polsce*, C-448/23, ECLI:EU:C:2025:975.

na wartościach (…) [które] są wspólne Państwom Członkowskim". To, że wartości te są wspólne państwom członkowskim, nie oznacza, że są one wiążące dla państw członkowskich; określenie to wskazuje jedynie na źródło i genezę tych wartości, które są wywiedzione z konstytucyjnych wartości, na których opierają się państwa członkowskie. Przepis ten nie ma także charakteru *homogeneity clause*, której celem jest regulowanie relacji między Unią a państwami członkowskimi. Jak wspominano wyżej, pierwotnym celem tego przepisu jest oparta na wartościach konstytucjonalizacja Unii jako organizacji międzynarodowej i jej porządku prawnego jako autonomicznego porządku prawnego – w celu stopniowego usuwania deficytów w zakresie poszanowania praw człowieka, demokracji i rządów prawa. Z pewnością przepis ten nie wyraża nadrzędności (*supremacy*) europejskiego konstytucyjnego porządku prawnego nad konstytucjami państw członkowskich[42]. Zasada nadrzędności prawa UE nad konstytucjami państw członkowskich jest jednak wykorzystywana przez Trybunał w sytuacji, gdy stwierdzono naruszenie art. 19 ust. 1 zdanie 2 TUE przez państwo członkowskie Unii. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „w przypadku stwierdzenia naruszenia art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE [i art. 2 TUE – *przypis autora*] zasada pierwszeństwa prawa Unii wymaga, aby sądy krajowe, których zadaniem jest stosowanie, w ramach swojej właściwości, prawa Unii, odstępowały z mocy własnych uprawnień od stosowania wszelkich przepisów krajowych – niezależnie od tego, czy są to przepisy rangi ustawowej czy konstytucyjnej – które są sprzeczne z rzeczonym art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, bez konieczności żądania uprzedniego uchylenia tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym ani bez konieczności oczekiwania na takie uchylenie"[43].

Doktryna usiłuje operacjonalizować art. 2 TUE i uznane nim wartości jako nadające się do bezpośredniego stosowania przez sądy i będące źródłem obowiązków państw członkowskich w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości.[44] Tymczasem ontologiczny status wartości wymienionych w art. 2 TUE jest zróżnicowany. Przede wszystkim niektóre z tych wartości odpowiadają strukturalnym zasadom prawa Unii, jak np. wartość praworządności, inne z kolei mają status praw podstawowych, jak np. prawo do niedyskryminacyjnego traktowania kobiet i mężczyzn, jeszcze inne zaś, jak np. pluralizm, nie są ani zasadami, ani prawami. Można zatem założyć, że wartości, które odpowiadają ogólnym zasadom prawa Unii, zostały skonkretyzowane lub rozwinięte w tych zasadach (zasady jako konkretyzacja wartości) albo w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Z kolei wartości, które nie mają statusu zasad prawa, służą jako dyrektywy interpretacyjne przepisów prawa

[42] Odmiennie, S. Mangiameli, komentarz do art. 2, w: *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, red. H.J. Blanke, S. Mangiameli, Springer 2013, s. 143.

[43] Ww. wyrok TS z 18 grudnia 2025 r., *Komisja Europejska przeciwko Polsce*, C-448/23, pkt 115 i przytoczone tam orzecznictwo. Zob. też ww. wyroki TS: z 18 maja 2021 r., *Asociația „Forumul Judecătorilor din România" i in.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, pkt 251; z 22 lutego 2022 r., *RS*, C-430/21, pkt 53.

[44] L. D. Spieker, *EU Values Before the Court of Justice. Foundations, Potential, Risks*, Oxford 2023, s. 69-107

Unii i wytyczają kierunki rozwoju unijnego porządku prawnego[45]. W odniesieniu do wartości uznanych w art. 2 TUE Trybunał potwierdził, że „art. 2 TUE nie stanowi zwykłego wyznaczenia kierunku lub wyrażenia woli o charakterze politycznym, lecz wskazuje wartości, które stanowią o samej tożsamości Unii jako wspólnego porządku prawnego – wartości, które zostały skonkretyzowane w zasadach przekładających się dla państw członkowskich na prawnie wiążące zobowiązania"[46]. Tym samym Trybunał przyznał, że źródłem obowiązków państw członkowskich w dziedzinie organizowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce nie są wartości wymienione w art. 2 TUE, lecz ogólne zasady prawa Unii konkretyzujące te wartości, w szczególności unijna zasada skutecznej ochrony sądowej wyrażona w art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, konkretyzująca wartość praworządności. W rezultacie wartości uznane w art. 2 TUE, zwłaszcza wartość praworządności, nie są samodzielną podstawą prawną dla konstruowania przez TS prawnie wiążących zobowiązań państw członkowskich i nie mogą stanowić wyłącznego kryterium kontroli sądowej krajowych przepisów i praktyki w wykonywaniu kompetencji wyłącznych państw członkowskich w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości[47]. Dzięki powiązaniu art. 2 TUE z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE Trybunał mógł – poprzez wzajemne wzmocnienie – stworzyć treść normatywną wykraczającą poza sumę poszczególnych przepisów. Jak wskazał Benedikt Riedl, art. 2 TUE zyskuje przez to konkretny charakter i staje się bezpośrednio stosowalny, podczas gdy merytoryczny zakres stosowania art. 19 TUE ulega rozszerzeniu. Trybunał Sprawiedliwości w ten sposób aktywnie tworzy ramy normatywne, które umożliwiają zobowiązanie państw członkowskich bezpośrednio i niezależnie od kompetencji regulacyjnych do przestrzegania wspólnych wartości europejskich[48].

Jak wspomniano wyżej, w wykładni art. 19 ust. 1 zdanie 2 TUE Trybunał uwzględnia postanowienia art. 47 Karty praw podstawowych[49], a zatem kontrolując uregulowania krajowe dotyczące organizacji wymiaru sprawiedliwości, łączy dyskurs kompetencyjny z dyskursem praw podstawowych. Dyskurs praw podstawowych w Unii Europejskiej nie może jednak ignorować kontekstu kompetencyjnego,

---

[45] M. Klamert, D. Kochenov, komentarz do art. 2, w: *Commentary on the EU Treaties and the Charter, red,* M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin, Oxford 2023, s. 25–26.

[46] Ww. wyroki TS: z 16 lutego 2022 r., *Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, C-156/21, pkt 126, 127, 232; z 5 czerwca 2023 r., *Komisja Europejska przeciwko Polsce*, C-204/21, pkt 67, 68; z 18 grudnia 2025 r., *Komisja Europejska przeciwko Polsce*, C-448/23, pkt 177.

[47] Szerzej zob. A. Wróbel, *Axiological Turn in European Constitutionalism?,* „Polish Yearbook of International Law" 2024, nr 44, s. 203–234. Zob. wyrok TS (w pełnym składzie) z 21 kwietnia 2026 r., *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*, C-769/22, ECLI:EU:C:2026:326, pkt 536, w którym TS stwierdził, że „wartości wyrażone w art. 2 TUE mają same w sobie charakter prawnie wiążący, z którego wynika spoczywający na państwach członkowskich i instytucjach Unii obowiązek poszanowania tych wartości oraz ich utrzymania i wspierania".

[48] B. Riedl, *Werteoperationalisierung und gemeinsame Verfassungsüberlieferungen*, „Europarecht" 2025, t. 60, z. 3, s. 181.

[49] Postanowienie art. 47 Karty powinno być zdaniem Trybunału należycie uwzględnione przy dokonywaniu wykładni art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE; zob. podobnie ww. wyroki TS: z 29 marca 2022 r., *Getin Noble Bank*, C-132/20, pkt 89; z 5 czerwca 2023 r., *Komisja Europejska przeciwko Polsce*, C-204/21, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo.

ponieważ postanowienia Karty mają zastosowanie „do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii" (art. 51 ust. 1 Karty). Nie ma wątpliwości, że wykonywanie przez państwa członkowskie UE kompetencji wyłącznych w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości nie jest stosowaniem prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty, toteż rzeczone prawo podstawowe, jako znajdujące się poza sytuacją podlegania prawu Unii, nie znajduje zastosowania[50]. Wymaga zatem wyjaśnienia, w jaki sposób i w jakich sytuacjach Trybunał angażuje art. 47 Karty jako element instrumentarium prawnego służącego uzasadnieniu właściwości Trybunału i kontroli przez Trybunał uregulowań krajowych w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości, należącej do kompetencji wyłącznych państwa członkowskiego.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w sprawach dotyczących wykonywania przez państwo członkowskie wyłącznej kompetencji w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości Trybunał Sprawiedliwości stosuje art. 47 Karty w dwóch konfiguracjach: 1) jako samodzielny wzorzec kontroli mający zastosowanie w sprawie, 2) jako przepis mający zastosowanie w związku z art. 19 ust. 1 zdanie 2 TUE i/lub art. 2 TUE. Ten pierwszy sposób zastosowania Karty w sprawach objętych wyłączną kompetencją państwa członkowskiego wydaje się *prima facie* naruszać art. 51 ust. 1 Karty, który uzależnia związanie państwa członkowskiego przepisami Karty od spełnienia przesłanki „stosowania przez państwa członkowskie prawa Unii" w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty. Tymczasem jest oczywiste, że wykonując kompetencję wyłączną w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości, państwo członkowskie nie stosuje prawa Unii w rozumieniu tego przepisu, a zatem nie jest w tym zakresie związane art. 47 Karty. Trybunał Sprawiedliwości mimo tego ograniczenia uznaje niekiedy, że art. 47 Karty ma zastosowanie w sprawach, w których państwo członkowskie zrealizowało kompetencję wyłączną w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości. Argumentacja Trybunału w tym względzie budzi wszakże wątpliwości, czego przykładem jest uzasadnienie wyroku w sprawie *MJ przeciwko AA*, C-521/21. Otóż w tej sprawie sąd pytający domagał się od TS wyjaśnienia szeregu kwestii prejudycjalnych dotyczących m.in. powoływania sędziów, składu sądu, sądu ustanowionego ustawą, a więc odnoszących się ewidentnie do organizacji wymiaru sprawiedliwości, i ich oceny pod kątem spełniania wymagań wynikających z art. 19 ust. 1 zdanie 2 TUE w związku z art. 47 Karty. Jednakże Trybunał stwierdził, „po pierwsze, że zadane pytania dotyczą w istocie wykładni zasady niezawisłości i bezstronności sądów, która wynika z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i z art. 47 Karty, a po drugie, że (…) sprawa, w której złożono rozpatrywany w postępowaniu głównym wniosek o wyłączenie sędziego, dotyczy między innymi uregulowań prawa polskiego stanowiących transpozycję dyrektywy 2011/7. W rezultacie spór w postępowaniu głównym jest objęty nie tylko zakresem stosowania art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, ale również zakresem stosowania art. 47 Karty"[51]. Tymczasem

[50] Wyrok TS z 14 listopada 2024 r., *S.* (zmiana składu sądu), C-197/23, ECLI:EU:C:2024:956, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo.

[51] Ww. wyrok TS z 24 marca 2026 r., *MJ przeciwko AA*, C-521/21, pkt 38.

wątpliwości sądu pytającego nie dotyczyły żadnych kwestii prawnych łączących się z uregulowaniami prawa polskiego stanowiącymi transpozycję dyrektywy 2011/7, lecz odnosiły się do uregulowań prawa polskiego dotyczących powoływania sędziów sądów powszechnych i sądowej kontroli procedury tych powołań, uregulowań ustanowionych w ramach kompetencji wyłącznych państwa polskiego. Notabene rozstrzygnięcie pytania prejudycjalnego nie odnosi się w żadnym zakresie ani do kwestii transpozycji wskazanej dyrektywy, ani do kwestii niezależności i niezawisłości sędziowskiej, lecz odnosi się do procedury powoływania sędziów i sądowej kontroli powołania.

Przepis art. 47 Karty jest najczęściej powoływany przez Trybunał jako przepis pozostający w związku z art. 19 ust. 1 zdanie 2 TUE. Związek tych uregulowań polega na tym, że albo zasada skutecznej ochrony wyrażona w tym drugim przepisie znajduje konkretyzację, uściślenie i potwierdzenie w art. 47 Karty[52], albo wspomniany przepis TUE jest interpretowany w świetle art. 47 Karty[53]. We wszystkich tych konfiguracjach art. 47 Karty jest uwzględniany przez Trybunał w rekonstruowaniu treści art. 19 ust. 1 zdanie 2 TUE[54]. Trybunał jednakże nie uzasadnia uwzględniania art. 47 Karty w sytuacjach, w których przepis ten nie może mieć zastosowania, tj. w sytuacjach objętych wyłączną właściwością państwa członkowskiego. Należy ponadto wskazać, że Trybunał nie poświęca należytej uwagi różnicom struktury i charakteru obu przepisów. Tymczasem art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE wyraża ogólną zasadę prawa Unii zobowiązującą państwa członkowskie do ustanowienia skutecznych środków ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii, podczas gdy przepis art. 47 Karty przyznaje jednostkom bezpośrednio prawo podstawowe (o strukturze publicznego prawa podmiotowego) do skutecznego środka prawnego przed sądem. Rozróżnienie to ma doniosłe skutki, również na gruncie Karty. Według rzecznika generalnego Pedra Cruza Villalóna „«zasady» zawierają mandat skierowany do władz publicznych, w przeciwieństwie do «praw», których przedmiotem jest ochrona bezpośrednio określonej indywidualnej sytuacji prawnej, aczkolwiek jej skonkretyzowanie na niższych poziomach ustawodawczych również jest możliwe. Władze publiczne muszą przestrzegać indywidualnej

[52] Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada skutecznej ochrony sądowej, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i art. 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a obecnie potwierdzoną w art. 47 Karty: wyroki TS: (Wielka Izba) z 21 grudnia 2021 r., *Euro Box Promotion i in.* (*Postępowanie karne przeciwko PM i in.)*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034, pkt 219 i przytoczone tam orzecznictwo; z 11 maja 2023 r., *Inspecția Judiciară*, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391, pkt 40; z 8 maja 2024 r., *Asociația „Forumul Judecătorilor din România" i in.* (stowarzyszenia sędziów), C-53/23, ECLI:EU:C:2024:388, pkt 35.

[53] Ww. wyrok TS z 6 marca 2025 r., *D.K.*, C-647/21 i C-648/21, pkt 90 i przytoczone tam orzecznictwo.

[54] „Z uwagi (…) na to, że art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia, w dziedzinach objętych prawem Unii, skutecznej ochrony prawnej w rozumieniu w szczególności art. 47 Karty, to ostatnie postanowienie powinno być należycie uwzględnione przy dokonywaniu wykładni art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE" – ww. wyrok TS z 3 lipca 2025 r., *[Lita i Jeszek]*, C-646/23 i C-661/23, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo.

sytuacji prawnej zagwarantowanej przez «prawa», natomiast w przypadku «zasady» mają zdecydowanie większą swobodę. Treść owych «zasad» nie wyznacza indywidualnej sytuacji prawnej, lecz odnosi się do ogólnego przedmiotu oraz rezultatów, które warunkują działania podejmowane przez władze publiczne. Innymi słowy, władze publiczne, a w szczególności ustawodawca, są zobowiązane do promowania i przekształcenia «zasady» w konkretną rzeczywistość prawną, lecz zawsze z poszanowaniem obiektywnych ram (przedmiot) oraz zamierzonych celów (rezultaty), wyznaczonych przez treść karty ustanawiającej określoną «zasadę»"[55].

Argumentację opartą na przepisach art. 2 TUE, art. 19 ust. 1 zdanie 2 TUE i art. 47 Karty – a ściślej: na wartości (praworządności), zasadzie skutecznej ochrony sądowej oraz prawie podstawowym do skutecznego środka prawnego – Trybunał wzmacnia jedną z najbardziej restrykcyjnych i rygorystycznych doktryn sędziowskich, a mianowicie doktrynę nadrzędności prawa UE nad prawem państw członkowskich, zwaną także zasadą pierwszeństwa. Należy przypomnieć, że doktryna ta nakłada na wszystkie organy państw członkowskich obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności poszczególnym normom prawa Unii, a prawo państw członkowskich nie może mieć wpływu na skuteczność przyznaną tym różnym normom w obrębie terytorium tych państw[56]. Z orzecznictwa TS w sprawach „praworządnościowych" wynika, że doktryna nadrzędności ma zastosowanie do uregulowań państwa członkowskiego UE dotyczących organizacji wymiaru sprawiedliwości, ustanowionych w ramach przysługujących temu państwu kompetencji wyłącznych. W rezultacie odnośne uregulowania państwa członkowskiego muszą być zgodne z przepisami art. 19 ust. 1 zdanie 2 TUE interpretowanego w świetle art. 47 Karty. W myśl bowiem powołanego wyroku TS z 3 lipca 2025 r., *[Lita i Jeszek]*, „art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, interpretowany w świetle art. 47 Karty, który nakłada na państwa członkowskie jasny i precyzyjny obowiązek osiągnięcia rezultatu, który jest bezwarunkowy, jeśli chodzi o niezawisłość i bezstronność sądów, do których należy dokonywanie wykładni i stosowanie prawa Unii, oraz o wymóg, ażeby sądy te były uprzednio ustanowione na mocy ustawy, wywołuje skutek bezpośredni"[57]. W ocenie Trybunału „pierwszeństwo i bezpośrednia skuteczność art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE wymagają, by sąd odsyłający odstąpił od stosowania uregulowań krajowych, które z naruszeniem tego postanowienia przewidują wcześniejsze przeniesienie w stan spoczynku sędziego, który jednoosobowo zasiada w jego składzie. Sąd ten powinien również mieć możliwość dalszego prowadzenia w tym samym składzie postępowań toczących się przed nim w dniu przeniesienia w stan spoczynku tego sędziego, który powinien w związku z tym zostać przywrócony do pełnienia urzędu, przy czym organy sądowe mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających sądu krajowego są zobowiązane do zapewnienia

[55] Opinia rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna z 18 lipca 2013 r., *Association de médiation sociale przeciwko Union locale des syndicats CGT i in.*, C-176/12, ECLI:EU:C:2013:491, pkt 50.

[56] Wyrok TS z 19 listopada 2019 r., *A.K. i in.* (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, pkt 157–158; ww. wyrok TS z 6 marca 2025 r., *D.K.*, C-647/21 i C-648/21, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo.

[57] Ww. wyrok TS z 3 lipca 2025 r., *[Lita i Jeszek]*, C-646/23 i C-661/23, pkt 84.

tego przywrócenia”[58]. Trybunał ponownie zignorował konstytucyjną zasadę kompetencji przyznanych i rozszerzył zastosowanie zasady pierwszeństwa na obszary objęte wyłącznymi kompetencjami państwa członkowskiego w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości.

4. Uwagi końcowe

Z powyższych rozważań wynika, że Trybunał Sprawiedliwości zastrzega sobie prawo kontroli przestrzegania przez państwa członkowskie wykonujące kompetencję wyłączną w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości obowiązków wynikających z art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE oraz art. 47 Karty praw podstawowych. Co więcej, Trybunał wywodzi z tych przepisów konkretne obowiązki państw członkowskich, które muszą być przestrzegane przez państwa członkowskie w wykonywaniu rzeczonej kompetencji, czyli w stanowieniu odnośnych uregulowań prawnych i w praktyce ich stosowania. Określony w ten sposób standard, wiążący dla państw członkowskich, niewątpliwie co najmniej ogranicza wykonywanie przez nie kompetencji wyłącznych w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości, a jednocześnie zastępuje krajowe standardy konstytucyjne, które wiązały państwa w regulowaniu organizacji wymiaru sprawiedliwości. Określenie tych unijnych standardów wprawdzie następuje w drodze orzeczniczej, lecz biorąc pod uwagę prawnie wiążący charakter orzeczeń TS dla państwa członkowskiego oraz bezwarunkową gotowość aktualnej władzy politycznej w Polsce do ścisłego wykonywania tych orzeczeń, można przyjąć, że orzecznicza ingerencja Trybunału Sprawiedliwości w wykonywanie wskazanych kompetencji wyłącznych nie różni się zasadniczo od ingerencji prawodawczych instytucji Unii w te kompetencje, tym bardziej że orzecznictwo TS często stanowi inspirację do podejmowania przez instytucje unijne odpowiednich inicjatyw prawodawczych.

Bibliografia załącznikowa

Arnull A., *The Rule of Law in the European Union*, w: *Accountability and Legitimacy in the European Union*, red. A. Arnull, D. Wincott, Oxford 2003

Bonelli M., Claes M., *Judicial Serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary: ECJ 27 February 2018, Case C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, „European Constitutional Law Review” 2018, t. 14, nr 3

Bradley K.S.C., *Power and Procedures in the EU Constitution: Legal Bases and the Court*, w: *The Evolution of EU Law*, red. P. Craig, G. De Burca, Oxford University Press 2011

Garben S., *Competence Creep Revisited*, „Journal of Common Marker Studies” 2017

Iglesias Sánchez S., *Purely Internal Situations and the Limits of EU Law: A Consolidated Case Law or a Notion to be Abandoned?*, „European Constitutional Law Review” 2018, t. 14, nr 1

Kanitz R., Steinberg P., *Grenzenloses Gemeinschaftsrecht? Die Rechtsprechung des EuGH zu Grundfreiheiten, Unionsbürgerschaft und Grundrechten als Kompetenzproblem*, „Europarecht” 2003, t. 38, z. 6

Klamert M., Kochenov D., commentary on Article 2, in: *Commentary on the EU Treaties and the Charter*, eds. M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin, Oxford 2023

[58] Tamże, pkt 88. Analogicznie wyrok TS (Wielka Izba) z 13 lipca 2023 r., *YP i in.* (uchylenie immunitetu sędziowskiego i zawieszenie sędziego w czynnościach służbowych), C-615/20 i C-671/20, ECLI:EU:C:2023:562, pkt 72; ww. wyrok TS z 6 marca 2025 r., *D.K.*, C-647/21 i C-648/21, pkt 95.

Konstadinides T., *The Competences of the Union*, w: *Oxford Principles of European Union Law. Volume I: The European Union Legal Order*, red. R. Schütze, T. Tridimas, Oxford 2018
Mayer F.C., *Die drei Dimensionen der europäischen Kompetenzdebatte*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht" [ZaöRV] 2001, t. 61
Mickonytė A., *Effects of the Rule-of-Law Crisis in the EU: Towards Centralization of the EU System of Judicial Protection*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht" [ZaöRV] 2019, t. 79
Östlund A., *Effective Judicial Protection – to what effect and at whose service?*, „European Law Review" 2022, t. 47, nr 2
Pech L., Platon S., *Judicial Independence under Threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case*, „Common Market Law Review" 2018, t. 55, nr 6
Prechal A., *Competence Creep and General Principles of Law*, „Review of European and Administrative Law" 2010, t. 3, nr 1
Riedl B., *Werteoperationalisierung und gemeinsame Verfassungsüberlieferungen*, „Europarecht" 2025, t. 60, z. 3
Spieker L.D., *EU Values Before the Court of Justice. Foundations, Potential, Risks*, Oxford 2023
Spieker L.D., *Competence Confusions: Why the Vertical Division of Competences Cannot Constrain the Court's Interpretation of EU Law*, „European Constitutional Law Review" 2025, t. 21, nr 4
The Treaty on European Union (TEU). A Commentary, red. H.J. Blanke, S. Mangiameli, Springer 2013
de Vries S., Prechal S., van Eijken H., *The Principle of Attributed Powers and the Scope of EU Law*, w: *The Eclipse of the Legality Principle in the European Union*, red. L. Besselink, F. Pennings, S. Prechal, Kluwer Law International 2011
Wouters J., Cuyckens H., Ramopoulos T., *The European Union: A Federation in All but Name*, w: *Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems*, red. D. Halberstam, M. Reimann, Springer 2014
Wróbel A., *Axiological Turn in European Constitutionalism?*, „Polish Yearbook of International Law" 2024, nr 44
Wróbel A., komentarz do art. 51 ust. 2, w: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, wyd. 2, Warszawa 2020
Wróbel A., *Podstawy prawne ochrony prawnej w prawie Unii Europejskiej*, w: *System Prawa Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, tom 5: *Ochrona prawna*, red. N. Półtorak, Warszawa 2025

Dr hab. Marcin Wiącek prof. UW
[Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego;
Rzecznik Praw Obywatelskich;
ORCID: 0000-0002-7058-0106]

Wyzwania stojące przed sądownictwem administracyjnym z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich[1]

Streszczenie: Artykuł omawia wybrane wyzwania stojące przed sądownictwem administracyjnym w Polsce. Analizuje trzy główne zagadnienia. Po pierwsze, krytycznie ocenia orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który z art. 184 Konstytucji wywodzi zakaz powierzania sądom administracyjnym kompetencji wykraczających poza kontrolę działalności administracji publicznej; autor wskazuje, że właściwym wzorcem kontroli takich regulacji powinien być art. 45 Konstytucji, gwarantujący prawo do sądu. Po drugie, artykuł porusza problem niewykonywania przez organy administracji publicznej prawomocnych wyroków sądów administracyjnych, zilustrowany konkretnymi sprawami prowadzonymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich, i postuluje rozszerzenie kompetencji sądów administracyjnych do wydawania orzeczeń reformatoryjnych. Po trzecie, autor analizuje kształtujące się orzecznictwo dotyczące skutków prawnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które od 2024 r. nie są ogłaszane w dziennikach urzędowych. Argumentuje, że choć sądy mogą stosować takie wyroki w toczących się postępowaniach, obecne podejście NSA blokujące wznowienie postępowań zakończonych prawomocnym wyrokiem jest wątpliwe i powinno ustąpić miejsca wykładni prokonstytucyjnej.

Słowa klucze: sądownictwo administracyjne, kryzys konstytucyjny, wykonywanie orzeczeń sądowych, Trybunał Konstytucyjny

1. Uwagi wprowadzające

Przedmiotem niniejszego opracowania są wybrane zagadnienia związane z wyzwaniami, które stoją przed sądownictwem administracyjnym w związku z dynamicznie zmieniającymi się uwarunkowaniami prawnymi, społecznymi, ale również politycznymi, w jakich sądownictwo to funkcjonuje. Źródłem inspiracji są doświadczenia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, który często uczestniczy w postępowaniach przed sądami administracyjnymi lub wypowiada się – w formie wystąpień generalnych lub opinii do projektów ustaw – o statusie, roli ustrojowej i kompetencjach sądów administracyjnych.

[1] Niniejszy artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na seminarium „Wyzwania stojące przed sądownictwem administracyjnym", które odbyło się 16 marca 2026 r. w siedzibie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

2. Ustawowa regulacja kompetencji sądów administracyjnych

2.1. W ostatnich latach kilkukrotnie pojawił się problem zgodności z Konstytucją ustawowego uregulowania zakresu kompetencji sądów administracyjnych. Chodzi o przypadki, gdy ustawodawca zdecydował się na powierzenie sądom administracyjnym upoważnienia do rozpoznawania pewnego typu spraw, co spowodowało wątpliwości z punktu widzenia art. 184 Konstytucji, który wskazuje na zasadnicze zadanie sądownictwa administracyjnego, jakim jest kontrolowanie działalności administracji publicznej.

2.2. Zacznijmy od ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw[2]. Nowelizacją tą dodano do ustawy o KRS[3] nowy przepis, tj. art. 44 ust. 1a, zgodnie z którym w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego od uchwały KRS przysługuje odwołanie do NSA. Postępowanie w sprawie odwołania toczyło się na podstawie zawartych w Kodeksie postępowania cywilnego[4] przepisów o skardze kasacyjnej, o czym mówił, dodany tą samą nowelizacją, art. 44 ust. 3 ustawy o KRS.

Kilka miesięcy po wejściu w życie powyższej ustawy nowelizującej, w listopadzie 2018 r., cytowane przepisy ustawy o KRS zostały zaskarżone do TK przez Krajową Radę Sądownictwa. Oczywistym tłem tego wniosku były dokonywane w tym czasie zasadnicze przekształcenia polskiej władzy sądowniczej, w tym zmiana zasad powoływania członków KRS. Ich pokłosiem były toczące się wówczas postępowania, w których NSA rozpatrywał odwołania od uchwał KRS, którymi przedstawiono Prezydentowi kandydatów na nowych sędziów Sądu Najwyższego. W szczególności w tych sprawach NSA, odwołując się do art. 388 k.p.c., wydał postanowienia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonych uchwał KRS[5]. Doszło też do wniesienia pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej[6].

Trybunał Konstytucyjny, niecałe pięć miesięcy od wpłynięcia wniosku – a więc w nadzwyczajnym tempie, mając na względzie praktykę TK – wydał wyrok stwierdzający m.in., że art. 44 ust. 1a ustawy o KRS jest niezgodny z art. 184 Konstytucji[7]. Uzasadnienie orzeczenia w tej części jest bardzo lakoniczne. Sprowadza się ono w zasadzie do stwierdzenia, że „ani procedura, w której są one [tj. odwołania od uchwał KRS] rozpatrywane, ani charakterystyka ustrojowa NSA nie predestynuje go do rozpatrywania spraw dotyczących uchwał KRS". Wolno sądzić, że intencją zarówno wnioskodawcy, jak i samego TK było uchylenie podstawy prawnej

[2] Dz.U. z 2018 r. poz. 3.

[3] Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U. z 2024 r. poz. 1186; dalej: ustawa o KRS.

[4] Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2026 r. poz. 468 ze zm.; dalej: k.p.c.

[5] Zob. np. postanowienie NSA z 8 października 2018 r., II GW 31/18; wszystkie powołane orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w CBOSA.

[6] Zob. postanowienia NSA z 21 listopada 2018 r. i 26 czerwca 2019 r., II GOK 2/18. Po rozpoznaniu pytań prejudycjalnych TSUE wydał wyrok z 2 marca 2021 r., C-824/18.

[7] Wyrok TK z 25 marca 2019 r., K 12/18, OTK ZU-A 2019, poz. 17.

dla NSA do zajmowania się sprawami odwołań od uchwał KRS, co miałoby skutkować umorzeniem postępowań przed NSA. Tym samym odpadłaby przesłanka dopuszczalności rozpoznania pytań prejudycjalnych przez TSUE. Świadczy o tym następujące stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu powyższego wyroku TK: „Uchylenie art. 44 ust. 1a ustawy o KRS w związku z zasadą najwyżej mocy prawnej Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji) skutkuje koniecznością zakończenia wszelkich postępowań sądowych toczonych na podstawie nieobowiązującego przepisu".

Niezależnie od tego, że TK nie ma kompetencji do formułowania względem sądów wiążących poleceń dotyczących losów postępowań toczących się na podstawie niekonstytucyjnych przepisów, finał tej sprawy był, jak wiadomo, inny. Naczelny Sąd Administracyjny, mimo wyroku TK, nie umorzył żadnego z postępowań, a po orzeczeniu TSUE w sprawie C-824/18 zaskarżone uchwały KRS zostały uchylone[8].

2.3. Kolejną ustawą, w której pojawił się podobny problem, była ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw. Ustawą tą wprowadzono m.in. rozwiązanie, zgodnie z którym NSA miałby być sądem właściwym do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych i immunitetowych sędziów sądów powszechnych, sądów wojskowych i Sądu Najwyższego, a także przeprowadzania tzw. testów niezawisłości względem sędziów tych sądów.

Powyższa ustawa nie weszła w życie, gdyż zakwestionował ją Trybunał Konstytucyjny na skutek wniosku Prezydenta RP złożonego w trybie kontroli prewencyjnej[9]. W sprawie tej pojawiły się dwa problemy konstytucyjne, tj. zgodności z art. 183 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje zasadę nadzoru orzeczniczego SN nad sądami powszechnymi i wojskowymi, jak również zgodności z art. 184 Konstytucji.

Gdy chodzi o ten pierwszy problem, to rzeczywiście ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. budziła wątpliwości konstytucyjne, gdyż przekazywała pewne kompetencje nadzorcze nad sądami powszechnymi i wojskowymi – a także względem samego SN – Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. Tego typu rozwiązanie jest trudne do pogodzenia z pozycją ustrojową Sądu Najwyższego wskazaną w art. 183 ust. 1 Konstytucji[10]. Na marginesie należy wspomnieć, że brak relacji podległości między SN a sądownictwem administracyjnym działa w obie strony, tzn. wykluczone jest tworzenie regulacji, które przewidywałyby sprawowanie przez Sąd Najwyższy

[8] Zob. np. wyrok NSA z 6 maja 2021 r., II GOK 2/18. Poza wyrokiem TK w sprawie K 12/18 umorzenie postępowań przed NSA próbowano wymusić kolejną nowelizacją ustawy o KRS, wprowadzającą zasadę, zgodnie z którą odwołania od uchwał KRS rozpoznaje Sąd Najwyższy. Artykuł 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. poz. 914, stanowił, że „Postępowania w sprawach odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają umorzeniu z mocy prawa". NSA pominął jednak ten przepis, odwołując się do prawa europejskiego i wyroku TSUE.

[9] Wyrok TK z 11 grudnia 2023 r., Kp 1/23, OTK ZU-A 2024, poz. 52.

[10] Zob. opinię RPO dotyczącą nowelizacji ustawy o SN z dnia 13 stycznia 2023 r., https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-01/Do_Senatu_opinia_SN_ustawa_nowelizacja_23.01.2023.pdf [dostęp: 21 czerwca 2026 r.].

nadzoru względem sądów administracyjnych. Dlatego też niekonstytucyjny jest art. 26 § 4 ustawy o Sądzie Najwyższym, zgodnie z którym „Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych [SN] należy rozpoznawanie skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (…) sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli niezgodność z prawem polega na podważeniu statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, która wydała orzeczenie w sprawie”[11].

Wróćmy jednak do oceny regulacji, o której mowa, z punktu widzenia art. 184 Konstytucji. Zdaniem TK „status NSA określa art. 184 Konstytucji, który nie przewiduje możliwości powierzania sądom administracyjnym innych spraw niż wyraźnie wskazane w tym przepisie. We właściwości sądów administracyjnych określonej przepisami rangi konstytucyjnej nie mieszczą się sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych, wojskowych i SN oraz badanie niezawisłości i bezstronności sędziów tych sądów. Rozstrzyganie tych spraw nie stanowi bowiem kontroli działalności administracji publicznej”[12].

Niewątpliwie prawdą jest, że art. 184 Konstytucji przyznaje sądom administracyjnym kompetencję do kontroli działalności administracji publicznej i nie wspomina o innego typu działalności tych sądów. Nieporozumieniem jest jednak wywodzenie z tego faktu tezy, że poprzez takie sformułowanie Konstytucja wyklucza powierzenie sądom administracyjnym kompetencji do orzekania w sprawach, które nie mieszczą się w pojęciu „kontrola działalności administracji publicznej”[13]. Po pierwsze, interpretacja przepisów Konstytucji na zasadzie *argumentum a contrario* powinna być dokonywana z rozwagą i w sposób systemowy, a także wymaga należytego uzasadnienia, czego TK nie uczynił. Z pewnością nie jest bowiem tak, że jeśli Konstytucja przyznaje określonemu organowi władzy publicznej określone zadanie, to w ten sposób automatycznie wyklucza możliwość rozszerzenia kompetencji takiego podmiotu w drodze ustawy. Po drugie, przeciwko tego typu rozumowaniu przemawia art. 177 Konstytucji, zgodnie z którym „Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”. Z przepisu tego wynika, że ustawa zwykła – a nie tylko Konstytucja – może zastrzec, iż pewnego typu sprawy będą rozpoznawane przez sądy inne niż powszechne, a więc również przez sądy administracyjne. Problem leży gdzie indziej. Może być bowiem tak, że aktualny model postępowania przed sądami administracyjnymi – zakładający ograniczenie postępowania dowodowego i kasacyjny model orzekania – jest nieadekwatny do efektywnego rozpoznawania określonego typu spraw[14]. Wówczas może powstać

[11] Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2024 r. poz. 622 ze zm. Zob. M. Wiącek, *Sądownictwo administracyjne w Polsce – założenia konstytucyjne a praktyka*, PiP 2024, z. 9, s. 11.

[12] Ww. wyrok TK o sygn. akt Kp 1/23.

[13] Zob. R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd dyscyplinarny w sprawach sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i wojskowych*, PIP 2023, z. 7, s. 28.

[14] Zob. opinię RPO do projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, znak sprawy VII.510.27.2025, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-12/Do_MS_KRS_projekt_opinia_8_12_2025.pdf [dostęp: 21 czerwca 2026 r.].

uzasadniona wątpliwość, czy powierzenie orzekania w konkretnej sprawie sądowi administracyjnemu jest prawidłowe z punktu widzenia prawa do sądu i rzetelnego procesu. Jednak wzorcem kontroli takiej regulacji jest wówczas nie art. 184, lecz art. 45 Konstytucji[15].

2.4. W ostatnim czasie podobny problem pojawił się w ustawie z dnia 12 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Również ta ustawa nie weszła w życie z uwagi na skuteczne jej zaskarżenie do TK przez Prezydenta w trybie kontroli prewencyjnej[16].

Tym razem sporną kwestią było przyznanie NSA kompetencji do kontroli uchwał Państwowej Komisji Wyborczej podejmowanych w związku z zaproponowaną przez ustawę nowelizującą procedurą wyboru sędziów w skład KRS. Również w tym przypadku TK, odwołując się do wcześniejszego orzecznictwa, błędnie wywiódł z art. 184 Konstytucji zakaz powierzania sądom administracyjnym innych kompetencji niż kontrola działalności administracji publicznej[17]. Na marginesie dodajmy, że rozpatrywanie przez sądy administracyjne skarg na rozstrzygnięcia podejmowane w procesach wyborczych (czy to przez komisarzy wyborczych, czy to przez Państwową Komisję Wyborczą) nie stanowiło *novum* w polskim systemie prawa[18].

3. Niewykonywanie orzeczeń sądów administracyjnych przez organy administracji publicznej

3.1. Kolejnym zagadnieniem, które można uznać za wyzwanie stojące przed sądownictwem administracyjnym, jest pojawiający się od lat w praktyce RPO problem niewykonywania przez organy administracji publicznej prawomocnych wyroków sądów administracyjnych. Jest to, rzecz jasna, związane z tym, że w większości spraw orzeczenie sądu administracyjnego, którym uwzględniono skargę obywatela, polega na uchyleniu zaskarżonej decyzji i skierowaniu sprawy do ponownego rozpoznania przez organ administracji publicznej. Niejednokrotnie zdarza się, że organy administracji publicznej po ponownym rozpoznaniu sprawy – niekiedy nieco modyfikując argumentację – wydają tożsamą decyzję, która następnie jest po raz kolejny zaskarżana do sądu administracyjnego. Może to prowadzić do wielokrotnego wszczynania postępowań sądowych i uchylania kolejnych decyzji, przez co z kolei dochodzi do rażącej przewlekłości postępowania i *de facto* do istotnego ograniczenia lub wręcz pozbawienia jednostki prawa do sądu. Trzeba bowiem podkreślić, że prawo do sądu to nie tylko prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sądowego. Z punktu widzenia obywatela orzeczenie sądowe, które nie jest wykonane, staje się bezużyteczne, a prawo do sądu – iluzoryczne. Dlatego

[15] Właściwie ujęto ten problem m.in. w wyroku TK z 19 października 2010 r., P 10/10, OTK ZU-A 2010, nr 8, poz. 78.

[16] Wyrok TK z 20 listopada 2025 r., Kp 2/24, OTK ZU-A 2026, poz. 5.

[17] Zob. ww. opinię RPO do projektu ustawy o zmianie ustawy o KRS, znak sprawy VII.510.27.2025.

[18] Zob. choćby aktualne i poprzednie brzmienie art. 420 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2025 r. poz. 365 ze zm.

też powszechnie przyjmuje się, że elementem prawa do sądu jest również prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia.

3.2. Przykładem sprawy, w której wystąpił omawiany problem, jest sprawa pana Huberta, który w 2014 r. jako dziecko był ofiarą wypadku samochodowego. W wypadku tym stracił rodziców, a sam stał się osobą z niepełnosprawnością[19]. Po kilku latach procesu cywilnego, w 2020 r., pan Hubert uzyskał odszkodowanie od firmy ubezpieczeniowej wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie. Okazało się, że od odsetek tych należy zapłacić podatek dochodowy (w wysokości niemal 150 tys. zł). Naczelnik Urzędu Skarbowego odmówił jednak umorzenia tego zobowiązania, stwierdzając, że nie występują okoliczności świadczące o „ważnym interesie podatnika" w rozumieniu art. 67a Ordynacji podatkowej[20]. Sprawa znalazła finał przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, który uchylił decyzję organu podatkowego i wyjaśnił, że w sprawie doszło do wykroczenia poza granice uznania administracyjnego, a ponadto zdaniem NSA zaskarżona decyzja budziła zastrzeżenia ze względu na jej obiektywną niesprawiedliwość[21].

Po ponownym rozpoznaniu sprawy, w 2024 r., Naczelnik Urzędu Skarbowego wydał kolejną decyzję niekorzystną dla podatnika, umorzył bowiem postępowanie ze względu na jego bezprzedmiotowość (na podstawie art. 208 § 1 Ordynacji podatkowej). Powołano się na wygaśnięcie zaległości podatkowej i wynikający z tego brak możliwości zastosowania umorzenia. Następnie WSA w Szczecinie uchylił decyzje obu instancji podatkowych[22]. Podkreślono, że organy podatkowe są zobowiązane do rozpoznania wniosku pana Huberta o umorzenie zaległości podatkowej.

Po wspomnianym wyżej wyroku WSA Rzecznik Praw Obywatelskich – spodziewając się skargi kasacyjnej organu, co spowodowałoby przeciąganie się sprawy o kolejne miesiące lub lata – zdecydował się na interwencję bezpośrednio u Szefa Krajowej Administracji Skarbowej[23]. Wskazał m.in., że sprawa, o której mowa, jest rażącym przykładem niewykonywania przez organy podatkowe prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych. Warto przy tym podkreślić, że sprawa dotyczyła konsekwencji wypadku drogowego, który miał miejsce 11 lat wcześniej.

Wspomniana interwencja RPO doprowadziła do zakończenia sprawy w sposób korzystny dla obywatela. Szef KAS zdecydował o tym, że od wyroku WSA w Szczecinie nie zostanie wniesiona skarga kasacyjna. W konsekwencji wyrok uprawomocnił się, a pod koniec 2025 r. panu Hubertowi zwrócono nadpłatę podatku.

Omówiona wyżej sprawa zakończyła się co prawda po wielu latach, ale mimo wszystko jej finał był korzystny dla obywatela. Trudno jednak nie odnieść wrażenia, że było to spowodowane zaangażowaniem się w tę sprawę urzędu RPO – zarówno

---

[19] Sprawa prowadzona przez Biuro RPO pod numerem V.511.119.2021, https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-utrata-bliskich-odszkodowanie-odestki-opodatkowanie-wsa-wyrok-kas-zwrot [dostęp: 21 czerwca 2026 r.].

[20] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2026 r. poz. 622.

[21] Wyrok NSA z 16 maja 2024 r., III FSK 563/22.

[22] Wyrok WSA w Szczecinie z 21 maja 2025 r., I SA/Sz 141/25.

[23] https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-06/Do_Szefa_KAS_odszkodowanie_odsetki_opodatkowanie_5_06_2025_wymazany.pdf [dostęp: 21 czerwca 2026 r.].

na etapie sądowym, jak i przez wystąpienie do Krajowej Administracji Skarbowej. Tymczasem tego typu spraw, w których organy administracji publicznej korzystają ze swoich kompetencji w taki sposób, aby uniknąć wykonania prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, jest znacznie więcej. Jest to niewątpliwie zjawisko, które powinno być impulsem do kontynuowania dyskusji na temat rozszerzenia kompetencji sądów administracyjnych do wydawania rozstrzygnięć reformatoryjnych, zastępujących decyzje administracyjne.

3.3. Należy dodać, że niekiedy administracja wprost polemizuje z orzecznictwem sądów administracyjnych i zajmuje stanowisko przeciwstawne do interpretacji wynikających z orzeczeń sądowych. Tytułem przykładu warto wskazać na problemy dotyczące przesłanek zwolnienia z podatku od darowizn przewidzianego w art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn[24]. Najogólniej rzecz ujmując, chodzi o możliwość skorzystania ze zwolnienia z podatku od darowizny uzyskanej od osoby najbliższej, w sytuacji gdy przelew środków pieniężnych jest dokonywany nie bezpośrednio na rachunek obdarowanego, lecz na rachunek jego wierzyciela (np. dewelopera).

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwala się stanowisko, zgodnie z którym powyższy przepis należy interpretować w sposób celowościowy. W szczególności zdaniem NSA „Wskazany (…) w art. 4a ust. 1 pkt 2 u.p.s.d. sposób dokumentowania darowizny ma służyć zapobieżeniu fikcyjnym umowom darowizny sporządzanym wyłącznie dla zmniejszenia obciążeń podatkowych, a nie stworzyć barierę w skorzystaniu ze zwolnienia od podatku. Istotne jest zatem, czy darowizna pomiędzy osobami wymienionymi w tym przepisie faktycznie miała miejsce”[25]. Oznacza to, że jeśli środków pieniężnych nie przelano bezpośrednio na konto obdarowanego, ale na podstawie wszystkich okoliczności sprawy nie ulega wątpliwości, iż była to darowizna na jego rzecz, to obdarowanemu przysługuje prawo do zwolnienia podatkowego.

Z takim stanowiskiem, wyrażanym w prawomocnych orzeczeniach sądów administracyjnych, w tym NSA, organy podatkowe polemizują i odmawiają jego uwzględniania w rozpoznawanych sprawach. Co więcej, w korespondencji z RPO również Minister Finansów wprost wskazał, że omówionej wyżej interpretacji prawa, przyjętej w orzecznictwie sądów administracyjnych, „nie sposób podzielić”[26].

Tego typu sytuacja nie powinna występować w warunkach demokratycznego państwa prawnego. Oczywiście organ administracji publicznej, rozpoznając sprawę, nie jest ustawowo zobowiązany do respektowania ocen prawnych zawartych w orzeczeniu sądu administracyjnego, które zostało wydane w innej sprawie (wynika to z art. 153 p.p.s.a.[27]). Nie można jednak zapominać o tym, że w świado-

[24] Dz.U. z 2026 r. poz. 478 ze zm.; dalej: u.p.s.d. Zob. wystąpienie generalne RPO, znak V.511.593.2025, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2026-02/Do_MFiG_zwolnienie_podatkowe_darowizna_12_02_2026.pdf [dostęp: 21 czerwca 2026 r.].

[25] Wyrok NSA z 24 sierpnia 2017 r., II FSK 2104/15.

[26] https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2026-03/Odpowiedz_MFiG_zwolnienie_podatkowe_darowizna_11_03_2026.pdf [dostęp: 21 czerwca 2026 r.].

[27] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2026 r. poz. 143; dalej: p.p.s.a.

mości społecznej sądy poprzez swoje orzecznictwo kształtują treść norm wynikających z przepisów prawa i budują w ten sposób zaufanie jednostek do państwa. Obserwacja praktyki pozwala natomiast uznać, że niejednokrotnie organy administracji intencjonalnie wydają decyzje niezgodne z orzecznictwem sądów administracyjnych, licząc na to, iż w sprawie nie zostanie złożona skarga do sądu, a jeśli nawet zostanie złożona, to prawomocny wyrok zapadnie dopiero za kilka lat. Jest to zjawisko wysoce niepożądane, gdyż podważa ono autorytet sądownictwa administracyjnego, a także – oparte na tym autorytecie – zaufanie obywatela do państwa i jego instytucji. Jest to problem, który powinien stać się przedmiotem dyskusji, również z punktu widzenia potrzeby nowelizacji prawa.

4. Skutki prawne nieogłoszonych wyroków Trybunału Konstytucyjnego

4.1. Ostatnim problemem, który pragnę poruszyć, jest kształtujące się obecnie podejście sądów administracyjnych do kwestii skutków prawnych orzeczeń TK, które nie zostały opublikowane w dziennikach urzędowych. Poza zakresem niniejszego opracowania pozostaje zagadnienie legalności tego typu zaniechania ze strony Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Niezależnie jednak od tego, od 2024 r. wyroki TK nie są publikowane w Dzienniku Ustaw ani w Monitorze Polskim[28], a więc nie wchodzą w życie w rozumieniu art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji. Tym samym nie dochodzi o derogacji norm (przepisów prawa), które TK ocenił jako niekonstytucyjne.

Od czasu, gdy polski rząd zdecydował się na niepublikowanie orzeczeń TK, było oczywiste, że prędzej czy później problem ten trafi na wokandy sądowe. Wszak Trybunał wydaje liczne orzeczenia, które są korzystne dla obywateli i nie budzą zastrzeżeń merytorycznych, a zatem jest naturalne, że obywatele podejmują próby dochodzenia swoich praw wynikających ze stwierdzenia niekonstytucyjności normy wadliwie ograniczającej ich wolności.

4.2. Przykładami takich nieogłoszonych wyroków TK, co do których interwencję podejmował urząd RPO, są wyroki z 4 czerwca 2024 r., SK 140/20[29] oraz z 9 lipca 2025 r., SK 64/20[30]. Pierwszy z nich dotyczył osób, które przeszły na wcześniejszą emeryturę przed 6 czerwca 2012 r., a drugi – ofiar tzw. ulgi meldunkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych, która obowiązywała w latach 2007–2008. W wystąpieniach RPO podnoszono w szczególności, że obywatele nie mogą stawać się ofiarami polskiego kryzysu konstytucyjnego, w tym sporu o mandat Trybunału Konstytucyjnego do orzekania i o skuteczność orzeczeń tego organu. Dlatego, o ile rząd nie zdecyduje się na ogłoszenie danego orzeczenia TK, powinno dojść przynajmniej do uchwalenia ustawy, która dawałaby szansę na stworzenie dla adresatów

[28] Zob. § 1 uchwały nr 162 Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu konstytucyjnego w obszarze sądownictwa, M.P. poz. 1068.

[29] OTK ZU-A 2024, poz. 67. Sprawa prowadzona w Biurze RPO o znaku VII.7060.1.2024, https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-tk-wyrok-emeryci-niepublikowanie-kprm-mrpips-odpowiedz-kolejna [dostęp: 21 czerwca 2026 r.].

[30] OTK ZU-A 2025, poz. 73. Sprawa prowadzona w Biurze RPO o znaku V.511.714.2025, https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ulga-meldunkowa-tk-mfig-odpowiedz-kolejna [dostęp: 21 czerwca 2026 r.].

wyroku TK sytuacji zbliżonej do sytuacji, w której wyrok byłby ogłoszony. W szczególności chodzi o prawo do wznowienia postępowania, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji. Brak tego typu rozwiązania prawnego siłą rzeczy musi doprowadzić do tego, że problem wykonania nieogłoszonego orzeczenia TK będą musiały rozstrzygnąć sądy.

Tak też się stało w odniesieniu do skutków wyroku TK z 8 lipca 2025 r., SK 33/23[31]. Wyrokiem tym, nieopublikowanym jak dotąd w Dzienniku Ustaw, stwierdzono niekonstytucyjność przepisu wykluczającego wobec pewnej kategorii osób, które sprawują opiekę nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w przypadku rezygnacji z zatrudnienia.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że wskazany wyrok TK powinien być zastosowany przez sąd. Wynika to w szczególności z faktu, że wyrok ten, mimo że nie został ogłoszony w Dzienniku Ustaw, wywołał skutek w postaci obalenia domniemania konstytucyjności normy wskazanej w sentencji orzeczenia[32]. Ten pogląd, odwołujący się do koncepcji funkcjonującej w orzecznictwie TK od wielu lat, należy uznać za poprawny i znajdujący umocowanie konstytucyjne. Jest to jednocześnie pogląd, który daje sądom możliwość wyważenia wchodzących w grę wartości i uniknięcia sytuacji, gdy to obywatel staje się obciążony negatywnymi skutkami zaniechania władzy wykonawczej polegającego na nieopublikowaniu wyroku TK w dzienniku urzędowym.

Należy przy tym zauważyć, że bezpośrednie zastosowanie Konstytucji, którym w istocie jest odmowa zastosowania obowiązującego przepisu prawa, którego dotyczył nieopublikowany wyrok TK, jest możliwe w postępowaniu sądowym. Trudno się natomiast spodziewać, aby podobne podejście znalazło odzwierciedlenie w praktyce organów administracji publicznej. Wszak kompetencja sądów do odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu jest wywodzona nie tylko z zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji, wyrażonej w art. 8 ust. 2 Konstytucji, ale także jest zakotwiczona w niezawisłości sędziowskiej oraz zasadzie związania sądu wyłącznie Konstytucją i ustawami (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Ten ostatni przepis konstytucyjny nie jest zaś adresowany do organów administracji publicznej[33]. Jak pokazuje praktyka, organy administracji publicznej kierują się brzmieniem dzienników urzędowych, a stosowania niekonstytucyjnych przepisów, które nie zostały uchylone, odmawiają wówczas, gdy są w tym zakresie związane oceną prawną sądu administracyjnego, zawartą w wyroku uchylającym wcześniej wydaną decyzję administracyjną.

Z powyższego wynika, że sądy administracyjne są w stanie zapewnić jednostkom jedynie częściową ochronę uprawnień wynikających z nieopublikowanego

---

[31] OTK ZU-A 2025, poz. 78.

[32] Zob. wyrok NSA z 26 lutego 2026 r., I OSK 2443/24. Zob. szerzej o skutkach prawnych nieopublikowanych orzeczeń TK – M. Ziółkowski, *Opinia prawna na temat skutków prawnych Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 września 2024 r., sygn. akt U 4/24*, „Przegląd Sejmowy" 2025, nr 2, s. 177 i nast.

[33] Zob. jednak J. Roszkiewicz, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez organy administracji publicznej*, „Przegląd Legislacyjny" 2015, nr 4, s. 75–76.

orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Sprawa musi bowiem trafić do sądu, co oznacza, że z reguły powinna wcześniej co najmniej dwukrotnie być rozpoznana przez organy administracji publicznej. A te, jak wolno zakładać, będą stosowały przepisy widniejące w dziennikach urzędowych, mimo że przepisy te zostały pozbawione domniemania konstytucyjności.

4.3. Dodatkowe problemy pojawiają się w sytuacji, gdy adresat nieopublikowanego orzeczenia TK zamierza skorzystać z prawa do wznowienia postępowania na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji i przepisów ustawowych implementujących to prawo w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym. Problem polega na tym, że przepisy ustaw, określając terminy na wniesienie skargi o wznowienie postępowania po wyroku TK, posługują się na oznaczenie początku biegu terminu sformułowaniem „wejście w życie orzeczenia TK" (art. 145a k.p.a.[34] i art. 272 § 2 zd. 1 p.p.s.a.). Dniem wejścia w życie orzeczenia TK jest, jak stanowi art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji, dzień jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim.

W konsekwencji skarga o wznowienie wniesiona wobec nieopublikowanego orzeczenia TK może być, przy literalnej interpretacji ww. przepisów ustawowych, uznana za przedwczesną. Takie też stanowisko zajmują organy administracji publicznej, a także – dotychczas – Naczelny Sąd Administracyjny.

Przykładem orzeczenia odrzucającego skargę o wznowienie postępowania jest postanowienie NSA z 25 lutego 2026 r., I OSK 1994/25. W tej sprawie skarżący wniósł o wznowienie postępowania w związku z wydaniem przez TK wyroku z 4 grudnia 2025 r., SK 50/22[35] (dot. świadczenia pielęgnacyjnego dla opiekuna osoby niepełnosprawnej). Zdaniem NSA wyrok TK co prawda doprowadził do uchylenia domniemania konstytucyjności kontrolowanej normy (z chwilą ustnego ogłoszenia sentencji), natomiast nie wszedł w życie, gdyż nie został ogłoszony w Dzienniku Ustaw. Dlatego też, jakkolwiek wyrok TK może być stosowany do spraw będących w toku, to gdy chodzi o sprawy prawomocnie zakończone – nie otworzył się przewidziany w art. 272 § 2 p.p.s.a. trzymiesięczny termin na wniesienie skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego. Skarga o wznowienie jest zatem przedwczesna.

Niestety w przywołanym wyżej postanowieniu NSA nie odniesiono się do licznych argumentów prawnych, jakie zostały zaprezentowane w piśmie RPO, który zgłosił udział w tym postępowaniu[36]. Należy w szczególności podkreślić, że zarówno ustrojodawca w art. 190 ust. 3 Konstytucji, jak i ustawodawca w art. 272 § 2 p.p.s.a. posłużyli się pojęciem „wejście w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego", przyjęli bowiem założenie, iż Konstytucja wyklucza sytuację, w której promulgacja wyroku TK w dzienniku urzędowym jest faktycznie zablokowana przez organ władzy wykonawczej. Jednocześnie warto przypomnieć, że art. 190

[34] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2025 r. poz. 1691; dalej: k.p.a.

[35] OTK ZU-A 2025, poz. 125.

[36] https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2026-02/Do_NSA_swiadczenie_pielegnacyjne_23_02_2026_wymazany.pdf [dostęp: 21 czerwca 2026 r.].

ust. 4 Konstytucji formułuje konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do wznowienia postępowania[37], a więc – w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji – prawo to może być ograniczone tylko decyzją ustawodawcy, a nie działaniem czy zaniechaniem organu egzekutywy. Dodajmy na marginesie, że art. 190 ust. 4 Konstytucji nie mówi o orzeczeniu TK, które weszło w życie na skutek urzędowego ogłoszenia, lecz o każdym orzeczeniu „o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach". Brzmienie cytowanego przepisu Konstytucji nie wskazuje, że warunkiem skorzystania z prawa do wznowienia postępowania jest promulgacja czy wejście w życie orzeczenia trybunalskiego. Warunek ten został wykreowany w drodze ustaw zwykłych.

Z powyższego wynika, że konstytucyjnie niedopuszczalne jest uniemożliwienie realizacji przez jednostkę prawa podmiotowego, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, polegające na zablokowaniu wejścia w życie orzeczenia TK przez brak jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim. Jest to silny argument przemawiający za przyjęciem – w wyjątkowych okolicznościach, z jakimi mamy obecnie do czynienia w Polsce – systemowej (prokonstytucyjnej) wykładni przepisów ustawowych, które stanowią implementację art. 190 ust. 4 Konstytucji. Wykładnia ta powinna zasadzać się na przyjęciu, że w sytuacji, gdy wyroki TK nie są publikowane w dziennikach urzędowych na mocy decyzji rządu, ustawowe pojęcie „wejście w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego" powinno być rozumiane jako moment obalenia domniemania konstytucyjności przepisu kontrolowanego przez Trybunał, a więc moment ogłoszenia sentencji na sali rozpraw.

Warto również odnotować, że stanowisko zaprezentowane w cytowanym powyżej postanowieniu NSA może prowadzić do naruszenia zasady równości wobec prawa. Różnicuje ono bowiem adresatów wyroku TK, wobec których postępowanie sądowe jest w toku, oraz osób, co do których zapadł prawomocny wyrok. Ci pierwsi mogą skorzystać z dobrodziejstw nieopublikowanego wyroku, a tych drugich możliwości takiej pozbawiono. Kryterium zróżnicowania może zaś okazać się czysto przypadkowe. Jest nim dzień wydania prawomocnego wyroku, na co strona postępowania sądowego z reguły nie ma wpływu.

4.4. Pragnę jednocześnie zastrzec, że przedstawione przeze mnie stanowisko nie oznacza, że sądy mają obowiązek bezwarunkowego stosowania wyroków TK wydanych w wadliwych składach orzekających (z udziałem tzw. sędziów dublerów). Przeciwnie, w orzecznictwie przyjmuje się bowiem, że w takim przypadku sądowi wolno pominąć skutki prawne, jakie wywołał tego typu wyrok[38]. Decyzję w tym zakresie powinien podjąć sąd, kierując się swoim podstawowym zadaniem, jakim jest prawidłowe wymierzenie sprawiedliwości wobec jednostki. Skuteczna realizacja tego zadania może, w zależności od okoliczności konkretnej sprawy, wymagać albo pominięcia orzeczenia wydanego w wadliwym składzie TK, albo uwzględnienia

[37] Zob. np. wyrok TK z 27 października 2004 r., SK 1/04, OTK ZU-A 2004, nr 9, poz. 96.
[38] Zob. np. postanowienie SN z 13 grudnia 2023 r., I KZP 5/23.

takiego orzeczenia i przyjęcia, że wywołało ono skutek prawny w postaci obalenia domniemania niekonstytucyjnej normy. Niestety kryzys konstytucyjny, z jakim mamy do czynienia w Polsce od 2015 r., doprowadził do tego, że sędziowie muszą rozstrzygać tego typu dylematy, chcąc – w warunkach takich, w jakich przyszło im orzekać – zapewnić obywatelom skuteczną ochronę sądową.

Bibliografia załącznikowa

Hauser R., Piątek W., Skoczylas A., *Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd dyscyplinarny w sprawach sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i wojskowych*, „Państwo i Prawo" 2023, z. 7

Roszkiewicz J., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez organy administracji publicznej*, „Przegląd Legislacyjny" 2015, nr 4

Wiącek M., *Sądownictwo administracyjne w Polsce – założenia konstytucyjne a praktyka*, „Państwo i Prawo" 2024, z. 9

Ziółkowski M., *Opinia prawna na temat skutków prawnych Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 września 2024 r., sygn. akt U 4/24*, „Przegląd Sejmowy" 2025, nr 2

Prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek
[Uniwersytet Jagielloński w Krakowie;
ORCID: 0000-0002-6948-6016]

Sądowa kontrola aktów urzędowych Prezydenta RP w świetle wyroku ETPC w sprawie *Sobczyńska i inni przeciwko Polsce*

Streszczenie: W wyroku z 21 maja 2026 r. w sprawie *Sobczyńska i inni przeciwko Polsce*, ETPC uznał, że polskie organy władzy publicznej naruszyły prawo do sądu (art. 6 EKPC) w sytuacji, w której skarżący podjęli próbę poddania pod kontrolę organów władzy sądowniczej postanowienia Prezydenta o odmowie powołania na urząd sędziego. Nasuwa się wątpliwość, czy badana skarga została wniesiona w terminie określonym w EKPC. Trybunał strasburski ustalił, że skarżący uprawdopodobnili istnienie prawa podmiotowego i że prawo to spełnia kryteria prawa „cywilnego", sformułowane w sprawie *Eskelinen*. Z uzasadnienia wyroku wynika, że sądy polskie naruszyły Konwencję, gdyż nie ustosunkowały się merytorycznie do odpowiednio uprawdopodobnionego twierdzenia skarżących, że prawa do sprawiedliwej procedury przy obsadzaniu stanowisk sędziowskich i do ochrony przed arbitralnymi rozstrzygnięciami organów władzy publicznej przysługują im także w relacjach z Prezydentem. Wyrok ETPC może zostać wykonany w różny sposób, przy czym w praktyce sposób ten będzie zależał od możliwości działania wybranych przez sądy administracyjne.

Słowa klucze: prawo do sądu, sądowa kontrola administracji, kompetencje Prezydenta RP, powoływanie sędziów, Europejska Konwencja Praw Człowieka

1. Wprowadzenie

Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Sobczyńska i inni przeciwko Polsce*[1] badał zgodność z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka[2] ograniczeń w dostępie do sądu w celu zakwestionowania postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 stycznia 2008 r. w sprawie odmowy powołania określonych osób na urząd sędziego[3]. Trybunał uznał, że polskie organy władzy publicznej naruszyły w tej sprawie wymieniony przepis Konwencji. Wydany wyrok nasuwa pytania o precyzyjne określenie charakteru stwierdzonego naruszenia EKPC oraz o możliwe sposoby wykonania orzeczenia przez polskie organy władzy publicznej.

[1] Wyrok ETPC z 21 maja 2026 r. w sprawie *Sobczyńska i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 62765/14 i 2 in. Wszystkie orzeczenia ETPC są dostępne w bazie HUDOC.

[2] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 11, 14 i 15 oraz uzupełniona Protokołami nr 1, 4, 6, 7, 12, 13 i 16, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: EKPC lub Konwencja.

[3] Postanowienie Prezydenta Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 3 stycznia 2008 r. nr 1130-1-08 w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, M.P. Nr 4, poz. 38.

2. Stan faktyczny

Skarga została wniesiona w następujących okolicznościach faktycznych. Trzej skarżący, którzy pełnili funkcje asesorów sądowych, złożyli w 2006 r. wnioski o powołanie na stanowisko sędziego. W okresie od października 2006 r. do lutego 2007 r. Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła Prezydentowi RP wnioski o powołanie skarżących na urząd sędziego. W sierpniu 2007 r. KRS powiadomiła skarżących, że otrzymała od Prezydenta RP pismo informujące, iż nie powoła on skarżących na urząd sędziego. W listopadzie 2007 r. skarżący wezwali Prezydenta RP do usunięcia naruszenia prawa.

W styczniu 2008 r. skarżący wnieśli skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na bezczynność Prezydenta RP, które zostały odrzucone, gdyż Sąd uznał, że nie mieszczą się w zakresie jego kognicji[4].

W kwietniu 2008 r. część skarżących wniosła skargę konstytucyjną na art. 55 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych[5]. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 19 czerwca 2012 r., SK 37/08[6] umorzył postępowanie z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargi kasacyjne skarżących postanowieniami wydanymi 9 października 2012 r.[7] i 16 października 2012 r.[8]

Prezydent RP wydał postanowienie z dnia 3 stycznia 2008 r. nr 1130-1-08 w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, którym odmówił powołania na urząd sędziego na stanowisku sędziego Sądu Okręgowego czterech osób, a na stanowisku sędziego Sądu Rejonowego – pięciu osób. Po opublikowaniu w dniu 16 stycznia 2008 r. postanowienia Prezydenta RP w Monitorze Polskim skarżący wnieśli skargi do WSA w Warszawie na to postanowienie. Sąd ten odrzucił wniesione skargi, uznał bowiem, że nie mieszczą się w zakresie jego kognicji[9], a Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargi kasacyjne[10].

Skarżący wnieśli ponownie skargi konstytucyjne na art. 55 § 1 p.u.s.p. Trybunał Konstytucyjny w składzie jednego sędziego postanowieniami z 12 czerwca 2013 r. odmówił nadania biegu tym skargom[11]. Zażalenia skarżących zostały odrzucone postanowieniami TK z 5 marca 2014 r.[12]

---

[4] Postanowienia WSA w Warszawie: z 25 lutego 2008 r., II SAB/Wa 16/08; z 11 marca 2008 r., II SAB/Wa 21/08; z 17 marca 2008 r., II SAB/Wa 18/08. Wszystkie orzeczenia sądów administracyjnych powołane w artykule są dostępne w bazie CBOSA.

[5] Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.; dalej: p.u.s.p.

[6] Postanowienie TK z 19 czerwca 2012 r., SK 37/08, OTK ZU-A 2012, nr 6, poz. 69.

[7] Postanowienia NSA z 9 października 2012 r.: I OSK 1873/12 i I OSK 1872/12.

[8] Postanowienie NSA z 16 października 2012 r., I OSK 1871/12.

[9] Postanowienia WSA w Warszawie: z 12 stycznia 2011 r., II SA/Wa 2066/10; z 23 lutego 2011 r., II SA/Wa 283/11; z 29 marca 2011 r., II SA/Wa 279/11.

[10] Postanowienia NSA: z 9 października 2012 r., I OSK 1891/12 i I OSK 1882/12; z 16 października 2012 r., I OSK 1887/12.

[11] Postanowienia TK z 12 czerwca 2013 r.: Ts 36/13, OTK ZU-B 2014, nr 2, poz. 139; Ts 38/13, OTK ZU-B 2014, nr 2, poz. 143; Ts 39/13, OTK ZU-B 2014, nr 2, poz. 145.

[12] Postanowienia TK: z 5 marca 2014 r., Ts 36/13, OTK ZU-B 2014, nr 2, poz. 140; Ts 38/13 OTK ZU-B 2014, nr 2, poz. 144; Ts 39/13, OTK ZU-B 2014, nr 2, poz. 146.

3. Struktura uzasadnienia wyroku ETPC

W rozpoznawanej sprawie ETPC ustalał, czy wniesiona skarga jest dopuszczalna i czy działania organów władzy publicznej były zgodne z art. 6 Konwencji. Rozważając kwestię dopuszczalności skargi, Trybunał badał kolejno:

1) czy skarga została wniesiona w terminie;

2) czy skarżący uprawdopodobnili, że przysługiwało im prawo (prawo podmiotowe);

3) czy w świetle kryteriów ze sprawy *Eskelinen*[13] dane prawo (prawo podmiotowe) ma charakter prawa cywilnego; ETPC rozważał w związku z tym, czy:

a) prawo krajowe wyłącza dostęp do sądu w odniesieniu do sporów dotyczących określnego stanowiska lub określonej kategorii funkcjonariuszy publicznych i

b) wymienione wyłączenie ma charakter uzasadniony.

Po ustaleniu, że skarga jest dopuszczalna, ETPC badał, czy ograniczenia w dostępie do sądu w celu uzyskania w danej sprawie rozstrzygnięcia sporu dotyczącego prawa cywilnego były uzasadnione na gruncie art. 6 EKPC. Organ ten stwierdził naruszenie art. 6 Konwencji.

4. Kwestia dochowania terminu na wniesienie skargi do ETPC

W rozpoznawanej sprawie rząd RP zgłosił zarzut, że skarga została wniesiona po terminie, gdyż skarżący próbowali wykorzystać środki prawne (skargę do sądów administracyjnych), co do których wiadomo było, że są nieskuteczne. W świetle orzecznictwa ETPC ocena dochowania terminu na wniesienie takiej skargi jest uzależniona od oceny skuteczności wykorzystanych środków prawnych. Skarżący powinien wykorzystać skuteczne środki prawne, przy czym w razie wątpliwości w tym zakresie powinien spróbować wykorzystać dany środek prawny. W razie niewyczerpania takich prawnych środków skarga do ETPC zostanie uznana za niedopuszczalną.

Z kolei termin na wniesienie skargi do ETPC biegnie od chwili doręczenia rozstrzygnięcia wydanego w wyniku wyczerpania środków prawnych, które nie są niewątpliwie nieskuteczne. Jeżeli skarżący wykorzystuje środki prawne, których nieskuteczność nie budzi wątpliwości, to z reguły podczas ich rozpatrywania upływa termin na wniesienie skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W rozpoznawanej sprawie ETPC nie uznał zasadności zarzutu zgłoszonego przez rząd RP, stwierdził bowiem, że w czasie wnoszenia przez skarżących skarg do sądów administracyjnych i skarg konstytucyjnych kwestia dostępu do sądu w celu zaskarżenia odmowy powołania sędziów przez Prezydenta RP była kwestią nową i nie było jeszcze wówczas ustalonego orzecznictwa w tym zakresie. W ocenie ETPC skarżący stali się świadomi, że krajowe środki prawne nie są skuteczne, dopiero po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia z 5 marca 2014 r.

[13] Wyrok ETPC (Wielka Izba) z 19 kwietnia 2007 r. w sprawie *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii*, skarga nr 63235/00.

o odmowie nadania biegu skargom konstytucyjnym. Z tego względu skarżący mogli wnieść skargi do sądów administracyjnych oraz skargi konstytucyjne przed wniesieniem skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Zasadność stanowiska ETPC budzi w tym przypadku wątpliwości. Należy się zgodzić, że w 2008 r. kwestia dostępu do sądu w celu zaskarżenia odmowy powołania sędziów przez Prezydenta RP była kwestią nową i nie było jeszcze wówczas ustalonego orzecznictwa w tym zakresie. Zwracał na to uwagę polski Trybunał Konstytucyjny w powołanym postanowieniu z 19 czerwca 2012 r., SK 37/08. Kwestia ta w odniesieniu do sądów administracyjnych została wyjaśniona ostatecznie wymienionymi wyżej postanowieniami NSA z 9 i 16 października 2012 r. Z kolei w odniesieniu do skargi konstytucyjnej kwestia została wyjaśniona najpóźniej 19 czerwca 2012 r. – wraz z wydaniem wspomnianego wyżej postanowienia TK w sprawie SK 37/08. W sytuacji, w której w 2013 r. skarżący wnieśli skargi konstytucyjne, które – jak stwierdził ETPC – były w swojej istocie identyczne ze skargami wniesionymi poprzednio, było już jasne, że nie zostaną one przyjęte do merytorycznego rozpoznania, o ile TK nie zmieni swojego podejścia w tym zakresie.

Należy odnotować, że ETPC zwrócił uwagę na pewną niekonsekwencję w uzasadnieniach orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Z jednej strony, TK w postanowieniu z 19 czerwca 2012 r., SK 37/08 stwierdził, że skarżący nie wyczerpali drogi prawnej, gdyż Naczelny Sąd Administracyjny nie wypowiedział się jeszcze w kwestii dopuszczalności sądowej kontroli bezczynności Prezydenta. Z drugiej strony, w postanowieniach z 12 czerwca 2013 r. i z 5 marca 2014 r. TK uznał, że skarżący – przez to, że wnieśli skargi konstytucyjne po uzyskaniu wyroków NSA rozstrzygających kwestię dopuszczalności sądowej kontroli bezczynności i postanowień Prezydenta RP – nie dochowali ustawowego terminu. Jest to rzeczywiście niefortunna niekonsekwencja Trybunału Konstytucyjnego. Należy jednak podkreślić, że wymienione argumenty, zawarte w uzasadnieniu postanowienia z 19 czerwca 2012 r., miały znaczenie pomocnicze. Podstawową przyczyną uznania, że wydanie wyroku jest niedopuszczalne, był fakt, że rozpoznawane skargi konstytucyjne były skierowane przeciw praktyce konstytucyjnej stosowania przez Prezydenta konstytucyjnej normy kompetencyjnej, a praktyka organów konstytucyjnych nie podlega kontroli konstytucyjności na gruncie art. 79 ust. 1 Konstytucji[14]. Przyczyna ta wystarczała, aby uznać niedopuszczalność wydania wyroku w sprawie skarg konstytucyjnych także w sytuacji, gdyby dana kwestia została przesądzona przez NSA. Wbrew twierdzeniom ETPC skarżący, którzy ponowili skargi konstytucyjne po wyczerpaniu drogi prawnej przed sądami administracyjnymi, nie działali zgodnie ze wskazówkami TK w tym zakresie. Ponowienie w takiej sytuacji skarg konstytucyjnych – uznanych za niedopuszczalne przede wszystkim z innych powodów – nie mogło usunąć zasadniczej przyczyny niedopuszczalności skarg konstytucyjnych.

Należy dodać, że ETPC odstąpił w tym przypadku od badania, czy kryteria uznania skargi konstytucyjnej za skuteczny środek prawny, którego wyczerpanie

[14] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

jest wymagane dla wniesienia skargi do ETPC, sformułowane w postanowieniu w sprawie *Szott-Medyńska i inni przeciwko Polsce*[15], zostały rzeczywiście spełnione. Trybunał strasburski uznał wówczas, że skarga konstytucyjna jest skutecznym środkiem prawnym, jeżeli spełnione zostały następujące warunki:

1) rozstrzygnięcie indywidualne, w odniesieniu do którego przedstawia się zarzut naruszenia Konwencji, zostało wydane w bezpośrednim zastosowaniu niezgodnego z Konstytucją przepisu prawodawstwa krajowego;

2) przepisy proceduralne mające zastosowanie do wzruszenia tego rodzaju indywidualnych rozstrzygnięć przewidują wznowienie sprawy lub uchylenie ostatecznego rozstrzygnięcia w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym stwierdzono niezgodność z Konstytucją.

Przepis ustawowy, który powtarza normę konstytucyjną (w tym przypadku: art. 55 § 1 p.u.s.p.), trudno byłoby uznać za niezgodny z Konstytucją, a wydane postanowienie Prezydenta RP – za wydane w bezpośrednim zastosowaniu niezgodnego z Konstytucją przepisu prawodawstwa krajowego. W komentowanej sprawie rozstrzygnięcie indywidualne wskazane przez skarżących nie zostało wydane w bezpośrednim zastosowaniu niezgodnego z Konstytucją przepisu prawodawstwa polskiego, a w konsekwencji przedstawione wyżej pierwsze kryterium skuteczności skargi konstytucyjnej nie zostało spełnione. Taką ocenę potwierdzają w pełni ustalenia dokonane przez Trybunał Konstytucyjny w cytowanych wyżej postanowieniach. W świetle wcześniejszego orzecznictwa TK wszystkie wymienione wyżej skargi konstytucyjne, o treści nadanej im przez skarżących, były skazane na niepowodzenie.

Pojawia się również poważna wątpliwość, czy istnieją przepisy proceduralne, które pozwalałyby – w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności danego przepisu – na wzruszenie faktycznej odmowy powołania na urząd sędziego (w przypadku skarg konstytucyjnych rozpoznanych postanowieniem TK z 19 czerwca 2012 r., SK 37/08) lub postanowienia Prezydenta o odmowie powołania na urząd sędziego (w przypadku skarg konstytucyjnych, którym TK odmówił nadania biegu wymienionymi wyżej postanowieniami z 5 marca 2014 r.).

5. Kwestia istnienia prawa (prawa podmiotowego) w krajowym porządku prawnym

W postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka zasada *iura novit curia* dotyczy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i – szerzej – norm prawa międzynarodowego, lecz nie obejmuje treści prawa państw stron Konwencji. Nie można oczekiwać, że organ międzynarodowy będzie znał treść prawa wewnętrznego tych państw. Treść norm prawa krajowego należy do zakresu faktów podlegających ustaleniu w rozpoznawanych sprawach[16]. Jest ona ustalana co do zasady

[15] Postanowienie ETPC z 9 października 2003 r. w sprawie *Szott-Medyńska i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 47414/99.

[16] Zob. D. Spielmann, *Le fait, le juge et la connaissance: aux confins de la compétence interprétative de la Cour européenne des droits de l'homme*, w: *Les limites du droit international: essais en l'honneur de Joe Verhoeven. The Limits of International Law: Essays in Honour of Joe Verhoeven*, Brussels 2014, s. 530.

na podstawie przedłożeń stron postępowania, a także na podstawie przedłożeń interwenientów ubocznych, przy czym bardzo ważnym środkiem dowodowym w tym zakresie – obok oficjalnych publikatorów – są orzeczenia sądów krajowych. W rezultacie ustalenia ETPC dotyczące treści norm krajowych na potrzeby rozpoznania określonej sprawy mogą mieć charakter przybliżony i często nie będą uwzględniać rozmaitych niuansów i subtelności.

W świetle ustalonego orzecznictwa ETPC organ ten nie ma kompetencji do ustalania wykładni prawa krajowego ani tym bardziej do udzielania sądom krajowym wskazówek w tym zakresie[17]. Dotyczy to również kwestii istnienia lub nieistnienia w danym systemie prawnym prawa podmiotowego o określonej treści[18]. Wykładnię prawa krajowego ETPC może zakwestionować tylko wtedy, gdy stwierdza oczywiście arbitralny charakter danej wykładni[19]. Takie sytuacje zdarzają się[20], ale są stosunkowo rzadkie. Oznacza to, że na gruncie EKPC sądy krajowe mogą co do zasady swobodnie ustalać wykładnię prawa krajowego i wybierać między możliwymi sposobami rozumienia określonych przepisów, pod warunkiem że wydane rozstrzygnięcie interpretacyjne nie będzie miało charakteru arbitralnego. Skarżący, chcąc skutecznie podważyć w postępowaniu przed ETPC wykładnię prawa krajowego przyjętą przez sądy krajowe, muszą wykazać kwalifikowane naruszenie prawa przez sądy, a mianowicie oczywistą arbitralność przyjętej wykładni. Poprawność niearbitralnego rozstrzygnięcia interpretacyjnego sądu krajowego nie może być skutecznie kwestionowana w postępowaniu przed ETPC, problem na gruncie Konwencji może natomiast powstać w przypadku istotnej i trwającej przez pewien czas rozbieżności orzecznictwa krajowego w danej kwestii[21].

W świetle orzecznictwa ETPC zainteresowana jednostka może domagać się dostępu do sądu w sytuacji, w której istnieje poważny spór o prawo lub prawa cywilne. Przedmiotem takiego sporu może być zarówno samo istnienie danego prawa, jak i precyzyjne ustalenie jego treści. Aby skutecznie domagać się dostępu do sądu, nie trzeba wykazywać, że dane prawo rzeczywiście zostało zagwarantowane, należy jedynie uprawdopodobnić istnienie danego prawa – czyli że na gruncie prawa krajowego można rozsądnie bronić interpretacji, w myśl której dane prawo przysługuje zainteresowanemu. Kwestia, czy taka interpretacja jest prawidłowa i czy dane prawo rzeczywiście istnieje, wymaga wówczas rozstrzygnięcia przez sąd krajowy. W świetle poglądów wyrażonych w sprawie *Markovic i inni przeciwko Włochom* odmowa przez sądy przyjęcia sprawy do rozpoznania z uwagi na brak jurysdykcji nie stanowi naruszenia prawa do sądu, jeżeli powodem rozstrzygnięcia nie jest

[17] Tamże, s. 524–525.

[18] Zob. m.in. wyrok ETPC (Wielka Izba) z 14 września 2017 r. w sprawie *Károly Nagy przeciwko Węgrom*, skarga nr 56665/09, § 62.

[19] Tak np. wyrok ETPC (Wielka Izba) z 20 października 2011 r. w sprawie *Nejdet Şahin i Perihan Şahin przeciwko Turcji*, skarga nr 13279/05, § 49–50; cyt. wyżej wyrok w sprawie *Károly Nagy*, § 42.

[20] Zob. np. wyroki ETPC: z 9 grudnia 2021 r. w sprawie *Rovshan Hajiyev przeciwko Azerbejdżanowi*, skargi nr 19925/12 i 47532/13; z 6 lutego 2025 r. w sprawie *Ukrkava, Tov przeciwko Ukrainie*, skarga nr 10233/20.

[21] Zob. cyt. wyżej wyrok w sprawie *Nejdet Şahin i Perihan Şahin*.

immunitet państwa, ale brak podstaw w prawie materialnym do wytoczenia powództwa[22].

W sprawie *Sobczyńska i inni przeciwko Polsce* ETPC ustalił, że skarżący spełnili wymóg uprawdopodobnienia istnienia prawa do sprawiedliwej procedury przy obsadzaniu stanowisk sędziowskich i do ochrony przed arbitralnymi rozstrzygnięciami organów władzy publicznej[23] oraz że mogli oni twierdzić (*could claim*), że prawo to ma zastosowanie nie tylko w postępowaniu przed KRS, lecz także na „prezydenckim" etapie procedury[24]. Ustalenie to, zawarte w uzasadnieniu rozważanego wyroku, nie powinno budzić wątpliwości.

Należy odnotować, że uzasadnienie wyroku ETPC zawiera pewne *dicta*, które mogłyby *prima fronte* sugerować, że dane prawo rzeczywiście istnieje. W szczególności ETPC wyraził pogląd, że przyjęcie, iż gwarancje z art. 60 Konstytucji obowiązują wyłącznie w postępowaniu przed KRS, a nie przed Prezydentem, pozbawiałoby dane prawo jakiekolwiek skutku praktycznego. Trybunał strasburski zastrzegł jednak wyraźnie, że jego rola polega jedynie na ustaleniu, czy argumenty skarżących dają się obronić, a nie czy ewentualne postępowanie sądowe zakończyłoby się korzystnym rozstrzygnięciem, gdyby mieli oni dostęp do sądu. Jak wspomniano wyżej, kwestia ta musi zostać rozstrzygnięta przez sądy polskie.

Na tle rozważanych *dictów*, zawartych w uzasadnieniu wyroku, nasuwają się dwie dalsze uwagi. Po pierwsze, przyjęcie, że gwarancje z art. 60 Konstytucji obowiązują wyłącznie w postępowaniu przed KRS, a nie przed Prezydentem, ogranicza praktyczne skutki danego prawa, ale nie eliminuje ich całkowicie. Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed KRS jest niezwykle ważna, nawet jeżeli Prezydent zachowałby szerokie uprawnienia dyskrecjonalne na kolejnym etapie procedury obsadzania urzędów sędziowskich. Po drugie, wykładnia Konstytucji nie powinna pozbawiać praktycznych skutków przepisów powierzających Prezydentowi RP określone kompetencje decyzyjne.

Analizując wyrok w sprawie *Sobczyńska i inni przeciwko Polsce*, warto przypomnieć postanowienie w sprawie *Georgios Stylianidis przeciwko Cyprowi*[25], dotyczące sądowej kontroli decyzji Najwyższej Rady Sądownictwa co do obsadzenia stanowisk prezesów sądów rejonowych. Wymieniony organ odrzucił kandydaturę skarżącego. Sąd Administracyjny, który rozpoznawał skargę sędziego Stylianidisa, uznał, że nie ma kompetencji do rozpoznawania sprawy, i odrzucił skargę. Sąd Najwyższy odrzucił apelację skarżącego. Z kolei ETPC uznał skargę wniesioną przez zainteresowanego za niedopuszczalną. Kluczowy fragment uzasadnienia wydanego postanowienia brzmi następująco: „(…) wobec braku w tamtym czasie regulacji krajowych normujących procedurę awansowania i biorąc pod uwagę konsekwentną odmowę przez sądy krajowe kontroli dyskrecjonalnych decyzji NRS

[22] Wyrok ETPC (Wielka Izba) z 14 grudnia 2006 r. w sprawie *Markovic i inni przeciwko Włochom*, skarga nr 1398/03.

[23] Wyrok ETPC w sprawie *Sobczyńska*, § 141.

[24] Tamże, § 138.

[25] Postanowienie ETPC z 16 stycznia 2024 r. w sprawie *Georgios Stylianidis przeciwko Cyprowi*, skarga nr 24269/18.

[Najwyższej Rady Sądownictwa], Trybunał nie jest przekonany, że skarżący miał «prawo» w rozumieniu art. 6 § 1 Konwencji”[26].

Trybunał stwierdził ponadto, że „Orzeczenia krajowe w sprawie skarżącego stanowią silną przesłankę przemawiającą przeciwko istnieniu prawa, które można by uznać za uprawdopodobnione na gruncie prawa krajowego, zwłaszcza biorąc pod uwagę spójne podejście sądów krajowych do tej kwestii (zob. *Tencheva-Rafailova przeciwko Bułgarii* (postanowienie) nr 13885/04, 5 stycznia 2010 r.)”[27].

Należy w związku z tym zauważyć, że ustalone orzecznictwo polskich sądów administracyjnych, dotyczące sądowej kontroli aktów urzędowych Prezydenta RP[28], stanowi obecnie silną przesłankę przemawiającą przeciwko uznaniu za uprawdopodobnione istnienia prawa wskazanego przez skarżących w sprawie *Sobczyńska i inni przeciwko Polsce*.

W 2019 r. na Cyprze zostały ustanowione regulacje dotyczące procedury awansowej sędziów. W rezultacie, w podobnej sprawie powstałej na gruncie nowych uregulowań, ETPC uznał, że „ani fakt, że przepisy proceduralne zdają się przyznawać przejściowej NRS element swobody decyzyjnej, ani fakt, że decyzje przejściowej NRS nie mogą, według NSK [Najwyższego Sądu Konstytucyjnego] (działającego jako drugi szczebel NRS), podlegać kontroli, nie negują możliwości uprawdopodobnienia twierdzenia skarżącego, że miał on prawo do rzetelnej procedury w konkursach na awans sędziowski, co do którego można by twierdzić, iż zostało uznane w prawie cypryjskim (…). (…) w prawie krajowym istniało «prawo» do rzetelnego postępowania przy rozpatrywaniu wniosku o awans sędziowski, którego mógł dochodzić skarżący”[29]. W rezultacie ETPC stwierdził naruszenie art. 6 Konwencji.

6. Kwestia, czy prawo, którego dotyczy spór, ma charakter cywilny

Kolejna część uzasadnienia wyroku zmierza do ustalenia, czy prawo podmiotowe, którego istnienie uprawdopodobnili skarżący, ma charakter cywilny. Trybunał strasburski odwołuje się przy tym do kryteriów sformułowanych w sprawie *Eskelinen*. Kryteria te mają zastosowanie do praw podmiotowych związanych z zatrudnieniem w służbie publicznej. W myśl wymienionego orzeczenia dane prawo nie ma charakteru cywilnego, jeżeli spełnione są dwie przesłanki:

1) prawo krajowe wyłącza dostęp do sądu w odniesieniu do sporów dotyczących określnego stanowiska w służbie publicznej lub określonej kategorii funkcjonariuszy publicznych;

2) wyłączenie prawa do sądu jest obiektywnie uzasadnione interesem państwa.

W przeciwnym przypadku prawa związane z zatrudnieniem w służbie publicznej mają charakter cywilny w rozumieniu EKPC, objęty gwarancjami art. 6 Konwencji.

---

[26] Tamże, § 45 (tłumaczenie własne).

[27] Tamże, § 44 (tłumaczenie własne).

[28] Zob. np. postanowienia NSA: z 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17; z 27 lutego 2023 r., II GSK 1520/22.

[29] Wyrok ETPC z 7 maja 2026 r. w sprawie *Konstantinou przeciwko Cyprowi*, skarga nr 36862/23, § 69 i 70 (tłumaczenie własne).

Należy dodać, że pierwsza z wymienionych przesłanek została zmodyfikowana w wyroku wielkoizbowym wydanym sprawie *Grzęda przeciwko Polsce*[30]. Odtąd ETPC nie wymaga, by wyłączenie prawa do sądu – w odniesieniu do sporów dotyczących określnego stanowiska w służbie publicznej lub określonej kategorii funkcjonariuszy publicznych – zostało sformułowane wyraźnie w przepisach prawa. Wystarcza, że wyłączenie takie obowiązuje *implicite* w systemie prawnym[31].

Stosowanie kryteriów z wyroku *Eskelinen* sprawia wiele trudności[32]. Po pierwsze, w praktyce, prawo krajowe w odniesieniu do określnego stanowiska w służbie publicznej lub określonej kategorii funkcjonariuszy publicznych może wyłączać spod drogi sądowej tylko pewne rodzaje sporów, a pozostawiać tę drogę otwartą dla innych rodzajów sporów[33]. Nie jest jasne, jak traktować takie częściowe wyłączenie.

Po drugie, kwestia dostępności drogi sądowej jest rozpatrywana przez ETPC trzykrotnie: 1) przy badaniu dopuszczalności skargi – przy ocenie istnienia efektywnych środków prawnych, które mogą lub powinny zostać wyczerpane przed wniesieniem skargi do ETPC; 2) przy badaniu dopuszczalności skargi i ustalaniu, czy dane prawo ma charakter cywilny – przy ocenie; 3) przy merytorycznym rozpoznaniu kwestii dopuszczalności ograniczeń w danym przypadku.

W komentowanej sprawie ETPC skoncentrował się na kwestii, czy ewentualne wyłączenie dostępu do sądu byłoby uzasadnione. Uznał, że nie jest potrzebne rozstrzygnięcie, czy w czasie, gdy miały miejsce zdarzenia objęte skargą, prawo krajowe rzeczywiście wyłączało dostęp do sądu w odniesieniu do sporów dotyczących określnego stanowiska w służbie publicznej lub określonej kategorii funkcjonariuszy publicznych. Jednocześnie stwierdził, że stanowisko sądów administracyjnych ustaliło się w pełni po tym okresie.

Nasuwa się pytanie, czy na gruncie danego systemu prawnego można racjonalnie rozważać zasadność hipotetycznego wyłączenia dostępu do sądu w odniesieniu do określonych stanowisk lub grup funkcjonariuszy publicznych, nie znając dokładnej treści i zakresu tego wyłączenia i nie wiedząc, czy ograniczenie

---

[30] Wyrok ETPC (Wielka Izba) z 15 marca 2022 r. w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce*, skarga nr 43572/18.

[31] „Trybunał korzysta teraz z okazji, jaką stwarza niniejsza sprawa, aby doprecyzować pierwszy warunek testu *Eskelinen*. W istocie, jedynie bardzo rzadko pozwane państwo było w stanie wykazać, że dostęp do sądu został wyraźnie wyłączony w odniesieniu do skarżącego (…). Trybunał uważa, że stosowanie pierwszego warunku testu *Eskelinen* w jego obecnym brzmieniu nie byłoby w pełni zasadne we wszystkich sytuacjach. Jest zatem skłonny przyjąć, że ten pierwszy warunek może zostać uznany za spełniony, jeżeli – nawet w braku wyraźnego przepisu w tym zakresie – jednoznacznie wykazano, że prawo krajowe wyłącza dostęp do sądu w odniesieniu do sporu danego rodzaju. Trybunał uważa zatem, że warunek ten jest spełniony przede wszystkim wtedy, gdy prawo krajowe zawiera wyraźne wyłączenie prawa dostępu do sądu, ale może być również spełniony wtedy, gdy dane wyłączenie ma charakter dorozumiany, a w szczególności gdy wynika z interpretacji systemowej mających zastosowanie ram prawnych lub korpusu prawodawstwa rozważanego w całości" (tamże §§ 291-292, tłumaczenie własne z wersji francuskiej).

[32] Zob. zdanie odrębne sędziego K. Wojtyczka dołączone do wyroku w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce*, pkt 4.2; zob. też M. Leloup, D. Kosař, *Sometimes Even Easy Rule of Law Cases Make Bad Law: ECtHR (GC) 15 March 2022, No. 43572/18, Grzęda v Poland*, „European Constitutional Law Review" 2022, nr 4, s. 753–779.

[33] Zob. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50.

o określonej treści w ogóle zostało wprowadzone. Bez precyzyjnego ustalenia treści obowiązujących lub projektowanych regulacji nie da się ustalić, jakim celom one służą, w jaki sposób są one uzasadniane przez autorów danego projektu ustawy w postępowaniu parlamentarnym i w jakim zakresie ingerują one w określone wartości podlegające ochronie.

Należy dalej zauważyć dylemat, przed którym stanął ETPC. Ustalenie, iż prawo polskie wyłączało w danym przypadku dostęp do sądu, prowadziłoby do wniosku, że środki prawne, które próbowali wykorzystać skarżący, były z góry skazane na niepowodzenie i nieskuteczne. Skarga powinna byłaby wówczas zostać uznana za niedopuszczalną z uwagi na to, że skarżący nie dochowali terminu na jej wniesienie. Z kolei ustalenie, że takie wyłączenie jednak nie obowiązywało, mogłoby prowadzić do zakwestionowania wykładni prawa przyjętej przez sądy polskie w danej sprawie i utrwalonej w późniejszym orzecznictwie, do czego ETPC nie ma kompetencji. W tych warunkach najbezpieczniejszym rozwiązaniem było przyjęcie, że dana kwestia nie musi w ogóle zostać jednoznacznie rozstrzygnięta. Jeżeli tak, to szczegółowe rozważania tej kwestii, zawarte w § 144–149, nie są w gruncie rzeczy potrzebne do rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy.

Na pytanie, czy wyłączenie prawa do sądu w odniesieniu do sporów dotyczących praw sędziów jest obiektywnie uzasadnione interesem państwa, ETPC udziela konsekwentnie od pewnego czasu odpowiedzi negatywnej[34]. Podobne stanowisko ETPC zajął także w tym przypadku. Przy takim podejściu kryteria ze sprawy *Eskelinen* stały się całkowicie zbędne w odniesieniu do sporów dotyczących praw sędziów. Znacznie prościej byłoby przyjąć, że prawa podmiotowe sędziów i kandydatów na sędziów, związane z ich zatrudnieniem, są prawami cywilnymi.

Należy dalej odnotować następujący paradoks, który ujawnił się w rozpoznawanej sprawie. Prawo do sprawiedliwej procedury przy obsadzaniu stanowisk sędziowskich i do ochrony przed arbitralnymi rozstrzygnięciami organów władzy publicznej zalicza się z reguły do praw podmiotowych publicznych. Podobne podejście przyjmował też dawniej ETPC. W wymienionym wyżej postanowieniu w sprawie *Tencheva-Rafailova przeciwko Bułgarii* wyraził w tym zakresie następujący pogląd: „(…) nawet zakładając, że prawo do konkursu w sprawie zatrudnienia przeprowadzonego zgodnie z prawem można wywieść z obowiązujących przepisów Kodeksu pracy z 1986 r., Trybunał nie jest przekonany, że prawo to można uznać za «cywilne» w rozumieniu art. 6 § 1. W zakresie, w jakim osoby biorące udział w konkursach w sprawie zatrudnienia regulowanych tym Kodeksem nie mogą bezwarunkowo oczekiwać zatrudnienia, ich prawa proceduralne w odniesieniu do przeprowadzania tych konkursów mają jedynie pośredni wpływ na ich karierę, a zatem na ich prawa majątkowe (…)".

[34] Zob. np. wyroki ETPC: z 9 marca 2021 r. w sprawie *Eminağaoğlu przeciwko Turcji*, skarga nr 76521/12; z 29 czerwca 2021 r. w sprawie *Broda i Bojara przeciwko Polsce*, skargi nr 26691/18 i 27367/18; w cyt. wyżej sprawie *Grzęda*; z 7 października 2025 r. w sprawie *Misiūnas przeciwko Litwie*, skarga nr 38687/22; orzecznictwo ETPC omówił m.in. M. Leloup, *Not just a simple civil servant: the right of access to a court of judges in the recent case law of the ECtHR*, „European Convention on Human Rights Law Review" 2022, nr 1, s. 23–57.

Najnowsze orzecznictwo[35] uznaje jednak omawiane prawa za prawa cywilne w rozumieniu Konwencji. Sprawa *Sobczyńska i inni przeciwko Polsce* ilustruje szersze zjawisko konwersji – przez orzecznictwo ETPC – typowych praw podmiotowych publicznych w prawa cywilne w rozumieniu Konwencji.

7. Kwestia, czy w rozpoznawanej sprawie został naruszony art. 6 Konwencji

W tej części uzasadnienia ETPC przypomniał swoje orzecznictwo dotyczące dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Stwierdził w szczególności, że „(…) prawo dostępu do sądów nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, które nie dotykają ani nie zmniejszają dostępu pozostawionego jednostce w taki sposób lub w takim stopniu, że narusza to samą istotę tego prawa. Ograniczenie nie będzie jednak zgodne z art. 6 ust. 1, jeżeli nie służy ono uzasadnionemu celowi i nie istnieje rozsądny stosunek proporcjonalności między zastosowanymi środkami a celem, do którego się dąży (…)”[36].

Przedmiotem badania ETPC było to, czy ograniczenie dostępu do sądu w danej, konkretnej sprawie spełnia te kryteria. W uzasadnieniu wyroku organ ten wyraził następujący pogląd: „Biorąc pod uwagę, że w odniesieniu do drugiego elementu testu *Eskelinen* udzielono już odpowiedzi negatywnej, Trybunał odwołuje się do swojej analizy dotyczącej kwestii stosowalności arykułu. 6 § 1 (zob. paragrafy 150–161 powyżej) i zauważa, że rząd nie przedstawił żadnych dodatkowych racji uzasadniających brak kontroli sądowej, lecz po prostu podtrzymał swoje argumenty dotyczące braku przesłanek stosowania art. 6 w tej sprawie (zob. paragraf 65 powyżej)”[37].

Dalej ETPC stwierdził: „Odnosząc się do okoliczności rozpatrywanej sprawy, Trybunał uważa, że w sprawach, które dotyczą kariery sędziego – a w szczególności samego powołania sędziego – powinny zachodzić ważne racje uzasadniające w wyjątkowych sytuacjach brak jakiejkolwiek kontroli sądowej (…). Jednakże w niniejszej sprawie takie powody nie zostały przedstawione Trybunałowi (zob. paragraf 158–159 powyżej)”[38].

Z uzasadnienia wyroku wynika, że rozstrzygnięcie na gruncie drugiego kryterium z testu sformułowanego w sprawie *Eskelinen* przesądza w praktyce o rozstrzygnięciu merytorycznym w kwestii dopuszczalności ograniczeń. Jeżeli ETPC stwierdza niezasadność ogólnego rzeczywistego czy hipotetycznego wyłączenia kontroli sądowej, to pociąga to za sobą ustalenie, że ograniczenia w dostępie do sądu w danej sprawie nie są dopuszczalne na gruncie art. 6 Konwencji.

W konkluzji uzasadnienia ETPC wyraził pogląd, że „(i) skarżący mieli ustanowione w kraju ogólne prawo równego dostępu do służby publicznej w sądownictwie (zob. paragraf 136 powyżej), (ii) dane ogólne prawo (biorąc pod uwagę szczególne

[35] Wyrok ETPC z 19 lipca 2011 r. w sprawie *Majski przeciwko Chorwacji* (nr 2), skarga nr 16924/08.
[36] Wyrok ETPC w sprawie *Sobczyńska*, § 180 (tłumaczenie własne).
[37] Tamże, § 182 (tłumaczenie własne).
[38] Tamże, § 185 (tłumaczenie własne).

okoliczności ich sprawy) przybrało formę prawa do sprawiedliwego postępowania przy rozpatrywaniu wniosku o stanowisko sędziowskie – w tym prawa do ochrony przed arbitralną decyzją odmowną (zob. paragraf 141 powyżej), (iii) biorąc pod uwagę, że nie zostali poinformowani o powodach decyzji o odmowie ich powołania i nie zapewniono im dostępu do późniejszej kontroli, skarżącym nie zapewniono niezbędnej ochrony przed tym, w czym można by zasadnie upatrywać arbitralności kwestionowanego postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej, oraz (iv) istota prawa skarżących dostępu do sądu została zatem naruszona (…)”[39].

Europejski Trybunał Praw Człowieka zwrócił tu m.in. uwagę na fakt, że skarżący nie zostali poinformowani o powodach decyzji o odmowie ich powołania. W uzasadnieniu wyroku nie wyjaśnia się jednak, w jaki sposób brak uzasadnienia odmowy powołania na urząd sędziego wiąże się z prawem do sądu. Nie jest też jasne, czy i w jakim zakresie wpływa na ocenę zgodności kwestionowanych działań organów władzy publicznej z art. 6 Konwencji. Uzasadnienie określonego rozstrzygnięcia nie zastąpi kontroli sądowej, z kolei brak uzasadnienia nie stoi na przeszkodzie zaskarżeniu danego rozstrzygnięcia, a ponadto ułatwia zainteresowanym uzasadnienie zarzutu naruszenia zakazu arbitralności. Warto dodać w tym miejscu, że sprawie *Hentrich przeciwko Francji* zasadniczy problem na gruncie art. 6 EKPC polegał nie na tym, że organ administracji nie uzasadnił swojej decyzji, ale na tym, że sądy francuskie oddaliły zarzut braku wymaganego uzasadnienia decyzji, co doprowadziło do naruszenia zasad sprawiedliwej procedury sądowej[40].

Wracając do sprawy *Sobczyńska i inni przeciwko Polsce*, należy podkreślić, że ETPC wyraźnie stwierdził, że intensywność sądowej kontroli postanowień głowy państwa może zasadnie zostać ograniczona[41].

Z komentowanego wyroku ETPC można wyciągnąć wniosek, że sądy polskie naruszyły Konwencję, gdyż nie ustosunkowały się merytorycznie do odpowiednio uprawdopodobnionego twierdzenia skarżących, że prawa do sprawiedliwej procedury przy obsadzaniu stanowisk sędziowskich i do ochrony przed arbitralnymi rozstrzygnięciami organów władzy publicznej przysługują im także w relacjach z Prezydentem. Z uzasadnienia wyroku wynika też, że w razie potwierdzenia tej tezy przez orzecznictwo sąd administracyjny będzie miał obowiązek zapewnić ochronę przed arbitralną odmową powołania na urząd sędziego przez Prezydenta, przy czym intensywność sądowej kontroli postanowień głowy państwa może zostać ograniczona. Do organów polskich – ustawodawcy lub sądów – należałoby wówczas wyznaczenie intensywności tej kontroli.

8. Wykonanie wyroku ETPC

Wyrok ETPC wymaga wykonania. Zagadnienia te normuje regulamin Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczący nadzoru nad wykonywaniem wyroków

[39] Tamże, § 186 (tłumaczenie własne).

[40] Wyrok ETPC z 22 września 1994 r. w sprawie *Hentrich przeciwko Francji*, skarga nr 13616/88, w szczególności § 9, 15 i 56.

[41] Wyrok ETPC w sprawie *Sobczyńska*, § 185.

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i porozumień polubownych[42]. W myśl art. 6 ust. 2 tej uchwały, władze krajowe powinny: 1) wypłacić zasądzone odszkodowanie, 2) podjąć w razie potrzeby środki indywidualne w celu zapewnienia tego, by naruszenie ustało, a poszkodowana strona znalazła się, w miarę możliwości, w takiej samej sytuacji, w jakiej znajdowała się przed naruszeniem Konwencji; 3) podjąć środki ogólne, zapobiegające nowym naruszeniom podobnym do stwierdzonego lub kładące kres trwającym naruszeniom.

Cytowany przepis akcentuje przy tym swobodę (*discretion*) władz krajowych co do wyboru środków (indywidualnych i ogólnych) w celu wykonania wyroku. Określenie sposobu wykonania wyroku ETPC należy zatem do władz krajowych, które działają w tym zakresie pod nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy. Wymienione wyżej środki ogólne mogą polegać na zmianie obowiązującego prawa lub na korekcie linii orzeczniczej.

W świetle regulamin Komitetu Ministrów Rady Europy rząd RP ma obowiązek przedstawienia Komitetowi Ministrów planu działania, a do tego ostatniego organu należy ocena, czy zaproponowane tam środki są adekwatne i wystarczające. Niezależnie jednak od tego, co zaproponuje rząd w swoim planie działania, szczególną rolę przy wykonywaniu wyroku ETPC będą odgrywać sądy administracyjne.

Należy przy tym pamiętać, że sądy krajowe mogą podejmować dialog z ETPC i wchodzić w nim w interakcje, np. proponować pewne korekty linii orzeczniczej, zapewniające lepsze wyrażenie rozmaitych wartości chronionych przez EKPC i – szerzej – przez prawo Rady Europy[43]. Skuteczność takich interakcji zależy od umiejętności argumentowania na gruncie Konwencji i wartości konwencyjnych, nie w opozycji do ETPC, ale w celu wspólnego wypracowania lepszej interpretacji Konwencji lub lepszego sposobu jej stosowania. Do polskich sądów administracyjnych należy w tym przypadku podjęcie decyzji, czy i w jakim celu oraz w jaki sposób podjąć dialog z ETPC poprzez orzecznictwo sądowe.

Jak już wspomniano, ustalenia ETPC dotyczące treści prawa krajowego nie wiążą sądów krajowych. Ostatnie słowo co do treści prawa polskiego należy do sądów polskich. Rolą sądów administracyjnych jest w szczególności wyjaśnienie ETPC ewentualnych niejasności dotyczących treści prawa polskiego, które mogły ujawnić się w rozpoznawanej sprawie.

Wykonując wyrok ETPC, sądy administracyjne powinny w każdym razie przyjmować do merytorycznego rozpoznania skargi na postanowienia Prezydenta RP o odmowie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego. W pierwszej kolejności przy wydaniu rozstrzygnięć merytorycznych w podobnych sprawach niezbędne jest precyzyjne ustalenie treści i zakresu konstytucyjnych praw

---

[42] *Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements (Adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006 (…) and amended on 18 January 2017 (…) and on 6 July 2022 (…))*, https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016806dd2a5%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]} [dostęp: 28 czerwca 2026 r.].

[43] Zob. K. Wojtyczek, *Wyzwania stojące przed sądownictwem administracyjnym z perspektywy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, tekst opublikowany w niniejszym numerze ZNSA, s. 29.

podmiotowych przysługujących kandydatom na urzędy sędziowskie. Należy zatem udzielić jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy prawo, którego istnienie w analizowanej sprawie przed ETPC zostało uprawdopodobnione, rzeczywiście istnieje w relacjach z Prezydentem RP. Sądy muszą więc jednoznacznie ustalić krąg podmiotów zobowiązanych do realizacji rozważanych tu praw konstytucyjnych i odpowiedzieć klarownie na pytanie, czy prawa te można przeciwstawić Prezydentowi RP oraz czy przysługują one na prezydenckim etapie obsadzania urzędów sędziego, czy też wyłącznie w procedurze przed Krajową Radą Sądownictwa. Kwestie te należą do kompetencji sądów polskich, przy czym sądy polskie zachowują w tym zakresie swobodę wyboru między rozmaitymi wyobrażalnymi sposobami rozstrzygnięcia tych zagadnień, pod warunkiem że wydane orzeczenie zostanie starannie uzasadnione i będzie wolne od arbitralności.

W razie jednoznacznego ustalenia, że konstytucyjne prawa podmiotowe nie chronią kandydatów na prezydenckim etapie powoływania sędziów, sądy administracyjne powinny wydać wyroki merytoryczne rozstrzygające tę kwestię i oddalić wniesione do nich skargi jako niezasadne. Jeżeli taka linia orzecznicza ustaliłaby się w orzecznictwie i zostałaby potwierdzona w taki czy inny sposób przez Trybunał Konstytucyjny, to w przyszłości nie będzie możliwe uprawdopodobnienie twierdzenia, że prawa podmiotowe wskazane przez skarżących w sprawie *Sobczyńska i inni przeciwko Polsce* rzeczywiście istnieją. Z kolei w razie ustalenia, że konstytucyjne prawa podmiotowe chronią kandydatów na prezydenckim etapie powoływania sędziów, sądy administracyjne powinny wydać wyroki merytoryczne jednoznacznie potwierdzające taką interpretację. W takim przypadku nie wydaje się możliwe wskazanie racji, które przekonałyby ETPC, że ograniczenia w dostępie do sądu przy dochodzeniu tych praw przez kandydatów na sędziów spełniają kryteria ograniczeń w dostępie do sądu wypracowane w orzecznictwie, a zwłaszcza są uzasadnione szczególnie ważnym interesem publicznym. Sądy administracyjne musiałyby zatem poddać kontroli postanowienia Prezydenta RP, a jednocześnie precyzyjnie określić prawnomaterialne granice swobody decyzyjnej przysługującej temu organowi na gruncie Konstytucji, ustalić jednoznacznie zakres uprawnień proceduralnych kandydatów na urzędy sędziego, a jednocześnie klarownie wyznaczyć zasady i granice sądowej kontroli rozstrzygnięć podejmowanych przez Prezydenta RP. Wyrok ETPC pozostawia władzom krajowym dużą swobodę przy określaniu intensywności kontroli sądowej w tym przypadku.

9. Uwagi końcowe

Wyrok ETPC może zostać wykonany w bardzo różny sposób, przy czym w praktyce sposób ten będzie zależał od możliwości działania wybranych przez sądy administracyjne. Niezależnie jednak od dokonanych wyborów w tej materii, sprawą fundamentalną jest szybkie wypracowanie spójnej linii orzeczniczej i jej utrwalenie, gdyż ewentualne rozbieżności w tym zakresie mogą doprowadzić do stwierdzenia kolejnych naruszeń Konwencji z powodu nieusuwania tych rozbieżności.

Na tle analizowanego wyroku uwydatnia się jeszcze jeden istotny paradoks. W sprawie *Georgios Stylianidis przeciwko Cyprowi* ETPC stwierdził brak unormowań proceduralnych, brak sądowej kontroli podejmowanych decyzji i brak prawa podmiotowego. W rezultacie skarga została uznana za niedopuszczalną. W sprawach *Konstantinou przeciwko Cyprowi* oraz *Sobczyńska i inni przeciwko Polsce* ETPC stwierdził istnienie określonych unormowań proceduralnych i uprawdopodobnienie istnienia określonego prawa podmiotowego. W rezultacie skargi zostały uznane za dopuszczalne i stwierdzono naruszenie prawa do sądu. Z perspektywy państwa nieistnienie w przeszłości jakichkolwiek gwarancji praw podmiotowych na Cyprze oznaczało brak problemów na gruncie Konwencji. Z kolei stworzenie na Cyprze i w Polsce określonych gwarancji praw jednostki doprowadziło do poddania ich kontroli merytorycznej ETPC i stwierdzenia ich ułomności. W wyniku przyjętego podejścia, przez rozbudowywanie gwarancji praw jednostki państwo może również mnożyć swoje problemy na gruncie Konwencji.

Bibliografia załącznikowa

Leloup M., *Not just a simple civil servant: the right of access to a court of judges in the recent case law of the ECtHR*, „European Convention on Human Rights Law Review" 2022, nr 1

Leloup M., Kosař D., *Sometimes Even Easy Rule of Law Cases Make Bad Law: ECtHR (GC) 15 March 2022, No. 43572/18, Grzęda v Poland*, „European Constitutional Law Review" 2022, nr 4

Spielmann D., *Le fait, le juge et la connaissance: aux confins de la compétence interprétative de la Cour européenne des droits de l'homme*, w: *Les limites du droit international: essais en l'honneur de Joe Verhoeven. The Limits of International Law: Essays in Honour of Joe Verhoeven*, Brussels 2014

Wojtyczek K., *Wyzwania stojące przed sądownictwem administracyjnym z perspektywy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2026, nr 4

ORZECZNICTWO

I. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Obywatelstwo Unii Europejskiej – Artykuł 20 TFUE – Członek rodziny obywatela Unii, który nigdy nie skorzystał ze swobody przemieszczania się – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Kontrole graniczne, azyl i imigracja – Dyrektywa 2008/115/WE – Powrót nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich – Naruszenie bezpieczeństwa narodowego – Zajęcie stanowiska przez krajowy organ wyspecjalizowany – Uzasadnienie – Dostęp do akt – Informacje niejawne – Pierwszeństwo prawa Unii

Wyrok TS z dnia 16 lipca 2026 r. w sprawie C-26/25 [Bukla] *PQ przeciwko Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Alkotmányvédelmi Hivatal*, ECLI:EU:C:2026:593[1]

Trybunał (trzecia izba) orzekł, co następuje:

1) Artykuł 20 TFUE i art. 5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie wydaniu przez organy państwa członkowskiego decyzji nakazującej powrót wobec obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywateli Unii Europejskiej – obywateli tego państwa członkowskiego, którzy nigdy nie skorzystali z przysługującej im swobody przemieszczania się – przy czym owe organy nie zbadały wcześniej skutków takiej decyzji dla życia rodzinnego tego obywatela państwa trzeciego oraz dla sytuacji jego małoletnich dzieci, jeżeli wspomniane organy posiadają informacje na temat istnienia więzi rodzinnych między danym obywatelem państwa trzeciego a tymi obywatelami Unii.

2) Artykuł 20 TFUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez sąd najwyższy tego państwa członkowskiego, które wykluczają

[1] Wyrok wraz z uzasadnieniem jest zamieszczony na stronie internetowej TSUE oraz w bazie aktów prawnych Unii Europejskiej EUR-Lex.

możliwość powołania się na ten art. 20 przeciwko decyzji nakazującej powrót lub w toku procedury powrotu, jeżeli:

– na prawo pobytu na podstawie wspomnianego art. 20 lub na stosunek zależności powołano się po raz pierwszy na etapie postępowania sądowego, gdy więzi rodzinne między danym obywatelem państwa trzeciego a obywatelem Unii były już znane właściwym organom;

– albo okoliczności faktyczne istotne dla zastosowania art. 20 zostały ujawnione po raz pierwszy w toku postępowania sądowego;

– albo procedura powrotu została poprzedzona decyzją odmawiającą prawa pobytu w danym państwie członkowskim.

3) Artykuł 20 TFUE oraz art. 5, 12 i 13 dyrektywy 2008/115 w związku z art. 7 i 24 Karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, które zobowiązują organy tego państwa członkowskiego, ze względów bezpieczeństwa narodowego, do wydania decyzji nakazującej powrót wobec obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywateli Unii – obywateli tego państwa członkowskiego, którzy nigdy nie skorzystali z przysługującej im swobody przemieszczania się – wyłącznie na podstawie pozbawionej uzasadnienia wiążącej opinii, wydanej przez organ pełniący wyspecjalizowane funkcje w zakresie bezpieczeństwa narodowego, bez dogłębnego zbadania wszystkich indywidualnych okoliczności i poszanowania zasady proporcjonalności.

4) Artykuły 12 i 13 dyrektywy 2008/115 w związku z art. 5 tej dyrektywy, art. 20 TFUE, z ogólną zasadą dobrej administracji, a także z art. 47 Karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez sąd najwyższy tego państwa członkowskiego, które przewidują, że w przypadku gdy decyzja nakazująca powrót i decyzja o zakazie wjazdu wydane wobec obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywateli Unii – obywateli tego państwa członkowskiego, którzy nigdy nie skorzystali z przysługującej im swobody przemieszczania się – opierają się na informacjach, których ujawnienie zagrażałoby bezpieczeństwu narodowemu wspomnianego państwa członkowskiego, ów obywatel państwa trzeciego może uzyskać dostęp do tych informacji wyłącznie po uzyskaniu upoważnienia, nie jest informowany nawet o istocie powodów, na których opierają się takie decyzje, i w żadnym wypadku nie może wykorzystywać do celów postępowania administracyjnego lub sądowego informacji, do których uzyskał w stosownym przypadku dostęp, lecz właściwy sąd powinien zwrócić się do prokuratora o interwencję w celu ochrony praw tego obywatela państwa trzeciego.

5) Ogólną zasadę dobrej administracji i art. 47 Karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, które przewidują, że organ pełniący wyspecjalizowane funkcje w zakresie bezpieczeństwa narodowego może, jeżeli

uzna, że samo ujawnienie istoty powodów, na których opiera się decyzja nakazująca powrót, mogłoby zagrozić bezpieczeństwu narodowemu, odmówić jakiegokolwiek ujawnienia tych powodów obywatelowi państwa trzeciego, którego dotyczy ta decyzja. W celu zapewnienia przestrzegania prawa do obrony sąd krajowy rozpatrujący skargę na taką decyzję powinien jednak, w stosownym przypadku, wyciągnąć konsekwencje z ewentualnej decyzji właściwych organów o niepowiadomieniu o całości lub części powodów leżących u podstaw tej decyzji i odnośnych dowodach.

6) Zasadę pierwszeństwa prawa Unii i art. 267 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego zobowiązującym sąd krajowy do zastosowania się do oceny prawnej sądu wyższej instancji, nawet jeśli uważa on, w świetle wykładni prawa Unii dokonanej przez Trybunał, że ocena ta nie jest zgodna z tym prawem.

Komentarz

Komentowany wyrok określa wymagania prawa UE odnośnie do możliwości i warunków stosowania przez państwo członkowskie UE postępowań w sprawie powrotu obywatela państwa trzeciego, który wjechał legalnie na Węgry i przebywa na terytorium tego państwa członkowskiego. Obywatel państwa trzeciego mieszka ze swoją partnerką, obywatelką Węgier. Z ich związku urodziło się dwoje dzieci, będących obywatelami węgierskimi. PQ sprawuje wspólnie ze swoją partnerką władzę rodzicielską nad ich dziećmi. Stale mieszka z nimi i przez większość czasu sprawuje nad nimi faktyczną pieczę. PQ opiekuje się nieprzerwanie dziećmi od chwili ich narodzin i łączy je z nim bliska więź emocjonalna i stosunek zależności.

Wniosek PQ o wydanie zgody na osiedlenie się na Węgrzech ze względu na wskazaną sytuację rodzinną został oddalony przez urząd do spraw cudzoziemców; urząd ten uwzględnił niezawierającą uzasadnienia i zakwalifikowaną jako zawierającą informacje niejawne opinię urzędu ochrony konstytucji, że dalszy pobyt PQ na terytorium Węgier zagraża bezpieczeństwu narodowemu. Decyzją ostateczną urząd ds. cudzoziemców nakazał PQ powrót, przymusowe wykonanie tego środka oraz zakazał wjazdu i pobytu na okres 10 lat.

Na wstępie trzeba podkreślić, że zdaniem Trybunału Sprawiedliwości PQ ma „potencjalnie" prawo pobytu na terytorium Węgier na podstawie art. 20 TFUE (obywatelstwo Unii), a zatem zastosowaną wobec niego procedurę powrotu należy oceniać pod kątem zgodności ze stosownymi przepisami nie tylko dyrektywy w sprawie powrotów oraz Karty, lecz także wspomnianego art. 20.

Wprawdzie Trybunał powtórzył, że prawo obywatela państwa trzeciego jest prawem pochodnym, w tym wypadku od prawa małoletniego obywatela Unii, a cel i uzasadnienie tego prawa pochodnego opierają się na stwierdzeniu, że odmowa ich uznania mogłaby w szczególności godzić w swobodę przemieszczania się tego obywatela Unii na terytorium Unii, to jednak nie powołał art. 21 ust. 1 TFUE jako kryterium oceny procedury powrotu zastosowanej wobec skarżącego. Trybunał w tym względzie wyjaśnił, że w bardzo szczególnych, wyjątkowych sytuacjach – mimo

że prawo wtórne Unii dotyczące prawa pobytu obywateli państw trzecich nie podlega zastosowaniu i mimo że dany obywatel Unii nie skorzystał z przysługującej mu swobody przemieszczania się – nie powinno się odmawiać prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny tego obywatela Unii, a to z uwagi na to, że w przeciwnym wypadku naruszona zostałaby skuteczność (*effet utile*) obywatelstwa Unii, jeżeli w konsekwencji takiej odmowy wspomniany obywatel Unii byłby w praktyce zmuszony do opuszczenia terytorium Unii rozpatrywanego jako całość, a co za tym idzie – zostałby pozbawiony możliwości skutecznego korzystania z istoty praw przysługujących mu w związku z posiadanym przez niego statusem. W ocenie Trybunału skuteczność (*effet utile*) obywatelstwa Unii byłaby podważona jedynie wówczas, jeżeli ów obywatel państwa trzeciego pozostaje z danym obywatelem Unii, będącym członkiem jego rodziny, w stosunku zależności. Prowadzi to Trybunał do wniosku, że przyznanie prawa pobytu na podstawie art. 20 TFUE należy oceniać w świetle intensywności stosunku zależności między danym obywatelem państwa trzeciego a obywatelem Unii będącym członkiem jego rodziny, przy czym ocena taka musi uwzględniać wszystkie okoliczności danej sprawy. Co więcej, jeżeli te warunki zostaną spełnione, wówczas – zdaniem Trybunału – państwo członkowskie nie może wydać decyzji nakazującej powrót wobec danego obywatela państwa trzeciego.

Z powyższego Trybunał wywiódł, że od chwili powstania między obywatelem państwa trzeciego a jego dzieckiem – małoletnim obywatelem Unii – intensywnego stosunku zależności danego obywatela państwa trzeciego nie można już postrzegać, jak długo trwa ten stosunek zależności, jako nielegalnie przebywającego na terytorium danego państwa członkowskiego w rozumieniu art. 3 pkt 2 dyrektywy 2008/115. Sprawdzenie, czy tego rodzaju stosunek zależności istnieje, należy do właściwych organów państwa członkowskiego, które w szczególności powinny się upewnić się, że decyzja, którą wydają, nie będzie skutkować tym, że ten obywatel Unii zostanie faktycznie zmuszony do opuszczenia terytorium Unii rozpatrywanego jako całość. Trybunał stwierdził, że art. 20 TFUE oraz art. 5 dyrektywy 2008/115 nakładają na państwa członkowskie obowiązek zbadania – przed wydaniem decyzji o powrocie dotyczącej obywatela państwa trzeciego, którego członkowie rodziny są obywatelami Unii – skutków tej decyzji dla życia rodzinnego tej osoby oraz dla sytuacji jej małoletnich dzieci, jeżeli organy wiedzą o istnieniu tych więzi rodzinnych.

Odnosząc się do gwarancji proceduralnych w sprawach powrotów, Trybunał uznał, że art. 20 TFUE w związku z art. 7, 24 i 47 Karty oraz ogólną zasadą dobrej administracji należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez sąd najwyższy tego państwa członkowskiego, które wykluczają możliwość powołania się na ten art. 20 przeciwko decyzji nakazującej powrót lub w toku procedury powrotu, jeżeli: na prawo pobytu na podstawie wspomnianego art. 20 lub na stosunek zależności powołano się po raz pierwszy na etapie postępowania sądowego, gdy więzi rodzinne między danym obywatelem państwa trzeciego a obywatelem Unii były już znane właściwym organom; albo okoliczności faktyczne istotne dla

zastosowania art. 20 zostały ujawnione po raz pierwszy w toku postępowania sądowego; albo procedura powrotu została poprzedzona decyzją odmawiającą prawa pobytu w danym państwie członkowskim.

Następnie Trybunał oceniał przepisy prawa węgierskiego, które zobowiązują organy tego państwa członkowskiego, ze względów bezpieczeństwa narodowego, do wydania decyzji nakazującej powrót wobec obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywateli Unii – obywateli tego państwa członkowskiego, którzy nigdy nie skorzystali z przysługującej im swobody przemieszczania się – wyłącznie na podstawie pozbawionej uzasadnienia wiążącej opinii, wydanej przez organ pełniący wyspecjalizowane funkcje w zakresie bezpieczeństwa narodowego, bez dogłębnego zbadania wszystkich indywidualnych okoliczności i poszanowania zasady proporcjonalności.

W pierwszej kolejności Trybunał uznał, że państwa członkowskie mogą pod pewnymi warunkami odstąpić od pochodnego prawa pobytu wynikającego z art. 20 TFUE w odniesieniu do członka rodziny obywatela Unii w celu zapewnienia utrzymania porządku publicznego lub ochrony bezpieczeństwa publicznego, a mianowicie gdy dany obywatel państwa trzeciego stanowi faktyczne, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego lub narodowego. Jednakże odmowa prawa pobytu oparta na tej podstawie może wynikać jedynie z konkretnej oceny wszystkich istotnych okoliczności danego przypadku, dokonywanej w świetle zasady proporcjonalności, praw podstawowych, których poszanowanie zapewnia Trybunał, oraz, w stosownym przypadku, najlepszego interesu dziecka danego obywatela państwa trzeciego. Trybunał uznał, że wymagania te obowiązują również w toku procedury prowadzonej wobec obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywateli Unii – obywateli odnośnego państwa członkowskiego, którzy nigdy nie skorzystali z przysługującej im swobody przemieszczania się. Trybunał podkreślił, że przed wydaniem decyzji nakazującej powrót właściwe organy krajowe powinny wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności istotne do celów stosowania tych artykułów, a w szczególności sytuację rodzinną danego obywatela państwa trzeciego. Owe organy krajowe powinny ponadto zapewnić poszanowanie zasady proporcjonalności na każdym etapie procedury powrotu.

Następnie Trybunał podkreślił, że organ krajowy właściwy w dziedzinie pobytu nie może skutecznie ograniczyć się do wykonania pozbawionej uzasadnienia decyzji wydanej przez inny organ krajowy, który nie zastosował się do wymogu uzasadnienia, i podjąć na tej jedynej podstawie decyzji nakazującej powrót, ze względów bezpieczeństwa narodowego, wobec obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywateli Unii – obywateli tego państwa członkowskiego, którzy nigdy nie skorzystali z przysługującej im swobody przemieszczania się.

W dalszej kolejności Trybunał wskazał na wymagania wynikające z poszanowania prawa do obrony zainteresowanej osoby w ramach postępowania w sprawie powrotu, w tym na zapewnienie adresatowi decyzji możliwości przedstawienia w sposób skuteczny swojego stanowiska odnośnie do elementów, na których organy administracyjne państw członkowskich zamierzają oprzeć swoje decyzje. Wymóg

ten ma w szczególności na celu, w ramach postępowania w sprawie powrotu, umożliwienie właściwemu organowi wywiązania się z ciążącego na nim obowiązku wypowiedzenia się w przedmiocie ewentualnego wydania decyzji nakazującej powrót i decyzji o zakazie wjazdu poprzez dokonanie z pełną znajomością rzeczy indywidualnej oceny wszystkich istotnych okoliczności, co wymaga, aby adresat tych decyzji mógł skorygować błąd lub podnieść takie elementy dotyczące jego sytuacji osobistej, które przemawiają za tym, aby decyzje te zostały wydane, nie zostały wydane lub miały taką czy inną treść.

W odniesieniu do poszanowania prawa do obrony na etapie postępowania sądowego Trybunał wyjaśnił, że skarżący może uzyskać dostęp nie tylko do uzasadnienia wydanej wobec niego decyzji, lecz także do wszystkich elementów akt sprawy, na których oparła się administracja, aby móc skutecznie ustosunkować się do tych elementów. Prawo do obrony nie ma charakteru bezwzględnego, a zatem prawo dostępu do akt sprawy, które jest z nim związane, może być ograniczone na podstawie wyważenia między z jednej strony prawem do dobrej administracji i prawem do skutecznego środka odwoławczego osoby zainteresowanej, a z drugiej strony interesami powołanymi dla uzasadnienia nieujawnienia tej osobie elementów akt sprawy, w szczególności gdy interesy te dotyczą bezpieczeństwa narodowego. Wyważenie to nie może jednak prowadzić do pozbawienia wszelkiej skuteczności prawa do obrony osoby zainteresowanej, w szczególności przez niepowiadomienie tej osoby o istocie powodów, na których opiera się wydana wobec niej decyzja. Powiadomienie o istocie powodów, na których opiera się rozpatrywana decyzja nakazująca powrót, powinno zostać zapewnione wobec samego adresata tej decyzji.

Następnie Trybunał zbadał, czy ogólną zasadę dobrej administracji i art. 47 Karty należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, które przewidują, że organ pełniący wyspecjalizowane funkcje w zakresie bezpieczeństwa narodowego może, jeżeli uzna, że samo ujawnienie istoty powodów, na których opiera się decyzja nakazująca powrót, mogłoby zagrozić bezpieczeństwu narodowemu, odmówić jakiegokolwiek ujawnienia tych powodów obywatelowi państwa trzeciego, którego dotyczy ta decyzja. W tym względzie stwierdził m.in., że w celu uniknięcia, z przyczyn związanych z bezpieczeństwem państwa, w wyjątkowych przypadkach, pełnego i dokładnego powiadomienia zainteresowanego o powodach stanowiących podstawę decyzji w sprawie pobytu państwa członkowskie mogą przewidzieć metody oraz normy proceduralne pozwalające na pogodzenie z jednej strony prawnie uzasadnionych względów bezpieczeństwa państwa w odniesieniu do charakteru i źródeł informacji branych pod uwagę przy wydawaniu danej decyzji, a z drugiej strony konieczności zagwarantowania stronie w wystarczającym stopniu przestrzegania jej uprawnień procesowych, takich jak prawo do bycia wysłuchanym oraz zasada kontradyktoryjności, Co się tyczy sądowej kontroli tych powodów, Trybunał uznał, że dla zapewnienia przestrzegania art. 47 Karty wystarczające jest, aby właściwy sąd mógł, w przypadku gdy uzna, że powody te nie są zasadne, umożliwić organowi krajowemu powiadomienie zainteresowanego o brakujących powodach i dowodach. Natomiast

gdy właściwy sąd stwierdzi, że powody, na które powołuje się właściwy organ krajowy, stoją na przeszkodzie pełnemu powiadomieniu o tych powodach i dowodach, sąd ten może wziąć pod uwagę te powody i dowody, dokonując odpowiedniego wyważenia istotnych wymogów. Gdy sąd ten zamierza postąpić w taki sposób, powinien on czuwać nad tym, by zainteresowany został powiadomiony o istocie powodów stanowiących podstawę danej decyzji w sposób należycie uwzględniający niezbędną poufność dowodów. W przypadku naruszenia tego obowiązku powiadomienia sąd ten jest zobowiązany wyciągnąć z tego konsekwencje.

Wybór i opracowanie: *prof. dr hab. Andrzej Wróbel*
(emerytowany sędzia Sądu Najwyższego)

II. Europejski Trybunał Praw Człowieka

Naruszenie art. 4 Protokołu nr 4 – Zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców – Usunięcie migrantów o nieuregulowanym statusie z Serbii do Bułgarii bez uprzedniego indywidualnego zbadania ich sytuacji mimo wcześniejszego zgłoszenia zamiaru ubiegania się o azyl – Naruszenie art. 3 Konwencji (aspekt materialny i proceduralny) – Przymusowe wydalenie cudzoziemców nocą przy ujemnej temperaturze – Brak zbadania możliwości dostępu migrantów do odpowiedniej procedury azylowej w kraju deportacji – Naruszenie art. 5 ust. 1 i 4 Konwencji – Bezprawne i arbitralne pozbawienie wolności – Niezapewnienie pomocy prawnej umożliwiającej zakwestionowanie legalności pozbawienia wolności – Brak naruszenia art. 5 ust. 2 Konwencji – Informacja o przyczynach zatrzymania przekazana w języku zrozumiałym dla cudzoziemców

Wyrok ETPC (Sekcja III) z dnia 3 lutego 2026 r. w sprawie *O.H. i inni przeciwko Serbii* (skarga nr 57185/17)

I. Okoliczności faktyczne

Skarga została wniesiona przez 17 obywateli Afganistanu urodzonych w latach 1962–2015.

W lutym 2017 r. skarżący zostali zatrzymani w pobliżu stacji kolejowej w Dimitrovgradzie, przy granicy serbsko-bułgarskiej. Należeli do grupy 25 migrantów wykrytej przez serbską policję graniczną. Zatrzymano ich pod zarzutem nielegalnego przekroczenia granicy. Serbskie władze kontaktowały się następnie z policją bułgarską w sprawie ewentualnego odesłania grupy w trybie readmisji. Do przekazania takiego ostatecznie jednak nie doszło.

Skarżących doprowadzono do posterunku policji granicznej Gradina. Wobec 10 z nich wydano decyzje o zatrzymaniu, powołując się na podejrzenie popełnienia wykroczenia, niemożność natychmiastowego doprowadzenia do sądu oraz ryzyko ucieczki lub dalszego naruszania prawa. Siedmioro skarżących policja uznała za osoby małoletnie i nie wszczęto wobec nich postępowania wykroczeniowego. Skarżący nie mieli dokumentów tożsamości; zostali przeszukani, sfotografowani i poddani daktyloskopii. Na posterunku przebywali w pomieszczeniu piwnicznym; otrzymali żywność, odzież i obuwie.

Tego samego dnia przewieziono ich do sądu do spraw wykroczeń w Pirocie. Skarżący oświadczyli, że obawiają się powrotu do Afganistanu z powodu wojny i zagrożenia terroryzmem, a Bułgarii nie uważają za państwo bezpieczne. Zadeklarowali też zamiar ubiegania się o azyl w Serbii. Sąd umorzył postępowanie, powołując się na zasadę niekarania osób ubiegających się o azyl za nielegalny wjazd,

i nakazał policji umożliwienie właściwemu Komisariatowi ds. Uchodźców i Migracji przejęcia sprawy oraz zapewnienie skarżącym zakwaterowania.

Po zakończeniu postępowania skarżącym wydano zaświadczenia o wyrażeniu zamiaru ubiegania się o azyl w Republice Serbii. W zaświadczeniach wskazano ośrodek recepcyjny Divljana jako miejsce, do którego mieli się zgłosić. Dokumenty te stanowiły jednocześnie podstawę ich tymczasowego pobytu w Serbii. Mimo to policja przewiozła skarżących do granicy z Bułgarią, odebrała im dokumenty wydane w Serbii i zmusiła do przekroczenia granicy. Zdarzenie miało miejsce w nocy z 3 na 4 lutego 2017 r., przy temperaturze spadającej do –2°C. Policja zaprzeczała następnie, aby po wydaniu zaświadczeń azylowych wykonywała wobec skarżących jakiekolwiek czynności władcze.

Według skarżących noc spędzili w lesie po bułgarskiej stronie granicy. Rano 4 lutego 2017 r. zostali zatrzymani przez policję bułgarską w miejscowości Kałotina. Większość skierowano do dwóch ośrodków recepcyjnych, natomiast siódmą skarżącą umieszczono w ośrodku detencyjnym. W późniejszym okresie część skarżących ponownie wjechała do Serbii i została zarejestrowana jako osoby ubiegające się o azyl; drugi skarżący przebywa obecnie w Niemczech, a siódma skarżąca – we Francji.

W marcu 2017 r. skarżący wnieśli skargę konstytucyjną. Wyrokiem z 29 grudnia 2020 r. Sąd Konstytucyjny Serbii częściowo ją uwzględnił. Uznał, że przewiezienie skarżących do granicy, odebranie im dokumentów i zmuszenie do powrotu do Bułgarii naruszyło zakaz wydalenia sprzecznego z zasadą *non-refoulement* oraz zawierało elementy nieludzkiego traktowania. Stwierdził też naruszenie gwarancji związanych z możliwością zakwestionowania legalności zatrzymania z powodu niezapewnienia skarżącym pomocy prawnej.

II. Skarga do Trybunału

Skarżący, powołując się na art. 4 Protokołu nr 4 do Konwencji[1], zarzucili, że władze serbskie dokonały ich zbiorowego wydalenia do Bułgarii bez indywidualnej oceny ich sytuacji oraz pomimo wcześniejszego wyrażenia przez nich zamiaru ubiegania się o azyl w Serbii.

Na podstawie art. 3 Konwencji[2] podnieśli zarzut nieludzkiego i poniżającego traktowania. Wskazywali na warunki pobytu na posterunku policji w Gradinie i w budynku Sądu ds. Wykroczeń w Pirocie, transport w przepełnionym pojeździe oraz okoliczności nocnego usunięcia do Bułgarii przy ujemnej temperaturze. Zarzucili również, że przed usunięciem z terytorium Serbii władze nie oceniły, czy w Bułgarii będą mieli dostęp do odpowiedniej procedury azylowej.

Powołując się na art. 5 ust. 1, 2 i 4 Konwencji, skarżący twierdzili, że ich pozbawienie wolności było bezprawne i arbitralne. Wskazywali, że nie zostali niezwłocznie poinformowani w zrozumiałym dla nich języku o przyczynach

[1] Protokół Nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r., Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/2 ze zm.

[2] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: Konwencja lub EKPC.

zatrzymania i stawianych im zarzutach. Nie mogli także skutecznie zakwestionować legalności zatrzymania przed właściwym sądem.

III. Stanowisko Trybunału

Trybunał ograniczył rozpoznanie sprawy do skarg drugiego skarżącego i siódmej skarżącej. Uznał także, że rozstrzygnięcie serbskiego Sądu Konstytucyjnego z 29 grudnia 2020 r., mimo częściowego uwzględnienia zarzutów, nie pozbawiło skarżących statusu ofiar.

W odniesieniu do art. 4 Protokołu nr 4 Trybunał przypomniał, że o zbiorowym charakterze wydalenia decyduje przede wszystkim brak rzetelnego i obiektywnego zbadania indywidualnej sytuacji każdego cudzoziemca należącego do danej grupy. Skarżący wjechali do Serbii w sposób nieuprawniony, jednak ich późniejsze usunięcie nie pozostawało w bezpośrednim związku z tym zdarzeniem. Przed usunięciem zostali doprowadzeni przed sąd, który odnotował ich zamiar ubiegania się o azyl, nakazał ułatwienie im zakwaterowania oraz wydanie dokumentów stanowiących podstawę tymczasowego pobytu. Mimo to zostali następnie przewiezieni przez policję do granicy z Bułgarią i zmuszeni do jej przekroczenia. Trybunał, odwołując się do ustaleń Sądu Konstytucyjnego, przyjął, że władze krajowe wydaliły skarżących bez uprzedniego indywidualnego zbadania dopuszczalności ich usunięcia. Stwierdził zatem naruszenie art. 4 Protokołu nr 4.

Rozpoznając zarzut naruszenia art. 3 Konwencji, Trybunał odróżnił warunki zatrzymania skarżących od sposobu ich późniejszego wydalenia z terytorium Serbii. Uznał, że warunki pobytu skarżących w komisariacie Policji Granicznej Gradina nie były odpowiednie. Pomieszczenie było brudne, nieogrzewane i nie zapewniało wystarczającej przestrzeni osobistej ani podstawowego wyposażenia. Trybunał uwzględnił jednak, że pobyt trwał około 10 godzin, służył ustaleniu tożsamości skarżących i doprowadzeniu ich do sądu, a w tym czasie zapewniono im żywność i odzież. Trybunał doszedł więc do wniosku, że nie osiągnięto minimalnego progu dolegliwości wymaganego przez art. 3. Za niedopuszczalne uznał pozostałe zarzuty dotyczące warunków w sądzie wykroczeniowym i transportu. Odmiennie Trybunał ocenił okoliczności wydalenia skarżących. Zostali oni przewiezieni nocą do granicy z Bułgarią i zmuszeni do przekroczenia tej granicy przy ujemnej temperaturze, po uprzednim odebraniu im dokumentów wydanych w Serbii. W tym zakresie Trybunał stwierdził naruszenie materialnego aspektu art. 3 Konwencji.

Trybunał stwierdził także naruszenie proceduralnego aspektu art. 3 Konwencji. Wskazał, że jeżeli państwo wydala osobę ubiegającą się o azyl do państwa trzeciego bez merytorycznego rozpoznania jej wniosku, musi zbadać, czy w państwie przyjmującym osoba ta będzie miała rzeczywisty dostęp do odpowiedniej procedury azylowej zapewniającej ochronę przed *refoulement*. W sprawie skarżących takiej oceny nie przeprowadzono, mimo że zadeklarowali oni zamiar ubiegania się o azyl w Serbii i podnieśli przed sądem, że nie uważają Bułgarii za państwo bezpieczne. Wydalenie przeprowadzone poza formalną procedurą pozbawiło ich również możliwości przedstawienia swoich twierdzeń właściwemu organowi.

W odniesieniu do art. 5 ust. 1 Konwencji Trybunał uznał, że skarżący byli pozbawieni wolności od chwili zatrzymania do momentu wydalenia z Serbii. Początkowe pozbawienie wolności wiązało się z podejrzeniem nielegalnego przekroczenia granicy, ustaleniem tożsamości i doprowadzeniem skarżących do sądu. Po umorzeniu postępowania wykroczeniowego podstawa ta jednak ustała. Skarżący nadal pozostawali pod kontrolą policji, a następnie – w przekonaniu, że zostaną umieszczeni w ośrodku dla osób ubiegających się o azyl – zostali przewiezieni do granicy z Bułgarią i wydaleni. Trybunał orzekł, że od zakończenia postępowania wykroczeniowego do chwili wydalenia pozbawienie wolności było bezprawne i arbitralne.

Trybunał nie stwierdził naruszenia art. 5 ust. 2 Konwencji. Uznał, że skarżącym doręczono decyzje o zatrzymaniu wskazujące przyczyny zatrzymania i zarzuty, a spór dotyczył jedynie zrozumiałości tych informacji. Dokumenty sporządzono po serbsku, a ich treść miała zostać przetłumaczona na angielski, którego skarżący nie znali. Z akt wynikało jednak, że po zatrzymaniu w komisariacie był obecny tłumacz języka farsi, a twierdzenia skarżących w tym zakresie były niespójne. W zakresie art. 5 ust. 4 Trybunał uwzględnił ustalenie Sądu Konstytucyjnego, że niezapewnienie skarżącym pomocy prawnej przez policję faktycznie pozbawiło ich możliwości zakwestionowania legalności zatrzymania. Stwierdził zatem naruszenie art. 5 ust. 4 Konwencji.

IV. Znaczenie wyroku dla orzecznictwa polskich sądów administracyjnych

Stanowisko Trybunału wyrażone w analizowanym wyroku powinno stanowić istotny punkt odniesienia dla sądów administracyjnych sprawujących kontrolę legalności działań organów administracji podejmowanych w związku z masowym, w tym nielegalnym, przekraczaniem granicy państwowej przez cudzoziemców. Dotyczy to w szczególności postępowań w przedmiocie udzielenia ochrony międzynarodowej, zobowiązania cudzoziemca do powrotu oraz przekazania go do innego państwa. Sądy administracyjne powinny przy tym badać zgodność działań organów nie tylko z prawem krajowym, lecz także ze standardem ochrony wynikającym z EKPC, obejmującym skuteczne gwarancje proceduralne oraz ochronę przed arbitralną ingerencją w prawa cudzoziemców.

Stosowanie art. 4 Protokołu nr 4 do EKPC jako wzorca kontroli oznacza konieczność ustalenia, czy organ administracji dokonał indywidualnej oceny sytuacji każdego cudzoziemca przed wydaniem rozstrzygnięcia. Jak wynika z orzecznictwa ETPC[3], zakaz zbiorowego wydalania nie wyklucza podejmowania działań wobec grup cudzoziemców, o ile każda sprawa została rozpoznana indywidualnie oraz zapewniono rzeczywisty dostęp do procedury udzielania ochrony międzynarodowej. Standard ten został rozwinięty m.in. w wyroku *M.K. i inni przeciwko Polsce*[4], w którym ETPC podkreślił znaczenie rzeczywistego i indywidualnego zbadania

[3] Zob. wyroki ETPC: z 3 lipca 2014 r., *Gruzja przeciwko Rosji (nr 1)*, skarga nr 13255/07, pkt 167; z 5 lutego 2002 r., *Čonka przeciwko Belgii*, skarga nr 51564/99, pkt 59; orzeczenia ETPC są dostępne w bazie HUDOC.

[4] Wyrok ETPC z 23 lipca 2020 r., skargi nr 40503/17, 42902/17 i 43643/1.

sytuacji każdego cudzoziemca, w szczególności zgłaszanych przez niego okoliczności uzasadniających potrzebę udzielenia ochrony międzynarodowej. Znajduje on również odzwierciedlenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z 10 maja 2023 r., II OSK 1735/22[5] NSA podkreślił, że nawet w uproszczonych procedurach stosowanych wobec cudzoziemców zatrzymanych po nielegalnym przekroczeniu granicy organy Straży Granicznej są zobowiązane do indywidualnej oceny sytuacji danej osoby, w szczególności pod kątem przestrzegania zasady *non-refoulement* oraz zapewnienia dostępu do procedury ochrony międzynarodowej. Samo odwołanie się do kryzysu migracyjnego lub ochrony granicy państwowej nie zwalnia organów z obowiązku rzetelnego ustalenia, czy wykonanie decyzji nie narazi cudzoziemca na naruszenie praw gwarantowanych przez Konwencję. Odmienny wymiar miała natomiast sprawa *N.D. i N.T. przeciwko Hiszpanii*[6], w której ocena zarzutu naruszenia art. 4 Protokołu nr 4 do EKPC uwzględniała szczególne okoliczności przekroczenia granicy, w tym zachowanie samych skarżących oraz dostępność rzeczywistych i skutecznych legalnych dróg wjazdu. Z tego względu przy kontroli rozstrzygnięć dotyczących cudzoziemców potrzebna jest ocena zarówno indywidualnych okoliczności danej sprawy, jak i warunków, w jakich doszło do przekroczenia granicy, oraz działań podejmowanych przez właściwe organy.

Analizowany wyrok wpisuje się w rozwój standardów ochrony praw człowieka w związku ze zjawiskiem instrumentalizacji migracji, wykorzystywanej jako narzędzie działań hybrydowych przeciwko państwom. Potwierdza on, że nawet w razie szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa obowiązek indywidualnej oceny sytuacji cudzoziemca oraz zapewnienia skutecznych gwarancji proceduralnych pozostaje aktualny. Kierunek ten znajduje odzwierciedlenie zarówno w deklaracji politycznej państw członkowskich Rady Europy przyjętej w Kiszyniowie 15 maja 2026 r.[7], jak i w rozwiązaniach zawartych w Pakcie o migracji i azylu[8], które łączą potrzebę ochrony bezpieczeństwa z obowiązkiem poszanowania praw podstawowych. Istotne znaczenie dla dalszego rozwoju tego standardu może mieć oczekiwany wyrok Wielkiej Izby w sprawie *R.A. i inni przeciwko Polsce* (skarga nr 42120/21), dotyczący praktyki zawracania cudzoziemców na granicy polsko-białoruskiej.

Wyrok w sprawie *O.H. i inni przeciwko Serbii* potwierdza również, że skuteczna kontrola sądowa nie może ograniczać się do oceny legalności decyzji administracyjnej

[5] Wyrok NSA z 10 maja 2023 r., II OSK 1735/22; orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w bazie CBOSA.

[6] Wyrok ETPC z 13 lutego 2020 r., skargi nr 8675/15 i 8697/15.

[7] Zob. https://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-foreign-ministers-adopt-political-declaration-on-the-echr-and-migration [dostęp: 30 czerwca 2026 r.].

[8] Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1356 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie wprowadzenia kontroli przesiewowej obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817 (Dz.Urz. UE L z 2024 r. poz. 1356 ze zm.) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1347 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE oraz uchylające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE (Dz.Urz. UE L z 2024 r. poz. 1347 ze zm.).

według stanu istniejącego w chwili jej wydania (*ex tunc*). Proceduralny aspekt art. 3 EKPC wymaga bowiem zbadania, czy po przekazaniu cudzoziemca do państwa docelowego będzie on miał rzeczywisty dostęp do procedur ochronnych, w szczególności procedury azylowej. Ocena ta powinna uwzględniać aktualną sytuację w państwie deportacji oraz indywidualne okoliczności sprawy, co uzasadnia stosowanie przez sądy administracyjne modelu kontroli *ex nunc*, zgodnie z orzecznictwem ETPC[9] oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej[10]. Kierunek ten już znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie NSA, w którym przyjęto możliwość uwzględnienia okoliczności powstałych po wydaniu zaskarżonej decyzji administracyjnej, jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia skutecznej ochrony sądowej[11].

Jednocześnie omawiane orzeczenie ETPC wzmocniło standard wynikający z art. 5 Konwencji. Kontrola legalności działań organów Straży Granicznej nie powinna ograniczać się do formalnego ustalenia, czy cudzoziemiec został poinformowany o przyczynach zatrzymania, lecz powinna obejmować również ocenę, czy zapewniono mu rzeczywisty dostęp do pomocy prawnej oraz – w razie potrzeby – do pomocy tłumacza, umożliwiających skuteczne korzystanie z przysługujących środków ochrony prawnej.

Podsumowując: wyrok w sprawie *O.H. i inni przeciwko Serbii* wzmacnia standard kontroli sądowoadministracyjnej w sprawach dotyczących cudzoziemców. Wynikająca z niego wykładnia art. 3 i art. 5 EKPC oraz art. 4 Protokołu nr 4 do EKPC prowadzi do wniosku, że sądy administracyjne powinny dokonywać kompleksowej oceny legalności działań organów administracji, obejmującej zarówno materialnoprawne przesłanki ingerencji w prawa cudzoziemców, jak i realizację gwarancji proceduralnych. W praktyce oznacza to konieczność uwzględniania aktualnych okoliczności sprawy, weryfikacji ryzyka naruszenia zasady *non-refoulement* oraz oceny, czy cudzoziemcowi zapewniono rzeczywisty dostęp do procedur ochronnych i efektywnej kontroli sądowej.

Wybór i opracowanie:
dr Anna Chmielarz-Grochal
(Naczelny Sąd Administracyjny,
Uniwersytet Łódzki;
ORCID: 0000-0003-4667-9410)

dr Agnieszka Wiltos
(Naczelny Sąd Administracyjny,
Uniwersytet Warszawski;
ORCID: 0000-0001-7011-0975)

[9] Zob. w szczególności wyroki ETPC: z 15 listopada 1996 r. w sprawie *Chahal przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 22414/93; z 11 stycznia 2007 r. w sprawie *Salah Sheekh przeciwko Niderlandom*, skarga nr 1948/04; z 23 czerwca 2008 r. w sprawie *Maslov przeciwko Austrii*, skarga nr 1638/03, pkt 87–95; z 28 czerwca 2011 r. w sprawie *Sufi i Elmi przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 8319/07 i 11449/07, pkt 215.

[10] Zob. w szczególności wyrok ETPC (Wielka Izba) z 29 lipca 2019 r. w sprawie C-556/17 *Torubarov*, ECLI:EU:C:2019:626.

[11] Zob. wyroki NSA: z 14 czerwca 2022 r., II OSK 1178/21, LEX nr 3488275; z 4 stycznia 2023 r., II OSK 398/22.

III. Sąd Najwyższy

Uchwała SN z dnia 7 sierpnia 2025 r. (sygn. akt III CZP 2/25)

Uchwała dotyczy charakteru prawnego art. 31 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz wyjaśnia kwestię, czy na potrzeby wpisu w księdze wieczystej osoba uznająca podpis za własny musi mieć umocowanie do działania w imieniu strony (osoby prawnej) dokonującej czynności prawnej tylko w chwili jej dokonania, czy także w momencie uznania podpisu za własny (art. 88 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie).

Tezy:

1. Forma z podpisem notarialnie poświadczonym, o której mowa w art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, jest zastrzeżona dla dokumentu stanowiącego podstawę wpisu w księdze wieczystej, a nie dla czynności prawnej objętej treścią tego dokumentu.

2. Przewidziane w art. 88 zdanie drugie ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie uznanie przed notariuszem złożonego podpisu za własnoręczny może zostać dokonane także wówczas, gdy dana osoba nie pełni już funkcji, w związku z którą złożyła podpis.

Stan faktyczny i prawny:

Postanowieniem z 19 listopada 2024 r., sygn. akt III Ca 819/23 Sąd Okręgowy w Gliwicach przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, które powstało przy rozpoznawaniu apelacji od postanowienia Sądu Rejonowego w Gliwicach w sprawie o wpis w księdze wieczystej, mianowicie: „Czy art. 31 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece [dalej: u.k.w.h.] ma charakter materialnoprawny, uzupełniający ogólne przepisy o formie czynności prawnych i wprowadzający formę, której zachowanie jest warunkiem wystąpienia pewnych skutków w prawie cywilnym materialnym (forma *ad eventum* w rozumieniu art. 73 § 2 zd. 2 k.c.); a w konsekwencji czy dla wpisu w księdze wieczystej prawa najmu nieruchomości konieczne jest, aby osoba, która podpisała umowę, była uprawniona do reprezentowania zobowiązanego właściciela nieruchomości – spółki z ograniczoną odpowiedzialnością także w chwili uznania przed notariuszem własnoręczności swojego podpisu (art. 88 ustawy – Prawo o notariacie)?”.

W dniu 7 sierpnia 2025 r. Sąd Najwyższy podjął następującą uchwałę:

1. Forma z podpisem notarialnie poświadczonym, o której mowa w art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, jest zastrzeżona dla dokumentu stanowiącego podstawę wpisu w księdze wieczystej, a nie dla czynności prawnej objętej treścią tego dokumentu.

2. Przewidziane w art. 88 zdanie drugie ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie uznanie przed notariuszem złożonego podpisu za własnoręczny może

zostać dokonane także wówczas, gdy dana osoba nie pełni już funkcji, w związku z którą złożyła podpis.

Z u z a s a d n i e n i a:

(…) Sąd Okręgowy sformułował w istocie dwa zagadnienia prawne, które można sprowadzić do następujących wątpliwości: po pierwsze, czy art. 31 ust. 1 u.k.w.h. reguluje formę czynności prawnej, czy określa jedynie wymagania dotyczące dokumentu będącego podstawą dla wpisu do księgi wieczystej, a po drugie, czy na podstawie art. 88 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (dalej: pr.not.) oświadczenie o uznaniu podpisu za własny może złożyć osoba, która w chwili dokonania czynności prawnej była uprawniona do reprezentacji osoby prawnej, ale nie ma już takiego uprawnienia w chwili składania przed notariuszem oświadczenia o uznaniu podpisu. Nie ulega wątpliwości, że odpowiedź na drugie pytanie jest ściśle powiązana z rozstrzygnięciem pierwszego zagadnienia. (…)

Co do tezy 1:

(…) Zgodnie z art. 31 ust. 1 u.k.w.h. wpis w księdze wieczystej może być dokonany na podstawie dokumentu z podpisem notarialnie poświadczonym, jeżeli przepisy szczególne nie przewidują innej formy dokumentu (np. art. 158 k.c.). Nie ma też konieczności stosowania formy z podpisem notarialnie poświadczonym, gdy podstawą wpisu jest orzeczenie sądowe bądź dokument urzędowy w rozumieniu art. 244 k.p.c. (…).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przeważa pogląd, że art. 31 ust. 1 u.k.w.h. przewiduje dla czynności prawnej (oświadczenia woli) szczególny przypadek formy *ad intabulationem*, zastrzeżonej *ad eventum* – w celu zapewnienia możliwości wpisu w księdze wieczystej (uchwała SN z 10 czerwca 2011 r., III CZP 135/10; postanowienia SN: z 14 stycznia 2005 r., III CK 177/04, III CK 178/04, III CK 179/04, III CK180/04; z 17 listopada 2011 r., IV CSK 74/11; z 9 sierpnia 2018 r., V CSK 406/17). Teza ta w dotychczasowym orzecznictwie nie została jednak poparta szerszą argumentacją. (…)

Co się tyczy rygoru *ad eventum*, należy zauważyć, że w niektórych wypadkach ustawa określa, że wywołanie określonych skutków prawnych czynności prawnej zależy od dochowania formy szczególnej tej czynności. Artykuł 73 k.c. wskazuje zatem m.in., jak interpretować poszczególne przepisy wyrażające wymóg dochowania formy, w sytuacji gdy od dochowania formy zależy właśnie wywołanie określonych skutków prawnych czynności prawnej. (…)

Nie ulega jednak wątpliwości, że art. 73 k.c. dotyczy formy czynności prawnej, określając skutki niezachowania formy *ad solemnitatem* i *ad eventum*. Sankcja związana z niedochowaniem odpowiedniej formy (nieważność czy niewywołanie określonych skutków) jest w tym kontekście drugorzędna. Jeżeli zatem oświadczenia woli stron nie zostaną złożone w wymaganej przez przepisy formie, to w przypadku formy *ad eventum* nie zostaną wywołane określone skutki prawne tej czynności. Prowadziłoby to do wniosku, że czynność prawna w postaci zawarcia umowy najmu, dla wywołania skutków, o których mowa w art. 31 ust. 1 u.k.w.h.,

nie mogłaby zostać dokonana w zwykłej formie pisemnej, ale konieczne był[oby] jej dokonanie od razu w formie z podpisami notarialnie. Złożenie oświadczeń woli w zwykłej formie pisemnej oznaczałoby bowiem, że nie została zachowana odpowiednia forma czynności prawnej, wymagana dla wywołania skutków przewidzianych w art. 31 ust. 1 u.k.w.h.

Późniejsze uznanie przez strony podpisów za własnoręczne (art. 88 pr.not.) nie mogłoby zostać uznane za następcze nadanie odpowiedniej formy wcześniej dokonanej czynności (sanowanie braku formy), ale za nową czynność – złożenie przez strony oświadczeń woli w wymaganej przez art. 31 ust. 1 u.k.w.h. formie. Skutkowałoby to koniecznością badania wzajemnej relacji tych dwóch czynności zwłaszcza w kontekście czasu ich dokonania. (…)

Rozważając kwestię dotyczącą charakteru prawnego art. 31 ust. 1 u.k.w.h., należy zwrócić uwagę, że zbliżony charakter prawny ma art. 788 § 1 k.p.c., który określa minimalne wymagania dowodowe w sprawach dotyczących nadania klauzuli wykonalności na tytule egzekucyjnym w razie przejścia uprawnienia bądź obowiązku na inną osobę. (…) Sąd Najwyższy w uchwale z 13 maja 2015 r., III CZP 15/15 (…) trafnie uznał, że art. 788 § 1 k.p.c. nie można przydawać cech normy prawa materialnego i odnajdywać w nim wymagań ustanowionych dla czynności prawnych (oświadczeń woli), przepis ten ma bowiem charakter procesowy, stosując go, strona ma za pomocą określonych dowodów wykazać przed sądem zmianę podmiotową powstałą w następstwie przejścia prawa lub obowiązków, samo zaś przejście następuje na podstawie przepisów prawa materialnego, właściwych dla danej czynności, i wywołuje przewidziane w nich skutki. Zdaniem Sądu Najwyższego przypisywanie więc art. 788 k.p.c. charakteru normy określającej dodatkowe wymagania dla samej formy czynności prawnej (*ad probationem* bądź *ad eventum*) jest bezzasadne; w żadnym aspekcie nie ingeruje on w przepisy prawa prywatnego, zwłaszcza w art. 73 i nast. k.c., ani ich nie modyfikuje. W uchwale tej Sąd Najwyższy stwierdził, że zajęte stanowisko zbiega się z zaznaczającą się w judykaturze Sądu Najwyższego tendencją do elastycznego i pragmatycznego traktowania wymagań formalnych stawianych przez art. 788 k.p.c. (…)

Powyższe stanowisko można odnieść odpowiednio do interpretacji art. 31 ust. 1 u.k.w.h., zawierającego przecież zbliżoną regulację. Prowadzi to do wniosku, że powyższy przepis wskazuje jedynie cechy dokumentu, jaki może być podstawą wpisu w księdze wieczystej. Wykładnia językowa nie daje natomiast podstaw do przyjęcia, że przepis ten odnosi się do formy czynności prawnej.

Ratio legis art. 31 ust. 1 u.k.w.h., zawierającego minimum wymogów formalnych obowiązujących w postępowaniu wieczystoksięgowym, sprowadza się do zapewnienia podwyższonego bezpieczeństwa obrotu w zakresie dokumentów prywatnych, które decydują o zmianie stanu prawnego nieruchomości (…). Chodzi więc o to, aby w przypadku dokumentów prywatnych stanowiących podstawę wpisu w księdze wieczystej uzyskać maksymalną pewność co do tożsamości osób dokonujących czynności prawnej (składających oświadczenie woli). Uznanie, że wymagania przewidziane w art. 31 ust. 1 u.k.w.h. dotyczą tylko formy dokumentu, a nie formy czynności prawnej, jest wystarczające z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu i roli, jaką pełnią księgi wieczyste.

Taka interpretacja zapewnia również niezbędną elastyczność w podejmowaniu decyzji co do nadania czynności prawnej określonej formy. Strony, zawierając umowę najmu, nie muszą od razu decydować się na jej sporządzenie w formie z podpisami notarialnie poświadczonymi, ale mogą ją zawrzeć w zwykłej formie pisemnej. Dopiero w sytuacji, gdy powstanie potrzeba (prawna, gospodarcza itp.) ujawnienia prawa najmu w księdze wieczystej, strony mogą podjąć decyzję o sporządzeniu dokumentu koniecznego do dokonania takiego wpisu. Nie ma więc konieczności zbędnego formalizowania czynności prawnych zwłaszcza w przypadku umów, które w praktyce z reguły zawierane są w zwykłej formie pisemnej. Zbędne jest również rozważanie, czy w przypadku późniejszego nadania dokumentowi odpowiedniej formy dochodzi w istocie do sanowania formy czynności prawnej, zmiany tej czynności przez rozszerzenie jej skutków za pomocą modyfikacji formy, czy wreszcie dokonania nowej czynności prawnej.

Nie można też tracić z pola widzenia, że art. 31 ust. 1 u.k.w.h., wskazując na podstawę wpisu w księdze wieczystej, ogranicza w istocie zakres dopuszczalnego postępowania dowodowego w postępowaniu wieczystoksięgowym, wskazując, że wpis może być dokonan[y] jedynie na podstawie określonego dowodu, tj. dokumentu z podpisami notarialnie poświadczonymi, chyba że przepisy szczególne przewidują inną formę. Stosowanie tego przepisu następuje więc w ramach postępowania wieczystoksięgowego, co przemawia za formalnym charakterem tej regulacji. (…)

Powyższa argumentacja uzasadnia tezę, że forma z podpisem notarialnie poświadczonym, o której mowa w art. 31 ust. 1 u.k.w.h., jest zastrzeżona dla dokumentu stanowiącego podstawę wpisu w księdze wieczystej, a nie dla czynności prawnej objętej treścią tego dokumentu. (…)

Co do tezy 2:

Skoro art. 31 ust. 1 u.k.w.h. przewiduje formę dokumentu, a nie czynności prawnej utrwalonej w tym dokumencie, to nie ma przeszkód, aby poświadczenie złożonego na nim podpisu strony zostało dokonane przez notariusza *post factum*. Takie podejście wyklucza zwłaszcza sytuację, w której czynność prawna, dokonana bez notarialnego poświadczenia podpisu pod treścią oświadczenia woli, w razie ujawnienia w księdze wieczystej wymagałaby powtórzenia, co w praktyce pozwala na uproszczenie obrotu, pozwalając na zachowanie niższego poziomu wymagań formalnych przy składaniu oświadczenia woli, jak i na łatwiejsze uzyskanie dowodu możliwego do wykorzystania w postępowaniu wieczystoksięgowym.

Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w uchwale z 8 listopada 2019 r., III CZP 26/19 (…), dokument z podpisem uznanym przez notariusza za własnoręczny (art. 88 pr.not.) jest dokumentem prywatnym z podpisem urzędowo poświadczonym. Podniósł, że na gruncie praktyki notarialnej kształtowanej tradycją i przepisami Prawa o notariacie przyjmuje się, że istnieją dwa rodzaje poświadczenia podpisu. Jeden występuje wówczas, gdy notariusz poświadcza, że osoba złożyła podpis w jego obecności, a drugi wtedy, gdy poświadcza, że w jego obecności osoba uznała podpis za własny (art. 88 w zw. z art. 96 pkt 1 i art. 79 pkt 2 pr.not.). (…) W uchwale tej

Sąd Najwyższy stwierdził też, że nie ma żadnych rzeczowych argumentów przemawiających za tezą, że podpis uznany w obecności notariusza za własny ma mniejszą moc niż podpis w obecności notariusza fizycznie złożony lub zgoła jest tej mocy pozbawiony. Jeżeli podpis na dokumencie nie był złożony w obecności notariusza, to jego następcze uznanie przed notariuszem jest wystarczające.

Obie te postacie notarialnego poświadczenia podpisu mają zatem tożsame skutki, także z perspektywy art. 31 ust. 1 u.k.w.h. Mimo różnic występujących w formułach obu poświadczeń ich rola jest identyczna, bez względu bowiem na treść sporządzanego poświadczenia każde z nich jest wzmianką umieszczoną przez notariusza na dokumencie, że złożony podpis pochodzi od osoby, na którą wskazuje jego treść. (…)

Skoro urzędowe poświadczenie podpisu na dokumencie prywatnym może być dokonane także w innym czasie niż czynność prawna (uchwała SN z 13 maja 2015 r., III CZP 15/15), wymaga rozważenia, czy osoba, która złożyła oświadczenie woli w imieniu osoby prawnej jako członek jej organu, prokurent itp., ale nie jest już umocowana do działania w imieniu tej osoby, nadal może uznać za własny podpis złożony na dokumencie ucieleśniającym daną czynność. W postanowieniu z 29 kwietnia 2015 r., IV CSK 529/14 (…) Sąd Najwyższy na tle art. 31 ust. 1 u.k.w.h. wyjaśnił, że osoba, która przestała pełnić określoną funkcję, może złożyć notarialne oświadczenie potwierdzające autentyczność podpisu na dokumencie sporządzonym w czasie jej urzędowania. Pogląd ten należy podzielić.

Ustawodawca zastrzega z reguły wymóg notarialnego poświadczenia podpisu w sytuacjach, w których konieczna jest jednoznaczna i niebudząca wątpliwości identyfikacja określonej osoby jako autora oświadczenia zawartego w dokumencie. (…) W sytuacji zatem, gdy notariusz poświadcza, że w jego obecności określona osoba uznała podpis za własny, czynność ta odnosi się jedynie do złożenia oświadczenia wiedzy przez tę osobę, weryfikacji jej tożsamości i porównania jej danych osobowych (imienia i nazwiska) z danymi objętymi podpisem. Poświadczając w ten sposób podpis, notariusz stwierdza przede wszystkim tożsamość osoby uznającej podpis za własny, a nie inne jej cechy, jak np. zdolność do czynności prawnych, pełnioną funkcję, czy przysługujące jej prawa. W tym znaczeniu uznanie podpisu za własny ma charakter osobisty. Oznacza to, że dla skutków uznania podpisu za własny istotne znaczenie ma stan faktyczny istniejący w chwili dokonania czynności prawnej (składania oświadczeń woli), a nie w chwili poświadczania podpisu. Natomiast poświadczenie podpisu ze względu na jego osobisty charakter może zostać dokonane również wówczas, gdy powyższy stan faktyczny ulegnie zmianie. Dotyczy to także sytuacji, gdy osoba, której podpis podlega poświadczeniu, nie jest już umocowana do reprezentacji podmiotu dokonującego czynności prawnej. (…)

Wybór i opracowanie: *sędzia NSA Marian Wolanin*
(Biuro Orzecznictwa NSA)

IV. Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne

A. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2026 r. (sygn. akt III OSK 274/23)

Teza: *Samego numeru telefonu, bez informacji dodatkowych, nie można uznać za dane osobowe, których przetwarzanie może skutkować skorzystaniem przez Prezesa UODO z uprawnień przewidzianych w art. 58 ust. 2 lit. g/ rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119 z 4 maja 2016 r.).*

Rozstrzygnięcie:

Naczelny Sąd Administracyjny (...) po rozpoznaniu (...) skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 listopada 2022 r. sygn. akt II SA/Wa 710/22 w sprawie ze skargi C. sp. z o.o. z siedzibą w W. na decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (...) w przedmiocie przetwarzania danych osobowych

oddala skargę kasacyjną.

Z uzasadnienia:

(...) zaskarżoną decyzją organ (...) nakazał spółce wyeliminowanie nieprawidłowości w procesie przetwarzania danych osobowych T.R. poprzez usunięcie jego danych osobowych w zakresie numeru telefonu, przetwarzanych bez podstawy prawnej (...). (...)

Zdaniem Sądu pierwszej instancji nieprawidłowa jest ocena organu, iż spółka, dysponując wyłącznie numerem telefonu przekazanym przez firmę T. sp. z o.o. na potrzeby realizacji akcji marketingowej, przetwarzała dane osobowe uczestnika. (...)

Skargę kasacyjną wniósł organ, zaskarżając powyższy wyrok w całości. (...)

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

(...) W realiach niniejszej sprawy nie ma wątpliwości, że numer telefonu uczestnika nie stanowi danych osobowych o osobie zidentyfikowanej. Z niekwestionowanego stanu faktycznego sprawy wynika bowiem, że spółka, poza numerem telefonu, nie dysponowała żadną inną informacją dotyczącą uczestnika, a zatem bez podejmowania dalszych czynności identyfikacyjnych nie mogła przypisać go do jakiejkolwiek osoby fizycznej.

Zasadnicze znaczenie w sprawie ma kwestia dopuszczalności zakwalifikowania numeru telefonu jako informacji o „możliwej do zidentyfikowania osobie

fizycznej". [Rozporządzenie] RODO w art. 4 pkt 1 definiuje osobę możliwą do zidentyfikowania jako osobę, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora, takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej. W motywie 26 RODO postanowiono, że „[a]by stwierdzić, czy dana osoba fizyczna jest możliwa do zidentyfikowania, należy wziąć pod uwagę wszelkie rozsądnie prawdopodobne sposoby (w tym wyodrębnienie wpisów dotyczących tej samej osoby), w stosunku do których istnieje uzasadnione prawdopodobieństwo, iż zostaną wykorzystane przez administratora lub inną osobę w celu bezpośredniego lub pośredniego zidentyfikowania osoby fizycznej. Aby stwierdzić, czy dany sposób może być z uzasadnionym prawdopodobieństwem wykorzystany do zidentyfikowania danej osoby, należy wziąć pod uwagę wszelkie obiektywne czynniki, takie jak koszt i czas potrzebne do jej zidentyfikowania, oraz uwzględnić technologię dostępną w momencie przetwarzania danych, jak i postęp technologiczny. Zasady ochrony danych nie powinny więc mieć zastosowania do informacji anonimowych, czyli informacji, które nie wiążą się ze zidentyfikowaną lub możliwą do zidentyfikowania osobą fizyczną, ani do danych osobowych zanonimizowanych w taki sposób, że osób, których dane dotyczą, w ogóle nie można zidentyfikować lub już nie można zidentyfikować. Niniejsze rozporządzenie nie dotyczy więc przetwarzania takich anonimowych informacji, w tym przetwarzania do celów statystycznych lub naukowych".

Dane osobowe umożliwiające zidentyfikowanie osoby fizycznej bezpośrednio to takie informacje, które same w sobie inkorporują treść pozwalającą na identyfikację tej osoby, bez konieczności integrowania (łączenia) tych danych z innymi informacjami. *A contrario*, danymi osobowymi umożliwiającymi zidentyfikowanie osoby fizycznej pośrednio będą takie informacje, które w celu identyfikacji tej osoby należy treściowo zespolić z innymi informacjami. Zastrzec przy tym należy, iż nie jest wymagane, aby wszystkie dane umożlwiające zidentyfikowanie danej osoby fizycznej znajdowały się w dyspozycji jednego podmiotu. Potwierdzeniem przyjętych założeń jest treść art. 4 pkt 5 RODO w zw. z motywem 26 RODO. Prawodawca unijny przyjął bowiem, że (…) [spseudonimizowane] informacje, a więc takie, których nie można przypisać do konkretnej osoby fizycznej (art. 4 pkt 5 RODO), należy uznać za informacje o możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej, jeżeli takie przypisanie jest możliwe przy użyciu dodatkowych informacji (motyw 26).

Dla ustalenia pośredniej możliwości identyfikacji osoby fizycznej istotne jest zatem to, czy administrator lub inna osoba (tak w motywie 26) ma możliwość treściowego skorelowania będącej w jego dyspozycji informacji z innymi posiadanymi przez siebie lub inny podmiot informacjami (…) [i utworzenia] w ten sposób zbi[oru] danych identyfikujących daną osobę fizyczną. Za dane osobowe należy (…) [więc] uznać informację, która po połączeniu z innymi informacjami (informacją) pozwala zidentyfikować daną osobę fizyczną albo administratorow[i] tej informacji, albo innemu podmiotowi, którą ją od administratora pozyskał.

(…) Po pierwsze, trzeba przyjąć, że możliwość pośredniej identyfikacji osoby fizycznej odnosi się wyłącznie do takich układów, w których występuje „informacja zasadnicza", która samodzielnie nie stanowi danych osobowych, albowiem bez połączenia jej z innymi informacjami nie identyfikuje osoby fizycznej, oraz „informacje dodatkowe" (taką terminologią posługuje się RODO w art. 4 pkt 5 oraz w motywie 26), które samodzielnie albo po ich treściowym skorelowaniu z „informacja zasadniczą" pozwalają na zidentyfikowanie osoby fizycznej. W pierwszym układzie „informacja zasadnicza" będzie informacją dołączoną do zbioru informacji o zidentyfikowanej osobie fizycznej. Konstytutywną cechą takiej informacji będzie to, że dopiero w zestawieniu z „informacjami dodatkowymi" będzie można przypisać jej cechy identyfikujące. W drugim układzie zarówno „informacja zasadnicza", jak i „informacje dodatkowe" samodzielnie nie identyfikują osoby fizycznej, do której się odnoszą. Dopiero w momencie ich połączenia powstaje zbiór informacji identyfikujących daną osobę fizyczną. Możliwość stworzenia zbioru informacji, w zakres którego wchodzą „informacja zasadnicza" i „informacje dodatkowe", a następnie zidentyfikowania na ich podstawie danej osoby fizycznej ma ten skutek, że „informacja zasadnicza" uzyskuje przymiot danych osobowych.

Po drugie, należy przyjąć, że „informacja zasadnicza" zawsze znajduje się w posiadaniu administratora danych osobowych, natomiast dysponentem „informacji dodatkowych" jest albo również ten administrator, albo „inna osoba" (tak motyw 26 RODO).

Po trzecie, nie ma znaczenia, czy zespolenia „informacji zasadniczej" z „informacjami dodatkowymi" i tym samym identyfikacji danej osoby fizycznej dokonuje administrator – dysponent „informacji zasadniczej", czy inna osoba – dysponent „informacji dodatkowych". Dla przypisania „informacji zasadniczej" przymiotu danych osobowych istotne jest wyłącznie to, czy któryś z tych podmiotów ma możliwość zespolenia jej z „informacjami dodatkowymi" (…) [i stworzenia] w ten sposób zbi[oru] danych identyfikujących konkretną osobę fizyczną.

Po czwarte, ustalenie, czy administrator bądź inna osoba ma możliwość zespolenia „informacji zasadniczej" z „informacjami dodatkowymi", powinno opierać się na przewidzianych w motywie 26 kwantyfikatorach, a zatem uwzględniać „rozsądnie prawdopodobne sposoby", w stosunku do których istnieje „uzasadnione prawdopodobieństwo", iż zostaną wykorzystane w celu bezpośredniego lub pośredniego zidentyfikowania osoby fizycznej. Oznacza to, że o sprofilowaniu „informacji zasadniczej" jako danych osobowych nie decyduje to, czy rzeczywiście posłużyła ona do zidentyfikowania danej osoby fizycznej po uprzednim zespoleniu jej z „informacjami dodatkowymi", tylko to, czy może posłużyć do takiej identyfikacji, uwzględniając racjonalność dostępnych mechanizmów połączenia jej z „informacjami dodatkowymi" oraz prawdopodobieństwo wykorzystania tych mechanizmów przez administratora bądź inną osobę.

Po piąte, o możliwości identyfikacji konkretnej osoby fizycznej na gruncie art. 4 pkt 1 RODO w zw. z motywem 26 RODO można mówić wówczas, gdy do stworzenia zbioru informacji identyfikujących tę osobę, na który składają się „informacja zasadnicza" i „informacje dodatkowe", dochodzi niezależnie od tej osoby. Chodzi o to,

że zgodnie z powołanymi unormowaniami RODO źródłem „informacji dodatkowych" może być wyłącznie administrator albo „inna osoba", nie zaś osoba fizyczna, której identyfikacja jest możliwa przy wykorzystaniu tych informacji. Zatem dla zakwalifikowania określonych informacji do danych osobowych nie może mieć znaczenia możliwość dokonania samoidentyfikacji przez osobę, której dane dotyczą.

Po szóste, zasadnicze znaczenie przy ustaleniu, czy dana osoba fizyczna jest możliwa do zidentyfikowania w rozumieniu art. 4 pkt 1 RODO w zw. z motywem 26 RODO, ma przyjęty sposób rozumienia użytego w tych przepisach przymiotnika „możliwa". (…) „możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna" w rozumieniu art. 4 pkt 1 RODO w zw. z motywem 26 to osoba, w stosunku do której istnieje „możliwość" połączenia dotyczących jej „informacji podstawowej" z „informacjami dodatkowymi" i przez to ustalenia jej tożsamości. „Możliwość" zidentyfikowania danej osoby fizycznej odnosi się więc do samej dostępności zagregowania „informacji podstawowej" z „informacjami dodatkowymi". Nie odnosi się natomiast do rezultatu tej agregacji. Przez „możliwość" zidentyfikowania danej osoby fizycznej należy (…) rozumieć dostępność połączenia „informacji zasadniczej" z „informacjami dodatkowymi", (…) [czego] rezultatem zawsze będzie zidentyfikowanie tej osoby. „Możliwość" zidentyfikowania danej osoby fizycznej nie oznacza (…) [zatem] niepewności co do rezultatów połączenia „informacji zasadniczej" z „informacjami dodatkowymi", ta bowiem jest z założenia wykluczona. Odnosi się ona do dostępności działań integrujących te informacje w celu identyfikacji danej osoby fizycznej. „Możliwa" do zidentyfikowania będzie więc taka osoba fizyczna, w stosunku do której albo administrator, albo „inna osoba" będą posiadali dostęp do połączenia dotyczących (…) [jej] „informacji zasadniczej" i „informacji dodatkowych", w rezultacie czego dojdzie do ustalenia jej tożsamości. Prezentowanych wniosków nie podważają użyte w motywie 26 zwroty: „rozsądnie prawdopodobne sposoby" i „uzasadnione prawdopodobieństwo". W przywołanych zwrotach prawdopodobieństwo, a zatem nie pewność, lecz potencjalność, dotyczy samych metod/form połączenia „informacji zasadniczej" z „informacjami dodatkowymi" oraz potencjalności ich wykorzystania. „Rozsądnie prawdopodobne sposoby" należy więc korelować z racjonalnością każdej z możliwych dla administratora lub „innej osoby" metod integracji „informacji zasadniczej" z „informacjami dodatkowymi". Z kolei „uzasadnione prawdopodobieństwo" odnosić trzeba do przewidywalności skorzystania z tych metod przez te podmioty. Omawiane zwroty stanowią koordynaty dla formułowania ocen co do tego, czy dostępne dla administratora lub „innej osoby" sposoby połączenia „informacji zasadniczej" z „informacjami dodatkowymi" nie są dla tych podmiotów zbyt kosztowne w sensie finansowym, czasowym, infrastrukturalnym etc. w stosunku do efektów (korzyści), jakie spowoduje identyfikacja osoby fizycznej, której te informacje dotyczą. Zaznaczyć przy tym należy, że chodzi oczywiście o sposoby zgodne z prawem. Świadczy to jednoznacznie o tym, że kwalifikacja danej informacji jako umożliwiającej identyfikację danej osoby fizycznej nie opiera się wyłącznie na jej treści, ale również na potencjale konkretnego podmiotu, który nią dysponuje, do połączenia jej z „informacjami dodatkowymi".

Przy takim założeniu należy potwierdzić formułowany w doktrynie pogląd o relatywizacji danych osobowych, który sprowadza się do możliwości różnego kwalifikowania takiej samej informacji z punktu widzenia definicji danych osobowych w zależności od tego, jaki podmiot tę informację przetwarza, jakimi środkami identyfikacji dysponuje, jakie jeszcze inne informacje przetwarza – zob. D. Lubasz, A. Szkurłat, *Relatywizacja pojęcia danych osobowych w świetle orzecznictwa polskich sądów administracyjnych i powszechnych*, „Monitor Prawniczy" 2021, nr 23.

(…) Z przyjętymi wnioskami nie pozostają w sprzeczności tezy powołanego w skardze kasacyjnej wyroku (…) [TSUE] z 19 października 2016 r. *Breyer*, C-582/14 (…). (…) Trybunał rozważał możliwość uznania za dane osobowe adresów IP rejestrowanych przez dostawcę internetowych usług medialnych, w sytuacji gdy dodatkowe informacje pozwalające na identyfikację użytkownika strony internetowej posiada inny podmiot – dostawca usług internetowych. Trybunał jednoznacznie stwierdził, iż taka sytuacja wystąpi jedynie po ustaleniu, że istnieje możliwość połączenia adresu IP z owymi dodatkowymi informacjami będącymi w posiadaniu dostawcy dostępu do Internetu w sposób, który może, racjonalnie rzecz biorąc, zostać zastosowany w celu zidentyfikowania osoby, której dane dotyczą. Trybunał nakazał zbadać, czy dostawca internetowych usług medialnych może zwrócić się do właściwych organów państwowych o pozyskanie informacji identyfikujących użytkownika adresu IP od dostawcy Internetu, w sytuacji gdy doszło do popełnienia przestępstwa – pkt 44–48 wyroku. Trybunał uzależnił więc kwalifikację adresu IP jako danych osobowych od ustalenia, czy istnieje możliwość połączenia go z informacjami dodatkowymi identyfikującymi użytkownika tego adresu. W układzie powołanej sprawy chodziło (…) [zatem] o dostęp do informacji posiadanych przez inny podmiot niż osoba fizyczna podlegająca identyfikacji, a [po]nadto o dostęp, który gwarantuje identyfikację tej osoby, a nie jedynie potencjalność tej identyfikacji zależną od woli tego podmiotu.

W powołanym w skardze kasacyjnej wyroku (…) [TSUE] z 6 listopada 2003 r., C-101/01, ECR 2003/11A/I-12971 (…) [Trybunał] istotnie stwierdził, że „operacja polegająca na zamieszczeniu na stronie internetowej danych różnych osób pozwalających je zidentyfikować za pomocą nazwiska albo innych środków, np. numeru telefonu lub informacji dotyczących ich warunków pracy i sposobów spędzania przez nie wolnego czasu, stanowi «przetwarzanie danych osobowych w całości lub w części w sposób zautomatyzowany» w rozumieniu art. 3 ust. 1 dyrektywy 95/46" – pkt 27 wyroku. Skarżący kasacyjnie pomija jednak, że uczynił to po uprzedniej konkluzji, że termin „dane osobowe", jako wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, odnosi się „bez wątpienia do nazwiska osoby w połączeniu z jej numerem telefonu lub informacjami dotyczącymi jej warunków pracy czy sposobów spędzania przez nią wolnego czasu" – pkt 24 wyroku. Trybunał wprost więc przyjął, że numer telefonu będzie stanowił dane osobowe, jeżeli zostanie połączony z informacjami dodatkowymi, identyfikującymi osobę fizyczną, do której należy.

Przedstawione uwagi odnoszące się do sposobu interpretacji art. 4 pkt 1 RODO znajdują istotne przełożenie w niniejszej sprawie. Na ich podstawie należy bowiem

stwierdzić, że spółka dysponowała wyłącznie numerem telefonu uczestnika, przy czym nie posiadała wiedzy ani co do tego, który z numerów telefonów dostępnych w uzyskanym zbiorze należy do uczestnika, ani że w ogóle którykolwiek z tych numerów należy do uczestnika. Innymi słowy, spółka nie miała informacji pozwalających jej na stwierdzenie, że któryś z posiadanych przez nią numerów należy do uczestnika, (…) [ani] na wyodrębnienie konkretnego numeru telefonu z posiadanego zbioru i przypisanie go uczestnikowi. Spółka przy pomocy posiadanych numerów mogła wykonać połączenie telefoniczne i realizując swoje cele gospodarcze, pozyskać dodatkowe informacje pozwalające skorelować dany numer telefonu z konkretną osobą fizyczną dopiero po jej samoidentyfikacji. (…) do momentu podania przez rozmówcę swoich danych osobowych spółka nie mogła zidentyfikować osoby fizycznej, do której ten numer należy. (…) Spółka nie łączyła informacji w postaci numeru telefonu z dodatkowymi informacjami pozwalającymi zidentyfikować jego właściciela, na podstawie posiadanych przez siebie danych. Nie czyniła tego również w oparciu o dostęp do informacji posiadanych przez inne podmioty. Jedynym dostępnym dla spółki sposobem zidentyfikowania uczestnika jako osoby fizycznej, do której należy posiadany przez nią numer telefonu, był bezpośredni kontakt telefoniczny z wnioskodawcą, w ramach którego mógł on udostępnić dane osobowe, które go identyfikują. Nie można jednak przyjąć, że posiadany przez spółkę numer telefonu uczestnika był „rozsądnie prawdopodobnym sposobem" pozyskania przez nią „informacji dodatkowych" pozwalających na jego identyfikację, albowiem skorzystanie z tego sposobu nie gwarantowało takiego rezultatu. Co więcej, w trakcie rozmowy uczestnik odmówił podania swoich danych osobowych, rozłączył się, co wyłączyło możliwość przypisania mu numeru telefonu, na który zadzwonił konsultant.

(…) dopóki spółka nie miała dostępu do „informacji dodatkowych" pozwalających jej na stwierdzenie, że posiadany numer telefonu należy do uczestnika, nie można przyjąć, że posiadała jego dane osobowe. Sama możliwość wykonania połączenia telefonicznego nie stanowi o możliwości identyfikacji właściciela numeru telefonu, albowiem nie ma żadnej pewności, że dane pozwalające na taką identyfikację zostaną pozyskane. (…) numer telefonu mógłby stanowić dane osobowe przetwarzane przez spółkę dopiero od momentu pozyskania przez nią informacji identyfikujących jego właściciela. Spółka (…) [ani] we własnych zasobach, (…) [ani] w zasobach innych podmiotów, do których miała dostęp, nie posiadała informacji pozwalających przypisać jej konkretny numer telefonu do uczestnika.

Podsumowując: skoro numer telefonu nie pozwalał na zidentyfikowanie konkretnej osoby w oparciu o przypisane jej cechy indywidualne, nie sposób uznać, aby spółka dysponowała danymi osobowymi uczestnika i je przetwarzała. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że spółka nie przetwarzała danych osobowych uczestnika, dlatego nie było podstaw do skorzystania przez Prezesa UODO z uprawnień naprawczych przewidzianych w art. 58 ust. 2 lit. g/ RODO i nakazania spółce usunięcia numeru telefonu uczestnika z jej zbiorów. (…)

Naczelny Sąd Administracyjny miał na uwadze poruszane w skardze kasacyjnej problemy abonentów telefonicznych z ochroną swoich praw związanych z prywatnością. Jednak uciążliwość związana z niechcianymi połączeniami telefonicznymi

wykonywanymi przez telemarke[te]rów/konsultantów (podmiot[y] dysponując[e] tylko numerami telefonów) nie ma wpływu na kwalifikację posiadanych przez te podmioty danych (numerów telefonów) jako niebędących danymi osobowymi w rozumieniu art. 4 ust. 1 RODO. Kwestia ta nie jest objęta ochroną danych osobowych osób fizycznych i wymaga ochrony na gruncie innych gałęzi prawa. Okoliczności niniejszej sprawy nie dają podstaw do zakwalifikowania posiadanego przez spółkę numeru telefonu jako danych osobowych i objęcia uczestnika ochroną wynikając[ą] z przepisów RODO. Dodać tu należy, że sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem i nie rozstrzygają spraw w oparciu o zasady słuszności. (…)

2. Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2026 r. (sygn. akt II OSK 1747/23)

Tezy: *1. Budowa parkingu, którego rozmiary pozwalają na parkowanie powyżej 10 samochodów, wymaga uzyskania pozwolenia na budowę (art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.).*

2. Kryterium pozwalającym odróżnić utwardzenie terenu od parkingu jest cel wykonania inwestycji.

R o z s t r z y g n i ę c i e:

Naczelny Sąd Administracyjny (…) po rozpoznaniu (…) sprawy ze skargi kasacyjnej Wspólnoty Mieszkaniowej (…) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lutego 2023 r. sygn. akt VII SA/Wa 2293/22 w sprawie ze skargi Wspólnoty Mieszkaniowej (…) na postanowienie Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (…) w przedmiocie wstrzymania prowadzenia robót budowlanych

oddala skargę kasacyjną.

Z u z a s a d n i e n i a:

(…) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (…) wstrzymał prowadzenie robót budowlanych polegających na budowie parkingu dla samochodów osobowych (powyżej 10 stanowisk postojowych) (…) bez wymaganego pozwolenia na budowę.

(…) Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (…) utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie. (…)

Wspólnota Mieszkaniowa (…) wniosła do WSA w Warszawie skargę na ww. postanowienie. (…)

(…) WSA w Warszawie oddalił skargę (…).

(…) Zdaniem organów, które Sąd podzielił, wybudowano parking – obiekt budowlany, na budowę którego wymagane było uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę. (…) roboty nie polegały jedynie na wykonaniu utwardzenia terenu (…). (…)

Od powyższego wyroku WSA w Warszawie skargę kasacyjną wniosła Wspólnota Mieszkaniowa (…). (…)

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

(…) Zgromadzony w sprawie materiał dowodowy wskazuje, że Wspólnota nie zrealizowała inwestycji w postaci utwardzenia terenu, która to inwestycja nie wymaga pozwolenia na budowę ani zgłoszenia (art. 29 ust. 4 pkt [4] ustawy – Prawo budowlane), tylko parking, którego rozmiary pozwalają na parkowanie powyżej 10 samochodów (art. 28 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane).

(…) kryterium pozwalającym odróżniać utwardzenie terenu od parkingu jest cel wykonania inwestycji. Z materiału dowodowego wynika, że celem utwardzenia terenu było utworzenie parkingu. Nie wprowadzono żadnych zabezpieczeń, które uniemożliwiałyby parkowanie na tym terenie. Nie ma nawet tablicy informującej, że parkowanie na tym terenie jest niedozwolone. W tej sytuacji twierdzenie, że wykonano jedynie utwardzenie terenu, jest twierdzeniem dowolnym i sprzecznym z zasadami doświadczenia życiowego. (…)

B. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2026 r. (sygn. akt IV SA/Wr 555/25)

Tezy: *1. Referendum lokalne nie może zastąpić procedury uchwalania planu miejscowego, bowiem jego wynik może doprowadzić do rozwiązań sprzecznych z przepisami uwzględnianymi przy sporządzaniu planu (np. dotyczącymi uzgodnień, opinii).*

2. Dopuszczenie referendum w sprawach planowania przestrzennego doprowadziłoby do kolizji ze szczególnymi formami konsultacji społecznych w ramach procedury planistycznej uregulowanymi w art. 17 pkt 11 i 13 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.) oraz art. 6e ust. 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 317 ze zm.).

R o z s t r z y g n i ę c i e:

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (…) po rozpoznaniu (…) sprawy ze skargi K.G., K.J., M.S., J.J., K.K., M.G., J.Ł., T.P., T.H., W.B.O. i N.Ł. na uchwałę Rady Gminy Pęcław z dnia 11 września 2025 r. nr XI/64/25 w przedmiocie odrzucenia wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego

oddala skargę w całości

Z u z a s a d n i e n i a:

Zaskarżoną uchwałą (…) Rada Gminy (…) odrzuciła wniosek o przeprowadzenie referendum gminnego na terenie Gminy Pęcław z następującym pytaniem: „Czy jesteś za budową farm wiatrowych na terenie Gminy Pęcław?" z wariantami do wyboru: „TAK" lub „NIE". (…)

W skardze do WSA we Wrocławiu inicjatorzy zaskarżyli ww. uchwałę w całości (…). (…)

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

(…) na właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego nałożony został obowiązek niezwłocznego podjęcia czynności w celu realizacji wyniku referendum, jeżeli zakończy się wynikiem rozstrzygającym w sprawie poddanej pod referendum, co wynika z treści art. 65 u.r.l. [ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym]. Nie można też z tego powodu uznać, że referendum lokalne ma charakter wyłącznie opiniodawczy czy konsultacyjny, a nie rozstrzygający (…) (por. wyrok WSA w Gliwicach z 10 grudnia 2018 r., IV SA/Gl 759/18).

(…) zgodnie z art. 6 ust. 1–2 u.s.g. [ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym] do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w tych sprawach należy do gminy. Według art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy ładu przestrzennego. Z przepisem tym koresponduje art. 3 ust. 1 u.p.z.p. [ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym], stanowiący, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Z kolei ustalanie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania następuje – co do zasady – w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku, zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 u.p.z.p., określenie sposobów zagospodarowania przestrzennego i warunków zabudowy następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania (…) [terenu], wydanej przez wójta, burmistrza i prezydenta miasta. (…) stosownie do art. 3 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (…) lokalizacja elektrowni wiatrowej następuje wyłącznie na podstawie planu miejscowego.

Uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do wyłącznej właściwości rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g.). Oznacza to, że do wyłącznej kompetencji tego organu należy również kwestia lokalizacji elektrowni wiatrowej.

(…) rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalanie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o przeznaczeniu i określania warunków zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy. To tzw. władztwo planistyczne jest jednak ograniczone nie tylko przez normy zawarte w poszczególnych aktach administracyjnego prawa materialnego (prawo ochrony środowiska, ochrony zabytków, ochrony przyrody), ale również przez normy zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Procedura sporządzania miejscowego planu jest rozbudowana i sformalizowana, a zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powoduj[ą] nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Organem właściwym do sporządzenia projektu planu miejscowego jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) zgodnie z art. 15 u.p.z.p. W sporządzaniu projektu planu biorą udział organy innych jednostek samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej.

Część z tych organów wydaje niewiążące opinie, ale z kolei wydawane przez inne organy uzgodnienia mają charakter wiążący i tylko pozytywne stanowisko organu jest warunkiem uchwalenia aktu planistycznego w danej postaci (art. 23 i 24 u.p.z.p.).

(…) u.p.z.p. zapewnia też udział czynnika społecznego w procesie sporządzania i uchwalania planu miejscowego. Społeczeństwo jest powiadamiane, w sposób wskazany w ustawie, o podjęciu procedury planistycznej i w toku postępowania każdy może składać wnioski i uwagi, które muszą być przez organ sporządzający projekt planu rozpatrzone. Organ jest również zobowiązany do zorganizowania dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami, co przesądza treść art. 17 pkt 11 i 13 u.p.z.p. W szczególności ogłasza, w sposób określony w art. 8h ust. 1 u.p.z.p., o rozpoczęciu konsultacji społecznych, przeprowadza konsultacje społeczne, a następnie wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z tych konsultacji. Przy tym formami konsultacji społecznych są: 1) zbieranie uwag; 2) spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego; 3) spotkania plenerowe lub spacery studyjne, zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego; 4) ankiety lub geoankiety; 5) wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta (art. 8i ust. 1 u.p.z.p.).

(…) dodatkowe mechanizmy gwarantujące partycypację społeczności lokalnej w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych przewidują przepisy u.e.w. [ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych]. Według art. 6e ust. 1 u.e.w. wójt, burmistrz albo prezydent miasta gminy, w której jest lokalizowana elektrownia wiatrowa:

• w terminie 30 dni od dnia podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, na podstawie którego ma być lokalizowana elektrownia wiatrowa, organizuje co najmniej jedno spotkanie otwarte w formie spotkania bezpośredniego oraz co najmniej jedno spotkanie otwarte prowadzone za pomocą środków porozumiewania się na odległość, umożliwiających zabieranie głosu, zadawanie pytań i składanie uwag przez jednoczesną transmisję obrazu i dźwięku oraz zadawanie pytań i składanie uwag w formie zapisu tekstowego (pkt 1);

• ogłasza w sposób określony w art. 8h ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym o rozpoczęciu konsultacji społecznych projektu planu miejscowego, na podstawie którego ma być lokalizowana elektrownia wiatrowa, co najmniej 14 dni przed dniem rozpoczęcia konsultacji społecznych i prowadzi te konsultacje przez okres co najmniej 60 dni, jednak nie dłuższy niż 90 dni, z wykorzystaniem form, o których mowa w art. 8i ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z tym że organizuje co najmniej jedno spotkanie otwarte w formie spotkania bezpośredniego oraz co najmniej jedno spotkanie otwarte prowadzone za pomocą środków porozumiewania się na odległość, umożliwiających zabieranie głosu, zadawanie pytań i składanie uwag przez jednoczesną transmisję obrazu i dźwięku oraz zadawanie pytań i składanie uwag w formie zapisu tekstowego (pkt 2);

• przekazuje wójtom, burmistrzom albo prezydentom miast gmin pobliskich informację o ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 2, w terminie 3 dni od dnia ogłoszenia,

oraz informacje o terminach spotkań otwartych, o których mowa w pkt 1 i 2, niezwłocznie po ustaleniu tych terminów (pkt 4).

Konsekwentnie, zmiana planu miejscowego, w następstwie której przewidziano by możliwość lokalizacji elektrowni wiatrowych, następuje w takim samym trybie, co wynika z treści art. 27 u.p.z.p.

(…) uznanie dopuszczalności wniosku referendalnego odnoszącego się do formułowania założeń planistycznych sprzeciwiałoby się obowiązującym przepisom u.p.z.p., które w szczegółowej procedurze, przyznając uprawnienie do rozstrzygania tej kwestii organowi uchwałodawczemu, gwarantują udział lokalnego społeczeństwa w ściśle określonych formach, wśród których nie wymienia się referendum lokalnego. Istotne bowiem jest, że co do zasady planowanie przestrzenne nie jest wyłącznie sprawą lokalną, a więc co do zasady nie można dopuścić w tego rodzaju sprawach rozstrzygnięć w drodze referendum. Dopuszczenie referendum w sprawach planowania przestrzennego oznaczałoby możliwość wykluczenia przez społeczność lokalną dopuszczalności realizacji na obszarze gminy inwestycji o znaczeniu ponadlokalnym. Z przepisów u.p.z.p. wynika zatem, że uchwalenie planu miejscowego nie jest wyłącznie sprawą o znaczeniu lokalnym. W związku z tym wniosek o przeprowadzenie referendum, którego ewentualny rozstrzygający wynik zobowiązywałby organy gminy do przyjęcia w planie miejscowym określonych ustaleń, prowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem. Powoduje bowiem, że w tym akcie, w zakresie, jaki wynika z rozstrzygającego wyniku referendum, nie są uwzględnian[e] ponadlokalne uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego. Może się bowiem okazać, że ustalenie wprowadzone do planu miejscowego na skutek rozstrzygającego wyniku referendum będzie sprzeczne ze stanowiskiem organów uzgadniających lub opiniujących projekt tego aktu przed jego uchwaleniem. Oznaczałoby to, że te uzgodnienia i op[i]nie nie mają w procedurze uchwalenia planu żadnego znaczenia, co jest sprzeczne z prawem (por. wyroki NSA: z 20 września 2016 r., II OSK 1709/16; z 16 kwietnia 2024 r., III OSK 2509/23; z 20 marca 2014 r., II OSK 344/14, oraz wyrok WSA w Opolu z 30 października 2025 r., I SA/Op 440/25).

(…) referendum lokalne nie może zastąpić procedury uchwalania planu miejscowego, bowiem jego wynik może doprowadzić do rozwiązań sprzecznych z przepisami uwzględnianymi przy sporządzaniu planu (np. byłby sprzeczny z uzgodnieniami, opiniami).

(…) dopuszczenie możliwości przeprowadzania referendum lokalnego w omawianej kwestii doprowadziłoby do kolizji z powołanymi wyżej szczególnymi formami konsultacji społecznych w ramach procedury planistycznej (por. art. 17 pkt 11 i 13 u.p.z.p. oraz art. 6e ust. 1 u.e.w.).

(…) nie rozstrzyga się w drodze referendum spraw, w stosunku do których ustawa przewiduje obligatoryjne konsultacje. To stanowisko należy odnieść przede wszystkim do rozpatrywanej sytuacji, gdy współudział członków wspólnoty gminnej w procesie wydawania aktu normatywnego przez organy samorządowe poprzez konsultacje zapewniają ww. instytucje prawne. W takim wypadku referendum jest po prostu zbędne. Inne stanowisko prowadziłoby do pozbawienia konsultacji

przewidzianych w art. 17 pkt 11 i 13 u.p.z.p. oraz art. 6e ust. 1 u.e.w. jakiegokolwiek znaczenia prawnego (por. wyrok NSA z 14 stycznia 2014 r., II OSK 2988/13).

(…) wypada zaakcentować następstwa prawne określone w art. 65 u.r.l. Gdyby bowiem referendum, którego dotyczy sprawa, zakończyło się wynikiem rozstrzygającym, to organ stanowiący gminy byłby zobowiązany uchwalić plan miejscowy, w którym musiał[by] zamieścić ustalenie dotyczące kwestii lokalizowania elektrowni wiatrowych. Takie ustalenie musiałoby się znaleźć w uchwalonym planie miejscowym, niezależnie od tego, czy byłoby to zgodne ze stanowiskiem innych organów i podmiotów niż organy gminy, biorących udział w tworzeniu tych aktów prawnych, czy też z wynikiem konsultacji społecznych przeprowadzonych na podstawie art. 17 pkt 11 i 13 u.p.z.p. oraz art. 6e ust. 1 u.e.w. A zatem wniosek o przeprowadzenie referendum lokalnego, którego ewentualny rozstrzygający wynik zobowiązywałby organy gminy do przyjęcia w aktach planistycznych określonych ustaleń, prowadziłby do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem.

(…) przyjęta wykładnia prawa nie narusza art. 170 Konstytucji RP. W uzasadnieniu powołanego w skardze wyroku TK z 26 lutego 2003 r., K 30/02 zawarto stwierdzenie, z którego wynika, że przewidziane w tym przepisie prawo nie ma charakteru absolutnego. Trybunał wskazał, że zasada bezpośredniego wyrażania woli przez mieszkańców nie może prowadzić do zniesienia instytucji przesądzających o funkcjonowaniu demokracji pośredniej na poziomie lokalnym, a tym samym nie może prowadzić do zniesienia zadań i obowiązków oraz kompetencji organów stanowiących i wykonawczych (…) [jednostek samorządu terytorialnego]; zwłaszcza tam, gdzie w grę wchodzi ich wyłączność kompetencyjna, oraz że mieszkańcy mogą wyrażać swą wolę bezpośrednio w drodze referendum tylko w sprawach zasadniczych dla tego samorządu, a zarazem takich, które nie są stałym, powtarzalnym, bieżącym wykonywaniem zadań. W związku z tym ostatnim stwierdzeniem należy zauważyć, że planowanie przestrzenne jest stałym, powtarzalnym i bieżącym wykonywaniem zadań przez organy gminy. Co do zasady następuje ono poprzez uchwalanie studium i planów miejscowych, a w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zatem wykładnia prawa, która prowadzi do wyłączenia w tego rodzaju sprawach możliwość[ci] przeprowadzenia referendum, nie jest sprzeczna z Konstytucją RP (por. wyrok NSA z 20 września 2016 r., II OSK 1709/16). (…)

Wybór: sędziowie NSA:
Małgorzata Korycińska, Jan Rudowski, Jerzy Siegień
(Naczelny Sąd Administracyjny)
Opracowanie: *dr hab. Marcin Wiącek prof. UW*
(Uniwersytet Warszawski)

V. Glosy

Prof. dr hab. Joanna Kolanowska
[Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Instytut Badań Prawnoporównawczych i Interdyscyplinarnych, Zakład Komparatystyki Postępowania Administracyjnego; sędzia NSA;
ORCID: 0000-0003-2773-6651]

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2025 r. (sygn. akt II GSK 379/22)

Streszczenie: Glosa stanowi komentarz do orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym poruszono dwa problemy. Pierwszy dotyczy dostępu organizacji społecznej do postępowania administracyjnego prowadzonego w sprawie koncesji na wydobywanie węgla. Drugi dotyczy legitymacji skargowej i katalogu podmiotów uprawnionych do udziału w sprawie kontroli sądowej postanowienia o odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału we wspomnianym postępowaniu koncesyjnym. Autorka wyraziła pogląd, zgodnie z którym ograniczenie legitymacji procesowej w postępowaniu administracyjnym polegające na przyznaniu prawa do wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w tym postępowaniu organizacji społecznej jedynie tej organizacji nie oznacza, że strona tego postępowania jest wykluczona z uregulowanego w art. 33 § 1 p.p.s.a. katalogu uczestników postępowania sądowoadministracyjnego uruchomionego skargą tej organizacji.

Słowa klucze: postępowanie administracyjne, organizacja społeczna, legitymacja skargowa, uczestnik postępowania sądowoadministracyjnego

Teza:

Skoro wnioskodawca – strona postępowania o udzielenie koncesji na wydobywanie węgla – nie ma prawa wniesienia skargi na postanowienie rozstrzygające zażalenie organizacji społecznej, złożone na podstawie art. 31 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, nie jest on uczestnikiem postępowania sądowoadministracyjnego w rozumieniu art. 33 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

1. Wprowadzenie

W sprawie zakończonej glosowanym wyrokiem[1] poruszono dwa interesujące problemy. Pierwszy dotyczy dostępu organizacji społecznej do postępowania administracyjnego prowadzonego w sprawie koncesji na wydobywanie węgla. Nie został on jednak poddane analizie Naczelnego Sądu Administracyjnego z uwagi

[1] LEX nr 3934722.

na wrażony przez Sąd pogląd w zakresie drugiego, ważkiego zagadnienia. Odnosi się ono do legitymacji skargowej i katalogu podmiotów uprawnionych do udziału w sprawie kontroli sądowej postanowienia o odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału we wspomnianym postępowaniu koncesyjnym. Na nieco dalszym planie pozostaje kwestia oceny skutków prawnych uruchomienia sądowego postępowania odwoławczego przez podmiot, którego udział w tym postępowaniu Naczelny Sąd Administracyjny uznał za niedopuszczalny.

W glosowanym wyroku stwierdzono, że wnioskodawcy – stronie postępowania o udzielenie koncesji na wydobywanie węgla – nie przysługuje prawo wniesienia skargi na postanowienie rozstrzygające zażalenie organizacji społecznej wniesione na podstawie art. 31 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[2], *ergo* – nie może się on stać uczestnikiem postępowania sądowoadministracyjnego w oparciu o art. 33 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[3]. Sąd ocenił dalej, że wniesiona przez taki podmiot skarga kasacyjna jest niedopuszczalna, co doprowadziło NSA do konkluzji o obowiązku jej oddalenia.

2. Istota rozpoznawanej przez NSA sprawy

Glosowany wyrok zapadł w wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej wniesionej przez przedsiębiorcę – wnioskodawcę postępowania koncesyjnego prowadzonego przez Ministra Klimatu i Środowiska. Organ ten w drodze wydanego na podstawie art. 31 § 2 k.p.a. postanowienia odmówił organizacji społecznej udziału w postępowaniu koncesyjnym, odwołując się do art. 33 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze[4]. W uzasadnieniu tego postanowienia wskazano, że skoro postępowanie koncesyjne było poprzedzone postępowaniem w przedmiocie oceny oddziaływania na środowisko, zakończonym decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu, to znaczy, że organizacja społeczna miała możliwość w nim udziału. Wyrokiem z 12 października 2021 r., VI SA/Wa 1849/21[5] Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na skutek skargi organizacji społecznej uchylił postanowienie Ministra Klimatu i Środowiska, uznał bowiem, że wydano je z naruszeniem reguł wykładni art. 33 p.g.g. oraz art. 11 ust. 1 i 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2021 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko[6]. Sąd pierwszej instancji przyjął, że droga odwoławcza skarżącej organizacji w sprawie decyzji środowiskowej może być iluzoryczna, dlatego że decyzji tej nadawany jest rygor natychmiastowej wykonalności. Zobowiązał ponadto organ do ustalenia, czy w tej sprawie organizacja należy do podmiotów, o których mowa we wspomnianych przepisach dyrektywy, i do zweryfikowania

[2] Dz.U. z 2025 r. poz. 1691; dalej: k.p.a.
[3] Dz.U. z 2026 r. poz. 143; dalej: p.p.s.a.
[4] Dz.U. z 2020 r. poz. 1064 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2026 r. poz. 69; dalej: p.p.g.
[5] Wszystkie orzeczenie sądów administracyjnych powołane w glosie są dostępne w CBOSA.
[6] Dz.Urz. UE L 2012.26.1; dalej: dyrektywa 2011/92/UE.

tego, czy miała ona zapewniony realny udział w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. W postępowaniu przed WSA w Warszawie przedsiębiorcy – wnioskodawcy w postępowaniu koncesyjnym przyznano z urzędu status uczestnika postępowania sądowoadministracyjnego. Podmiot ten wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu pierwszej instancji, zarzucając mu błędną wykładnię przepisów art. 31 § 2 k.p.a., art. 33 p.g.g. oraz art. 11 ust. 1 i 3 dyrektywy 2011/92/UE. Zaakcentował, że postępowanie koncesyjne zostało poprzedzone decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, wydaną w postępowaniu z udziałem społeczeństwa. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną uczestnika postępowania. Nie oceniał jednak zarzutów środka odwoławczego pod względem merytorycznym, uznał bowiem, że jest on niedopuszczalny. W uzasadnieniu komentowanego orzeczenia zwrócono uwagę na to, że w świetle art. 141 § 1 k.p.a. zażalenie na postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym przysługuje tylko wtedy, gdy przepis wyraźnie tak stanowi. Zaskarżalność postanowień wydawanych w kwestii dostępu organizacji społecznej do postępowania ograniczona została tylko do tych, których przedmiotem jest odmowa wszczęcia postępowania lub odmowa dopuszczenia tego podmiotu do udziału w postępowaniu, przy czym zażalenie przysługuje wyłącznie tejże organizacji społecznej. Konsekwentnie przyjął, że prawo do wniesienia skargi na postanowienie organu odwoławczego służy jedynie organizacji społecznej; prawa tego pozbawiona jest zatem strona postępowania koncesyjnego. Odwołując się dalej do art. 33 § 1 p.p.s.a., ocenił, że przedsiębiorca ubiegający się o przyznanie koncesji nie należy do kręgu uczestników postępowania. W ocenie NSA zakres tego przepisu ograniczony jest do podmiotów, które z mocy własnego wyboru rezygnują z wniesienia skargi, i nie obejmuje tych, które takim prawem w ogóle nie dysponują. Naczelny Sąd Administracyjny w konkluzji stwierdził, że skarga kasacyjna wnioskującego o przyznanie koncesji przedsiębiorcy była niedopuszczalna i podlegała oddaleniu.

3. Komentarz do stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego

Poglądu przyjętego w glosowanym wyroku nie sposób podzielić, choć nie wszystkie elementy zaprezentowanej w tym orzeczeniu argumentacji wydają się nietrafne. Naczelny Sąd Administracyjny – jak już zasygnalizowano – oddalił skargę kasacyjną, gdyż uznał ją za niedopuszczalną, stwierdzając to wprost w punkcie 11 uzasadnienia wyroku. Stanowisko to jawi się jako trudno zrozumiałe, dlatego że dostrzeżenie stanu niedopuszczalności skargi kasacyjnej obliguje NSA do jej odrzucenia, o czym przesądza art. 180 p.p.s.a.

Wśród przyczyn odrzucenia skargi kasacyjnej, bez wzywania do usunięcia jej braków, w orzecznictwie NSA wymienia się m.in. niezłożenie wniosku o sporządzenie i doręczenie uzasadnienia zaskarżonego wyroku[7], sporządzenie skargi kasacyjnej przez podmiot niebędący profesjonalnym pełnomocnikiem[8], a także

[7] Zob. postanowienie NSA z 18 listopada 2016 r., II FZ 728/16, LEX nr 2170328.
[8] Zob. postanowienie NSA z 10 kwietnia 2014 r., I OZ 278/14, LEX nr 1461342.

wniesienie jej przez osobę niebędącą stroną postępowania[9]. W ostatnim z wymienionych orzeczeń zwrócono jednak celnie uwagę na to, że przypadek braku legitymacji do wniesienia skargi kasacyjnej nie wchodzi w grę w sytuacji, gdy podmiot ten został zaliczony przez sąd pierwszej instancji do katalogu stron postępowania. Jeżeli zatem sąd pierwszej instancji zakwalifikował dany podmiot jako stronę (bądź uczestnika) postępowania, podmiot ten jest legitymowany do uruchomienia kontroli instancyjnej wydanego orzeczenia sądowego. Wniesiona przez niego skarga kasacyjna nie może wobec tego podlegać odrzuceniu.

Daje się zaobserwować, że w motywy glosowanego orzeczenia wkradła się aż podwójna sprzeczność. Z jednej strony NSA ocenił skargę kasacyjną jako niedopuszczalną, a z drugiej strony rozpoznał ją merytorycznie – i wydał wyrok o oddaleniu środka odwoławczego. Z zarzutami skargi kasacyjnej się jednak nie rozprawiono na skutek wyrażonego stanowiska o braku legitymacji skargowej uczestnika postępowania wnoszącego skargę kasacyjną. Tego rodzaju rozwiązania ustawa procesowa nie przewiduje, bo – jak już zasygnalizowano – skoro WSA w Warszawie potraktował ubiegającego się o udzielenie koncesji przedsiębiorcę jako uczestnika postępowania, to należało status ten konsekwentnie respektować także na etapie postępowania kasacyjnego. W rezultacie wniesiona przez niego skarga kasacyjna powinna zostać rozpoznana, o ile nie dopatrzono się innych jej nieusuwalnych wad. Tymczasem w tej sprawie nie tylko nie rozpoznano zarzutów skargi kasacyjnej, pomimo że została oddalona, ale zakwestionowano przymiot uczestnika postępowania i przysługujące mu prawa procesowe do żądania przeprowadzenia kontroli instancyjnej.

Przypomnieć należy, że poszczególne instytucje postępowania stanowią odpowiedź na określone sytuacje występujące w nim, ale funkcjonują one nie w próżni, lecz w powiązaniu z innymi, tworząc spójny ciąg procesu sądowego. Marian Waligórski rozpatrywał go z perspektywy elementów składowych oraz jego ruchu, wskazując, że „w pierwszym przypadku mamy do czynienia ze statyką, w drugim zaś z dynamiką mechanizmu”[10]. Unormowania poświęcone podmiotom postępowania wspomniany autor zaliczał do kategorii elementów statycznych. To od ich aktywności zależą kolejne etapy dynamiki postępowania – wszczęcie, rozwój i zakończenie. Daje się zaobserwować, że prawidłowym rozpoznaniem punktów statycznych determinowana jest poprawność ruchu procesu, w tym jego ważność. Ograniczenie przez sąd prawa dostępu do postępowania podmiotowi, któremu prawo to przysługuje, stanowi bowiem jego wadę kwalifikowaną, której wystąpienie przesądza o nieważności postępowania. Można się zatem zastanawiać, czy w tej sytuacji nie została spełniona przesłanka nieważności postępowania, o której mowa w art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. Wprawdzie skarżący przedsiębiorca formalnie został dopuszczony do postępowania kasacyjnego, ale w rzeczywistości jego w nim udział okazał się iluzoryczny, gdyż wniesiony przez niego środek odwoławczy nie został w istocie rozpoznany.

---

[9] Zob. wyrok NSA z 17 lipca 2018 r., II OSK 2068/16, LEX nr 2575087.

[10] M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu*, Warszawa 1947, s. 32–33.

Niezależnie od tego pochylić się wypada nad problemem dostępu wnioskującego o udzielenie koncesji przedsiębiorcy, czy szerzej – podmiotu pozbawionego legitymacji skargowej, do postępowania sądowoadministracyjnego, uruchomionego wobec aktu stosowania prawa wydanego w postępowaniu, w którym temu podmiotowi przysługiwał status strony postępowania. Zainicjowane wnioskiem organizacji społecznej postępowanie o dopuszczenie do udziału w postępowaniu toczącym się z udziałem innego podmiotu jako strony ma zawsze charakter wpadkowy, a zatem akcesoryjny względem postępowania w sprawie głównej. Strona tego postępowania nie traci więc swego statusu tylko dlatego, że udział swój zgłosiła organizacja społeczna. Takiej konkluzji nie uzasadnia zwłaszcza ograniczenie podmiotowe prawa wniesienia zażalenia na postanowienie odmowne wyłącznie do organizacji społecznej. Niezaskarżalność postanowienia w przedmiocie wniosku organizacji społecznej dla strony postępowania nie oznacza, że nie może ona prezentować swojego stanowiska w przedmiocie tego wniosku, w szczególności podnosić argumentów przemawiających za jego uwzględnieniem bądź oddaleniem; ma oczywiście prawo zapoznawać się z pismami wnoszonymi przez organizację społeczną i wydawanymi postanowieniami. Toteż strona postępowania ma pełne prawa procesowe również w postępowaniu incydentalnym, w którym jedyne ograniczenie sprowadza się do braku prawa zaskarżania postanowień. Można się zastanawiać, czy ograniczenie to obowiązuje także w na etapie inicjowania sądowej kontroli administracji, czy też nie, i czy strona postępowania głównego jest legitymowana do wniesienia skargi[11].

Niezależnie od oceny w tym zakresie, jest pewne, że strona postępowania administracyjnego zachowuje pozostałe prawa procesowe. W szczególności wciąż legitymuje się interesem prawnym w sprawie, co w zasadzie automatycznie przesądza o jej prawie udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym zainicjowanym przez inny, uprawniony do tego podmiot. A zatem powody, dla których nie wnosi ona skargi w rozumieniu art. 33 § 1 p.p.s.a., są dla przysługującego jej statusu uczestnika postępowania obojętne. Przepis powodów takiej sytuacji nie rozróżnia, stanowi jedynie o niewniesieniu skargi. To zaś może być konsekwencją albo określonego zaniechania, w tym nieusunięcia braków formalnych skargi, albo braku stosownego uprawnienia. Nie można więc braku formalnego uprawnienia do wniesienia określonej kategorii skargi utożsamiać z brakiem prawa do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jeżeli takie zostanie uruchomione.

Analogiczna kwestia stanowiła przedmiot rozważań NSA, który w wyroku z 12 października 2005 r., II OSK 107/05[12] przyjął, że „Fakt, iż (…) [osoba brała udział w postępowaniu administracyjnym, co więcej – była ona z mocy decyzji organu pierwszej instancji zobowiązana do wykonania określonych czynności, a nie złożyła odwołania] od ww. decyzji i nie brała udziału w postępowaniu odwoławczym (decyzja ostateczna nie została jej doręczona), nie przesądza, iż nie powinna brać

[11] Zob. Z. Kmieciak, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 254 i n.

[12] LEX nr 201329.

udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym w charakterze uczestnika". Pogląd ten znalazł rozwinięcie w wyroku NSA z 4 sierpnia 2009 r., II OSK 718/09[13], w którym wyjaśniono, że pojęcie „postępowanie administracyjne", które zawarto w art. 33 § 1 p.p.s.a., należy rozumieć szeroko – jako „postępowanie przed organem administracji publicznej", a „warunek wzięcia udziału w postępowaniu administracyjnym spełniają zarówno podmioty, które uczestniczyły w tym postępowaniu w obu instancjach, jak i osoby, których udział był ograniczony do uczestnictwa w postępowaniu pierwszoinstancyjnym albo odwoławczym". Skoro uczestnikiem postępowania sądowoadministracyjnego jest ten, kto brał udział choćby na jednym tylko etapie postępowania administracyjnego, to niewątpliwie w tej kategorii mieści się podmiot, który jest stroną postępowania administracyjnego, a sądowa kontrola odnosi się jedynie do kwestii wpadkowej. Postępowanie dotyczące udziału organizacji społecznej ma charakter incydentalny w sprawie o udzielenie koncesji. Wobec tego przyjąć należy, że przedsiębiorca ubiegający się o udzielenie koncesji należy do katalogu uczestników postępowania sądowego w sprawie kontroli legalności postanowienia w przedmiocie dopuszczenia do udziału w postępowaniu koncesyjnym organizacji społecznej. Warto także zauważyć, że w innych, podobnych pod względem stanu faktycznego i prawnego sprawach NSA nie dopatrzył się uchybienia w dopuszczeniu w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji wnioskującego o udzielenie koncesji do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym[14]. W ostatnim z cytowanych orzeczeń (II GSK 590/22) zwrócono trafnie uwagę na to, że skoro strona postępowania administracyjnego może – w odwołaniu od decyzji, na podstawie art. 142 k.p.a. – kwestionować prawidłowość postanowienia o dopuszczeniu organizacji społecznej do postępowania, to znaczy, że ustawodawca nie zamierzał wyłączyć takiego uprawnienia strony *per se*. Odwołując się do celu regulacji, NSA we wspomnianym wyroku ocenił, że tym bardziej prawo to może być realizowane w toku sądowej kontroli, i opowiedział się za zachowaniem legitymacji skargowej strony postępowania administracyjnego w tym zakresie.

Należy przypomnieć, że zagwarantowanie członkom zainteresowanej społeczności udziału w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu ochrony środowiska wynika z przepisów art. 11 ust. 1 i 3 dyrektywy 2011/92/UE oraz art. 9 ust. 2 i 3 konwencji z Aarhus[15]. Wykładnia tych przepisów nie powinna jednak prowadzić do wyników sprzecznych z wywodzoną z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[16] zasadą równości broni procesowej, stanowiącą komponent zasady rzetelnego procesu. Równe traktowanie stron postępowania należy

[13] LEX nr 555889.

[14] Zob. wyroki NSA: z 15 października 2024 r., II GSK 1051/21, LEX nr 3810826; z 20 marca 2025 r., II GSK 818/22, LEX nr 3855701. Kontynuacja tego poglądu znalazła wyraz w wyroku NSA z 9 października 2025 r., II GSK 590/22, LEX nr 3951964.

[15] Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r., Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.

[16] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

do elementów kontradyktoryjności postępowania[17]. Sądzić należy, że równe traktowanie poszczególnych podmiotów postępowania dotyczy w szczególności dostępu do procesu i aktywnego w nim udziału[18]. Wynikające z charakteru sądowej kontroli administracji pewne elementy zróżnicowania w obrębie pozycji procesowej poszczególnych kategorii podmiotów postępowania nie oznacza jednak dowolności w tym zakresie. O ile bowiem katalog uprawnień procesowych organu i organizacji społecznej – względem skarżącego – może doznawać pewnych ograniczeń, i to już w fazie uruchomienia postępowania sądowego, o tyle uprzywilejowanie tych podmiotów na tle sytuacji skarżącego nie wydaje się dopuszczalne. Istota sądowej kontroli administracji polega przecież na udzieleniu ochrony prawnej jednostce w sporze z organem administracji. Na taką perspektywę wskazuje także analiza punktu B.2 lit. a/ zdanie drugie rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 15 grudnia 2004 r. nr Rec(2004)20[19], ujmującego dostęp do sądu administracyjnego dla innych niż legitymujący się interesem prawnym skarżący podmiotów jako rozwiązanie dodatkowe, pozostawione swobodnej decyzji legislacyjnej poszczególnych państw. Kwestia ta – w związku z ewolucją systemu prawnego i wejściem w życie m.in. konwencji z Aarhus – musi obecnie być postrzegana nie z perspektywy uprawnienia, ale obowiązku państwa strony tej umowy międzynarodowej. Niemniej jednak nie można jej absolutyzować w tym sensie, że konsekwencją przyznania uprawnień podmiotom nieposiadającym interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym nie powinno być wyeliminowanie dostępu do sądowej kontroli dla strony postępowania administracyjnego.

W moim przekonaniu wszelka przewaga procesowa jakiegokolwiek podmiotu nad legitymującym się interesem prawnym skarżącym jawi się jako rozwiązanie niedopuszczalne. Wobec tego uważam, że dostęp do procesu sądowego nie może być gorszy dla wnioskodawcy uruchamiającego postępowanie koncesyjne niż dla podmiotów, których udział w postępowaniu może mieć charakter wyłącznie akcesoryjny (zależny od inicjatywy ubiegającego się o udzielenie koncesji przedsiębiorcy). Potrzeba zachowania równowagi uprawnień procesowych przysługujących poszczególnym aktorom postępowania sądowego skłania zatem do postawienia tezy, zgodnie z którą we wszczętym ze skargi organizacji społecznej postępowaniu sądowoadministracyjnym w przedmiocie kontroli legalności postanowienia o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu administracyjnym tej organizacji stronie postępowania administracyjnego przysługuje status uczestnika postępowania

---

[17] Zob. J. Matras, *Standard „równości broni" w postępowaniu w przedmiocie tymczasowego aresztowania*, „Prokuratura i Prawo" 2009, nr 3, s. 8–9; zob. też: M. Wąsek-Wiaderek, *Zasada równości stron w polskim procesie karnym w perspektywie prawnoporównawczej*, Kraków 2003; W. Piątek, *Zasada równości stron postępowania sądowoadministracyjnego*, PiP 2020, z. 4, s. 24–41.

[18] Zob. na ten temat np. Z. Kmieciak, *Problemy i wyzwania partycypacji w postępowaniu administracyjnym*, w: *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2017, s. 17 i n.

[19] Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts (Adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004); zob. na ten temat J. Chlebny, *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, PiP 2005, z. 12, s. 21–33.

sądowego, niezależnie od tego, czy była ona legitymowana do zaskarżenia wspomnianego postanowienia lub czy z tego prawa skorzystała.

4. Zakończenie

Dostęp do sądowej kontroli administracji należy do fundamentalnych praw gwarantowanych przez unormowania konwencyjne. Realizacja tego uprawnienia w zróżnicowanym pod względem podmiotowym współczesnym systemie prawnym okazuje się jednak skomplikowane. Wymaga bowiem wyważenia różnych racji, w tym także praw gwarantowanych przez unormowania międzynarodowe i unijne. Zadaniem, przed którym stoją orzecznictwo i nauka, jest poszukiwanie rozwiązań pozwalających na pogodzenie tradycyjnego rozumienia roli sądowej kontroli, sprawowanej w celu ochrony jednostki przed niezgodnym z prawem działaniem administracji, z powinnością uwzględnienia uprawnień wynikających ze złożoności stosunków prawnych kreowanych przez nowoczesne regulacje prawa administracyjnego.

Bibliografia załącznikowa

Chlebny J., *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, „Państwo i Prawo" 2005, z. 12

Kmieciak Z., *Problemy i wyzwania partycypacji w postępowaniu administracyjnym*, w: *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2017

Kmieciak Z., Wegner J., Wojtuń M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023

Matras J., *Standard „równości broni" w postępowaniu w przedmiocie tymczasowego aresztowania*, „Prokuratura i Prawo" 2009, nr 3

Piątek W., *Zasada równości stron postępowania sądowoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo" 2020, z. 4,

Waligórski M., *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu*, Warszawa 1947

Wąsek-Wiaderek M., *Zasada równości stron w polskim procesie karnym w perspektywie prawnoporównawczej*, Kraków 2003

SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE W EUROPIE

Prof. Michail Pikramenos

[Prezes Rady Stanu Grecji; profesor Wydziału Prawa Uniwersytetu Arystotelesa w Salonikach; Prezes ACA-Europe]

Rada Stanu w greckiej Konstytucji i europejskim porządku prawnym *(tłumaczenie)*

Streszczenie: W ciągu pięćdziesięciu lat obowiązywania Konstytucji z 1975 r. życie polityczne i parlamentarne w Grecji przebiegało bez zakłóceń, a przystąpienie do Wspólnot Europejskich w 1980 r. wzmocniło instytucje i gospodarkę kraju. Z głębokim kryzysem gospodarczym minionej dekady poradzono sobie w ramach porządku konstytucyjnego i bez wywoływania poważniejszych zagrożeń dla stabilności politycznej.

Podstawową zasadą organizującą ustrój państwa, zapisaną w Konstytucji, jest zasada państwa prawa (art. 25), zgodnie z którą działanie państwa musi być określone przez normy prawne i przez nie ograniczone. Grecka Rada Stanu w obecnym kształcie została ustanowiona Konstytucją z 1911 r., a działalność podjęła w 1929 r., z założeniem, że będzie podstawowym gwarantem zasady państwa prawa. Rada Stanu orzeka w składzie plenarnym w sprawach o szczególnym znaczeniu albo w izbach. Prezes stoi na czele składu plenarnego i reprezentuje Radę Stanu na zewnątrz. Każdy z wiceprezesów przewodniczy jednej z izb, które wydają orzeczenia w składach pięcio- lub siedmioosobowych, w zależności od wagi zagadnień występujących w sprawie.

Warto zauważyć, że orzecznictwo konstytucyjne Rady Stanu, powstające w ramach kontroli konstytucyjności ustaw, z czasem stało się przedmiotem szeroko zakrojonej debaty naukowej i przyczyniło się do skuteczniejszego funkcjonowania państwa prawa oraz do zapewnienia ochrony praw podstawowych. Już w pierwszym orzeczeniu Rady Stanu – wyroku składu plenarnego nr 1/1929 – rozstrzygnięto kwestię konstytucyjności.

Sądy greckie mają obowiązek badać z urzędu zgodność przepisów prawa krajowego z prawem europejskim oraz dokonywać ich wykładni zgodnej z tym prawem.

Rolę katalizatora w zmianie sposobu wykładni i stosowania przepisów procesowych odgrywa Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC). Jak pokazuje historia instytucji, odejście od utrwalonego sposobu postrzegania rzadko następuje samoistnie, w wyniku napięć wewnątrz samej instytucji, bez czynników zewnętrznych. Ze względu na w znacznej mierze zachowawczy charakter sądownictwa oraz przywiązanie sądów do raz przyjętych rozwiązań dokonanie zwrotu antyformalistycznego od wewnątrz jest niezwykle trudne.

Słowa klucze: konstytucja, państwo prawa, niezawisłość sędziów, prawo europejskie, orzecznictwo konstytucyjne, orzecznictwo ETPC

I. Ramy polityczne i konstytucyjne w Grecji (1944–1975)

Po koniec II wojny światowej Grecja doświadczyła trudów wojny domowej między armią narodową, wspieraną przez brytyjskie, a następnie amerykańskie siły zbrojne, a armią wspieraną przez Komunistyczną Partię Grecji i sąsiednie państwa komunistyczne. Wojna domowa zakończyła się w 1949 r. zwycięstwem armii narodowej, a Grecja ostatecznie dołączyła do zachodnich demokracji liberalnych. Następnie w 1952 r. przyjęto Konstytucję, na mocy której ustanowiono i wprowadzono zestaw gwarancji praw jednostki i rządów prawa. Konstytucja z 1952 r. jest uważana za konserwatywną w porównaniu z wcześniej uchwalonymi konstytucjami, z 1911 r. i 1927 r., ponieważ wpłynął na nią klimat wojny domowej. Okres, w którym ta konstytucja obowiązywała, tj. od 1952 r. do 1967 r., charakteryzował się dyskryminacją zwolenników lewicy w wyniku nienawiści powstałej podczas konfliktu.

W latach 1965–1967 – z powodu ingerencji króla w sprawy polityczne, szczególnie dymisjonowania przez niego rządów i mianowania premierów wedle własnego uznania – kraj pogrążył się w głębokim kryzysie polityczno-konstytucyjnym.

Armia wykorzystała ten kryzys i przejęła władzę w wyniku zamachu stanu w kwietniu 1967 r. Dyktatorski reżim przetrwał do 1974 r.; junta oddała władzę po tureckiej inwazji na Cypr.

Po upadku dyktatury władzę w lipcu 1974 r. przejął rząd jedności narodowej pod przewodnictwem premiera Konstandinosa Karamanlisa. W listopadzie 1974 r. odbyły się wybory parlamentarne, a w grudniu tego samego roku przeprowadzono referendum, w którym obywatele opowiedzieli się za republikańską formą rządów.

W czerwcu 1975 r. parlament przegłosował nową konstytucję, którą wyróżnia fakt, że ustanowiła prawa jednostki, prawa polityczne i społeczne oraz gwarancje niezależności sądów i rządów prawa, a także wprowadziła przepisy dotyczące systemu gospodarki rynkowej i interwencjonizmu państwowego. Konstytucja z 1975 r. zawiera również progresywne przepisy dotyczące integracji Grecji z organizacjami ponadnarodowymi, takimi jak Wspólnoty Europejskie. Dla premiera Karamanlisa przystąpienie Grecji do Wspólnot Europejskich było strategicznym wyborem o historycznym znaczeniu dla zarówno politycznej, jak i gospodarczej przyszłości kraju.

Konstytucja ustanowiła system prezydencki i – w swojej pierwotnej formie przed nowelizacją z 1986 r. – zastrzegała dla Prezydenta Republiki pewne uprawnienia decyzyjne w zakresie rozwiązywania parlamentu i tworzenia rządu. Uprawnienia te zostały zniesione w nowelizacji z 1986 r., a Prezydent Republiki ma obecnie ograniczone uprawnienia, w wyniku czego to premier jest kluczowym graczem w życiu politycznym.

W ciągu pięćdziesięciu lat obowiązywania Konstytucji z 1975 r. życie polityczne i parlamentarne Grecji toczyło się sprawnie, a przystąpienie do Wspólnot Europejskich w 1980 r. wzmocniło instytucje i gospodarkę kraju. Głęboki kryzys gospodarczy ostatniej dekady został rozwiązany w konstytucyjnych ramach, bez poważnej destabilizacji politycznej.

II. Zasady i przepisy konstytucyjne dotyczące sądownictwa oraz przepisy szczególne dotyczące Rady Stanu

1. Zasada podziału władzy jest zapisana w art. 26 obecnie obowiązującej Konstytucji Grecji i należy do tych przepisów, których nie można znowelizować.

2. Podstawową zasadą ustrojową, zapisaną w Konstytucji, jest zasada rządów prawa (art. 25), która stanowi, że działania państwa muszą być określone i ograniczone przez normy prawne.

3. Prawa jednostki obejmują prawo do ochrony sądowej, zapisane w art. 20 ust. 1 Konstytucji, które jest nieodłącznym elementem rządów prawa i z kolei głównym czynnikiem w państwie liberalno-demokratycznym.

4. Składająca się z dwóch rozdziałów sekcja V Konstytucji – w części III zatytułowanej „Organizacja i funkcje państwa" – jest poświęcona sądownictwu. Wymiar sprawiedliwości sprawują sądy złożone z sędziów zwykłych, niezawisłych funkcjonalnie i osobiście (art. 87 ust. 1 Konstytucji), którzy w wykonywaniu swoich obowiązków podlegają wyłącznie Konstytucji i ustawie; w żadnym razie sędziowie nie są zobowiązani do przestrzegania przepisów uchwalonych z naruszeniem Konstytucji (art. 87 ust. 2 Konstytucji).

5. Artykuł 93 ust. 4 Konstytucji stanowi, że sądy mają obowiązek niestosowania ustawy, której treść jest sprzeczna z Konstytucją. Przepis ten wprowadza ideę sądowej kontroli zgodności ustaw z Konstytucją, której może dokonywać każdy sąd w Grecji w sprawach przed nim zawisłych. Taka kontrola może doprowadzić do sytuacji, w której sąd orzeknie o niekonstytucyjności konkretnego prawa i nie zastosuje go w rozpoznawanej sprawie.

6. W celu zabezpieczenia funkcjonalnej niezawisłości wszystkich funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, czyli sędziów i prokuratorów, w Konstytucji zawarto szereg gwarancji niezawisłości osobistej, chroniących zatrudnienie i wynagrodzenie tak, aby funkcjonariusze mogli wykonywać swoje obowiązki bez zakłóceń i ingerencji. Poniżej wymieniono główne gwarancje niezawisłości osobistej:

a) Funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości są mianowani na podstawie ich kwalifikacji w procedurze wyboru zgodnej z zasadą niezawisłości sędziowskiej (art. 88 ust. 1 Konstytucji).

b) Są mianowani dożywotnio (art. 88 ust. 1 Konstytucji), co oznacza, że zachowują swoje stanowisko do czasu osiągnięcia wieku przejścia w stan spoczynku, nawet jeżeli ustawodawca zniesie próg.

c) Wynagrodzenie funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości jest współmierne do pełnionej funkcji (art. 88 ust. 2 Konstytucji).

d) Sędziom nie wolno pełnić jakiejkolwiek innej płatnej służby lub wykonywać jakiegokolwiek innego zawodu (art. 89 ust. 1 Konstytucji).

e) Zmiany w statusie funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości (awanse, powierzanie stanowisk, przenoszenie, delegacje i przenoszenie do innego organu sądownictwa) muszą być dokonywane przez najwyższą radę sądownictwa (art. 90 ust. 1 Konstytucji).

f) Władzę dyscyplinarną nad sędziami sprawują rady złożone z innych sędziów (art. 91 Konstytucji).

g) Funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości przechodzą w stan spoczynku po osiągnięciu określonego wieku, który w przypadku sędziów wyższej rangi wynosi 67 lat, a w przypadku pozostałych – 65 lat.

7. Artykuł 93 ust. 1 Konstytucji stanowi, że sądy dzielą się na sądy administracyjne i sądy cywilno-karne, których organizację regulują ustawy szczególne. Rada Stanu i zwykłe sądy administracyjne rozpatrują spory administracyjne w trybie przewidzianym ustawą bez uszczerbku dla kompetencji Izby Obrachunkowej (art. 94 ust. 1 Konstytucji), sądy cywilne zaś są właściwe w sporach prywatnych, a także w sprawach niespornych (art. 94 ust. 2 Konstytucji).

8. Rada Stanu jest najwyższym sądem administracyjnym w Grecji. Jej kompetencje to m.in.:

a) unieważnienie, na wniosek, podlegających wykonaniu aktów organów administracyjnych z powodu przekroczenia uprawnień lub naruszenia prawa oraz

b) uchylanie, na wniosek, prawomocnych wyroków sądów administracyjnych zgodnie z ustawą (art. 95 ust. 1 lit. a/ Konstytucji).

9. Zwykłe sądy administracyjne (odwoławcze i pierwszej instancji) są właściwe do rozstrzygania merytorycznych sporów administracyjnych, z wyjątkiem przypadków, w których ustawodawca zastrzegł je dla Rady Stanu, a także kategorii spraw poddawanych pod rozstrzygnięcie Rady Stanu w zakresie unieważnienia, które to sprawy na mocy ustawy mogą podlegać kognicji zwykłych sądów administracyjnych, w zależności od ich charakteru lub znaczenia. Rada Stanu jest sądem drugiej instancji w odniesieniu do tych sporów zgodnie z ustawą (art. 95 ust. 3 Konstytucji).

10. Artykuł 93 ust. 2 i 3 Konstytucji zawiera trzy zasady dotyczące funkcjonowania sądów, sprzyjające zasadzie przejrzystości w formułowaniu wyroków. Pierwszą z nich jest zasada jawności zarówno rozpraw, jak i publikowanych wyroków, które muszą zostać odczytane na jawnej rozprawie. Zgodnie z Konstytucją postępowanie przed każdym sądem jest jawne, chyba że sąd uzna, iż jawność postępowania mogłaby naruszać dobre obyczaje lub istnieją szczególne względy ochrony prywatności lub życia rodzinnego stron. Jawność postępowania oznacza, że zarówno proces, jak i wyrok są otwarte na publiczną krytykę; wzmacnia to poczucie odpowiedzialności po stronie sędziów.

Drugą zasadą jest zasada szczegółowego uzasadniania wyroków, a trzecią – zasada obowiązkowej publikacji każdego zdania odrębnego. Wyrok jest uzasadniony, jeżeli określono podstawy, na których sąd się opierał, formułując swoją opinię, zarówno w odniesieniu do faktów, jak i sposobu, w jaki zostały one ujęte w ramach odpowiedniej normy prawnej. Istnienie uzasadnienia oznacza, że warunki kontroli wyroku zostały spełnione, a obowiązek publikowania zdań odrębnych wzmacnia potrzebę uzasadnienia, ponieważ każde takie zdanie, jeśli jest wystarczająco przekonujące, może podważyć prawidłowość wyroku większości składu orzekającego.

Artykuł 93 ust. 4 Konstytucji stanowi, że sądy mają obowiązek niestosowania ustawy, której treść jest sprzeczna z Konstytucją. Przepis ten wprowadza ideę

sądowej kontroli zgodności ustaw z Konstytucją, której może dokonywać każdy sąd w Grecji w sprawach przed nim zawisłych. Taka kontrola może doprowadzić do tego, że sąd orzeknie o niekonstytucyjności konkretnego prawa i nie zastosuje go w rozpatrywanej sprawie. Innymi słowy: sądowa kontrola konstytucyjności prawa jest wszechobecna w tym sensie, że jest to coś, czego mogą dokonywać wszystkie sądy podczas rozpatrywania konkretnych spraw i co może prowadzić do niestosowania niekonstytucyjnych przepisów w konkretnych sprawach.

III. Organizacja i struktura Rady Stanu

1. Grecka Rada Stanu w swojej obecnej formie została ustanowiona na mocy Konstytucji z 1911 r. i rozpoczęła działalność w 1929 r. w celu pełnienia funkcji podstawowego gwaranta zasady rządów prawa. Był to cel wyznaczony przez pierwszy rząd Elefteriosa Wenizelosa. Deklarowanym źródłem inspiracji ustrojodawcy w 1911 r. była francuska *Conseil d'État*, a kompetencje Rady Stanu dotyczyły opracowywania projektów legislacyjnych i projektów dekretów regulacyjnych, a także jurysdykcji dyscyplinarnej sprawowanej nad urzędnikami służby cywilnej.

Greckie konstytucje z 1911 r., 1927 r. i 1952 r. zawierały szczegółowe przepisy dotyczące władzy sądowniczej ogółem i Rady Stanu w szczególności.

2. Sędziowie Rady Stanu są podzieleni na pięć szczebli, które są takie same od 1929 r.: prezes, wiceprezes, radca, asystent radcy (*maître des requêtes*, mistrz skarg) i asesor (*auditeur*, audytor).

Rada liczy 170 sędziów (1 prezes, 10 wiceprezesów, 51 radców, 61 asystentów radców i 47 asesorów), z czego 68,8% stanowią kobiety (117 na 170).

Asesorzy są mianowani dekretem prezydenta po zdaniu egzaminów wstępnych i końcowych w Krajowej Szkole Sędziów i Funkcjonariuszy Wymiaru Sprawiedliwości, w której absolwenci wydziału prawa przechodzą specjalne szkolenie sądownicze. Awans na stanowisko asystenta radcy lub radcy odbywa się na mocy dekretu prezydenta w następstwie decyzji najwyższej rady sądownictwa po wypracowaniu minimalnego stażu na stanowisku niższego szczebla. Awans na stanowisko prezesa lub wiceprezesa odbywa się na mocy dekretu prezydenta na wniosek Rady Ministrów w drodze wyboru spośród członków Rady.

W szczególności zgodnie z art. 90 ust. 5 Konstytucji: „Awans na stanowisko Prezesa lub Wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Najwyższego Sądu Cywilno-Karnego oraz Izby Obrachunkowej następuje na mocy dekretu prezydenta wydanego na wniosek Rady Ministrów w drodze wyboru spośród członków danego sądu najwyższego w trybie przewidzianym ustawą. Awans na stanowisko Prokuratora Najwyższego Sądu Cywilno-Karnego odbywa się na mocy podobnego dekretu, w drodze wyboru spośród członków Najwyższego Sądu Cywilno-Karnego oraz zastępców prokuratorów tego Sądu w trybie przewidzianym ustawą. Awans na stanowisko Komisarza Generalnego Izby Obrachunkowej odbywa się na mocy podobnego dekretu, w drodze wyboru spośród członków Izby Obrachunkowej i odpowiedniej Komisji Generalnej w trybie przewidzianym ustawą. Awans na stanowisko Komisarza Generalnego sądów administracyjnych również odbywa się

na mocy podobnego dekretu, w drodze wyboru spośród członków odpowiedniej Komisji Generalnej i prezesów odwoławczych sądów administracyjnych w trybie przewidzianym ustawą. Kadencja Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Najwyższego Sądu Cywilno-Karnego oraz Izby Obrachunkowej, a także Prokuratora Najwyższego Sądu Cywilno-Karnego oraz Komisarzy Generalnych sądów administracyjnych i Izby Obrachunkowej nie może trwać dłużej niż cztery lata, nawet jeżeli sędzia sprawujący dany urząd nie osiągnął wieku przejścia w stan spoczynku. Okres pozostały do osiągnięcia wieku przejścia w stan spoczynku traktuje się jako rzeczywistą służbę, z tytułu której przysługuje świadczenie emerytalne w sposób przewidziany w ustawie".

W ubiegłym roku do tej procedury dodano nowy etap, ponieważ członkowie Rady głosowali na sędziów, których uważali za najbardziej odpowiednich do mianowania na te stanowiska przez Radę Ministrów.

W szczególności art. 59 ust. 3 ustawy nr 4938/2022, z późniejszymi zmianami wynikającymi z ustaw nr 5123/2024 i 5197/2025, zatytułowany „Mianowanie – awans sędziów", stanowi:

„3. a) Awans na stanowisko Prezesa lub Wiceprezesa Rady Stanu, Prezesa, Prokuratora i Wiceprezesa Najwyższego Sądu Cywilno-Karnego (…) następuje na mocy dekretu prezydenta wydanego na wniosek Rady Ministrów.

b) Rada Ministrów, po zasięgnięciu opinii Konferencji Przewodniczących Parlamentu Hellenów i na wniosek Ministra Sprawiedliwości, wybiera kandydatów do awansu spośród osób uprawnionych (…).

c) W szczególności w przypadku awansu na stanowisko Prezesa lub Wiceprezesa Rady Stanu lub Najwyższego Sądu Cywilno-Karnego (…) przed zasięgnięciem opinii Konferencji Przewodniczących Parlamentu, Minister Sprawiedliwości zwraca się o opinię Zgromadzenia Plenarnego odpowiedniego sądu najwyższego. Opinia ta jest wyrażana w wyniku tajnego głosowania członków. (…)

d) W przypadku awansu na stanowisko Prezesa Rady Stanu (…) wyboru dokonuje się spośród wiceprezesów i dziesięciu (10) najstarszych stażem członków Zgromadzenia Plenarnego danego sądu, uprawnionych zgodnie z przepisami niniejszej ustawy i nieprzechodzących w stan spoczynku w roku, w którym ma dojść do awansu. W przypadku każdego ustępującego wiceprezesa Rady Stanu lub Izby Obrachunkowej do puli kandydatów dodaje się kolejnego uprawnionego członka o najdłuższym stażu, który nie przechodzi w stan spoczynku w danym roku. (…)

e) W przypadku awansu na stanowisko wiceprezesa Rady Stanu, Najwyższego Sądu Cywilno-Karnego oraz Izby Obrachunkowej, gdy do obsadzenia jest jedno (1) stanowisko, wyboru dokonuje się spośród dziesięciu (10) najstarszych stażem uprawnionych członków Zgromadzenia Plenarnego, nieprzechodzących w stan spoczynku w roku, w którym ma dojść do awansu. Na każde dodatkowe stanowisko do puli dodaje się kolejnych czterech (4) najstarszych stażem uprawnionych członków.

f) Zgromadzenie Plenarne zbiera się w Radzie i uczestniczą w nim wszyscy jej członkowie (…). Zgromadzenie Plenarne jest ważnie ukonstytuowane przy mniejszej liczbie członków, ale w każdym za kworum uznaje się obecność więcej niż połowy członków.

g) Każdy członek Zgromadzenia Plenarnego ma prawo następującego wyboru spośród osób uprawnionych:

i) obligatoryjnie, pod rygorem nieważności głosowania, wyboru spośród od trzech (3) do pięciu (5) sędziów na stanowisko Prezesa;

ii) obligatoryjnie, pod rygorem nieważności głosowania, wyboru spośród od trzech (3) do pięciu (5) sędziów lub prokuratorów w głosowaniu Zgromadzenia Plenarnego Najwyższego Sądu Cywilno-Karnego oraz wyboru spośród dokładnie trzech (3) prokuratorów w głosowaniu Zgromadzenia Plenarnego Prokuratury na stanowisko Prokuratora Najwyższego Sądu Cywilno-Karnego;

iii) (…)

iv) obligatoryjnie, pod rygorem nieważności głosowania, wyboru spośród od trzech (3) sędziów do takiej liczby, jaka stanowi pięćdziesiąt procent (50%) sędziów uprawnionych do ubiegania się o stanowisko Wiceprezesa, a w każdym razie maksymalnie do dziesięciu (10) sędziów.

h) Za zwołanie Administracyjnego Zgromadzenia Plenarnego, zawiadomienie uprawnionych do ubiegania się o urząd urzędników wymiaru sprawiedliwości, proces głosowania i liczenie głosów odpowiada Prezes danego sądu najwyższego lub Prokurator Najwyższego Sądu Cywilno-Karnego. Wynik jest ogłaszany członkom Zgromadzenia Plenarnego i sporządzany jest protokół zawierający listę kandydatów i liczbę głosów otrzymanych przez każdego z nich w kolejności malejącej. Kopia protokołu jest przesyłana do Ministra Sprawiedliwości w ciągu jednego (1) miesiąca od złożenia wniosku o opinię Zgromadzenia Plenarnego i jest włączana do wniosku kierowanego przez Ministra do Rady Ministrów".

Jak wskazano powyżej, art. 59 ust. 3 ustawy nr 4938/2022, z późniejszymi zmianami wynikającymi z ustaw nr 5123/2024 i 5197/2025, zatytułowany „Mianowanie – awans sędziów", określa instytucjonalną procedurę awansu na najwyższe stanowiska sędziowskie w Grecji, w tym na stanowiska Prezesa, Wiceprezesa, Prokuratora Najwyższego Sądu Cywilno-Karnego, jak i Komisarzy Generalnych. Awanse są formalizowane na mocy dekretu prezydenta, wydawanego na wniosek Rady Ministrów, po przeprowadzeniu ustrukturyzowanego procesu konsultacji. Wymagane jest w nim uzyskanie opinii Konferencji Przewodniczących Parlamentu Hellenów oraz, w przypadku najwyższych stanowisk sądowych, uprzedniej opinii Zgromadzenia Plenarnego odpowiedniego sądu najwyższego, wyrażonej w tajnym głosowaniu. Uprawnienie do awansu jest określane na podstawie stażu pracy i kwalifikacji ustawowych, a skład każdego Zgromadzenia Plenarnego jest wyraźnie określony, podobnie jak kwestia wykonywania na nim prawa głosu. W procedurze regulowana jest liczba kandydatów branych pod uwagę na każde stanowisko, przebieg głosowania, sporządzanie protokołów i przekazywanie wyników Ministrowi Sprawiedliwości. Określone są również ścisłe terminy: procedury należy wszcząć do końca kwietnia w przypadku stanowisk wakujących w dniu 30 czerwca lub w ciągu dwóch miesięcy w przypadku wakatów powstałych w trakcie roku sądowego. Wszystkie awanse wchodzą w życie z dniem podpisania odpowiedniego dekretu prezydenta.

3. Rada Stanu sprawuje swoje kompetencje na Zgromadzeniu Plenarnym w sprawach o szczególnym znaczeniu lub w Izbach, których jest sześć. Kompetencje Izb są określone ustawowo w sposób następujący:

– Sekcja A: roszczenia z tytułu ubezpieczeń społecznych, skargi o odszkodowanie (Izba Kontroli);

– Sekcja B: sprawy podatkowe (Izba Kontroli);

– Sekcja C: sprawy dotyczące administracji publicznej, mianowania i statusu urzędników służby cywilnej i wojskowej, wyborów do władz lokalnych szczebla podstawowego i średniego;

– Sekcja D: sprawy dotyczące wykonywania zawodu, finansowania, uchodźców, wniosków o obywatelstwo (domniemanie właściwości) (sekcja ds. unieważnień);

– Sekcja E: środowisko naturalne i kulturowe, zabytki, górnictwo, planowanie przestrzenne (sekcja ds. unieważnień) i opracowywanie dekretów prezydenta (uprawnienia doradcze);

– VI Izba: zamówienia publiczne, wywłaszczanie gruntów, wynagrodzenie urzędników państwowych, ochrona wolnej konkurencji, znaki towarowe (Izba Kontroli).

Zastępcy radców głównie referują sprawy i uczestniczą w obradach Rady, podczas których wyrażają swoją opinię, ale nie mogą głosować w danej sprawie. Asesorzy pomagają radcom i zastępcom radców w przygotowywaniu spraw.

Rada Stanu orzeka na Zgromadzeniu Plenarnym w sprawach szczególnej wagi lub w Izbach. Prezes przewodniczy Zgromadzeniu Plenarnemu Rady i reprezentuje Radę na zewnątrz. Każdy Wiceprezes przewodniczy jednej z Izb Rady i wydaje wyroki w składach pięcio- lub siedmioosobowych, w zależności od wagi sprawy. Izba może również skierować sprawę na Zgromadzenie Plenarne ze względu na jej wagę lub z powodu podjęcia decyzji sprzecznej z decyzją innego sądu najwyższego. Po nowelizacji Konstytucji w 2001 r., jeżeli Izba uzna przepis ustawy za niekonstytucyjny, jest zobowiązana do skierowania pytania na Zgromadzenie Plenarne, chyba że sprawa została rozstrzygnięta wcześniejszą decyzją Sesji Plenarnej lub Szczególnego Sądu Najwyższego. Zgodnie z Konstytucją tylko Zgromadzenie Plenarne danego sądu może orzekać w sprawach dotyczących niekonstytucyjności stosowanych przepisów.

4. Rada Stanu jest członkiem założycielem Międzynarodowego Stowarzyszenia Najwyższych Sądów Administracyjnych oraz, od czasu przystąpienia Grecji do Unii Europejskiej, Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej. Uczestniczy również w pracach Komisji Weneckiej, organu doradczego Rady Europy w sprawach konstytucyjnych. Rada Stanu przywiązuje dużą wagę do tworzenia więzi z zagranicznymi sądami najwyższymi w celu wymiany informacji i wzbogacania doświadczenia sądowniczego na całym świecie.

IV. Orzecznictwo konstytucyjne Rady Stanu

1. Warto zauważyć, że orzecznictwo konstytucyjne Rady Stanu, w kontekście kontroli konstytucyjności ustaw, z czasem stało się przedmiotem szeroko zakrojonej debaty naukowej i przyczyniło się do skuteczniejszego funkcjonowania państwa

prawa oraz zapewnienia ochrony praw podstawowych. Pierwszy wyrok Rady, nr 1/1929, wydany przez Zgromadzenie Plenarne, zawierał orzeczenie w sprawie konstytucyjności. W wyroku tym uznano, że przepis ustawy ustanawiający radę służby, która zwolniła skarżącego będącego funkcjonariuszem policji, był niezgodny z Konstytucją. Szczególnie od czasu przyjęcia Konstytucji z 1975 r. sądowa kontrola konstytucyjności ustaw przez Radę Stanu często prowadziła do zmian w ważnych obszarach prawa. Tytułem przykładu można powołać się na różne decyzje: nr 2281/2001, w której uznano, że wskazanie religii w identyfikatorach policyjnych narusza wolność wyznania, czy nr 250/2008, w której uznano, że zatrzymanie jako środek poboru dochodów publicznych jest sprzeczny z zasadami ochrony godności ludzkiej i wolności osobistej. Orzecznictwo Rady jest również kluczowe i bogate w zakresie spraw dotyczących równości, ochrony sądowej i ochrony środowiska. Jako przykład można wymienić decyzje Zgromadzenia Plenarnego Rady nr 3018/2014 i 1323/2016, w których uznano, że całkowite wykluczenie kobiet z wykonywania zawodu funkcjonariusza Specjalnej Gwardii greckiej Policji, a także z dostępu do wszystkich specjalizacji technicznych i służbowych w zawodzie żołnierza zawodowego Wojsk Lądowych Grecji stanowi odstępstwo od konstytucyjnej zasady równości płci. Ponadto Rada Stanu utrzymuje (co można zobaczyć w decyzjach nr 3500/2009, 3921/2010, 1118/2014), że długoterminowe stosowanie arbitralnych struktur i przeznaczeń, naruszających odpowiednie przepisy urbanistyczne, jest sprzeczne m.in. z konstytucyjnymi zasadami praworządności i ochrony godności ludzkiej. Szczególnie w obecnym czasie, w którym nasze społeczeństwo było i nadal jest narażone na wiele kryzysów, takich jak kryzys gospodarczy, pandemie i zmiana klimatu, sędzia ponosi jeszcze większy ciężar związany z wykładnią i stosowaniem Konstytucji. Jednocześnie obywatele zawyżają swoje oczekiwania wobec sędziów. Dyskurs sędziowski staje się coraz bardziej popularny, a tzw. trudne przypadki są w teorii głównym przedmiotem zainteresowania w sferze publicznej. W obliczu zagrożeń naszych czasów delimitacja ograniczeń praw stała się kluczowym wyzwaniem. Z niedawno wydanych orzeczeń, na które powoływano się w celu znalezienia równowagi w wyjątkowych okolicznościach, wynika ścisły związek między prawami a interesem publicznym oraz fakt, że relacja między sędzią a ustawodawcą funkcjonuje w ramach złożonej równowagi prawno-politycznej, a także technokratycznej. W szczególności sprawując kontrolę nad konstytucyjnością ustaw, sędzia staje się regulatorem relacji między instytucjami państwowymi, gwarantem praw podstawowych zapisanych w Konstytucji i w innych aktach prawa ponadnarodowego oraz filarem rządów prawa i demokracji, zwłaszcza gdy te zasady są kwestionowane. Stosując odpowiednie narzędzia metodologiczne i zasady, takie jak zasada proporcjonalności w naszym własnym prawie, przestrzegając etyki sędziowskiej i poświęcając się takim zasadom, jak bezstronność, neutralność i empatia, współczesny sędzia musi rozróżniać normy od czasem wywrotowych faktów i znaleźć między nimi równowagę.

2. Wreszcie warto zauważyć, że nawet w okresie kryzysu gospodarczego (od 2010 r.) Rada nadal sprawowała swoją jurysdykcję i badała konstytucyjność przyjętych wówczas środków. Orzekła np., że kolejne cięcia wynagrodzeń

i emerytur w pierwszych latach kryzysu były uzasadnione i zgodne z Konstytucją; później jednak orzekła, że dalsze cięcia emerytur dla tej samej kategorii obywateli wymagały ze strony ustawodawcy opracowań uzasadniających wprowadzenie akurat tych cięć, a nie innych środków. Ponadto w okresie pandemii COVID-19 Rada Stanu pozostała dostępna dla obywateli. Orzecznictwo Rady Stanu jest kwestią charakterystyczną przy badaniu konstytucyjności środków nadzwyczajnych mających na celu ochronę zdrowia publicznego przed ryzykiem dalszego rozprzestrzeniania się koronawirusa, które to środki obowiązywały w okresie pandemii. Rada Stanu, rozpoznawszy sprawy, uznała, że konieczność przeciwdziałania poważnemu zagrożeniu dla zdrowia publicznego stanowi co do zasady powód uzasadniający nałożenie ograniczeń w korzystaniu z prawa do wolności zgromadzeń (decyzja nr 1681/2022), wprowadzenie zakazu podróżowania w celu polowania (decyzja nr 1284/2022), obowiązkowe stosowanie masek niemedycznych, ograniczenie przemieszczania się i zawieszenie działalności (decyzja nr 1147/2022), biorąc pod uwagę pozytywne obowiązki państwa w zakresie ochrony życia i zdrowia ludzkiego, a także troskę o zabezpieczenie funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej.

3. Niezależnie od nadchodzących reform obecnego systemu kontroli konstytucyjności prawa w Grecji pewne jest to, że kontrola sądowa jest istotnym elementem mechanizmów równoważenia władz, charakterystycznych dla współczesnych ustrojów demokratycznych; jest instytucją o podstawowym znaczeniu dla rządów prawa. Biorąc pod uwagę, że warunki i konsekwencje takiej kontroli dotyczą bezpośrednio lub pośrednio większości fundamentalnych kwestii prawa konstytucyjnego, a w szczególności ochrony praw człowieka, osiągnięcie niezbędnej równowagi między samoograniczeniem sądów a sprawowaniem pełnej i skutecznej kontroli sądowej jest jednym z najpoważniejszych i najistotniejszych wyzwań stojących przed sędzią wezwanym do zbadania konstytucyjności ustawy.

V. Przepisy konstytucyjne dotyczące integracji państwa z Europą

1. Artykuł 28 Konstytucji stanowi, że konwencje międzynarodowe, po ich ratyfikacji i wejściu w życie zgodnie z odpowiednimi przepisami, stanowią integralną część prawa krajowego w Grecji i mają pierwszeństwo nad wszelkimi sprzecznymi z nimi przepisami ustawowymi. Klauzula wykładni art. 28 dodatkowo czyni ten przepis konstytucyjną podstawą uczestnictwa Grecji w procesie integracji europejskiej.

2. Sądy greckie muszą *proprio motu* badać, czy przepisy prawa krajowego są zgodne z prawem europejskim, i interpretować je zgodnie z nim.

VI. Wpływ Rady Europy i Unii Europejskiej na system sądownictwa w Grecji

1. W Europie – wśród instytucji Rady Europy i Unii Europejskiej, w państwach o długiej tradycji instytucji demokratycznych, opartych na rządach prawa, a także w państwach, które w ostatnich dziesięcioleciach zmieniły ustrój na demokratyczny i próbują ustanowić instytucje oparte na rządach prawa – na popularności zyskało

nowoczesne spojrzenie na wymiar sprawiedliwości. W związku z tym w różnych państwach podjęto intensywne działania, często związane z działaniami zainicjowanymi przez instytucje europejskie, aby pomóc w przyjęciu środków mających na celu poprawę organizacji i skuteczności wymiaru sprawiedliwości. Te europejskie inicjatywy i działania wiążą się z opracowywaniem i przygotowywaniem dokumentów przez specjalne grupy robocze ds. wymiaru sprawiedliwości, które to dokumenty są następnie przesyłane do państw w celu uwzględnienia ich w opracowywaniu polityk krajowych, a także z wysyłaniem ekspertów do państw zainteresowanych tym tematem w celu przekazywania *know-how* i wdrażania metod poprawy wydajności sądów itd.

2. Dokumentem o szczególnym znaczeniu dla wymiaru sprawiedliwości jest Wielka Karta Sędziów przyjęta przez Zgromadzenie Plenarne Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (RKSE). Głosi, że sądownictwo jest jedną z trzech gałęzi władzy w każdym demokratycznym państwie, a jego misją jest stanie na straży praworządności i zapewnienie właściwego stosowania prawa w sposób bezstronny, rzetelny i sprawiedliwy. Dokument składa się z sześciu kluczowych sekcji, obejmujących całą karierę sędziego; określa podstawowe sposoby dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości oraz potrzebę przejrzystości w pracy sądów.

3. W opinii 7/2005 na temat *Wymiaru sprawiedliwości i społeczeństwa* RKSE podkreśliła związek między demokracją a uzyskiwaniem przez obywateli informacji na temat organizacji władz publicznych i warunków, w jakich tworzone są ustawy. W tym szerszym kontekście uwzględniono również znaczenie wiedzy obywateli na temat funkcjonowania instytucji sądowych. Następnie RKSE ogłosiła, że sądy powinny posiadać procedury zapewniające obywatelom informacje o ich działalności, tak aby korzystanie z m.in. prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości było łatwiejsze (informacje w takich postaciach, jak okresowe sprawozdania, wytyczne dotyczące obsługi, usługi internetowe, usługi informacji publicznej).

4. Kluczową rolę w zmianach, które zaszły w ostatnich dziesięcioleciach, odegrała Europejska Komisja na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ), która opublikowała i rozpowszechniła dokumenty dotyczące organizacji i efektywności wymiaru sprawiedliwości oraz zbudowała silną sieć ekspertów ze wszystkich państw członkowskich Rady Europy, a także z krajów europejskich i pozaeuropejskich, które chcą poprawić funkcjonowanie swoich systemów sądowych. W ostatnich latach Unia Europejska coraz bardziej koncentruje się na związku między organizacją i funkcjonowaniem systemów sądowniczych w państwach członkowskich a poziomem ich rozwoju gospodarczego i społecznego. W tym celu wprowadziła corocznie opracowywaną „Unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości", w której znajdują się dane porównawcze dotyczące wyników sądów krajowych w państwach członkowskich.

VII. Interpretacja Konstytucji w świetle prawa Unii Europejskiej i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Konstytucja we współczesnych czasach nie jest dokumentem autonomicznym czy jedynym protagonistą w kształtowaniu życia społecznego, gospodarczego i politycznego państw Europy.

Członkostwo w Unii Europejskiej i Radzie Europy ma decydujący wpływ na krajowe porządki prawne i zobowiązuje sądy państw członkowskich, w szczególności sądy najwyższe, do opracowania metod i technik wykładni Konstytucji w świetle traktatów Unii Europejskiej i Konwencji rzymskiej.

Połączona interpretacja krajowych przepisów konstytucyjnych i przepisów europejskich ma swoje zalety i wady. Jeśli je porównamy, bilans wypada na korzyść zalet. Wynika to z faktu, że orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Trybunału w Strasburgu odegrało zasadniczą rolę w modernizacji krajowego podejścia do ważnych kwestii w dziedzinie praw.

Artykuł 14 ust. 9 Konstytucji stanowi: „Informacje o własności, sytuacji gospodarczej i finansowaniu środków masowego przekazu winny być udostępnione publicznie w drodze przewidzianej ustawą. Ustawa przewiduje środki i ograniczenia niezbędne w celu zapewnienia całkowitej jawności i pluralizmu w dziedzinie informacji. Zabrania się koncentracji kontroli środków przekazu tego samego lub różnego typu. W szczególności zabrania się koncentracji elektronicznych środków przekazu tego samego lub różnego typu na warunkach określonych ustawą. Status właściciela, wspólnika, głównego akcjonariusza lub członka kadry zarządzającej przedsiębiorstwa prowadzącego działalność w dziedzinie środków masowego przekazu nie podlega łączeniu ze statusem właściciela, wspólnika, głównego akcjonariusza lub członka kadry zarządzającej przedsiębiorstwa, któremu państwo lub publiczna osoba prawna *sensu largo* powierzyła wykonanie robót budowlanych, dostaw lub usług. Wyżej wymieniony zakaz obejmuje również wszelkich pośredników, takich jak małżonkowie, krewni i osoby lub spółki, gospodarczo zależnych. Ustawa określa przepisy szczególne, sankcje, w tym cofnięcie koncesji stacji radiowej lub telewizyjnej oraz zakaz zawarcia lub unieważnienie danej umowy, jak również szczególne sposoby kontroli i gwarancje uniemożliwiające obchodzenie przywołanych wyżej przepisów".

Wielka Izba Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-213/07 orzekła, że „Artykuł 24 akapit pierwszy dyrektywy Rady 93/37/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 97/52/WE z dnia 13 października 1997 r., należy interpretować w ten sposób, że wymienia on w sposób wyczerpujący przypadki oparte na obiektywnych względach dotyczących cech zawodowych, mogące uzasadniać wykluczenie przedsiębiorcy z udziału w zamówieniu publicznym na roboty budowlane. Jednakże dyrektywa ta nie stoi na przeszkodzie, by państwo członkowskie wprowadziło inne środki umożliwiające wykluczenie z udziału w zamówieniu, mające na celu zapewnienie poszanowania zasad równego traktowania oferentów i przejrzystości, o ile środki te nie wykraczają poza to, co jest niezbędne dla osiągnięcia tego celu. Prawo wspólnotowe należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie stosowaniu przepisu krajowego, który służąc uzasadnionym celom w postaci równego traktowania oferentów i przejrzystości w ramach procedur udzielania zamówień publicznych, wprowadza jednocześnie niewzruszalne domniemanie braku możliwości łączenia statusu lub funkcji właściciela, wspólnika, głównego akcjonariusza

lub członka kadry zarządzającej przedsiębiorstwa prowadzącego działalność w sektorze środków masowego przekazu ze statusem lub funkcją właściciela, wspólnika, głównego akcjonariusza lub członka kadry zarządzającej przedsiębiorstwa, któremu państwo lub osoba prawna sektora publicznego w szerokim znaczeniu powierzyły wykonanie zamówienia publicznego na roboty budowlane, dostawy lub usługi".

Po tym wyroku TSUE Rada Stanu przystąpiła do stosowania nowej interpretacji powyższego przepisu konstytucyjnego w świetle prawa unijnego i stwierdziła, że pomimo litery prawa zakaz nie jest bezwzględny.

W sprawie *Lykourezos przeciwko Grecji* Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że rozpatrując wybór skarżącego na podstawie nowego art. 57 Konstytucji bez uwzględnienia faktu, że został on wybrany w 2000 r. przy zachowaniu pełnej zgodności z prawem, Szczególny Sąd Najwyższy wygasił jego mandat i pozbawił jego wyborców przedstawiciela, którego wybrali w sposób wolny i demokratyczny na czteroletnią kadencję w parlamencie, naruszając zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań. W związku z tym Trybunał zauważył, że rząd nie przedstawił żadnego powodu o istotnym znaczeniu dla porządku demokratycznego, który to dowód mógłby uzasadniać natychmiastowe zastosowanie bezwzględnej dyskwalifikacji. Sytuacja ta stanowiła zatem naruszenie samej istoty praw zagwarantowanych w art. 3 Protokołu nr 1. W konsekwencji doszło do naruszenia tego przepisu.

VIII. Ustawodawca krajowy i Rada Stanu pod korzystnym wpływem orzecznictwa ETPC

a) Proceduralizm sędziego krajowego

Z przeglądu relacji między orzecznictwem Rady Stanu a orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że od 1953 r., kiedy to EKPC została włączona do greckiego porządku prawnego, do mniej więcej lat 90. XX w. greckie sądy konsekwentnie stały na stanowisku, że prawa gwarantowane przez EKPC mają taką samą lub mniejszą wartość normatywną niż te gwarantowane przez grecką Konstytucję. W rezultacie stosowano wyłącznie Konstytucję, nawet w sprawach, w których wyraźnie powoływano się na Konwencję. Warto zauważyć, że w przeciwieństwie do niezwykle owocnego sprawowania władzy sądowniczej w zakresie prawa administracyjnego materialnego w latach 1929–1974 oraz szczególnie twórczej interpretacji przepisów Konstytucji z 1975 r., Rada Stanu przez ostatnie dekady udowadniała, że cierpi na proceduralizm. Ze strażnika prawa materialnego procedura przeistoczyła się w dziedzinę ćwiczeń technicznych prowadzących do odrzucania środków odwoławczych. Powodów było wiele i dotyczyły one całego systemu sądownictwa. Proceduralizm stanowi swoistą obronę przed ciężarem sprawiedliwości, pokazuje, że część sędziów cechuje się niskim współczuciem, tj. brakiem zrozumienia społecznych konsekwencji niezagłębiania się w istotę sporu; problemem jest także niezdolność sędziów do radzenia sobie z poważnymi sprawami, o której się nie mówi. Wkład ETPC jest katalizatorem zmian w sposobie

wykładni i stosowania przepisów proceduralnych. Z historii instytucji można wyciągnąć wniosek, że rewizja dominującego poglądu rzadko odbywa się wyłącznie w wyniku wewnętrznych pęknięć, bez czynników zewnętrznych. W dużej mierze konserwatywność systemu sądownictwa i wsobność sądów w przyjętych rozwiązaniach sprawiają, że niezwykle trudno jest dokonać antyformalistycznego zwrotu od wewnątrz.

Przykładem formalizmu proceduralnego, który utrzymuje się od wielu lat, jest sposób traktowania instytucji homologacji. Warunki regulujące rozpoznawanie odwołania w takich sprawach opracowano w orzecznictwie. Ustalono, że w razie niespełnienia warunków odwołanie rozpoznaje się wyłącznie w odniesieniu do strony, która je wniosła, w odniesieniu zaś do pozostałych stron – ostatecznie się je oddala. Podobnie przyjęto, że w przypadku, gdy jedna ze stron wnoszących odwołanie nie miała w tym interesu prawnego, nie zachodziła jednomyślność jurysdykcji i odwołanie należało uznać za niedopuszczalne w odniesieniu do pozostałych stron, z wyjątkiem tej pierwszej. Na tle tej ścisłej linii orzeczniczej pojawiło się pytanie o los środka odwoławczego w sytuacjach, w których wnoszący odwołanie, który wszczął postępowanie, był właśnie stroną niemającą interesu prawnego. W takim przypadku Rada najpierw zbadała, czy istniała jednomyślność jurysdykcji, stwierdziła brak interesu pierwszej strony wnoszącej odwołanie i w konsekwencji oddaliła odwołanie w odniesieniu do pozostałych stron. Następnie oddaliła odwołanie wniesione również przez pierwszego wnoszącego z powodu braku interesu prawnego. Przyjmując takie podejście, Rada Stanu ustanowiła paradoksalną zasadę, zgodnie z którą ocena jednomyślności jurysdykcji ma pierwszeństwo nad badaniem interesu prawnego, jaki wnoszący odwołanie ma we wszczęciu postępowania. Wreszcie, opierając się na art. 22 ust. 2 lit. a/ EKPC, Rada wyjaśniła, że Sąd Pierwszej Instancji jest zobowiązany priorytetowo traktować badanie interesu prawnego.

b) Instytucja procesu sądowego i ograniczenia w dostępie do sądu

1. Proces sądowy, w szerokim znaczeniu tego pojęcia, jest instytucją, za pomocą której zapewnia się stosowanie norm prawnych w życiu społecznym; składa się ona z szeregu prawnie uregulowanych czynności organów sądowych i stron, zmierzających do autentycznego rozpoznania rzeczywistej sytuacji prawnej i przymusowego dostosowania stanu faktycznego do tego rozpoznania. Proces został zaprojektowany tak, aby służyć określonym celom, które są skalowane na kilku poziomach. Pierwszym celem jest ochrona praw każdego podmiotu prawa, który doznaje przeszkód w wykonywaniu swojego prawa i może poprzez odpowiedni proces doprowadzić do autentycznego jego uznania, a dalej do niewymuszonego zastosowania się do jego treści przez stronę zobowiązaną. Kolejnym celem jest pewność prawna, na dwóch poziomach, z których jednym jest konkretny spór wraz z jego ostatecznym rozstrzygnięciem i przywrócenie pokoju społecznego w zakresie zakłóconym przez powstanie tego sporu. Na drugim poziomie istnienie postępowania sądowego jako instytucji zwiększa zaufanie społeczeństwa przy stosowaniu zasad prawa, jak również poczucie bezpieczeństwa obywateli w ramach porządku prawnego. Na jeszcze

innym poziomie proces przyczynia się do kultywowania rządów prawa poprzez wyjaśnianie kontrowersyjnych kwestii prawnych. W wyniku orzekania sądów w poszczególnych sprawach abstrakcyjne zasady prawne zyskują konkretną treść i stopniowo „tka się gęsta sieć imperatywów rządzących życiem społecznym". Jednocześnie publikacja orzeczeń sądowych sprawia, że praca intelektualna wykonana w trakcie postępowania sądowego jest dostępna dla szerszego grona odbiorców, co umożliwia analizę naukową i stanowi wsparcie w debacie publicznej. Podczas gdy osoba fizyczna lub prawna wnosząca pozew dąży przede wszystkim do ochrony bezpośrednio naruszonych praw, w ramach orzecznictwa sądowego realizuje się dalej idące cele, przede wszystkim zachowanie porządku prawnego; jest to interes, który wykracza poza uprawnienia stron do rozporządzania.

2. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETPC istotą prawa dostępu do sądu jest przekazywanie roszczeń sądowi, który jest właściwy do zbadania ich podstawy prawnej i faktycznej oraz do wydania wiążącej decyzji rozstrzygającej spór. Prawo dostępu do sądu, zapisane w art. 6 EKPC jako jeden z przejawów prawa do rzetelnego procesu sądowego, nie ma charakteru bezwzględnego, lecz podlega ograniczeniom, które są domyślnie akceptowane, w szczególności w odniesieniu do warunków dopuszczalności środka odwoławczego. Wynika to z faktu, że z samej swojej natury prawo to wymaga regulacji przez państwo, które ma w tej kwestii margines swobody. Takie ograniczenia nie mogą jednak wpływać na korzystanie z prawa w takim stopniu, że jego istota jest zagrożona. Ograniczenia muszą również służyć uzasadnionemu celowi i musi istnieć uzasadniony związek między zastosowanymi środkami a realizowanym celem. Prawo dostępu do sądu jest więc naruszone, gdy regulacja tego prawa przez państwo przestaje służyć celom pewności prawnej i właściwego wymiaru sprawiedliwości i stanowi rodzaj bariery, która uniemożliwia zbadanie istoty środka odwoławczego. Do takiego wniosku wielokrotnie dochodził ETPC w sprawach greckich, w których stwierdzał, że ograniczenie prawa dostępu do sądu osób zainteresowanych nie było proporcjonalne do zamierzonych celów. Grecja została uznana za winną takich ograniczeń w kilku sprawach, w tym w jednej, w której odwołanie zostało uznane za niedopuszczalne i odrzucone z powodu braków formalnych przy jego sporządzeniu lub złożeniu.

W tej sprawie – *Sotiris i Nikos Koutras ATTEE przeciwko Grecji* – w której wyrok ETPC zapadł w 2000 r., spółka skarżąca wniosła do Rady Stanu wniosek o unieważnienie decyzji Ministra Gospodarki Narodowej odrzucającej jej wniosek o przyznanie dotacji państwowej na budowę hotelu. Wniosek został złożony przez prawnika spółki na posterunku policji w Atenach i przyjęty przez funkcjonariuszy policji, którzy zaopatrzyli wniosek w pieczęć posterunku i odnotowali na jego pierwszej stronie sygnaturę sprawy oraz datę złożenia; funkcjonariusze nie uzupełnili jednak tych danych w akcie złożenia sporządzonym na ostatniej stronie wniosku i podpisanym przez nich samych, prawnika spółki i kierownika posterunku. Stwierdziwszy to pominięcie, Rada Stanu uznała wniosek o unieważnienie za niedopuszczalny na podstawie art. 19 ust. 1 i 2 dekretu z mocą ustawy nr 18/1989, który stanowi, że w przypadku, gdy wniosek o unieważnienie jest wnoszony do organu władzy publicznej, musi m.in. zawierać numer wniosku i sygnaturę sprawy.

c) Rozsądny termin i ustanowienie środka odszkodowawczego przez ustawodawcę (ustawa nr 4055/2012)

1. Przepisy art. 20 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 EKPC stanowią jednolite ramy o zwiększonej ważności formalnej dla wykonywania prawa jednostki do ochrony sądowej w różnych jego przejawach zgodnie z orzecznictwem sądów krajowych i ETPC. Można zidentyfikować szereg różnic między powyższymi przepisami, w tym zaobserwować, że art. 6 lit. a/ ppkt i/ EKPC nie przewiduje stosowania zasady proporcjonalności. Ponadto EKPC gwarantuje prawo do zakończenia postępowania w rozsądnym terminie. Prawa tego nie da się wywieść z literalnej wykładni Konstytucji; nie zostało też wyartykułowane przez sądy krajowe w ich orzecznictwie jako szczególny przejaw prawa do zakończenia postępowania w rozsądnym terminie, niezależnie od faktu, że takiej wykładni można łatwo dokonać z łącznego czytania art. 20 ust. 1 i art. 87 ust. 1 Konstytucji. Ten brak jest szczególnie uderzający, biorąc pod uwagę kluczowe znaczenie wymiaru czasowego dla prawa do ochrony sądowej. W świetle coraz szybciej następujących zmian w społeczeństwie i rozwoju wydarzeń rozsądny termin postępowania sądowego staje się decydującym czynnikiem zapewniającym, że jednostki mogą skutecznie czerpać korzyści z orzeczeń sądowych wydanych w wyniku postępowania.

2. Bogate orzecznictwo ETPC dotyczące rozsądnego terminu wynika z szeregu wyroków na niekorzyść państw członkowskich Rady Europy, które naruszyły to szczególne prawo, co podkreśla fakt, że ETPC przywiązuje wagę do ogólnej zasady prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości bez opóźnień, które podważają jego skuteczność i wiarygodność, a ostatecznie prowadzą do sytuacji, w których jednostki są pozbawione dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W tym celu ETPC orzekł, że państwa muszą zorganizować swój system sądowniczy tak, aby osiągnąć główny cel, jakim jest wymierzanie sprawiedliwości w rozsądnym terminie. Kwestia naruszenia prawa do rozsądnego terminu była rozpatrywana przez ETPC w wielu greckich sprawach, a duża liczba wyroków na niekorzyść Grecji została wydana w związku z nadmiernie długim czasem trwania postępowania. Problem ten występował szczególnie często w sądownictwie administracyjnym, ale istnieje również w sądownictwie cywilno-karnym. W związku z tym ETPC wszczął procedurę wyroku pilotażowego, wybierając do niej postępowanie administracyjne będące przedmiotem sprawy *Athanasiou przeciwko Grecji*. W wyroku w tej sprawie ETPC zauważył, że znaczące i powtarzające się opóźnienia w wymiarze sprawiedliwości są szczególnie niepokojącym zjawiskiem, zawłaszcza dla Rady. W następstwie powyższego wyroku ETPC państwo greckie uchwaliło art. 53–58 ustawy nr 4055/2012, w których wprowadzono nowy środek prawny w postaci wniosku o słuszne zadośćuczynienie za przekroczenie rozsądnego terminu postępowania administracyjnego, który może wnieść każda ze stron (z wyjątkiem państwa i publicznych osób prawnych, które stanowią organy rządowe w rozumieniu art. 34 EKPC) przeciwko państwu greckiemu, reprezentowanemu przez Ministra Finansów. W wyroku w sprawie *Techniki Olympiaki przeciwko Grecji* ETPC zbadał skuteczność pozwu odszkodowawczego w rozumieniu art. 35 ust. 1 EKPC,

złożonego na podstawie ww. przepisów ustawy nr 4055/2012, w połączeniu z działaniem zapobiegawczym w postaci wniosku o przyspieszenie biegu postępowania przed sądem rozpatrującym pozew lub środek odwoławczy na podstawie art. 59 i 60 tej samej ustawy. Trybunał orzekł, że środki odwoławcze, które pozwalają na przyspieszenie postępowania i rekompensatę dla stron zainteresowanych, są efektywne, mogą bowiem jednocześnie zapobiegać dalszemu rzekomemu naruszeniu prawa skarżącego do rozpoznania jego sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki i prowadzić do należytego usunięcia naruszenia. Ponadto niedawno wydane orzeczenia sądów administracyjnych dotyczące stron, którym przyznano odszkodowanie z powodu nadmiernej długości postępowania przed sądem administracyjnym, stanowią dowód na to, że rzeczone pozwy odszkodowawcze są efektywne nie tylko w świetle prawa, lecz także w praktyce.

IX. Zaufanie publiczne a sądownictwo

Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ) w raporcie za lata 2017–2018 pt. *Zaufanie publiczne i wizerunek wymiaru sprawiedliwości* zauważyła, że zaufanie publiczne ma kluczowe znaczenie dla niezależności sądownictwa danego kraju. W raporcie można przeczytać: „Zaufanie publiczne do europejskich systemów sądownictwa różni się znacząco w zależności od kraju. Jego poziom nie może być jednak postrzegany odrębnie od ogólnych różnic między społeczeństwami o wysokim poziomie zaufania, głównie w Europie Północno-Zachodniej, a społeczeństwami o niskim poziomie zaufania, głównie na południu i wschodzie. Różnice te wynikają z kwestii historycznych, społecznych i gospodarczych. (…) Zaufanie jest podstawą każdego udanego działania zarówno prywatnego, jak i państwowego. Sądownictwo nie konkuruje z innymi gałęziami władzy, niemniej jednak fundamentalne znaczenie ma zbudowanie zaufania w stosunku do niego i uznanie jego niezależności w sposobie funkcjonowania. Zaufania nie można wymagać. Sądownictwo musi sobie na nie zasłużyć swoim sposobem funkcjonowania ze wszystkimi innymi uczestnikami procesu, w tym prokuratorami i urzędnikami sądowymi. Obiektywnie i subiektywnie postrzegana niezależność sądownictwa jest ściśle związana z zaufaniem publicznym, o czym świadczą wyniki projektu ENCJ dotyczącego niezależności i odpowiedzialności. Ważne jest, aby w pełni zrozumieć, że niezależność sądownictwa nie jest jedynie korzystna dla samego sądownictwa, ale ma także fundamentalne znaczenie dla ochrony ogółu społeczeństwa. To niezbędny warunek zapewnienia wszystkim dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zgodnie z głównym przesłaniem ENCJ. Uznaje się, że zwiększenie zaufania do sądownictwa nie jest w pełni możliwe w oderwaniu od innych czynników, ale musi mu towarzyszyć budowanie zaufania do instytucji”.

Prof. dr Andreas Korbmacher
[Prezes Federalnego Sądu Administracyjnego w Niemczech]

Globalna ochrona klimatu przez sądy – przełomowe rozwiązanie czy niebezpieczne nadużycie władzy?[1]

Streszczenie: Artykuł zawiera usystematyzowany przegląd skarg/pozwów klimatycznych (*Klimaklagen*) w kontekście krajowym i międzynarodowym, jak również krytyczne omówienie głównych orzeczeń w tym zakresie z obszaru Europy, USA i Niemiec. Na pierwszym planie znajduje się tu rosnąca rola obowiązków klimatycznych wynikających z praw człowieka i prawa konstytucyjnego, jak też postanowienie klimatyczne Federalnego Trybunału Konstytucyjnego oraz – w perspektywie niemieckiej – praktyczne zastosowanie nakazu uwzględniania (*Berücksichtigungsgebot*) zawartego w federalnej ustawie o ochronie klimatu (§ 13 KSG). Zgodnie z nim ochrona klimatu nie ma generalnego priorytetu względem innych spraw czy interesów, musi być jednak w państwowym planowaniu w zrozumiały sposób interpretowana, a jej należyta waga – ustalana w procesie wyważania interesów.

Słowa klucze: skargi klimatyczne, pozwy klimatyczne, prawo ochrony klimatu (prawo klimatyczne), [federalna] ustawa o ochronie środowiska (KSG), postanowienie klimatyczne, wielopoziomowa ochrona prawna

Pojęcie „pozew klimatyczny" lub „skarga klimatyczna" [niem. *Klimaklage* obejmuje oba polskie odpowiedniki – *przyp. tłum.*] jest na ustach wszystkich – najpóźniej od tzw. postanowienia klimatycznego (*Klimabeschluss*) Federalnego Sądu Administracyjnego[2] z maja 2021 r. Od kilku lat pozwy lub skargi klimatyczne cieszą się dużą popularnością, i to na całym świecie. Jednocześnie samo to pojęcie nie jest bynajmniej ostatecznie wyjaśnione i szybko dochodzi się do wniosku, że można nim opisywać bardzo różne konstelacje prawne – mimo że opatrywane są one [w języku niemieckim] tą samą etykietką.

Generalnie rzecz biorąc i w szerokiej perspektywie można pojęciem pozwów/skarg klimatycznych objąć wszystkie te spory sądowe, które są związane ze zmianami klimatu i służą realizacji celów ochrony klimatu[3]. Jednak ta bardzo ogólna definicja niewiele jeszcze wnosi. Nasuwa się kolejne rozróżnienie, które przewiduje z jednej strony skargi klimatyczne, które są składane przez podmioty prywatne wobec państwa, a z drugiej – pozwy klimatyczne, które są wnoszone przez równorzędne względem siebie podmioty prawa prywatnego. Te pierwsze można określić mianem pionowych skarg/pozwów klimatycznych, te drugie zaś – nazwać

[1] Autor jest Prezesem Federalnego Sądu Administracyjnego w Lipsku. Artykuł bazuje na referacie wygłoszonym na 6. Niemiecko-Polskim Spotkaniu Roboczym polskiego Naczelnego Sądu Administracyjnego i niemieckiego Federalnego Sądu Administracyjnego w dniach 21–23 kwietnia 2026 r. w Lipsku; zachowano tu w dużym stopniu formę wykładu.

[2] BVerfG, postanowienie z 24 marca 2021 r. – 1 BvR 2656/18 – BVerfGE 157, 30 = NVwZ 2021, 951.

[3] Por. na ten temat i nt. poniższego przegląd w Fellenberg/Guckelberger, *Klimaschutzrecht*, *Einleitung*, nb 33 nn.

skargami/pozwami zorientowanymi poziomo. Dla pierwszych właściwe są z reguły sądy administracyjne, a dla drugich – sądy cywilne.

W skali międzynarodowej rozróżnia się *Klimaklagen* według innych kryteriów. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment uczelni London School of Economics and Political Science (LSE) wyróżnia cztery rodzaje skarg/pozwów klimatycznych, które tworzą koncentryczne kręgi[4]. W samym środku znajduje się najmniejszy krąg, dotyczący skarg/pozwów, w których zmiany klimatu są głównym elementem, w kolejnym są one tylko sprawą peryferyjną, w trzecim kręgu są motywacją skargi/pozwu, ale nie jej/jego przedmiotem, w najbardziej zaś zewnętrznym, bardzo dużym kręgu ujęte są postępowania, w których o zmianach klimatu w ogóle nie ma mowy, ale z których mogą wynikać implikacje dla klimatu, skutków klimatycznych i kwestii dostosowania.

Przegląd orzecznictwa poszczególnych państw dotyczącego ochrony klimatu

W zakresie skarg/pozwów klimatycznych, które należą do najściślejszego kręgu, prekursorską rolę odegrał przede wszystkim wyrok niderlandzkiej Wysokiej Rady (*Hoge Raad*)[5] z 2019 r. W reakcji na skargę inicjatywy klimatycznej Urgenda ten sąd najwyższy zobowiązał w nim rząd niderlandzki do obniżenia krajowych emisji gazów cieplarnianych do końca 2020 r. o całe 25% względem 1990 r. Późniejsze o rok orzeczenie irlandzkiego Sądu Najwyższego (*Supreme Court*) w sprawie *Friends of the Irish Environment*[6] i orzeczenia francuskiej Rady Stanu (*Conseil d'État*) dotyczące skargi gminy Grande-Synthe[7] są również szeroko znanymi rozstrzygnięciami danych najwyższych sądów administracyjnych, w których skutecznie zostały zakwestionowane przed sądami niewystarczające wysiłki pozwanych rządów. Sprawa gminy Grande-Synthe dotyczyła francuskiego miasta portowego, które skutecznie dowiodło, że zostało szczególnie dotknięte przez podniesienie się poziomu morza w wyniku zmian klimatycznych. Rada Stanu przyznała tej gminie prawo do wniesienia skargi, jak też przyznała jej rację[8]. W opinii Rady państwo francuskie naruszyło wzięte na siebie zobowiązania wynikające z rozporządzenia

[4] Zob. Setzer/Narulla/Higham/Bradeen, *Climate litigation in Europe – A summary report for the European Union Forum of Judges for the Environment*, grudzień 2022, s. 1 n., https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/12/Climate-litigation-in-Europe_A-summary-report-for-the-EU-Forum-of-Judges-for-the-Environment.pdf [dostęp: 15 kwietnia 2026 r.].

[5] Hoge Raad, wyrok z 20 grudnia 2019 r. – 19/00135 – ECLI:NL:HR:2019:2007. [*Hoge Raad der Nederlanden*, dosł. Wysoka Rada Niderlandów, pełni funkcję tamtejszego Sądu Najwyższego – *przyp. tłum.*]

[6] The Supreme Court, wyrok z 31 lipca 2020 r., 205/19, https://ww2.courts.ie/view/Judgments/681b8633-3f57-41b5-9362-8cbc8e7d9215/981c098a-462b-4a9a-9941-5d601903c9af/2020_IESC_49.pdf/pdf [dostęp: 2 kwietnia 2026 r.].

[7] Conseil d'État, orzeczenie z 19 listopada 2020 r., No. 427301, ECLI:FR:CECHR:2020:427301.20201119; orzeczenie z 1 lipca 2021 r., No. 427301, ECLI:FR:CECHR:2021:427301.20210701; zob. ponadto orzeczenie z 10 maja 2023 r., No. 467982, ECLI:FR:CECHR:2023:467982.20230510; por. obecnie w kwestii egzekucji orzeczenie z 24 października 2025 r., No. 467982, ECLI:FR:CECHR:2025:467982.20251024.

[8] Ww. orzeczenie z 10 maja 2023 r.

w sprawie ochrony klimatu i porozumienia paryskiego[9]. Z niemieckiej perspektywy wyjątkowo godny uwagi jest krótki termin, wynoszący nieco ponad pół roku, na podjęcie dodatkowych środków oraz wymiar grzywny przymuszającej, która może wynosić 10 mln euro[10].

Z kategorii skarg/pozwów klimatycznych w szerszym sensie należy również na pierwszym miejscu wymienić znaczące postępowania z zagranicy. Angielski Sąd Apelacyjny (*Court of Appeal*) uznał za sprzeczne z prawem pozwolenie na budowę trzeciego pasa startowego lotniska London Heathrow z powodu niewystarczającego poszanowania porozumienia paryskiego ws. ochrony klimatu[11]; także nowo planowany pas wiedeńskiego portu lotniczego Schwechat został z tego powodu w międzyczasie zakwestionowany przez austriacki Federalny Sąd Administracyjny (BVwG)[12]. Zwłaszcza to pierwsze postępowanie wykazuje przy tym uderzające podobieństwo do niemieckich rozpatrywań skarg na działania infrastrukturalne. W postępowaniach tych brało udział wielu różnych skarżących o różnych interesach i prawach – od nękanych hałasem sąsiadów, przez organizacje ochrony środowiska, po miasto Londyn, którego ówczesny burmistrz, Boris Johnson, publicznie i medialnie – by nie powiedzieć populistycznie – oznajmił, że w razie konieczności sam się położy na pasie startowym, by zapobiec planowanej rozbudowie lotniska[13].

Skargi/pozwy klimatyczne są jednak, jak już wspomniałem, wnoszone nie tylko przeciwko organom państwowym i decyzjom państwa, lecz coraz częściej także w układzie poziomym – przeciw prywatnym firmom, od których powodowie dochodzą roszczeń jako emitentów CO_2.

Bodaj najbardziej znanym przykładem z Niemiec jest wniesione w 2018 r., a rozstrzygnięte w maju ubiegłego roku (czyli po siedmiu latach) powództwo peruwiańskiego rolnika, który domagał się od firmy RWE odszkodowania za działania

---

[9] Porozumienie paryskie z 12 grudnia 2015 r., UNTS Vol. 3156, No. I-54113, s. 79 nn. Wersja niemiecka – zob. BGBl. II 2016, 1082.

[10] https://www.conseil-etat.fr/actualites/pollution-de-l-air-le-conseil-d-etat-condamne-l-etat-a-payer-deux-astreintes-de-10-millions-d-euros [dostęp: 24 kwietnia 2026 r.].

[11] Court of Appeal, wyrok z 26 lutego 2020 r. – R. (Friends of the Earth) v. Secretary of State for Transport – [2020] EWCA Civ 214, https://www.climatecasechart.com/documents/friends-of-the-earth-and-others-v-secretary-of-state-for-transport-judgment_e67d [dostęp: 15 kwietnia 2026 r.]. Został uchylony orzeczeniem Supreme Court z 16 grudnia 2020 – [2020] UKSC 52, https://supremecourt.uk/uploads/uksc_2020_0042_judgment_06587d83c0.pdf [dostęp: 15 kwietnia 2026 r.].

[12] Zob. BVwG, wyrok z 2 lutego 2017 r. – W109 2000179-1/291E, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bvwg/BVWGT_20170202_W109_2000179_1_00/BVWGT_20170202_W109_2000179_1_00.html [dostęp: 13 kwietnia 2026 r.]. Orzeczenie to zostało uchylone przez [austriacki] Trybunał Konstytucyjny (VGH), zob. wyrok z 29 czerwca 2017 r. – E 875/2017-32 u. E 886/2017-31, https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_Entscheidung_E_875-2017_Flughafen_dritte_Piste.pdf [dostęp: 14 kwietnia 2026 r.]. Federalny Sąd Administracyjny (BVwG) potwierdził następnie pozwolenie, o które wnoszono, zob. wyrok z 23 marca 2018 r. – W109 2000179-1/350E, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bvwg/BVWGT_20180323_W109_2000179_1_00/BVWGT_20180323_W109_2000179_1_00.pdf [dostęp: 13 kwietnia 2026 r.]. Trybunał Administracyjny (VwGH) [sąd o charakterze apelacyjnym, austriacki odpowiednik polskiego NSA – *przyp. tłum.*] ostatecznie oddalił skierowane przeciwko wyrokowi skargi kasacyjne, zob. VwGH, wyrok z 6 marca 2019 r. – Ro 2018/03/0031 i in., https://www.vwgh.gv.at/medien/mitteilungen/ro_2018030031.pdf [dostęp: 13 kwietnia 2026 r.].

[13] Zob. np. doniesienie z 27 lutego 2020 r. na portalu „Zeit-Online", https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-02/flughafen-london-heathrow-klage-boris-johnson [dostęp: 15 kwietnia 2026 r.].

ochronne podjęte w swoim domu usytuowanym u podnóża Andów. Dom ten leży poniżej laguny, która wskutek topnienia pewnego lodowca osiągnęła niepokojący poziom wody. W drodze powództwa rolnik chciał doprowadzić do tego, by w kosztach podjętych przez niego działań zapobiegawczych RWE partycypowało w wymiarze 0,47% – co miało odpowiadać procentowemu udziałowi koncernu w globalnej emisji gazów cieplarnianych.

Ku zaskoczeniu wielu obserwatorów Wyższy Sąd Krajowy (OLG) w Hamm uznał wstępną zasadność pozwu i przeprowadził w 2022 r. postępowanie dowodowe w Peru, by osobiście wyrobić sobie zdanie o sytuacji; powołał też biegłych mających ocenić stopień zagrożenia. Ostatecznie nie doszło do przyznania racji powodowi, gdyż sąd oddalił jego powództwo[14]. Sąd nie uznał jednak odpowiedzialności cywilnoprawnej emitenta CO_2 za zagrażające sumaryczne, odległe i długotrwałe szkody (następcze) na skutek zmian klimatu za *per se* wykluczoną[15]. Odnosi się to również do powoda z Peru. Odległość między źródłem zakłóceń i własnością, która doznała uszczerbku, nie odgrywa tu żadnej roli[16]. Pozew ostatecznie dlatego został oddalony, że zdaniem sądu chodziło tu o jedynie potencjalne, abstrakcyjne i teoretyczne zakłócenie własności, a nie o spowodowane w danym przypadku lub przynajmniej konkretnie zagrażające zakłócenie tego rodzaju. Prawdopodobieństwo jego wystąpienia w najbliższych 30 latach jest zatem niewystarczające[17].

Kolejne postępowania w wyniku pozwów toczyły się również przeciwko międzynarodowym koncernom paliwowym Shell i BP, określanym także jako „Big Oil"[18], ale i koncernom motoryzacyjnym BMW, Mercedes-Benz i Volkswagen. Tym ostatnim miało być zakazane na drodze powództwa cywilnego wprowadzanie do obrotu pojazdów z silnikiem spalinowym najpóźniej od 2030 r. Trybunał Federalny (BGH) oddalił niedawno rewizje nadzwyczajne wobec wyroków sądów niższych instancji oddalających powództwo. W wyniku zaskarżonego sposobu prowadzenia działalności gospodarczej nie zostało naruszone prawo powodów do ochrony i rozwoju własnej osobowości, nawet jeśli przypisywane pozwanym emisje CO_2 w przyszłości będą prowadzić do restrykcyjnego prawodawstwa klimatycznego, a tym samym do ograniczeń wolności. Tych nie można jednak przypisać pozwanym, ponieważ przestrzegali oni aktualnie obowiązującego rozporządzenia UE w sprawie emisji spalin przez samochody osobowe i dalszych przepisów. Odpowiedzialność za ewentualną konieczność przyszłego ustawodawstwa klimatycznego spoczywa na ustawodawcy[19].

Liczebnie największe rozmiary osiągnęły skargi/pozwy klimatyczne w USA. Określenie „kraj nieograniczonych możliwości" odnosi się najwyraźniej również

[14] OLG Hamm, wyrok z 28 maja 2025 – I-5 U 15/17 – NJW 2025, 2171.

[15] Tamże, nb 216 nn.

[16] Tamże, nb 145 nn.

[17] Tamże, nb 323 nn.

[18] Zob. LG Hamburg, wyrok z 29 sierpnia 2024 r. – 312 O 114/22 – juris; wyrok z 9 sierpnia 2024 r. – 315 O 108/22 – juris.

[19] Obecnie BGH, wyroki z 23 marca 2026 r. – VI ZR 334/23 i VI ZR 365/23 – oba juris; poprzednio OLG München, wyrok z 12 października 2023 r. – 32 U 936/23 e – MDR 2024, 497 i OLG Stuttgart, postanowienie z 8 listopada 2023 r. – 12 U 170/22 – MDR 2024, 38.

do możliwości wnoszenia skarg i pozwów. Tutaj zaskarżają lub pozywają nie tylko osoby prywatne i organizacje pozarządowe, ale nawet stany występują w roli skarżących lub powodów. Stosowne liczby robią wrażenie: Centrum im. Sabina ds. Prawa Zmian Klimatu w Columbia Law School naliczyło do czerwca 2025 r. w skali globalnej ponad 3000 skarg/pozwów klimatycznych. W swoim *Climate Litigation Report 2025* Centrum wykazuje dla USA łącznie 1986 postępowań tego typu[20]. Na drugim, znacznie oddalonym miejscu plasuje się Australia – z liczbą 161 skarg/pozwów, a po niej Brazylia i Wielka Brytania, która mimo wszystko ma na koncie jeszcze dokładnie dwa razy więcej postępowań niż Niemcy: z liczbą 66 postępowań plasujemy się w górnej części środkowej stawki. Amerykańscy prawnicy okazują się też wyjątkowo kreatywni. Stan Kalifornia – wzorując się na pozwach przeciwko przemysłowi tytoniowemu – pozwał pięć z największych na świecie koncernów naftowych z powodu fałszywych informacji nt. ryzyka związanego z wykorzystaniem kopalnych nośników energii[21]. Kalifornia chce w ten sposób doprowadzić do utworzenia funduszu, dzięki któremu miałyby być pokrywane koszty przyszłych szkód[22].

O ile w sprawie tego pozwu nie zapadło jeszcze rozstrzygnięcie, o tyle 14 sierpnia 2023 r. Sąd Okręgowy Stanu Montana uznał w swym głośnym orzeczeniu[23] przepis tamtejszej ustawy środowiskowej[24] za niezgodny z konstytucją, ponieważ narusza on zawarte w konstytucji stanowej prawa młodych skarżących do czystego i zdrowego środowiska. Jest to pierwszy wyrok amerykańskiego sądu, który uznaje gwarantowane konstytucyjnie prawo do zachowania klimatu. Zaskarżona ustawa „stanu węglowego" Montana była jednak zarazem raczej ustawą przeciwklimatyczną, jako że – co godne uwagi – przewidywała, że ograny państwowe, wydając decyzje w sprawie pozwoleń dotyczących paliw kopalnych, nie mogą uwzględniać ewentualnych skutków klimatycznych[25].

Orzecznictwo trybunałów ponad- i międzynarodowych

Skargi i pozwy klimatyczne były wnoszone również do TSUE i ETPC. Ten pierwszy wykazywał przy tym mniejszą skłonność do przyjmowania takich skarg/pozwów. Na przykład oddalił w marcu 2021 r. środek odwoławczy skierowany

[20] Zob. na temat całej sprawy Sabin Center for Climate Change Law / United Nations Environment Programme (2025), *Climate change in the courtroom: Trends, impacts and emerging lessons*, s. 5 n., https://wedocs.unep.org/20.500.11822/48518 [dostęp: 2 kwietnia 2026 r.], tam także nt. poniższego.

[21] The People of the State of California v. Exxon Mobil Corp., et al.; zob. na ten temat pozew z 15 września 2023 r., https://www.climatecasechart.com/documents/california-filed-climate-change-action-against-fossil-fuel-industry-defendants_6005 [dostęp: 15 kwietnia 2026 r.].

[22] Por. komunikat prasowy prokuratora generalnego Kalifornii Roba Bonty z 10 czerwca 2024 r., https://oag.ca.gov/news/press-releases/attorney-general-bonta-files-amended-complaint-lawsuit-against-five-largest [dostęp: 15 kwietnia 2026 r.], tam także nt. modyfikacji pozwu.

[23] Montana 1st Judicial District Court, orzeczenie z 14 sierpnia 2023 r. – Held, et al. v. State of Montana, et al., https://www.climatecasechart.com/documents/montana-trial-court-ruled-that-state-laws-restriction-on-consideration-of-climate-change-impacts-violated-youth-plaintiffs-constitutional-rights_b7c0 [dostęp: 15 kwietnia 2026 r.].

[24] Montana Environmental Policy Act (MEPA), Mont. Code § 75.

[25] Por. Held, et al. v. State of Montana, et. al. (przyp. 33), s. 2, w. 5 nn.

przeciw wyrokowi Sądu UE[26]. Sąd ten odrzucił jako niedopuszczalną wniesioną przez 36 osób prywatnych i jedno stowarzyszenie skargę o wyznaczenie bardziej rygorystycznych celów ochrony klimatu, ponieważ brakowało w nim szczególnego indywidualnego dotknięcia osób skarżących[27].

Natomiast ETPC, w wydanym w kwietniu 2026 r. i głośnym wyroku w sprawie [szwajcarskich] „Seniorek Klimatycznych" (*KlimaSeniorinnen*) przeciwko Szwajcarii, zarówno potwierdził dopuszczalność skargi, jak i rozpatrzył ją pozytywnie[28]. Seniorki Klimatyczne zaskarżyły Szwajcarię z powodu zbyt małych wysiłków na rzecz ochrony klimatu, nie znalazły jednak zrozumienia przed szwajcarskimi sądami. W swym orzeczeniu ETPC po raz pierwszy w ogóle uznał prawo do wniesienia skargi w tych konstelacjach – można też powiedzieć, że stworzył je, rozszerzając swe kompetencje[29]. Co ciekawe, ETPC odmówił indywidualnego prawa do wniesienia skargi sędziwym Seniorkom Klimatycznym, które po wyroku uskarżały się na problemy zdrowotne z powodu utrzymujących się fal upałów. Zdaniem ETPC nie spełniały one wymogów statusu ofiary[30]. Trybunał ten przyznał jednak wspomniane prawo również skarżącemu stowarzyszeniu Seniorki Klimatyczne (*KlimaSeniorinnen e.V.*) w oparciu o art. 8 i art. 6 EKPC[31]. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził ponadto, że Szwajcaria naruszyła art. 8 EKPC, ponieważ wbrew wynikającemu z tej Konwencji obowiązkowi ochrony życia prywatnego i rodzinnego zrobiła zbyt mało na rzecz ochrony klimatu i przeciw zmianom klimatycznym[32].

W tym roku [2026 – *przyp. tłum.*] doszła do tych orzeczeń triada opinii międzynarodowych trybunałów, mianowicie Międzynarodowego Trybunału Prawa Morza[33], Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości[34] i – na wniosek Chile i Kolumbii – Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka[35]. Zwłaszcza opinię prawną tego ostatniego można określić mianem przełomowej, skoro postrzega ona kwestie ochrony klimatu jako kwestie praw człowieka i zawiera nawet wniosek, że chodzi tu w zakresie prawa międzynarodowego o prawo bezwzględnie

---

[26] TSUE, wyrok z 25 marca 2021 r. – C-565/19 P (Carvalho i in.) – ECLI:EU:C:2021:252, eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62019CJ0565 [dostęp: 15 kwietnia 2026 r.].

[27] SUE, postanowienie z 8 maja 2019 r. – T-330/18 – ECLI:EU:T:2019:324 (opublikowano tylko informację o postępowaniu [wersja online postanowienia: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:62018TO0330 (oryginał angielski), dostęp: 29 lipca 2026 r. – *przyp. tłum.*]).

[28] ETPC, wyrok z 9 kwietnia 2024 r. – No. 53600/20 – NVwZ 2024, 979.

[29] Zob. na ten temat zdanie odrębne sędziego Eicke, przedrukowane w załączniku do BeckRS 2024, 6526, por. tamże zwł. nb 2, nb 10 i nb 19 nn.; krytycznie t. Calliess/Täuber, NVwZ 2024, 945 n.

[30] Tamże, nb 478 nn. i nb 527 nn.

[31] Tamże, nb 489 nn. i nb 524 nn.

[32] Tamże, nb 541 nn., nb 558 nn., 573 n.

[33] International Tribunal of the Law of the Sea (ITLOS), opinia z 21 maja 2024 r. – No. 31, C31_Adv_Op_21.05.2024_orig.pdf [dostęp: 15 kwietnia 2026 r.].

[34] International Court of Justice (ICJ), opinia z 23 lipca 2025 r. – General List No. 187, https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf [dostęp: 15 kwietnia 2026 r.].

[35] Inter-American Court of Human Rights (IACtHR), opinia z 29 maja 2025 r. – AO-32/25 – oficjalnie angielskie tłumaczenie na stronie https://www.climatecasechart.com/documents/request-for-an-advisory-opinion-on-the-scope-of-the-state-obligations-for-responding-to-the-climate-emergency-decision_3b51 [dostęp: 15 kwietnia 2026 r.].

obowiązujące[36]. Co więcej, ów trybunał międzyamerykański uznaje również prawo przyrody w rozumieniu idei „Rights of Nature"[37].

Powyższy przegląd pokazuje, że temat „ochrona klimatu przed sądem" lub – dokładniej – przez sądy wykazuje nader szerokie spektrum i zróżnicowanie, zwłaszcza jeśli uwzględnić wymiar międzynarodowy. Skargi/pozwy klimatyczne są globalnie używane jako skuteczny środek nakłaniający państwa do bardziej zdecydowanego działania, przede wszystkim podejmowania działań, które mają zapewnić lub przynajmniej umożliwić realizację zobowiązań, które państwa podjęły na gruncie prawa międzynarodowego, wspólnotowego i prawa państw członkowskich. Orzeczenia odnośnych sądów cechuje przy tym obszerne powoływanie się na ustalenia naukowe co do przyczyn, zakresów odpowiedzialności i skutków zmian klimatu. Wyroki ukazują przy tym powiązany wewnętrznie wielopoziomowy system ochrony prawnej[38], który dotychczas jeszcze nie istniał.

Orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (BVerfG)

Za sprawą postanowienia klimatycznego wydanego 24 marca 2021 r. przez Federalny Trybunał Konstytucyjny[39] nastała w Niemczech nowa epoka prawna. Orzeczeniem tym, wywiedzionym z art. 20 Ustawy Zasadniczej (UZ, niem. GG), Trybunał uczynił zobowiązaniem konstytucyjnym (*Verfassungsauftrag*) nie tylko ochronę klimatu, lecz także neutralność klimatyczną. Cel ochrony klimatu został przez ustawodawcę określony konstytucyjnoprawnie w ten sposób, że należy ograniczyć wzrost średniej globalnej temperatury do wyraźnie poniżej 2° Celsjusza, najlepiej do 1,5°C względem poziomu przedindustrialnego. Artykuł 20 UZ jest zdaniem Trybunału podlegającą jego kognicji normą prawną, która ma wiązać uczestników procesu politycznego na rzecz spraw ekologicznych z myślą o przyszłych pokoleniach. Jednocześnie Federalny Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że art. 20 UZ nie ma bezwzględnego priorytetu względem innych spraw, lecz w przypadku konfliktu [dóbr] należy go wyważyć z innymi dobrami konstytucyjnoprawnymi i zasadami konstytucyjnymi. Trybunał podkreśla ponadto międzynarodowy wymiar nakazu ochrony klimatu i domaga się starań na poziomie międzynarodowym, aby na drodze współpracy między krajami poszukiwano rozwiązań problemu klimatycznego[40]. Jednocześnie akcentuje on, wyraźnie powołując się na liczne orzeczenia sądów zagranicznych, że państwo nie może się uchylać od odpowiedzialności, wskazując na emisje gazów cieplarnianych w innych krajach[41].

Nic dziwnego, że postanowienie to od początku prowokowało również reakcje krytyków. Na przykład ówczesny przewodniczący Bundestagu, prof. dr Lammert,

[36] Tamże, nb 217 nn., zwł. nb 287 nn.
[37] Tamże, nb 279 nn.
[38] Nt. ram prawnych już Schlacke, l.c. (przyp. 4), s. 126 nn.; nt. obecnego stanu rozwoju tegoż, l.c. (przyp. 7).
[39] BVerfG, ww. postanowienie z 24 marca 2021 r.
[40] Tamże, nb 149, nb 199 nn., zob. t. nb 210 i nb 225.
[41] Tamże, nb 203.

wytknął Trybunałowi, że postanowienie klimatyczne ogranicza swobodę działania ustawodawcy i sprawia, że Trybunał jest postrzegany jako konkurent w politycznym starciu poglądów[42]. Inni krytycy wysuwali zarzut, że Trybunał nie wybrał drogi publicznej rozprawy sądowej z możliwością wszechstronnego rozważenia sprawy i wysłuchania różnych rzeczoznawców, lecz oparł się niemal wyłącznie na ustaleniach Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC)[43]. Jego podejście, np. w kwestii pozostałego „budżetu węglowego", nie zostało jednak na żadnej z konferencji klimatycznych uchwalone jako wiążące[44]. Jeszcze poważniejszą sprawą jest wyliczanie przypadającego na Niemcy pozostałego „budżetu węglowego" [tzn. pozostałej ilości CO_2, jaką w danym czasie kraj może wyemitować bez płacenia kar – *przyp. tłum.*] w oparciu o procentowy udział ludności Niemiec w ludności świata – w wysokości 1,1%. Inne możliwości wyliczania owego budżetu mogłyby dać w wyniku znacznie wyższą liczbę[45].

W obliczu tej krytyki warto zbadać, czy da się potwierdzić tezę o tej tendencji aktywistycznej[46] sądów, które kreują się jakoby na konkurentów władzy ustawodawczej. Czy sądy rzeczywiście „pędzą przed sobą" parlamenty i uniemożliwiają inwestycje np. w działania infrastrukturalne oraz wspierają wręcz idącą w parze ze stratami dobrobytu deindustrializację Niemiec[47]?

Kwestię tę należy najpierw rozważyć z perspektywy Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. W swym postanowieniu z 15 grudnia 2022 r., w którym została oddalona skarga konstytucyjna mająca na celu wprowadzenie ograniczenia prędkości na [niemieckich] autostradach, podkreślił on, że w oparciu o postanowienie klimatyczne nie można zaskarżać punktowego działania lub zaniechania ze strony państwa[48]. Skargi konstytucyjne muszą się odnosić do całości dopuszczalnych emisji i z tego powodu uwydatniać uchybienie całościowemu celowi. W skardze nie wykazano ani tego, że na końcu dziesięciolecia redukcje gazów cieplarnianych w wysokości zakładanej przez wnioskodawców powinny być zapewnione koniecznie akurat przez sektor transportu, ani że dalej idące aktualne oszczędności powinny być uzyskane właśnie poprzez ograniczenie prędkości. W tę stronę wskazywało już odnoszące się do krajowych (landowych) ustaw klimatycznych orzeczenie Trybunału ze stycznia 2022 r.[49] Federalny Trybunał Konstytucyjny nawiązał tym samym – jak się powszechnie

[42] Zob. Traufetter, *Politiker in Roben [Poliltycy w togach]*, „Der Spiegel" (10.07.2021, s. 30 n.); por. ponadto artykuł gościnny Norberta Lammerta *Karlsruhe macht Politik* [*Karlsruhe uprawia politykę*] [Karlsruhe – antonomazja głównie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, ewentualnie Trybunału Federalnego (BGH), czyli odpowiednika SN – *przyp. tłum.*], „Die Welt" (15.05.2021, s. 2).

[43] Por. Degenhart, NJW-aktuell 24/2021, s. 7.

[44] Por. na ten temat Frenz, EnWZ 2021, 358 <360 n.>, tam także nt. poniższego.

[45] Por. np. Fellenberg, NVwZ 2022, 913 <916>; podobnie Murswiek, *Karlsruhe als Klimaaktivist* [*Karlsruhe jako aktywista klimatyczny*], „FAZ-Einspruch" (19.07.2021).

[46] Por. artykuły gościnne: Murswiek, *Karlsruhe als Klimaaktivist*, „FAZ-Einspruch" (19.07.2021) oraz Pegatzky, *Von Richterkönigen, Volksvertretern und Generationengerechtigkeit* [*O sędziach-królach, przedstawicielach narodu i sprawiedliwości pokoleniowej*], „FAZ-Einspruch" (15.05.2021); ponadto Berkemann, DÖV 2021, 701 <702>.

[47] Nt. odnośnych obaw por. dowody w Spieth/Hellermann, NVwZ 2025, 558 <559>.

[48] BVerfG, postanowienie z 15 grudnia 2022 r. – 1 BvR 2146/22 – NVwZ 2023, 158 n.

[49] BVerfG, postanowienie z 18 stycznia 2022 r. – 1 BvR 1565/21 i in. – NVwZ 2022, 321.

rozumie to orzeczenie – do podkreślanego w jego postanowieniu klimatycznym zadania konkretyzacji i prerogatywy konkretyzacyjnej ustawodawcy oraz wyjaśnił, że zadaniem tego ostatniego jest ustalanie priorytetów w ramach ciążącego na nim zobowiązania konstytucyjnego i opowiadanie się za jednym, a przeciw drugiemu środkowi prowadzącemu do osiągnięcia konstytucyjnoprawnego celu klimatycznego.

Znaczenie ochrony klimatu w skargach wnoszonych do sądów administracyjnych

Na poziomie tzw. prawa ustawowego (czyli innego niż konstytucyjne) główną rolę odgrywa ustawa o ochronie klimatu (*Klimaschutzgesetz*, KSG). Jest ona ustawą ramową[50], wyznacza zatem kierunek, nie określając środków (działań), które mają bezpośredni wpływ na zużycie CO_2. Tego typu regulacją ramową jest § 13 KSG, który dość ogólnie opatrzony jest nagłówkiem „Sektor publiczny jako wzór działania". Przepis ten zawiera w istocie bardzo ogólnie ujęty nakaz uwzględniania. Podmioty odpowiedzialne za zadania publiczne muszą zgodnie z nim uwzględniać w planach i decyzjach cel KSG i cele ustalone do jego realizacji. To jedno zdanie ma dużą wagę. Wyraźne nakazy uwzględniania dotyczące poszczególnych spraw są rzadkie i oznaczają w sposób nieunikniony, że danej sprawie przysługuje większa waga niż innym. I to czyni ją trudną, gdyż trzeba dokładniej określić tę sprawę i jej wagę. Wtedy nasuwa się pytanie, czy „uwzględnić sprawę" znaczy, że sprawa ta ma z reguły wziąć górę, jeśli nie przemawiają przeciw niej inne ważkie powody[51]. Czy te powody muszą być ważkie, szczególnie ważkie, czy wręcz niezwykle ważne?[52] Ustawodawca prześciga się tu zatem właśnie w definiowaniu określonych spraw jako niezwykle ważnych lub leżących w interesie bezpieczeństwa publicznego[53]. Co znaczy to ponadto w wymiarze czasowym, gdy w trakcie procesu planowania mija szereg lat? Wtedy sprawa klimatyczna – ewentualnie na ostatnich metrach – ponownie nabiera wagi i stwarza konieczność kolejnego wyważenia spraw[54]. I wreszcie: jak mamy mierzyć wpływ konkretnego projektu na CO_2 i jak uwzględnić i priorytetyzować wiele poszczególnych projektów[55]? Jedne pytania rodzą następne, a wszystkie trzeba rozwiązać w orzecznictwie sądów specjalistycznych.

---

[50] BT-Drucks. 19/14337, s. 17; zob. t. BVerwG, wyrok z 4 maja 2022 r. – 9 A 7.21 – BVerwGE 175, 312 = NVwZ 2022, 1549 nb 80.

[51] Nieprzychylnie o tym np. Schlacke, NVwZ 2022, 905 <911>; Guckelberger, KlimR 2022, 294 <297> z dalszymi odesłaniami; Wickel ZUR 2021, 332 <3337>; Schink, w: Frenz, *Klimaschutzrecht*, wyd. 3, § 13 KSG nb 17, tam także nt. poniższego; za nakazem optymalizacji natomiast Heß, UPR 2022, 440 <442>.

[52] Nt. priorytetyzacji zob. np. Heß/Peters/Schöneberger/Verheyen, NVwZ 2023, 113 <119>; Siegel, DÖV 2023, 329 <333>.

[53] Por. tylko projekt „Przyszłościowej ustawy o infrastrukturze" (InfZuG) z 11 lutego 2026 r., BT-Drucks. 21/4099; zob. ponadto już § 2 EEG, § 43 ust. 3a EnWG, § 45b ust. 8 nr 1 BNatSchG; ponadto np. § 1 ust. 3 zd. 1 BSWAG; § 1 ust. 3 FStrAbG; § 1 ust. 1 zd. 2 TKG.

[54] Nt. stosowalności czasowej por. § 13 KSG BVerwG, wyrok z 7 lipca 2022 r. – 9 A 1.21 – BVerwGE 176, 94 = NVwZ 2023, 1076 nb 163; ponadto np. Fellenberg, NVwZ 2022, 913 <918>; Heß/Peters/Schöneberger/Verheyen, NVwZ 2023, 113 <114>.

[55] Nt. operacjonalizacji zob. § 13 KSG np. Schlacke, w: Kreuter-Kirchhof, *Klimaschutzrecht*, 2025, § 13 KSG nb 31 z dalszymi odesłaniami.

Obecnie istnieje już kilka orzeczeń, które nieco rozjaśniają sytuację, można wręcz powiedzieć – wnoszą kojącą jasność. Pierwsze i najważniejsze pochodzi od 9. Senatu Federalnego Sądu Administracyjnego (BVerwG)[56]. Przypadkiem wyjściowym był odcinek autostrady A14 w Saksonii-Anhalcie na północ od Magdeburga. Tu Senat musiał rozstrzygnąć, jak sprawy wyglądają pod kątem ochrony środowiska. Najdalej idąca teza, która się nasuwała, głosiła, że orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego skutkuje moratorium na wszystkie przedsięwzięcia autostradowe, zwłaszcza nowe. W swoim wyroku tezę tę FSA zdecydowanie odrzucił: rezygnacja z budowy dróg nie jest celem, który byłby szczególnie propagowany w ramach dyskusji polityków i ekologów o ochronie klimatu, a tym bardziej nie znalazł on odzwierciedlenia w federalnej Ustawie o ochronie klimatu (KSG)[57].

Kolejnym ważnym wyjaśnieniem, jakie przynosi omawiany wyrok FSA, jest sprecyzowanie, że nakazowi ochrony klimatu – mimo jego znaczenia konstytucyjnoprawnego – nie przysługuje priorytet względem innych spraw. Z dalekosiężnym znaczeniem owego zakazu dla mnóstwa różnych konstelacji prawnych i faktycznych nie da się pogodzić założenia generalnego priorytetu ochrony środowiska[58].

I wreszcie wyrok FSA wyjaśnia, że przy ustalaniu wpływu klimatycznego danego projektu nie można się domagać rzeczy niemożliwych[59]. Wyraźnie mówi on o tym, że trzeba tu postępować rozsądnie. W tym konkretnym przypadku sąd miał szczęście, gdyż uprzednio, w ramach nadrzędnego planowania drogi, dokonano wyliczeń, które uwzględniały także emisje gazów cieplarnianych, które powstają np. podczas budowania samej drogi, ale też jej utrzymywania. Również powstający z powodu nowej autostrady dodatkowy ruch drogowy mógł zostać obliczony w oparciu o prognozę tego ruchu. Dzięki tym konkretnym liczbom Senat nie zakwestionował uzasadnienia decyzji o ustaleniu planu zabudowy, według której budowa autostrady postrzegana osobno wprawdzie bezsprzecznie jest niezgodna z celami redukcyjnymi KSG – przeważają jednak związane z projektem zalety, a przypisywane roczne obciążenie CO_2 stanowi nader podrzędną część dopuszczalnej wg KSG rocznej ilości emisji, wynoszącą co najwyżej jedną dziesiątą promila, która to część w przyszłości będzie się jeszcze dalej zmniejszała dzięki przestawianiu się na elektromobilność[60].

Obecnie dostępny jest szereg dalszych orzeczeń zwłaszcza Federalnego Sądu Administracyjnego[61], które nawiązują do powyższego orzeczenia, rozwijają je i czę-

[56] BVerwG, wyrok z 4 maja 2022 r. – 9 A 7.21 – BVerwGE 175, 312 = NVwZ 2022, 1549.

[57] Tamże, nb 97.

[58] Tamże, nb 86.

[59] Tamże, nb 80 nn.

[60] Tamże, nb 96.

[61] Por. np. BVerwG, wyrok z 10 listopada 2022 r. – 4 A 17.20 – BeckRS 2022, 44373 nb 24; wyrok z 22 czerwca 2023 r. – 7 VR 3.23 – BVerwGE 179, 226 = NVwZ 2023, 1657 nb 39 n.; wyrok z 25 kwietnia 2024 r. – 7 A 9.23 – BVerwGE 182, 252 = NVwZ-RR 2024, 938 nb 80 nn.; BVerwG, wyrok z 20 czerwca 2024 r. – 11 A 3.23 – BVerwGE 183, 42 = NVwZ 2025, 675 nb 245; wyrok z 19 lutego 2025 r. – 9 A 9.23 – BVerwGE 185, 19 nb 222; wyrok z 8 października 2025 r. – 9 A 2.24 – BVerwGE nn = KlimR 2026, 124 nb 130 nn.; postanowienie z 22 czerwca 2023 r. – 7 VR 3.23 – NVwZ 2023, 1657 nb 40; postanowienie z 12 września 2023 r. – 7 VR 4.23 – ZUR 2023, 677 nb 53; postanowienie z 15 września 2023 r. – 7 VR 6.23 – KlimR 2024, 28 nb 42; postanowienie z 30 października 2024 r. – 7 B 9.24 – ZNER 2025, 74 nb 8.

ściowo zaostrzają. Również tutaj zachowano jednak podstawowe podejście i można zauważyć raczej sędziowską powściągliwość niż akcjonizm, jak dowodzi także całkiem krytyczna recepcja orzecznictwa sądów administracyjnych[62].

Podsumowanie

Powyższy przegląd pokazuje, że istnieją bardzo różne konstelacje skarg/pozwów klimatycznych, które należy wyróżnić, chcąc poważnie dyskutować na ten temat. Wyraźnie widać też teraz, że takie skargi i pozwy we wszelkich możliwych odmianach stanowią zjawisko międzynarodowe. W porównaniu z orzeczeniami we Francji, Niderlandach, jak też w sądach międzynarodowych Federalny Trybunał Konstytucyjny w swoim postanowieniu klimatycznym wykazał się niemal powściągliwością. Również orzecznictwu sądów administracyjnych, zwłaszcza Federalnego Sądu Administracyjnego, nie można odmówić podejścia pragmatycznego – widać w nim staranie owych sądów, by nie stawiać nierealistycznych wymagań. Jednakże postanowienie klimatyczne wywołało wiele reakcji, rozwijając cel neutralności klimatycznej w zobowiązanie konstytucyjne i w prawo podmiotowe. Starania o skuteczną redukcję emisji gazów cieplarnianych nie będą mogły słabnąć, lecz przeciwnie – będą musiały być kontynuowane na wysokim poziomie. Ochrona klimatu jako zagadnienie utrzyma się nam jeszcze przez długi czas, zarówno w sądach, jak i w nauce.

Tłumaczenie z jęz. niemieckiego: *Simon von Kleist*

Dodatek od tłumacza

Uwaga dotycząca tłumaczenia nazw obcych sądów

W miarę możliwości przyjęto zasadę dosłownego tłumaczenia nazw sądów niepolskich – w przypadku języka niemieckiego *Gericht* i *Gerichtshof* oddawane są odpowiednio jako *Sąd* i *Trybunał*, z wyjątkiem niemieckiego *Bundesverfassungsgericht*, gdzie z racji większego rozpowszechnienia w literaturze przedmiotu przyjęto odpowiednik udomawiający *Federalny Trybunał Konstytucyjny*. Dosłowność przekładu przydaje się zwłaszcza w przypadku sądów austriackich, pozwalając np. na odróżnienie *Bundesverwaltungsgericht* (BVwG) od *Verwaltungsgerichtshof* (VwGH), z których ostatni jest jednym z trzech *Höchstgerichte* i przyjmuje tylko *Revisionen* (rewizje), podobne do skarg kasacyjnych.

[62] Zob. np. Groß, *Zwei Jahre Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts* [*Dwa lata postanowienia klimatycznego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego*], verfassungsblog, 18.03.2023, https://verfassungsblog.de/zwei-jahre-klimabeschluss-des-biesverfassungsgerichts/ [dostęp: 15 kwietnia 2026 r.] i Beckmann, NuR 2025, 725, 728 nt. BVerwG, wyrok z 22 czerwca 2023 r. – 7 A 9.22 – BVerwGE 179, 239 = NVwZ 2024, 60 nb 36; wyrok z 14 listopada 2024 r. – 7 A 8.23 – UPR 2025, 257 nb 28.

Rozwinięcia skrótów nazw ustaw i publikacji sądowych/parlamentarnych
A – sygnatura skarg do FSA (BVerwG) w sporach administracyjnych rozstrzyganych w I instancji
BeckRS – *Beck-Rechtsprechung* (Orzecznictwo Becka; baza niem. orzeczeń sądowych wydawnictwa Beck)
BGBl. – *Bundesgesetzblatt* (Federalny Dziennik Ustaw*)*
BNatSchG – *Bundesnaturschutzgesetz* (Federalna ustawa o ochronie przyrody)
BSWAG – *Bundesschienenwegeausbaugesetz* (Ustawa o rozbudowie federalnej sieci kolejowej)
BT-Drucks. – *Bundestagsdrucksache* (Druk Bundestagu)
BVerfGE – *Entscheidungen des BVerfG* (orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego)
BVerwGE – *Entscheidungen des BVerwG* (orzeczenia Federalnego Sądu Administracyjnego)
BvR – sygnatura niemieckich skarg konstytucyjnych wnoszonych do FTK (BVerfG) przez obywateli i gminy
EEG – *Erneuerbare-Energien-Gesetz* (Ustawa o odnawialnych źródłach energii)
EnWG – *Energiewirtschaftsgesetz* (Ustawa o gospodarce energetycznej)
FStrAbG – *Fernstraßenausbaugesetz* (Ustawa o rozbudowie dróg krajowych i autostrad)
KSG – *[Bundes-]Klimaschutzgesetz* ([Federalna] Ustawa o ochronie klimatu)
TKG – *Telekommunikationsgesetz* (Ustawa telekomunikacyjna)
VR – *Vorläufiger Rechtsschutz* (tymczasowa ochrona prawna) – sygnatura postępowań przed Federalnym Sądem Administracyjnym (BVerwG) w sprawie przyznania tymczasowej ochrony prawnej
ZR – sygnatura postępowań rewizyjnych przez Trybunałem Federalnym (BGH) w sprawach cywilnych

Rozwinięcia skrótów tytułów czasopism prawniczych występujących w przypisach
DÖV – „Die öffentliche Verwaltung" („Administracja Publiczna")
KlimR – „Klima und Recht" („Klimat i Prawo")
MDR – „Monatsschrift für Deutsches Recht" („Miesięcznik Niemieckiego Prawa")
NJW – „Neue Juristische Wochenschrift" („Nowy Tygodnik Prawniczy")
NuR – „Natur und Recht" („Przyroda i/a Prawo")
NVwZ[-RR] – „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht[-Rechtsprechungs-Report]" („Nowe Czasopismo Prawa Administracyjnego [– Raport ws. Orzecznictwa]")
UPR – „Umwelt- und Planungsrecht" („Prawo [Ochrony] Środowiska i Planowania")
ZNER – „Zeitschrift für Neues Energierecht" („Czasopismo Nowego Prawa Energetycznego")
ZUR – „Zeitschrift für Umweltrecht" („Czasopismo Prawa [Ochrony] Środowiska")

Dr Anna Dumas

[Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego;
Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie;
adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie;
ORCID: 0000-0002-4705-0684]

Dr Suzana Tavares da Silva

[Sędzia Najwyższego Trybunału Administracyjnego Portugalii;
profesor nadzwyczajny na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Coimbrze;
ORCID: 0000-0001-5266-1896]

Jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych – analiza porównawcza modeli polskiego i portugalskiego (*tłumaczenie*)

Streszczenie: Zarówno w Polsce, jak i w Portugalii, ujednolicanie orzecznictwa jest instrumentem zapewniania spójności systemu sądownictwa, opartym na modelu kwalifikowanej skuteczności perswazyjnej, szanującym zasady demokracji i ograniczającym się do ustalania wykładni normatywnej dla orzecznictwa w sposób niezmierzający do zastąpienia ustawodawstwa. Ustanowienie sądów administracyjnych w celu kontroli legalności aktów administracyjnych jest jednym z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego oraz relacji między władzą sądowniczą a wykonawczą. Ujednolicanie orzecznictwa nie jest celem samym w sobie – jest narzędziem służącym zaufaniu obywateli do systemu sądownictwa. Spójność systemu prawnego nie jest jedynie wartością instrumentalną, służącą celom bezpieczeństwa i równości, lecz sama w sobie stanowi strukturalny element demokratycznego państwa prawnego. Jednolitość orzecznictwa służy także jako instrument umacniania rządów prawa, w których niezbędne jest również sprawiedliwe rozpoznawanie sprawy, zgodne m.in. z regułami prawa procesowego i materialnego. Legitymacja do wniesienia skargi, wymogi procesowe oraz rozszerzone składy orzekające w sądach najwyższych obu państw zapewniają wyważony przebieg postępowania kontradyktoryjnego, jakiego wymaga systemowa doniosłość rozstrzygnięcia.

Słowa klucze: jednolitość orzecznictwa, źródła niejednolitości orzecznictwa, skutki niejednolitości orzecznictwa, mechanizmy zapewniania jednolitości orzecznictwa.

1. Pojęcie „jednolitość orzecznictwa”

Sądy administracyjne realizują swoje zadanie, jakim jest ochrona praw podmiotowych jednostki. Inną istotną funkcją jest ochrona porządku prawnego. Prawo administracyjne jest gałęzią prawa, która dynamicznie się rozwija. Powoduje to jego nietrwałość, podczas gdy jednolite orzecznictwo sądów administracyjnych zapewnia pewność prawa. Ze swej istoty orzecznictwo sądów administracyjnych powinno usuwać braki i wypełniać luki w systemie prawnym. Sądowa kontrola legalności sprzyja rozwojowi prawa i wzmacnia proces prawotwórczy.

Utrwalone poglądy sądów ulegają jednak ewolucji za sprawą nowych regulacji i instytucji, a także coraz bardziej złożonych stanów faktycznych.

Ta szybko rozwijająca się dziedzina prawa wymaga nieustannych aktualizacji. Nietrwałość regulacji oraz różnorodność spraw administracyjnych z jednej strony wzmacniają proces prawotwórczy, z drugiej zaś powodują rozbieżności w orzecznictwie. Może to niekorzystnie wpływać na jakość prawa, która musi być najwyższa, aby zapewnić sprawne funkcjonowanie wszystkich organów państwa. Osiągnięcie stanu, w którym wszystkie sądy i organy wydają spójne rozstrzygnięcia, a tym samym zapewniają jednolitość orzecznictwa i stosowania zasad prawa, jest niewątpliwie bardzo trudne. Należy jednak do niego dążyć.

„Jednolitość" i „rozbieżność" orzeczeń sądowych to pojęcia wzajemnie powiązane, lecz o przeciwstawnym znaczeniu. Innymi słowy, w modelowym systemie prawnym tam, gdzie istnieje jednolitość, nie może wystąpić rozbieżność orzeczeń sądowych. Całkowita jednolitość orzecznictwa nie jest przy tym w dzisiejszych realiach ani możliwa, ani konieczna. Wystarczy, by orzecznictwo realizowało cel, jakim jest zapewnienie jednolitości w sprawach zasadniczych, kluczowych dla ochrony „praw jednostki w postępowaniach związanych ze stosowaniem prawa materialnego"[1]. Trwałość orzecznictwa jest zapewniona wówczas, gdy rozbieżności nie przekraczają pewnego poziomu wyznaczonego przez istnienie pewności prawa, równości wobec prawa, bezpieczeństwa prawnego i sprawiedliwości, a więc sytuacji, w której nie istnieje konflikt między prawami podmiotowymi jednostki a zasadą demokratycznego państwa prawnego[2]. Jednolitość orzecznictwa jest zatem wartością samą w sobie[3] – to stan trwałości, pewności i bezpieczeństwa prawnego, służący realizacji zasady równego traktowania stron znajdujących się w tożsamej sytuacji faktycznej i prawnej przed sądem, co oznacza, że w ich sprawach musi zapaść takie samo rozstrzygnięcie. Przyjmuje się bowiem, że jednolitość orzecznictwa zachodzi wtedy, „gdy w tego samego rodzaju sprawach zapadają takie same rozstrzygnięcia, a w sprawach podobnych – podobne rozstrzygnięcia"[4]. Definiując pojęcie „rozbieżność orzecznictwa", należy wskazać, że jest to zjawisko (stan), w którym sądy wydają odmienne orzeczenia na podstawie tego samego przepisu, w następstwie odmiennej wykładni prawa lub odmiennego stosowania przepisu. Rozbieżność orzecznictwa pozostaje w sprzeczności z realizacją zasad konstytucyjnych, takich jak zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Natomiast „dbałość o jednolitość linii orzeczniczej" jest wpisana w istotę sprawowania wymiaru sprawiedliwości[5].

---

[1] A. Kabat, *Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w kształtowaniu jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych*, ZNSA 2010, nr 5–6, s. 185.

[2] W. Sanetra, *O roli Sądu Najwyższego w zapewnianiu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego*, „Przegląd Sądowy" 2006, nr 9, s. 18.

[3] Wyrok NSA z 20 stycznia 2005 r., FSK 1319/04; B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 267.

[4] A. Kabat, *op. cit.*, s. 185; W. Sanetra, *O pojęciu jednolitości orzecznictwa sądowego oraz sposobach jej zapewnienia*, „Przegląd Sądowy" 2007, nr 6, s. 24.

[5] K. Zaorski, *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach podatkowych z 2010 roku (rozstrzygnięcia składów powiększonych)*, „Temidium" 2011, nr 62; W. Wróbel, *Wpływ orzecznictwa Sądu Najwyższego na kształtowanie się pojęć i instytucji prawnych*, w: *Orzecznictwo w systemie prawa*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008, s. 81.

Powyższe uwagi odnoszą się do sądownictwa administracyjnego. Pojęcie „orzecznictwo sądów administracyjnych" należy interpretować szeroko, z uwzględnieniem orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także wzajemnych zależności między orzecznictwem sądów wojewódzkich a Naczelnego Sądu Administracyjnego[6]. Trwałość linii orzecznictwa sądowego jest wartością samą w sobie, tworzy bowiem stan pewności prawnej w zakresie stosowania określonych przepisów[7]. Przejawem prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów państwa jest m.in. rozstrzyganie tożsamych faktycznie i prawnie spraw w taki sam lub zbliżony sposób[8].

2. Przyczyny niejednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych[9]

Dane statystyczne zawarte w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach wskazują na tendencję spadkową liczby uchwał podejmowanych przez Naczelny Sąd Administracyjny w celu ujednolicenia orzecznictwa sądów administracyjnych. Od 2018 r. spadek ten wyniósł niemal 50%, a liczba tych uchwała nie przekracza 10 rocznie. Powyższe sugeruje, że orzecznictwo sądów administracyjnych ulega stabilizacji i staje się bardziej jednorodne. Z kolei linie orzecznicze dotyczące zagadnień prawnych pojawiających się w toku stosowania prawa nie wykazują istotnych różnic przy podobnych okolicznościach faktycznych i prawnych.

Przyczyny rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych można podzielić – ze względu na ich charakter – na podmiotowe i przedmiotowe. Przyczyny te dotyczą całego systemu prawnego. Ponadto ich powstawanie potęgują obiektywna rozległość i różnorodność prawa administracyjnego oraz brak jego spójnej kodyfikacji.

Przyczyny przedmiotowe obejmują proces legislacyjny i dotyczą materialnych jego skutków w postaci ustanowionego prawa powszechnie obowiązującego, w tym prawa miejscowego. Podstawowymi przyczynami niejednolitości orzeczeń są błędy techniki legislacyjnej oraz tzw. inflacja prawa, charakteryzująca się „nadprodukcją przepisów prawnych". Nadmierne lub co najmniej znaczne rozrastanie się prawa w wielu dziedzinach życia społecznego jest szczególnie widoczne w obszarze prawa administracyjnego. Takie działania organów prawodawczych prowadzą do powstawania regulacji niejasnych i zawierających wiele zwrotów niedookreślonych, co rodzi konieczność usuwania luk w systemie prawnym oraz korygowania wad legislacyjnych poprzez stosowanie reguł wykładni i rozumowania prawniczego, co następuje dopiero na etapie orzekania w sprawie.

Sytuacja ta zmusza sądy w procesie orzekania do posługiwania się przede wszystkim wykładnią funkcjonalną, która – ze względu na określone uwarunkowania

[6] Tak rozumiane jest pojęcie „orzecznictwo sądów administracyjnych" na gruncie przepisów o uchwałach abstrakcyjnych NSA; zob. J. Kopeć-Jakimiec, *Działalność uchwałodawcza sądów administracyjnych w Polsce i w Niemczech*, Łódź 2019, s. 64.

[7] Wyrok NSA z 20 stycznia 2005 r., FSK 1319/04.

[8] Wyrok NSA z 9 października 2015 r., I OSK 1378/15.

[9] A. Kabat, *op. cit*., s. 185 i nast.; K. Zaorski, *op. cit.*

społeczne – jest bardziej zmienna niż wykładnia językowa. Skutkuje to również koniecznością sięgania po mocniejsze argumenty w uzasadnieniu orzeczenia, ponieważ wykładnia funkcjonalna jest mniej oczywista i jasna z punktu widzenia adresata orzeczenia (strony postępowania sądowego), zwłaszcza osoby niebędącej profesjonalistą.

Z kolei częste zmiany przepisów mogą przekładać się na niespójności w stosowaniu jednego przepisu w krótkim okresie, a przez to wpływać na wykładnię normy prawnej. Kluczową przyczyną niejednolitości orzecznictwa jest zatem wadliwość polskiego prawodawstwa na poziomie krajowym i lokalnym, która skutkuje niejasnością i niespójnością prawa stanowionego oraz nadmiernym formalizmem.

Czynniki podmiotowe w prawie administracyjnym mają swoje źródło w licznych podmiotach, które współtworzą prawo administracyjne. Na marginesie należy zaznaczyć, że przesłanki podmiotowe i przedmiotowe są ze sobą ściśle związane i występują jednocześnie.

Przede wszystkim „Zgodnie z Konstytucją RP[10] stanowienie prawa administracyjnego następuje nie tylko w drodze uchwalania ustaw, lecz także poprzez wydawanie aktów normatywnych powszechnie obowiązujących przez organy administracji publicznej. (…) stanowią je naczelne organy administracji państwowej, które wydają rozporządzenia (art. 92 oraz art. 146 ust. 4 pkt 2, art. 148 pkt 3, art. 149 ust. 2 oraz art. 213 ust. 2 pkt 2 Konstytucji RP), a także organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej ustanawiające akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów (art. 94 Konstytucji RP). Każdy z tych aktów normatywnych może sam lub wraz z ustawą stanowić podstawę decyzji administracyjnej albo innego aktu lub czynności zaskarżalnych do sądu administracyjnego, a w wypadku aktów prawa miejscowego – stanowić przedmiot skargi do tego sądu”[11]. Z powyższego wynika, że katalog środków i czynności podlegających kontroli sądu administracyjnego jest dość szeroki.

Ponadto niejednolitość orzecznictwa wynika z trójpodziału władzy oraz z konstytucyjnej roli sędziów i sądów. Gdy przepisy prawa nie są w pełni jasne, mogą powstawać spory co do siły i wagi argumentów – wynikające z niezawisłości i bezstronności sędziowskiej oraz niezależności sądów – w takim zakresie, w jakim sędziowie korzystają z władzy interpretacyjnej przy wydawaniu orzeczenia. W modelu decyzyjnym opartym na czterech etapach stosowania prawa, który sądy administracyjne uwzględniają przy wydawaniu orzeczeń, podejmuje się następujące kroki: 1) ustalenie, jaka norma prawna znajduje zastosowanie; 2) ustalenie stanu faktycznego na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego; 3) subsumcja faktu pod prawo oraz 4) ustalenie konsekwencji prawnych. Na wszystkich tych etapach sędzia (sąd) dysponuje pewnym zakresem swobody. Z istoty rzeczy prowadzi to do zróżnicowania rozstrzygnięć, nie może jednak prowadzić do przekroczenia granic wykładni. „Pojmowanie jednolitości orzecznictwa sądowego

[10] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP.

[11] A. Kabat, *op. cit.*, s. 186.

z tego między innymi powodu nie może i nie powinno mieć charakteru absolutystycznego, zakładającego pełną identyczność czy też bezwzględną jednolitość rozstrzygnięć sądowych. Różnice w rozstrzyganiu przez sądy spraw tego samego typu są możliwe i dopuszczalne, pod warunkiem wszakże, że nie są one następstwem przekroczenia przysługującej sądom swobody i granic uznanych za dopuszczalne tam, gdzie sąd podejmuje decyzje interpretacyjne, decyzje prowadzące do ustalenia podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, decyzje subsumcyjne oraz decyzje w ustalonych granicach luzów decyzyjnych"[12].

„To, co różnicuje podejmowane decyzje finalne w sprawach podobnych, to wszelkie elementy, które tradycyjnie w literaturze ujmuje się jako tzw. pozaformalne determinanty rozstrzygnięcia (lub standardy zewnętrzne). Ich grupa jest wysoce heterogeniczna, dlatego można jedynie wprowadzać pewne uogólnienia. Do tej grupy należy, niewątpliwie, przyjmowana postawa filozoficzno-prawna, czego skutkiem jest leżąca u podstaw danego rozstrzygnięcia aksjologia"[13].

Znajduje to również odzwierciedlenie w zdaniach odrębnych do orzeczeń. W 2025 r. do blisko 80 wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego zgłoszone zostały zdania odrębne przez jednego z sędziów składu orzekającego. Z socjologicznego punktu widzenia na kształtowanie się poglądów wpływa również dotychczasowe dziedzictwo kulturowe, a kierunek wykładni wyznaczają także poglądy poprzedników, w szczególności uznanych przedstawicieli nauki[14].

3. Niejednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych w Portugalii

Problem rozbieżności orzecznictwa jest również jednym z najsilniej utrzymujących się problemów portugalskiego systemu sądownictwa. Gdy obywatele znajdujący się w sytuacjach zasadniczo tożsamych pod względem faktycznym i prawnym otrzymują sprzeczne rozstrzygnięcia sądowe (a jak się przekonamy, ujednolicanie w Portugalii obejmuje także orzeczenia arbitrażowe), w wątpliwość podana zostaje nie tylko materialna równość wobec prawa, lecz sama demokratyczna legitymacja sprawowania władzy sądowniczej[15]. Tak rozumiana rozbieżność nie jest jedynie technicznym mankamentem systemu procesowego – jest pęknięciem godzącym w sam rdzeń jego wartości, jak już wskazano.

Portugalskie prawo administracyjne – ze względu na równie gęste i złożone ramy regulacyjne, wysoką w ujęciu rocznym liczbę sporów między administracją a osobami fizycznymi, a nawet z uwagi na to, że jest systemem pełnej ochrony sądowej, a nie systemem czysto kasacyjnym – jest szczególnie podatne na występowanie (rzeczywiście i pozornie) sprzecznych orzeczeń. Stan ten jest pogłębiany

[12] W. Sanetra, *Jednolitość orzecznictwa jako wartość sądowego stosowania prawa i rola Sądu Najwyższego w jej zapewnieniu*, „Przegląd Sądowy" 2013, nr 7–8, s. 16.

[13] A. Kotowski, *Zagadnienie jednolitości orzecznictwa w ujęciu teoretycznym*, w: *Jednolitość orzecznictwa. Standard – instrumenty – praktyka*, t. 1, Warszawa 2015,s. 30.

[14] M. Szyszkowska, *Zarys filozofii prawa. Fragmenty dzieł filozoficznoprawnych w przekładzie Czesława Tarnogórskiego*, Białystok 2000, s. 46.

[15] Znaczenie rzeczonego ujednolicania prawa podkreślono w Opinii nr 20 (2017) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich w sprawie roli sądów w zakresie jednolitego stosowania prawa.

okolicznością, że jednocześnie system w mniejszym stopniu pozwala technicznie na weryfikację przesłanek ujednolicenia orzecznictwa właśnie dlatego, że przedmiot rozstrzygnięć dotyczy administracyjnych aspektów stosunków prawnych, a nie samych aktów czy przepisów administracyjnych. Ponadto wielość sądów administracyjnych pierwszej instancji, złożoność rozpoznawanych spraw oraz szybkie tempo zmian legislacyjnych – zwłaszcza w takich dziedzinach, jak służba cywilna, zamówienia publiczne, planowanie przestrzenne czy spory podatkowe – sprzyjają powstawaniu rozbieżnych wykładni tych samych zasadniczych zagadnień prawnych. Dochodzi do tego w ostatnich latach tendencja prawodawcy do wydawania ustaw interpretacyjnych, które następnie są uznawane za niekonstytucyjne przez portugalski Trybunał Konstytucyjny.

W Portugalii, jak i w Polsce, wokół tego problemu ogniskują się dwie podstawowe wartości pozostające w nieustannym napięciu. Pierwszą jest pewność prawa w jej dwoistym wymiarze: obiektywnej przewidywalności orzeczeń oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań podmiotów prawa. Drugą jest ewolucja prawa, czyli zdolność systemu prawnego do adaptacji do zmian społecznych, gospodarczych i regulacyjnych, uwzględniania nowych wrażliwości oraz korygowania rozwiązań uznanych wcześniej za właściwe. Ujednolicanie orzecznictwa sytuuje się właśnie na tej granicy: musi zapewniać stabilne, nieskamieniałe prawo.

Rolę strażnika spójności systemu[16] pełni w Portugalii Najwyższy Trybunał Administracyjny (*Supremo Tribunal Administrativo*, STA) jako organ najwyższy w sporach administracyjnych i podatkowych. Misja ta jest realizowana za pomocą skoordynowanego zestawu instrumentów procesowych, spośród których skarga o ujednolicenie orzecznictwa (*recurso para uniformização de jurisprudência*), przewidziana w art. 152 Kodeksu postępowania przed sądami administracyjnymi (*Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, CPTA), stanowi element centralny, choć nie jedyny.

Praktyczna doniosłość tego zagadnienia jest oczywista. We współczesnych systemach prawnych, charakteryzujących się nadmierną złożonością regulacyjną i mnożeniem się źródeł prawa – krajowych, europejskich, międzynarodowych – ujednolicająca funkcja sądów wyższych instancji nabiera centralnego znaczenia, którego nie miała w modelach prostszych, bardziej ustabilizowanych[17]. Obywatele słusznie oczekują równego traktowania przez system; przedsiębiorcy domagają się przewidywalności, aby móc podejmować decyzje inwestycyjne; administracja publiczna potrzebuje jasnych wytycznych, aby zapewnić zgodność swojego działania z prawem. Ujednolicanie orzecznictwa łączy się w tym miejscu z szerzej zakrojonymi zagadnieniami jakości wymiaru sprawiedliwości i skuteczności rządów prawa.

[16] O obliczach i funkcjach strażnika systemu sądownictwa (Sądu Najwyższego) – funkcja ujednolicająca a gwarancja sprawiedliwości w sprawie – zob. M. Taruffo, *Il vertice ambiguo. Saggi sulla Cassazione civile*, il Mulino, Bolonia 1991.

[17] W tym sensie, że również argumentacja stojąca za rozstrzygnięciami podlega obecnie ujednoliceniu na poziomie ponadnarodowym – czy to poprzez europeizację, czy przez samo narastanie zainteresowania w nauce prawa; zob. M. Bobek, *Comparative Reasoning in European Supreme Courts*, Oxford University Press 2013.

4. Skutki niejednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych

W świetle powyższego należy zauważyć, że głównym skutkiem niejednolitości orzeczeń sądów administracyjnych może być naruszenie zasady równości wobec prawa. Niespójność może prowadzić do nierównego traktowania obywateli. W analogicznych stanach faktycznych i prawnych prawa i obowiązki obywateli będą bowiem kształtowane odmiennie.

W konsekwencji podważy to zaufanie obywateli do władzy publicznej i doprowadzi do osłabienia autorytetu władzy sądowniczej. Utrzymywanie się niejednolitości przez dłuższy czas może poważnie zaburzyć bezpieczeństwo prawne i skutkować naruszeniem zasady państwa prawnego.

Po wyczerpaniu wszystkich krajowych środków odwoławczych sytuacja ta może skłonić stronę do wniesienia skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z powodu naruszenia art. 6 EKPC. Należy zauważyć, że każde orzeczenie pełni również funkcję legitymizacyjną, wyrażającą się „w indywidualnej akceptacji orzeczenia oraz umacniania poczucia zaufania społecznego i demokratycznej kontroli nad wymiarem sprawiedliwości”[18].

5. Mechanizmy zapewniania jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych[19]

W doktrynie prawa podkreśla się, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie wskazuje *expressis verbis* obowiązku zapewnienia jednolitości orzeczeń sądowych jako odrębnej powinności władzy sądowniczej. Zasada odpowiedniego poziomu jednolitości wydawanych orzeczeń sądowych jest jednak nierozerwalnie związana z Konstytucją RP[20] i wynika m.in. z treści jej art. 45 ust. 1. Zgodnie z tym przepisem „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Trudno bowiem mówić o jednolitości orzecznictwa, gdy sprawy nie są rozpatrywane sprawiedliwie, sędziowie nie są bezstronni, a same sądy nie są niezależne. Problemy pojawiają się dodatkowo, gdy sprawy są rozstrzygane przez sądy, które nie są właściwe zgodnie z przepisami procesowymi. Jednolitości orzecznictwa służy pośrednio także jawność postępowania sądowego. Nieprzestrzeganie wartości (zasad) wyrażonych w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP może prowadzić bezpośrednio do niejednolitości orzecznictwa, a w każdym razie poważnie się do niej przyczynić. Związek między jednolitością orzecznictwa a wartościami wskazanymi w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie jest bowiem jednokierunkowy w tym sensie, że naruszenie wartości zawsze prowadzi do braku jednolitości stosowania prawa przez sądy. Przeciwnie,

[18] A. Gajda, *Rzetelne uzasadnienie wyroku sądowego jako element prawa do sądu. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie Cupiał przeciwko Polsce (skarga nr 67414/11)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2025, nr 1, s. 259–260.

[19] Na podstawie: R. Hauser, W. Sawczyn, J. Siegień, *Mechanizmy zapewniające jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych*, ZNSA 2021, nr 1–2, s. 269 i nast.

[20] W. Sanetra, *Jednolitość orzecznictwa jako wartość…*, s. 13.

to niezależność sądów i niezawisłość sędziów prowadzą w praktyce do rozbieżnych wyroków. Można to przypisać odmiennej wykładni norm prawnych oraz odmiennej ocenie stanu faktycznego w rozstrzyganych sprawach. Podobnie dążenie do pełnej realizacji zasady rozpatrywania spraw bez nieuzasadnionej zwłoki może niekiedy wiązać się z niedostatecznie wnikliwym zbadaniem sprawy przez sąd, a w konsekwencji być przyczyną rozbieżnych orzeczeń.

W świetle powyższego w wydajnym wymiarze sprawiedliwości niezbędne jest tworzenie mechanizmów, które zapewnią spójność poglądów prawnych wyrażanych w orzeczeniach sądowych, a tym samym będą zmierzać do ustanowienia tzw. precedensów *de facto*, tj. precedensów niewiążących, służących stabilizacji i ujednolicaniu orzecznictwa. Mechanizmy takie stworzono również dla sądów administracyjnych; można je podzielić na cztery grupy: ustrojowe, organizacyjne, zapewniające jednolitość (w tym *argumentum ad auctoritatem*) oraz uchwałodawcze. Nie wykluczają się one wzajemnie – przenikają się w procesie stosowania prawa i prowadzą do ujednolicenia orzeczeń sądów administracyjnych.

Mechanizm ustrojowy to w istocie ustrojowy model sądownictwa administracyjnego ze strukturą dwuinstancyjną. Od czasu reformy sądownictwa z 2004 r. struktura ta opiera się na wojewódzkich sądach administracyjnych (16) jako sądach pierwszej instancji oraz na Naczelnym Sądzie Administracyjnym jako sądzie rozpoznającym środki odwoławcze od orzeczeń sądów niższej instancji. W ramach tej reformy ustanowiono określoną hierarchię, zgodnie z którą niejednolite orzeczenia sądów pierwszej instancji podlegają kontroli w ramach struktury sądownictwa administracyjnego. Do spójności orzecznictwa przyczyniło się również oderwanie się sądownictwa administracyjnego od Sądu Najwyższego i stworzenie autonomicznego pionu sądownictwa. Tym samym w przypadku systemu sądownictwa administracyjnego „działanie jednego sądu najwyższej instancji odpowiada za kształtowanie linii orzeczniczej podlegających mu sądów niższej instancji, a więc obecnie 16 wojewódzkich sądów administracyjnych”[21]. Znaczenie ma ponadto wzmocniona pozycja ustrojowa Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie jest on uprawniony do sprawowania nadzoru orzeczniczego, ale może działać w sposób pośredni, np. prowadzić konsultacje z prezesami wojewódzkich sądów administracyjnych. Ponadto Prezes NSA może wystąpić z wnioskiem o zbadanie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Mechanizmy organizacyjne można podzielić na dwie kategorie, obejmujące formalne i nieformalne rozwiązania o charakterze organizacyjnym, takie jak funkcjonowanie Biura Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego – w tym organizowanie wykładów prowadzonych przez wybitnych ekspertów prawa oraz zapewnienie systemu szkoleń dla pracowników sądów – oraz rozwiązania informatyczne, w szczególności powszechny dostęp za pośrednictwem strony internetowej do Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) oraz dostęp za pośrednictwem intranetu do Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach

[21] R. Hauser, W. Sawczyn, J. Siegień, *op. cit.*, s. 265.

(CBOIS). Dzięki publikowaniu wszystkich orzeczeń sądów administracyjnych, także w formie niezanonimizowanej, te dwa narzędzia pozwalają składom orzekającym zapoznać się z wcześniej wyrażonymi poglądami prawnymi i wykładnią przepisów budzących wątpliwości, porównać stany faktyczne już zbadane z tymi z rozpoznawanej sprawy oraz ustalić przeważającą linię orzeczniczą. Umożliwia to holistyczne spojrzenie na stany faktyczne i prawne, zbliżone do sprawy aktualnie rozpatrywanej – nie tylko przez sąd, lecz także przez pracowników: asystentów sędziów i referendarzy sądowych. Konstytucyjna zasada jawności jest tu realizowana jako „pełny, powszechny dostęp do każdego orzeczenia wydawanego przez jakikolwiek z (…) sądów administracyjnych”[22].

Mechanizm zapewniający jednolitość przybiera subsydiarną, praktyczną postać. Polega zwykle na przyjęciu – w razie uchylenia orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego i przekazania sprawy temu sądowi do ponownego rozpoznania – że wiążąca jest przeważająca linia orzecznictwa sądów administracyjnych. Ponadto mechanizm ten łączy się z mechanizmem sięgania przez składy orzekające do orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego jako do zawierających te poglądy prawne, które siłą swojego autorytetu ujednolicają rozbieżne poglądy wyrażane w orzecznictwie sądów pierwszej instancji. Aczkolwiek podkreśla się także, że oparcie rozstrzygnięcia na przeważającej linii orzeczniczej lub stanowisku NSA może wynikać z tzw. względów pragmatycznych, tj. lęku przed uchyleniem odmiennego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Powyższe mechanizmy ujednolicania orzecznictwa sądów administracyjnych można określić jako pomocnicze. Najistotniejszym mechanizmem jest bowiem ten oparty na ujednolicającej funkcji uchwał podejmowanych przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[23] „Naczelny Sąd Administracyjny:

1) rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, stosownie do przepisów ustawy;

2) podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych;

3) podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej;

4) rozstrzyga spory, o których mowa w art. 4 [o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej];

5) rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy odrębnych ustaw”.

Jak wskazuje się w doktrynie, przepis art. 15 p.p.s.a. pozwala wyróżnić dwie kategorie uchwał podejmowanych przez Naczelny Sąd Administracyjny, czyli

[22] Tamże, s. 267.

[23] Dz.U. z 2026 r. poz. 143 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

uchwały abstrakcyjne i uchwały konkretne. Podstawowym celem obu jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych. Między tymi uchwałami istnieją jednak istotne różnice.

Uchwały abstrakcyjne odnoszą się zwykle do wątpliwości prawnych, które w przeważającej mierze są niezwiązane z postępowaniem toczącym się w danej sprawie przed sądem administracyjnym. Mają one na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Z wnioskiem o podjęcie tego rodzaju uchwały mogą wystąpić wyłącznie ściśle określone podmioty: Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz Rzecznik Praw Dziecka.

Nieco odmienne zasady obowiązują w przypadku uchwał konkretnych, służących wyjaśnieniu wątpliwości prawnych powstałych przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej lub zażalenia. Wykazują one zatem ścisły związek z postępowaniem toczącym się w danej sprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. O podjęcie uchwały konkretnej może wystąpić skład NSA rozpoznający skargę kasacyjną lub zażalenie.

Ustawodawca wyposażył Naczelny Sąd Administracyjny w kompetencję do podejmowania zarówno uchwał w konkretnych sprawach na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 w związku z art. 264 § 2 p.p.s.a., jak i uchwał dotyczących ogólnie danego rodzaju spraw (tzw. uchwał abstrakcyjnych), na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 i art. 264 § 2 p.p.s.a.

W swoim orzecznictwie NSA wielokrotnie zajmował się mocą prawną uchwał. „Kwestia mocy wiążącej zarówno uchwał abstrakcyjnych, jak również podjętych na tle konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej została uregulowana w art. 269 p.p.s.a. W świetle tego przepisu, w sytuacji, gdy jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Norma ta nie wyróżnia jednego rodzaju uchwał i nie ma odniesienia tylko do uchwał, o których mowa w art. 15 § pkt 3 p.p.s.a. Zatem z komentowanego przepisu wynika, że moc ogólnie wiążącą posiadają zarówno uchwały abstrakcyjne, jak i tzw. uchwały konkretne, indywidualne. Stanowisko zajęte przez NSA w formie uchwały wiąże więc pośrednio wszystkie składy sądów administracyjnych do momentu zmiany wykładni określonego przepisu przez inną uchwałę”[24].

„[K]ażdy skład orzekający sądu administracyjnego, chcący skorzystać z procedury przewidzianej w art. 269 § 1 p.p.s.a. i przełamać wiążące w tej uchwale stanowisko, powinien być związany treścią pytania, które t[ę] uchwałę wywołało. Odnosi się to zarówno do pytania zawartego we wniosku właściwego podmiotu

[24] Zob. wyroki NSA: z 11 stycznia 2008 r., I OSK 1942/06; z 29 lutego 2008 r., I OSK 254/07; z 13 marca 2014 r., I OSK 1845/12; z 8 marca 2023 r., I OSK 3255/19.

w przypadku pytań abstrakcyjnych, (…) [jak i do] pytania z[a]wartego w postanowieniu NSA w przypadku pytań konkretnych. Innymi słowy, zadane pytanie przez sąd administracyjny w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a. powinno być tożsame (identyczne) z pytaniem, które wywołało przełamywaną uchwałę. Ta praktyka jest co do zasady stosowana jednolicie przez składy orzekające"[25].

Należy podkreślić, że w piśmiennictwie zasadnie przyjmuje się, iż powszechnie obowiązująca moc zarówno uchwał abstrakcyjnych, jak i uchwał konkretnych odnosi się wyłącznie do wykładni przedstawionej w sentencji uchwały, oczywiście w granicach wyznaczonych wnioskiem uprawnionego podmiotu lub postanowieniem składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wynika stąd jednoznacznie, że wykładnia zawarta w sentencji uchwały, która wykracza poza te granice, a także inne poglądy prawne wyrażone w uzasadnieniu uchwały, niezwiązane bezpośrednio z wykładnią sformułowaną w sentencji, nie mają mocy powszechnie obowiązującej. Uznaje się zatem, że uchwała konkretna, która obejmuje zagadnienia podniesione w postanowieniu składu orzekającego NSA, lecz nie wykazuje ścisłego związku z okolicznościami sprawy, nie będzie miała mocy powszechnie obowiązującej.

Wskazuje się, że wykładnia zawarta w uchwałach NSA nie jest formalnie wiążąca dla organów administracji publicznej, stron i uczestników postępowania. Bezsporne jest jednak, że każda czynność procesowa strony, np. wniesienie skargi do sądu administracyjnego, zmierzająca do uzyskania rozstrzygnięcia sprzecznego z tą wykładnią, będzie, ogólnie rzecz biorąc, bezskuteczna. Powyższe oznacza, że strony i pozostali uczestnicy postępowania są pośrednio związani mocą prawną uchwał, a zatem nie są w stanie zastąpić wykładni przyjętej w uchwale własną wykładnią. W piśmiennictwie prawniczym powszechnie przyjmuje się, że organy administracji publicznej z reguły stosują się do wykładni przedstawionej w uchwałach Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wynika to z ich obawy, że ich rozstrzygnięcia oparte na wykładni sprzecznej z ustaloną przez NSA mogą zostać zaskarżone w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Powyższe wskazuje na to, że podejmując uchwały, Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnia swoje stanowisko w sprawach, w których orzecznictwo było dotychczas niejednolite, albo wskazuje kierunek rozstrzygnięć w sprawach doniosłych i złożonych.

Jak podano powyżej, Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały konkretne i abstrakcyjne. Te drugie mają na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak wskazał NSA w uzasadnieniu uchwały pełnego składu z 26 października 2009 r. w sprawie o sygn. akt I OPS 10/09, instytucja podejmowania uchwał na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. jest obecnie szczególnym środkiem usuwania rozbieżności w orzecznictwie. Ponadto w uzasadnieniu uchwały pełnego składu Izby Finansowej NSA z 14 grudnia 2009 r. w sprawie o sygn. akt II FPS 7/09 wyrażono stanowisko, że nie stoi na przeszkodzie podjęciu uchwały okoliczność,

[25] Uchwała NSA z 6 października 2025 r., I OPS 2/24.

że rozbieżności wystąpiły w wyrokach wojewódzkiego sądu administracyjnego, które nie były jeszcze prawomocne. Z uwagi na różnice poglądów nie tylko w piśmiennictwie, lecz także w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego rozbieżność orzecznictwa mogłaby się ujawnić już przy rozpoznawaniu skarg kasacyjnych od tych wyroków. W tej sytuacji wyjaśnienie przepisu wywołującego rozbieżność orzeczeń jest więc niezbędne do zapewnienia pożądanej jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych.

Należy zauważyć, że z jednej strony uchwały NSA są – formalnie i w myśl zasady podziału władz – jedynie wykładnią przepisów prawa, z drugiej zaś można je uznać za „precedensy *de facto*", tj. precedensy niewiążące i nietworzące prawa, których skutki są jednak zbliżone do skutków prawotwórczych. Ten rozdźwięk między teorią a praktyką, między aspektem formalnym a funkcjonalnym, jest wyraźnie widoczny w uchwałach w sprawach procesowych, w których Sąd ten określa prawidłowy sposób postępowania dla sądów administracyjnych, a często także dla organów administracji publicznej, stron i uczestników postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego.

Przepisy art. 15 § 1 pkt 2 i 3 oraz art. 264 § 1–4 i art. 269 § 1–3 p.p.s.a. tworzą hierarchię wykładni sądowych zawartych w orzeczeniach poszczególnych składów orzekających oraz system ich respektowania[26]. Celem rozwiązania przyjętego w tych przepisach jest zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzeczeń sądów administracyjnych[27]. Nie ulega również wątpliwości, że jednolitość orzecznictwa stanowi gwarancję państwa prawa i pozytywnie wpływa na kształtowanie zaufania obywatela do państwa[28]. Dążenie do jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych jest wartością samą w sobie, pozwala bowiem przewidzieć rozstrzygnięcia sądów administracyjnych, czyli zrealizować zasadę pewności co do prawa. Pewność prawa to cecha prawa polegająca na tym, że podmiot, do którego prawo się odnosi (adresat normy, np. podatnik), jest w stanie przewidzieć determinowane nim skutki faktów (stanów rzeczy), w tym czynów (działań i zaniechań) własnych i innych podmiotów. Pewność prawa należy do jego wartości formalnych, względnych i instrumentalnych[29].

W orzecznictwie sądów administracyjnych[30] znajduje odzwierciedlenie stanowisko, że „jakkolwiek (…) rozbieżności w orzecznictwie [mają negatywne skutki], nie mo[gą] on[e] stanowić jeszcze jednej przyczyny do odejścia od zasad wynikających z art. 190 p.p.s.a. Instrumentem prawnym, za pomocą którego powinno dochodzić w takich przypadkach do ujednolicania orzecznictwa, są w pierwszym rzędzie uchwały abstrakcyjne, o których mowa w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., podejmowane

[26] J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym – cz. II*, „Monitor Prawniczy" 2003, nr 8, s. 352.

[27] T. Woś, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 1005.

[28] Wyrok NSA z 18 stycznia 2008 r., I OSK 1946/06; uchwała NSA z 21 września 2020 r., II FPS 1/20.

[29] H. Filipczyk, *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego*, Warszawa 2013, s. 63.

[30] Uchwała NSA z 3 czerwca 2019 r., II FPS 1/19.

na wniosek organów wymienionych w art. 264 § 2 tej ustawy. Uznanie za dopuszczalne uruchamianie procedury dotyczącej rozstrzygania zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w zakresie, w którym Naczelny Sąd Administracyjny prawomocnie dokonał już w danej sprawie wykładni prawa, przy kolejnym rozpatrywaniu sprawy przez ten Sąd z powodu rozbieżności w orzecznictwie, w istocie wprowadza możliwość weryfikacji prawomocnych orzeczeń tego Sądu i osłabia zasadę prawomocności i wynikającą z niej powagę rzeczy osądzonej (zob. art. 170 p.p.s.a.)".

Należy zauważyć, że w latach 2016–2020 Naczelny Sąd Administracyjny podjął 59 uchwał: w 2016 r. – 16 uchwał (w tym 7 w trybie abstrakcyjnym: 6 na wniosek Prezesa NSA i 1 na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich); w 2017 r. – 20 uchwał (7 w trybie abstrakcyjnym: 5 na wniosek Prezesa NSA, 1 – Rzecznika Praw Obywatelskich i 1 – Prokuratora Generalnego); w 2018 r. – 9 uchwał (3 w trybie abstrakcyjnym: 2 na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich i 1 – Prokuratora Generalnego); w 2019 r. – 6 uchwał (3 w trybie abstrakcyjnym: 1 na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich i 2 – Prezesa NSA); w 2020 r. – 8 uchwał (4 w trybie abstrakcyjnym: 1 na wniosek Prezesa NSA i 3 – Prokuratora Generalnego).

W latach 2021–2025 Naczelny Sąd Administracyjny podjął 48 uchwał: w 2021 r. – 7 uchwał (4 w trybie abstrakcyjnym: 1 na wniosek Prezesa NSA, 2 – Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców i 1 – Prokuratora Generalnego); w 2022 r. – 9 uchwał (2 w trybie abstrakcyjnym, na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich); w 2023 r. – 10 uchwał (4 w trybie abstrakcyjnym: 1 na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich i 3 – Prezesa NSA); w 2024 r. – 10 uchwał (5 w trybie abstrakcyjnym: 2 na wniosek Prezesa NSA, 1 – Rzecznika Praw Obywatelskich i 2 – Prokuratora Generalnego); a w 2025 r. – 12 uchwał (5 w trybie abstrakcyjnym, wszystkie na wniosek Prezesa NSA).

6. Mechanizmy zapewniania jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w prawie portugalskim

6.1. Skarga o ujednolicenie orzecznictwa (art. 152 CPTA)

Skarga o ujednolicenie orzecznictwa jest w Portugalii środkiem odwoławczym o szczególnym przeznaczeniu. W przeciwieństwie do zwykłych środków odwoławczych nie zmierza do ponownego rozpoznania istoty sprawy ani do korekty błędów orzeczniczych dotykających wyłącznie stron konkretnego postępowania. Jej cel jest strukturalny: ustanowienie linii orzeczniczej dla podobnych spraw w przyszłości i tym samym stworzenie ram odniesienia w systemie, ukierunkowujących stosowanie prawa przez sądy niższej instancji.

Z tego względu jest to, ściśle rzecz biorąc, instrument polityki orzeczniczej, a nie klasyczny środek odwoławczy. Ustawodawca powierzył Najwyższemu Trybunałowi Administracyjnemu (STA) zadanie polegające na tym, aby w obliczu utrwalonej rozbieżności rozwiązań orzeczniczych wybrać jedną z możliwych wykładni i przedstawić ją z autorytetem wynikającym z rozszerzonego składu organu

orzekającego. Orzeczenie w przedmiocie tej skargi nie ogranicza się zatem do rozstrzygnięcia sporu między stronami – rozciąga się na cały administracyjny porządek prawny[31].

Kompetencja do rozstrzygnięcia należy do pełnego składu właściwej Sekcji – pełnego składu Sekcji Sporów Administracyjnych albo pełnego składu Sekcji Sporów Podatkowych, w zależności od charakteru sprawy – a rozszerzony skład nadaje rozstrzygnięciu wzmocniony autorytet i legitymację.

Ważne jest w tym miejscu wyraźne odróżnienie obecnego systemu ujednolicania orzecznictwa od instytucji *assentos* zniesionej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego nr 743/96. Owe *assentos*, czyli precedensy prawne, były rozstrzygnięciami ujednolicającymi, mającymi powszechnie obowiązującą moc wiążącą, porównywalną z mocą samej ustawy; Trybunał Konstytucyjny uznał tę moc za niezgodną z zasadą podziału władz i z zastrzeżeniem kompetencji ustawodawczej. W obecnym, odmiennym modelu wyroki ujednolicające nie mają mocy ustawy; mają jednak „kwalifikowany skutek perswazyjny", co oznacza, że sąd odstępujący od utrwalonych wytycznych co do zasady narusza prawo, co może stanowić podstawę środka odwoławczego. Skutek wiążący *assentos* ma zatem charakter procesowy, a nie normatywny.

6.2. Typologia: trzy komplementarne podejścia

Portugalski ustawodawca opiera się na różnorodnych mechanizmach, uznaje bowiem, że ujednolicanie orzecznictwa nie jest – ani nie powinno być – osiągane za pomocą jednej tylko drogi procesowej. CPTA łączy w istocie trzy instrumenty o odrębnych, lecz zbieżnych funkcjach[32].

Rozpoznanie skargi w składzie rozszerzonym (art. 148 CPTA) działa jako środek zapobiegawczy. Występuje z nim sędzia sprawozdawca za zgodą Prezesa Sądu, ilekroć przewiduje się możliwość powstania rozbieżności w orzecznictwie, i obejmuje przekazanie rozstrzygnięcia składowi rozszerzonemu. Jego funkcją jest zapobieganie utrwalaniu się rozbieżności poprzez interwencję na etapie, w którym rozłam interpretacyjny znajduje się jeszcze w zalążku.

Skarga o kontrolę (art. 150 CPTA) dotyczy spraw, które ze względu na swoją doniosłość prawną lub społeczną albo potrzebę lepszego stosowania prawa zasługują na rozpoznanie przez STA. O dopuszczeniu wniesienia skargi rozstrzyga Panel

---

[31] Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w postępowaniu w sprawach podatkowych, które podlega Kodeksowi postępowania podatkowego, gdzie model procesowy jest bliższy systemowi kasacyjnemu. Niniejsze opracowanie nie daje sposobności do szczegółowego zbadania tego zagadnienia. Zasadnicza różnica wynika jednak z faktu, że Portugalia wprowadziła w 2011 r. system arbitrażu podatkowego. W jego ramach pełny skład Sekcji Podatkowej Naczelnego Sądu Administracyjnego odpowiada za zapewnienie spójności między orzeczeniami w arbitrażu podatkowym oraz za ich harmonizację z wyrokami Centralnego Sądu Administracyjnego (TCA) i Najwyższego Trybunału Administracyjnego (STA).

[32] Analizę doktrynalną każdej z typologii przedstawili: M.A. de Almeida, C.A.F. Cadilha, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, wyd. 5, Almedina, Coimbra 2021; M.A. de Almeida, *Manual de Processo Administrativo*, wyd. 9, Almedina, Coimbra 2025; J.C.V. de Andrade, *A Justiça Administrativa*, wyd. 20, Almedina, Coimbra 2025.

Specjalny (złożony z trzech najstarszych stażem sędziów Sekcji) wedle własnego uznania i zgodnie z kryteriami określonymi w ustawie; jego rozstrzygnięcie jest niezaskarżalne. Choć skarga ta nie jest oparta na sprzeczności orzeczeń, może pełnić pośrednią funkcję ujednolicającą, dając STA sposobność ustalenia wytycznych w sprawie, w której nie zaistniała jeszcze sformalizowana sprzeczność.

Skarga o ujednolicenie orzecznictwa (art. 152 CPTA) zajmuje w systemie pozycję centralną. Zakłada istnienie wyraźnej sprzeczności między orzeczeniami co do tego samego zasadniczego zagadnienia prawnego i wymaga ścisłego spełnienia czterech przesłanek łącznych, które zostały jednak dodatkowo doprecyzowane w orzecznictwie pełnego składu Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Funkcja tej skargi, o charakterze szczególnie reakcyjnym, polega na usunięciu istniejącej rozbieżności i ustaleniu przeważającej wykładni.

Połączenie tych trzech mechanizmów zapewnia systemowi znaczną elastyczność. Najwyższy Trybunał Administracyjny dysponuje instrumentami służącymi zapobieganiu sprzecznościom (art. 148 CPTA), rozstrzyganiu zagadnień istotnych prawnie nawet tam, gdzie nie ma formalnej sprzeczności (art. 150 CPTA), oraz usuwaniu utrwalonych rozbieżności (art. 152 CPTA). Ta trójdzielna struktura, choć wymagająca z punktu widzenia zarządzania postępowaniem, daje Najwyższemu Trybunałowi Administracyjnemu wszechstronność, którą systemom opartym na jednym tylko mechanizmie trudno oddać.

7. Przesłanki, legitymacja i postępowanie ze skargi o ujednolicenie orzecznictwa

7.1. Cztery przesłanki łączne

Dopuszczalność skargi o ujednolicenie orzecznictwa zależy od spełnienia czterech przesłanek, które w orzecznictwie pełnego składu z niezwykłą konsekwencją uznaje się za łączne[33].

i) Sprzeczność między orzeczeniami. Musi zachodzić sprzeczność między – z jednej strony – orzeczeniem zaskarżonym a – z drugiej – orzeczeniem „wiodącym", którym mogą być: orzeczenie centralnego sądu administracyjnego (*Tribunal Central Administrativo*, TCA)[34], tego samego TCA, innego TCA albo samego STA, a nawet

[33] Wzorcowe brzmienie znajduje się w wyroku pełnego składu I Sekcji STA nr 9/2023 (w sprawie o sygn. akt 565/16.5BEPRT), choć to samo brzmienie powtarza się w wielu innych orzeczeniach.

[34] W Portugalii istnieją trzy szczeble sądownictwa (sądy pierwszej instancji, zwane sądami administracyjnymi i podatkowymi; sądy odwoławcze, rozpoznające zwykłe środki odwoławcze co do okoliczności faktycznych i prawnych, zwane centralnymi sądami administracyjnymi; oraz Najwyższy Trybunał Administracyjny, który rozpoznaje skargi o kontrolę po uprzednim ich dopuszczeniu, skargi o ujednolicenie orzecznictwa oraz niektóre sprawy w pierwszej instancji, gdy dotyczą one zaskarżenia aktów administracyjnych wyższych organów państwa, np. Prezydenta Republiki, Parlamentu, a nawet Najwyższej Rady Sądownictwa Administracyjnego i Podatkowego), a harmonizacja może następować między orzeczeniami sądów centralnych, między orzeczeniami Najwyższego Trybunału Administracyjnego oraz wówczas, gdy orzeczenie sądu centralnego pozostaje w sprzeczności z orzeczeniem Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

dwa orzeczenia STA względem siebie. Sprzeczność musi wynikać z wyraźnych rozstrzygnięć – dorozumiana lub możliwa do wyprowadzenia w drodze wykładni nie jest wystarczająca. Przesłanka ta ma szczególną doniosłość praktyczną: skarżący musi precyzyjnie wskazać te punkty zaskarżonego orzeczenia i orzeczenia wiodącego, które są bezpośrednio ze sobą sprzeczne.

ii) Tożsamość zasadniczego zagadnienia prawnego. Istotna jest wyłącznie sprzeczność powstająca w odniesieniu do tego samego zasadniczego zagadnienia prawnego, co z kolei wymaga tożsamości przesłanek faktycznych oraz zasadniczo tożsamych ram prawnych. Nie wystarczy zatem, by dwa orzeczenia prowadziły do odmiennych wyników – wymaga się, aby różnica ta wynikała z rozbieżnej wykładni prawnej tego samego zagadnienia, opartej na tych samych faktach. Rozbieżność musi dotyczyć *ratio decidendi*, a nie *obiter dictum*, i opierać się na porównywalnych sytuacjach.

iii) *Res iudicata*. Zarówno orzeczenie zaskarżone, jak i orzeczenie stanowiące podstawę muszą być prawomocne. Przesłanka ta odzwierciedla podejście ostrożnościowe: ujednolicanie orzecznictwa odnosi się do rozstrzygnięć prawomocnych, a nie do rozwiązań będących dopiero w toku kształtowania. Gwarantuje to, że STA orzeka co do wytycznych już przyjętych z pełnym autorytetem przez sądy, a nie co do zwykłych rozstrzygnięć prowizorycznych.

iv) Brak utrwalonego orzecznictwa (precedensu) STA. Jest to przesłanka negatywna: nie może istnieć nowsze utrwalone orzecznictwo samego STA zgodne z kierunkiem przyjętym w zaskarżonym orzeczeniu. Warunek ten pełni istotną funkcję odsiewu: zapobiega skargom, których celem jest jedynie potwierdzenie już utrwalonej linii orzeczniczej, i chroni pełny skład przed koniecznością ponownego potwierdzania rozwiązań już ustalonych. Leżące u jego podstaw uzasadnienie jest jasne – jeżeli rozbieżność została w praktyce już wyjaśniona dzięki konsekwentnej linii argumentacyjnej najwyższego sądu, brakuje materialnej przesłanki użyteczności uzasadniającej interwencję ujednolicającą.

Powiązanie tych czterech przesłanek daje pełnemu składowi Trybunału znaczne uznanie na etapie badania dopuszczalności. Orzecznictwo jest rygorystyczne w ocenie; skargi odrzuca się, jeżeli którakolwiek z przesłanek nie jest wyraźnie spełniona. Stanowisko to, choć może wydawać się formalistyczne, jest spójne z wyjątkowym charakterem tej skargi i z potrzebą zachowania doniosłości rozstrzygnięć ujednolicających – pomniejszenie ich wagi przez zaliczenie ich do mniej wymagających orzeczeń oznaczałoby erozję ich wartości systemowej.

7.2. Legitymacja do wniesienia skargi

Uprawnienie do wniesienia skargi o ujednolicenie orzecznictwa przysługuje dwóm kategoriom podmiotów.

Stronom postępowania, w którym zapadło zaskarżone orzeczenie, przysługuje klasyczna legitymacja, oparta na bezpośrednim interesie związanym z wynikiem skargi. Jest to zwykły scenariusz, w którym ujednolicenie służy rozstrzygnięciu konkretnego sporu.

Ustawa przyznaje legitymację również prokuraturze (*Ministério Público*), która może wnieść skargę, nawet jeżeli nie jest stroną postępowania. Interwencja prokuratury służy tu nie obronie konkretnych interesów państwa, lecz realizacji jej ustrojowej roli strażnika interesu publicznego w jednolitości prawa. Prokuratura przyjmuje w tym kontekście rolę podmiotu wspierającego spójność systemu, działającego na rzecz rozproszonego interesu wspólnoty prawniczej w tym, aby rozstrzygnięcia były przewidywalne.

Ta wzmocniona legitymacja prokuratury nabiera szczególnego znaczenia wówczas, gdy po żadnej ze stron nie leży procesowy interes związany z zaskarżeniem – zwłaszcza jeżeli obie strony uzyskały we wcześniejszych instancjach akceptowane przez siebie wyniki – lecz rozbieżność orzecznictwa utrzymuje się i szkodzi osobom trzecim, które nie były stronami postępowania. Bez interwencji prokuratury rozbieżności istotne społecznie pozostawałyby nierozstrzygnięte, co bezpośrednio podważałoby jednolitość prawa.

Termin na wniesienie skargi wynosi 30 dni zgodnie z art. 152 ust. 3 CPTA, przy czym biegnie on od dnia doręczenia zaskarżonego orzeczenia.

7.3. Przebieg postępowania

Postępowanie w sprawie skargi o ujednolicenie orzecznictwa przebiega w wyraźnie określonej sekwencji obejmującej cztery zasadnicze etapy.

Po pierwsze, wniesienie skargi: skargę wnosi się w ustawowym terminie 30 dni, a w podstawach skargi należy precyzyjnie wskazać orzeczenie, o które chodzi – i tylko jedno dla każdego zagadnienia poddawanego ujednoliceniu. Wymóg jednostkowości ma zapewnić jasne, dwustronne porównanie: sprzeczność ustala się między dwoma konkretnymi orzeczeniami, a nie między rozstrzygnięciem a rozproszonym zbiorem wytycznych.

Po drugie, ocena prokuratury: nawet gdy prokuratura nie jest skarżącym, zawsze umożliwia się jej zapoznanie się ze sprawą, aby mogła wypowiedzieć się zarówno co do dopuszczalności skargi, jak i co do jej zasadności. Udział prokuratury na tym etapie sprzyja bardziej wyważonej ocenie sprawy i oferuje pełnemu składowi perspektywę uzupełniającą wobec perspektywy stron.

Po trzecie, wyrokowanie przez pełny skład Sekcji: sędzia sprawozdawca sporządza projekt wyroku, który co do zasady obejmuje dwa następujące po sobie kroki: weryfikację formalno-materialnych przesłanek dopuszczalności skargi (przy czym należy podkreślić, że o odrzuceniu skargi z powodu niespełnienia przesłanek również rozstrzyga pełny skład, a nie jednoosobowo sędzia sprawozdawca) oraz, jeżeli skargę dopuszczono, rozstrzygnięcie konkretnej sprawy i ustalenie linii orzeczniczej. Rozstrzygnięcie końcowe stanowi zatem jednocześnie orzeczenie dotyczące sporu i wytyczną co do wykładni prawa.

Po czwarte, publikacja: gdy pełny skład tak postanowi, wyrok ujednolicający publikuje się w dzienniku urzędowym Portugalii (*Diário da República*), co nadaje mu instytucjonalną widoczność i ułatwia jego rozpowszechnienie wśród osób wykonujących zawody prawnicze. Publikacja nie jest jednak warunkiem skuteczności wyroku.

8. Skuteczność wyroków ujednolicających

Zrozumienie skuteczności wyroków ujednolicających wymaga rozróżnienia trzech nakładających się na siebie poziomów oddziaływania.

Na poziomie konkretnej sprawy wyrok stanowi rozstrzygnięcie sporu między stronami, ze skutkiem *inter partes* i natychmiastową mocą wiążącą w postępowaniu, w którym zapadł. Jest to klasyczny wymiar każdego orzeczenia sądowego i nic nie odróżnia go od orzeczenia wydanego w wyniku innych środków odwoławczych.

Na poziomie systemowym wyrok ustanawia linię orzeczniczą. Wymiar ten odpowiada kwalifikowanemu skutkowi perswazyjnemu: sądy niższej instancji nie są formalnie związane w tym sensie, że nie mogą orzec odmiennie; ciąży jednak na nich obowiązek przedstawienia poważniejszej argumentacji, gdy zamierzają odstąpić od utrwalonych wytycznych. W praktyce obowiązek ten ma skutek niemal wiążący: rozstrzygnięcie rozbieżne musi być solidnie uzasadnione, w przeciwnym razie samo będzie stanowić zaskarżalne naruszenie prawa. Równowaga jest subtelna: formalnie istnieje swoboda oceny, materialnie zaś – silne ciążenie ku podejściu ujednoliconemu.

W wymiarze samej ewolucji orzecznictwa system dopuszcza odstąpienie od dotychczas obowiązującego rozstrzygnięcia. Najwyższy Trybunał Administracyjny może dokonać rewizji własnego orzecznictwa ujednolicającego, gdy uzasadniają to względy merytoryczne – zmiany legislacyjne, ewoluujący kontekst społeczny, nowe interpretacje doktrynalne, a nawet zwykłe uznanie, że popełniono wcześniej błąd. Zmiana ta nie jest jednak ani nieograniczona, ani niezapowiedziana: wymaga wyraźnego uzasadnienia odstępstwa zgodnie z tym, co obserwuje się w systemach prawa precedensowego. Ta otwartość na rewizję zapobiega ujednoliceniu prawa raz na zawsze, zachowuje zdolność prawa do ewolucji.

Wreszcie należy odnotować istotne ograniczenie skuteczności wyroków ujednolicających: pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej może w znacznym stopniu uczynić orzecznictwo krajowe niejednolitym. Gdy w postępowaniu pojawia się zagadnienie prawa Unii, sąd krajowy może – a w przypadku sądów, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, musi – zwrócić się z pytaniem do TSUE. Orzecznictwo TSUE ma pierwszeństwo przed każdym krajowym wyrokiem ujednolicającym, który okaże się z nim niezgodny, na mocy zasady pierwszeństwa prawa Unii. Ujednolicenie wewnętrzne, mimo swojej wagi, nie uodparnia systemu na heterogeniczną harmonizację narzucaną z zewnątrz przez organy ponadnarodowe.

9. Napięcia, wyzwania i perspektywy modelu portugalskiego

Model portugalski, choć technicznie poprawny, mierzy się z szeregiem napięć, które należy wyraźnie zidentyfikować, aby nie zlekceważyć złożoności problemu.

Powolność. Między pojawieniem się istotnej rozbieżności w orzecznictwie a jej ujednoliceniem przez STA może upłynąć kilka lat. W tym czasie utrzymuje się niepewność prawna, a obywatele znajdujący się w tożsamych sytuacjach nadal są traktowani odmiennie w zależności od sądu, do którego wnoszą odwołanie. Zwłoka nie

jest jedynie praktyczną niedogodnością – sama w sobie stanowi naruszenie zasady równego traktowania, któremu zapobieganie jest właśnie celem tego systemu.

Sztywność. Raz utrwalone orzecznictwo ma skłonność do „kostnienia". Mechanizm odstąpienia od dotychczas obowiązującego rozstrzygnięcia istnieje w teorii, lecz jest rzadko uruchamiany, po części z uwagi na wymóg poważniejszej argumentacji wymaganej do każdej zmiany, po części zaś z powodu inercji instytucjonalnej, która może towarzyszyć utrwalonym wytycznym. Zachodzi tu strukturalne napięcie między korzyściami ze stabilności a kosztami bezruchu.

Rozdrobnienie resztkowe. To, czy podmiot – strona lub prokuratura – sięgnie po skargę o ujednolicenie, zależy od jego impulsu procesowego. Jeżeli żaden z tych podmiotów nie wniesie skargi, rozbieżność pozostanie – między dwoma orzeczeniami TCA albo między orzeczeniami TCA i STA – bez możliwości interwencji STA z urzędu. Ograniczenie to szczególnie dotkliwie odczuwa się w dziedzinach, w których stronom brakuje środków na prowadzenie długiej batalii sądowej lub w których interes ekonomiczny każdej pojedynczej sprawy nie uzasadnia – z perspektywy skarżącego – kosztów skargi.

Wpływ TSUE i ETPC. Jak wspomniano, przepisy prawa Unii Europejskiej i postanowienia EKPC, w wykładni nadanej im przez właściwe trybunały, działają jako zewnętrzne granice, które mogą narzucać rozwiązania odmienne od ustalonych na poziomie krajowym. Ujednolicanie krajowe funkcjonuje zatem w kontekście pluralizmu jurysdykcyjnego, w którym ostatnie słowo należy w wielu dziedzinach do organów ponadnarodowych.

Zidentyfikowane napięcia skłaniają do refleksji nad rozwojem systemu w przyszłości, którego pewne kierunki już się wyraźnie zarysowują.

Po pierwsze, cyfryzacja i wykorzystanie narzędzi sztucznej inteligencji zapowiadają możliwość wczesnego wykrywania rozbieżności w orzecznictwie, jeszcze zanim się utrwalą. Bazy orzeczeń, wyposażone w zdolność analizy semantycznej, mogą stanowić platformę dla systemów monitorujących, które w odpowiednim czasie ostrzegą właściwe sądy, a w szczególności STA, o pojawieniu się rozbieżnych wykładni w kwestiach zasadniczych.

Po drugie, należy rozważyć, czy w nowelizacji portugalskiego prawa procesowego nie powinno wprowadzić się możliwości ujednolicania prawa z urzędu, tak by pozwolić STA interweniować bez inicjatywy stron lub prokuratury. Rozwiązanie takie miałoby tę zaletę, że przezwyciężałoby rozdrobnienie resztkowe, rodzi jednak delikatne pytania co do jego relacji z zasadą dyspozycyjności oraz co do określenia zakresu funkcji orzeczniczej.

Po trzecie, warto rozważyć aktywniejszą rolę prokuratury w sygnalizowaniu rozbieżności, nawet gdy prokuratura nie wnosi formalnie skargi. Instytucjonalizacja mechanizmów regularnego informowania STA z inicjatywy prokuratury mogłaby stanowić krok pośredni między obecną inercją a pełnym ujednolicaniem z urzędu.

W tym względzie pouczającym punktem porównania jest doświadczenie hiszpańskie. Do 2016 r. system hiszpański przewidywał *recurso de unificación de doctrina* (skargę o ujednolicenie doktryny), opartą – podobnie jak w modelu portugalskim – na sprzecznych orzeczeniach i wniosku podmiotów znajdujących się w tożsamych

sytuacjach. Ustawą organiczną nr 7/2015 z dnia 21 lipca 2015 r. – obowiązującą od lipca 2016 r. – zniesiono tę skargę w sprawach dotyczących sporów administracyjnych i zastąpiono ją jednolitym modelem kasacji opartym na tzw. obiektywnym interesie kasacyjnym (*interés casacional objetivo*).

W nowym systemie hiszpańskim Sąd Najwyższy swobodnie ocenia podstawy kasacyjne skargi, bez z góry określonych kryteriów obligatoryjnych. Sprzeczność między orzeczeniami jest obecnie tylko jedną z okoliczności wskazujących na istnienie takich podstaw, obok innych, takich jak doniosłość prawna zagadnienia, jego znaczenie społeczne czy potrzeba ujednolicenia kryteriów. Model ten jest bardziej elastyczny i przyznaje najwyższemu sądowi szeroki zakres uznania w doborze rozpoznawanych spraw. Jest z kolei mniej przewidywalny: strony nie dysponują ścisłymi kryteriami pozwalającymi ocenić z góry, czy ich skarga zostanie dopuszczona.

Portugalski ustawodawca do tej pory postanowił zachować model zaskarżania orzeczeń z surowymi i wyraźnie określonymi przesłankami. Wybór ten można interpretować jako przyznanie pierwszeństwa przewidywalności systemu przed jego elastycznością – równowaga ta, w wysoce spornym kontekście sądownictwa administracyjnego, ma niezaprzeczalne zalety. Oznacza on jednak również zgodę na to, że STA dysponuje mniejszą swobodą selekcji niż jego hiszpański odpowiednik i że pewne istotne rozbieżności mogą się utrzymywać z powodu braku odpowiedniego impulsu procesowego.

Wybór między tymi dwoma modelami nie jest ponadto neutralny aksjologicznie. Model sprzecznych orzeczeń, w którym ustanowione są surowe wymogi formalne, jest odzwierciedleniem ujęcia skargi o ujednolicenie jako ściśle technicznego instrumentu procesowego, w którym rolą sądu najwyższego jest reagowanie *ex post* na utrwalone rozbieżności. Model interesu kasacyjnego, przeciwnie, jest odzwierciedleniem szerszego ujęcia funkcji sądu najwyższego, dzięki czemu zbliża ją do roli prawdziwie proaktywnego strażnika jedności interpretacyjnej prawa, wyposażonego w uznaniową kompetencję doboru rozpoznawanych spraw. Każdy z tych modeli ma swoje zalety i ryzyka: pierwszy zapewnia przewidywalność, lecz może być nadmiernie reakcyjny; drugi daje sądowi sprawność, rodzi jednak pytania o przejrzystość kryteriów selekcji i równość dostępu do sądu najwyższego.

10. Wnioski

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowi bodziec do tworzenia prawa wysokiej jakości. Należy przy tym zauważyć, że uchwały NSA nie tylko wpływają na tworzenie prawa, lecz także są aktami jego stosowania, ponieważ zarazem uzupełniają normy prawne, a niekiedy zmieniają lub wyjaśniają przepisy prawne. Orzecznictwo sądów administracyjnych powinno odgrywać istotną rolę w tworzeniu i stosowaniu prawa; nie należy wszakże zapominać o trójpodziale władzy oraz o tym, że władzy ustawodawczej nie sprawują sądy.

W piśmiennictwie wskazuje się, że dobrym rozwiązaniem byłoby bieżące monitorowanie orzeczeń sądowych przez poszczególne resorty, dzięki czemu podmioty

przygotowujące założenia nowej ustawy lub nowelizacji wskazywałyby, czy sąd orzekał już w sprawie, która ma zostać uregulowana. Takie założenia lub uzasadnienie projektowanego aktu normatywnego powinny obejmować analizę orzecznictwa (lub jego braku) wraz z wnioskami z niej wynikającymi. W szczególności należałoby wykazać, że projektowane uregulowania są rzeczywiście niezbędne, a celów, które mają osiągnąć, nie da się zrealizować w drodze wykładni obowiązujących przepisów.

Zdaniem wielu autorów taka metoda, uwzględniająca dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych, kształtowałaby porządek prawny, nawet gdyby miała wydłużyć proces legislacyjny. Ułatwiłoby to uchwalanie aktów rzeczywiście niezbędnych i zawierających jasne regulacje. Mogłoby też w pewnym stopniu wyeliminować ustawy uchwalane pospiesznie, w przypadku których dopiero w toku obowiązywania okazuje się, że – gdyby przeprowadzono rzetelną analizę orzecznictwa w danej sprawie – w ogóle nie byłyby potrzebne albo powinny były zostać uchwalone w zupełnie innym kształcie.

Ustanowienie sądów administracyjnych w celu kontroli legalności aktów administracyjnych jest jednym z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego oraz relacji między władzą sądowniczą a wykonawczą.

Przyjmujemy, że zarówno w Polsce, jak i w Portugalii ujednolicanie orzecznictwa jest instrumentem zapewniania spójności systemu sądownictwa, opartym na modelu kwalifikowanej skuteczności perswazyjnej, szanującym zasady demokracji i ograniczającym się do ustalania wykładni normatywnej dla orzecznictwa w sposób niezmierzający do zastąpienia ustawodawstwa.

Dopuszczalność skargi jest uzależniona od przesłanek, dzięki których rygorystycznemu stosowaniu mechanizm zachowuje wyjątkowy charakter i wagę. Legitymacja do wniesienia skargi, wymogi procesowe oraz rozszerzone składy orzekające w sądach najwyższych obu państw zapewniają wyważony przebieg postępowania kontradyktoryjnego, jakiego wymaga systemowa doniosłość rozstrzygnięcia.

Ostatecznie ujednolicanie orzecznictwa nie jest celem samym w sobie – jest narzędziem służącym zaufaniu obywateli do systemu sądownictwa, który traktuje ich równo. Przyszłość ujednolicania zależy zatem w mniejszym stopniu od technicznego udoskonalania mechanizmów naprawczych, a w większym od utrwalenia kultury instytucjonalnej, która przedkłada zapobieganie rozbieżnościom nad wyłączną ich korektę. Jest to być może najważniejsze wyzwanie, przed którym sądy najwyższe, jako strażnicy spójności sądownictwa administracyjnego, staną w nadchodzących dekadach.

Chociaż orzeczenia NSA w teorii nie mają mocy wiążącej, mogą one wyznaczać zakres stosowania prawa i tym samym wypełniać luki. Powszechnie obowiązująca moc uchwał abstrakcyjnych i konkretnych rozciąga się wyłącznie na wykładnię zawartą w sentencji uchwały, oczywiście w granicach wyznaczonych wnioskiem uprawnionego podmiotu lub postanowieniem składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Podejmując uchwały, NSA wyjaśnia swoje stanowisko w sprawach, w których orzecznictwo było dotychczas niejednolite, albo wskazuje kierunek rozstrzygnięć w sprawach doniosłych i złożonych.

Jednolitość orzecznictwa służy także jako instrument umacniania rządów prawa, w których niezbędne jest również sprawiedliwe rozpoznawanie sprawy, zgodne m.in. z regułami prawa procesowego i materialnego.

Analiza przedstawiona w niniejszym opracowaniu służy ostatecznie uwypukleniu myśli przewijającej się przez całą problematykę ujednolicania: spójność systemu prawnego nie jest jedynie wartością instrumentalną, służącą celom bezpieczeństwa i równości, lecz sama w sobie stanowi strukturalny element demokratycznego państwa prawnego. Gdy sądy orzekają odmiennie w identycznych sprawach, w grę wchodzi nie tylko techniczna usterka, ale sam autorytet prawa jako racjonalnego systemu regulującego postępowanie. Właśnie dlatego instytucjonalną inwestycję w jakość mechanizmów ujednolicających oraz w kulturę prawną stanowiącą ich podłoże należy postrzegać jako istotną sferę polityki wymiaru sprawiedliwości, a nie jako drugorzędną kwestię inżynierii procesowej.

Bibliografia załącznikowa

de Almeida M.A., *Manual de Processo Administrativo*, wyd. 9, Almedina, Coimbra 2025

de Almeida M.A., Cadilha C.A.F., *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, wyd. 5, Almedina, Coimbra 2021

de Andrade J.C.V., *A Justiça Administrativa*, wyd. 20, Almedina, Coimbra 2025

Bobek M., *Comparative Reasoning in European Supreme Courts*, Oxford University Press 2013

Borkowski J., *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym – cz. II*, „Monitor Prawniczy" 2003, nr 8

Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018

Filipczyk H., *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego*, Warszawa 2013

Gajda A., *Rzetelne uzasadnienie wyroku sądowego jako element prawa do sądu. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie Cupiał przeciwko Polsce (skarga nr 67414/11)*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2025, nr 1

Hauser R., Sawczyn W., Siegień J., *Mechanizmy zapewniające jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2021, nr 1–2

Kabat A., *Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w kształtowaniu jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010, nr 5–6

Kopeć-Jakimiec J., *Działalność uchwałodawcza sądów administracyjnych w Polsce i w Niemczech*, Łódź 2019

Kotowski A., *Zagadnienie jednolitości orzecznictwa w ujęciu teoretycznym*, w: *Jednolitość orzecznictwa. Standard – instrumenty – praktyka*, t. 1, Warszawa 2015

Sanetra W., *Jednolitość orzecznictwa jako wartość sądowego stosowania prawa i rola Sądu Najwyższego w jej zapewnieniu*, „Przegląd Sądowy" 2013, nr 7–8

Sanetra W., *O pojęciu jednolitości orzecznictwa sądowego oraz sposobach jej zapewnienia*, „Przegląd Sądowy" 2007, nr 6

Sanetra W., *O roli Sądu Najwyższego w zapewnianiu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego*, „Przegląd Sądowy" 2006, nr 9

Szyszkowska M., *Zarys filozofii prawa. Fragmenty dzieł filozoficznoprawnych w przekładzie Czesława Tarnogórskiego*, Białystok 2000

Taruffo M., *Il vertice ambiguo. Saggi sulla Cassazione civile*, il Mulino, Bolonia 1991

Woś T., Knysiak-Sudyka H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016

Wróbel W., *Wpływ orzecznictwa Sądu Najwyższego na kształtowanie się pojęć i instytucji prawnych*, w: *Orzecznictwo w systemie prawa*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008

Zaorski K., *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach podatkowych z 2010 roku (rozstrzygnięcia składów powiększonych)*, „Temidium" 2011, nr 62

KRONIKA

Kalendarium sądownictwa administracyjnego
(maj–czerwiec 2026 r.)

I. WYDARZENIA

3 maja

Warszawa. Prezes NSA Jacek Chlebny uczestniczył w obchodach Święta Narodowego Trzeciego Maja w 235. rocznicę uchwalenia Konstytucji, które odbyły się na Placu Zamkowym w Warszawie, oraz w uroczystości wręczenia odznaczeń państwowych osobom zasłużonym w służbie państwu i społeczeństwu, zorganizowanej na Zamku Królewskim w Warszawie.

11 maja

Warszawa. Prezes NSA Jacek Chlebny wziął udział w uroczystości wręczenia aktów powołania do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich. Ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Karola Nawrockiego złożyli, w związku z powołaniem do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku – Anna Bartłomiejczuk, Marta Joanna Czubkowska;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku – Justyna Dudek-Sienkiewicz, Wojciech Marcin Wycichowski;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach – Aneta Teresa Majowska;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie – Maciej Paweł Gapski, Anna Ostrowska, Bartłomiej Jan Pastucha, Jakub Krzysztof Polanowski;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi – Beata Marta Czyżewska, Tomasz Łukasz Furmanek, Agnieszka Dominika Gortych-Ratajczyk;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie – Grzegorz Tomasz Klimek;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu – Michał Ilski;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie – Nina Teresa Beczek, Dorota Brzozowska, Łukasz Cieślak, Agnieszka Dauter-Kozłowska, Bożena Dąbkowska-Mastalarek, Joanna Dąbrowska, Paweł Ryszard Gorajewski, Agnieszka Jendrzejewska, Kamil Piotr Kowalewski, Iwona Kozłowska, Dorota Kozub-Marciniak, Anna Izabela Milicka-Stojek, Anna Beata Pośpiech-Kłak, Mateusz Jan Rogala, Lucyna Staniszewska, Michał Sułkowski, Justyna Bernadeta Wtulich-Gruszczyńska, Aneta Żak, Robert Żukowski, Justyna Żurawska;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu – Dominik Filip Dymitruk.

Warszawa. Wiceprezes NSA Jan Rudowski oraz wiceprezes WSA w Szczecinie Anna Sokołowska, na zaproszenie Przewodniczącego Krajowej Rady Doradców Podatkowych Mirosława Michny, wzięli udział w konferencji „Zawód doradcy podatkowego – kierunki zmian po 30 latach doświadczeń" zorganizowanej z okazji jubileuszu 30-lecia Krajowej Izby Doradców Podatkowych.

16 maja

Warszawa. W Naczelnym Sądzie Administracyjnym po raz dziesiąty odbyła się „Noc Muzeów" organizowana we współpracy z: Centralną Biblioteką Wojskową im. Marszałka Józefa Piłsudskiego, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Instytutem Pamięci Narodowej, Muzeum Uniwersytetu Warszawskiego, Archiwum Państwowym w Warszawie, Archiwum Akt Nowych oraz Stowarzyszeniem „Wspólnota Polska" – Oddział w Warszawie. Program przewidywał m.in. prezentacje wystaw muzealiów i archiwaliów dokumentujących początki i współczesność sądów administracyjnych.

21 maja

Warszawa. Na zaproszenie Prezesa Krajowej Rady Notarialnej Aleksandra Szymańskiego sędzia NSA Arkadiusz Despot-Mładanowicz – zastępca dyrektora Biura Orzecznictwa NSA – wziął udział w konferencji jubileuszowej z okazji 35-lecia Odrodzonego Notariatu Polskiego.

25 maja

Warszawa. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Karol Nawrocki postanowieniem z dnia 25 maja 2026 r. powołał, z dniem 27 maja 2026 r., Zbigniewa Kapińskiego na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. W uroczystości powołania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wziął udział Prezes NSA Jacek Chlebny.

9 czerwca

Warszawa. Wojciech Sawczyn – członek Biura Orzecznictwa NSA oraz Anna Chmielarz-Grochal – asystent sędziego, główny specjalista w Kancelarii Prezesa NSA wzięli udział w posiedzeniu sejmowej podkomisji stałej do spraw wykonywania przez Polskę wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Porządek dzienny posiedzenia podkomisji przewidywał dyskusję na temat skutków prawnych transkrypcji zagranicznego aktu małżeństwa zawartego przez osoby tej samej płci w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej do polskiego rejestru stanu cywilnego.

16 czerwca

Warszawa. Szef Kancelarii Prezesa NSA Hieronim Kulczycki, w imieniu Prezesa NSA, wziął udział w uroczystości z okazji 107. rocznicy powołania Centralnej Biblioteki Wojskowej im. Józefa Piłsudskiego w Warszawie.

18 czerwca

Warszawa. Odbyło się posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP, na którym rozpatrzono i zaopiniowano dla Komisji Finansów Publicznych sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r. W posiedzeniu uczestniczyli: Jerzy Siegień – wiceprezes NSA, Paweł Maszkiewicz – zastępca Szefa Kancelarii Prezesa NSA, Agnieszka Dziedzic – główna księgowa NSA.

II. WIZYTY ZAGRANICZNE / WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

3–5 maja

Brno (Czechy). Członkowie delegacji NSA w składzie: Prezes NSA Jacek Chlebny, sędzia NSA Marian Wolanin – dyrektor Biura Orzecznictwa NSA, sędzia WSA Andrzej Melezini – Prezes WSA w Białymstoku oraz Anna Chmielarz-Grochal – asystent sędziego, główny specjalista w Kancelarii Prezesa NSA, wzięli udział w trójstronnym spotkaniu sędziów sądów administracyjnych Czech, Polski i Słowacji. Delegacji ze strony czeskiej przewodniczyli Prezes NSA Karel Šimka oraz wiceprezes Barbara Pořízková, a delegacji ze strony słowackiej – Prezes NSA Pavol Naď i wiceprezes NSA Marián Trenčan.

Spotkanie poświęcone było tematyce stosowania europejskiej Konwencji praw człowieka w orzecznictwie sądów administracyjnych. Prezes NSA Jacek Chlebny przedstawił referat dotyczący stosowania Konwencji przez polskie sądy administracyjne.

14–16 maja

Rodos (Grecja). Prezes NSA Jacek Chlebny, sędzia NSA Anna Dumas – Prezes WSA w Krakowie oraz Małgorzata Szyszkowska – główny specjalista w Kancelarii Prezesa NSA wzięli udział w posiedzeniu Zarządu oraz Zgromadzenia Ogólnego Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych UE (ACA-Europe). Zgromadzenie Ogólne Stowarzyszenia podjęło m.in. jednogłośną uchwałę o przyjęciu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jako instytucji zaproszonej do udziału w pracach ACA-Europe. Zgromadzeniu Ogólnemu towarzyszyło seminarium pt. „Nowe rozwiązania w organizacji i funkcjonowaniu administracji publicznej oraz sądownictwa administracyjnego". Sesje robocze seminarium poświęcone były takim zagadnieniom, jak alternatywne metody rozwiązywania sporów, nowe modele organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, w tym delegowanie wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej na podmioty prywatne, wpływ sztucznej inteligencji na administrację.

18 maja

Warszawa. Wizytę w NSA złożyła delegacja Organizacji Narodów Zjednoczonych w składzie: Margaret Satterthwaite – Specjalna Sprawozdawczyni ONZ ds. niezależności sędziów i prawników, Melanie Santizo – urzędnik ONZ ds. praw człowieka, Katarina Sydow – zewnętrzny asystent Specjalnego Sprawozdawcy na

Uniwersytecie Nowojorskim. Celem wizyty było przygotowanie raportu dla Rady Praw Człowieka ONZ dotyczącego środków stosowanych przez Polskę dla zapewnienia niezależności prokuratury, sądownictwa oraz możliwości niezależnego wykonywania zawodów prawniczych. Z delegacją spotkali się: sędzia NSA Marian Wolanin – dyrektor Biura Orzecznictwa NSA, Wojciech Sawczyn – członek Biura Orzecznictwa NSA oraz Adrianna Szypszak – starszy asystent sędziego, główny specjalista w Kancelarii Prezesa NSA.

20–22 maja

Lizbona (Portugalia). Sędzia WSA w Warszawie Paweł Groński uczestniczył w seminarium pt. „Niezależność finansowa sędziów sądów administracyjnych" zorganizowanym przez Stowarzyszenie Europejskich Sędziów Administracyjnych (AEAJ).

Cottbus (Niemcy). Odbyła się konferencja prawa podatkowego zorganizowana przez Sąd Finansowy dla Berlina–Brandenburgii. Tematyka konferencji obejmowała zagadnienia z zakresu multicentryczności prawa w sprawach podatkowych, prymatu rzeczywistej treści transakcji nad jej formą w podatku od towarów i usług, wyceny wartości katastralnych dla lokali użytkowych. W konferencji uczestniczyli sędziowie Trybunału Administracyjnego w Montreuil (Francja), Sądu Finansowego dla Berlina–Brandenburgii oraz sędziowie wojewódzkich sądów administracyjnych w Gliwicach i Wrocławiu.

27 maja

Białystok. W Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Białymstoku odbyło się spotkanie Margaret Satterthwaite (Specjalna Sprawozdawczyni Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. niezależności sędziów i prawników) i Melanie Santizo (urzędnik ONZ ds. praw człowieka) z Andrzejem Melezinim – Prezesem WSA w Białymstoku, Małgorzatą Anną Dziemianowicz – wiceprezesem tego Sądu oraz sędzią WSA Elżbietą Lemańską. Podczas spotkania przedstawicielki ONZ zapoznały się z organizacją WSA w Białymstoku oraz zasadami dostępu cudzoziemców do polskich sądów.

11 czerwca

Warszawa. Wizytę w NSA złożyła delegacja Komisji ds. Sporów Podatkowych przy Rządzie Republiki Litewskiej, na czele z Przewodniczącą Komisji Vilmą Vildžiūnaitė. Delegację przyjął Jan Rudowski – wiceprezes NSA, sędzia NSA Roman Wiatrowski – przewodniczący Wydziału I Izby Finansowej, sędzia NSA Krzysztof Winiarski – przewodniczący Wydziału III Izby Finansowej oraz sędzia NSA w stanie spoczynku Adam Bącal – p.o. naczelnika Wydziału II w Biurze Orzecznictwa NSA.

Podczas spotkania przedstawiono polskie rozwiązania proceduralne w zakresie rozpatrywania sporów podatkowych wraz z orzecznictwem oraz omówiono aktualne trendy i wyzwania w administracyjnym orzecznictwie podatkowym. Uczestnicy spotkania zapoznali się także ze sposobem organizacji oraz działalnością i zadaniami Komisji ds. Sporów Podatkowych przy Rządzie Republiki Litewskiej.

17–18 czerwca

Sztokholm (Szwecja). Sędzia WSA w Warszawie Agnieszka Wąsikowska wzięła udział w warsztatach pt. „Procedury azylowe" zorganizowanych przez Agencję Unii Europejskiej do spraw Azylu (EUAA) we współpracy ze Szwedzką Akademią Sędziowską.

18–19 czerwca

Tallinn (Estonia). Odbyło się seminarium regionalne dla sędziów: „Wdrażanie reform wspólnego europejskiego systemu azylowego w krajach bałtyckich", zorganizowane przez Sąd Najwyższy Estonii wspólnie z Agencją Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA).

W seminarium uczestniczyli sędziowie, przedstawiciele zawodów prawniczych oraz eksperci z państw członkowskich UE położonych nad Morzem Bałtyckim. Podczas seminarium omówiono wyzwania związane z wdrażaniem Paktu o Migracji i Azylu oraz rolą sądów krajowych w zapewnieniu jednolitej wykładni i stosowania nowych przepisów. W seminarium udział wzięli: Prezes NSA Jacek Chlebny, sędzia NSA Małgorzata Miron – przewodnicząca Wydziału II w Izbie Ogólnoadministracyjnej NSA, sędzia NSA Zdzisław Kostka – rzecznik dyscyplinarny NSA, sędzia NSA Mirosław Gdesz oraz sędziowie WSA delegowani do orzekania w NSA: Paweł Dańczak – wiceprezes WSA w Łodzi i sędzia WSA w Warszawie Grzegorz Rząsa.

Prezes NSA Jacek Chlebny wygłosił referat dotyczący odmowy udzielenia i zakończenia ochrony międzynarodowej (*Refusal and Ending of Protection: Balancing Protection and Security*).

III. SEMINARIA, KONFERENCJE, SPOTKANIA, WYKŁADY

8 maja

Poznań. Odbyła się konferencja naukowa pt. „Wartości sądownictwa administracyjnego", zorganizowana przez Zakład Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Zespół Badawczy Instytucji Prawa Administracyjnego Procesowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. W konferencji udział wzięli sędziowie i pracownicy NSA, sędziowie i pracownicy WSA w Poznaniu, a wykłady wygłosili m.in. prof. Jacek Chlebny – Prezes NSA („Samodzielność jako wartość sądownictwa administracyjnego"), prof. Janusz Trzciński – Prezes NSA w latach 2004–2010 („Wartość sądownictwa administracyjnego. Pojęcie, rodzaje i znaczenie").

11–12 maja

Warszawa. W siedzibie NSA odbyła się narada Szefa Kancelarii Prezesa NSA z dyrektorami wojewódzkich sądów administracyjnych, głównymi księgowymi i kierownikami oddziałów spraw ogólnych i osobowych tych sądów. Podczas narady omówiono najważniejsze zmiany dotyczące sądownictwa administracyjnego

z zakresu spraw finansowo-księgowych i kadrowych. Dyskutowano o kluczowych zmianach w prawie pracy w 2026 r., o implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2023/970 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania oraz o obowiązkach podmiotów publicznych w obszarze cyberbezpieczeństwa.

18–20 maja

Busko-Zdrój. Odbyła się konferencja regionalna dla sędziów i asesorów sądowych wojewódzkich sądów administracyjnych w Kielcach, Krakowie i Rzeszowie, z udziałem przedstawicieli NSA: Prezesa NSA Jacka Chlebnego, wiceprezesów NSA Jana Rudowskiego i Jerzego Siegienia, dyrektora Biura Orzecznictwa NSA Mariana Wolanina, zastępcy dyrektora Biura Orzecznictwa NSA Arkadiusza Despot-Mładanowicza, rzecznika dyscyplinarnego NSA Zdzisława Kostki oraz sędziów NSA: Małgorzaty Niezgódki-Medek, Teresy Zyglewskiej, Mirosława Gdesza, Joanny Kabat-Rembelskiej, Anny Apollo, Michała Kowalskiego, Arkadiusza Cudaka, Anny Dumas, Stanisława Boguckiego. Podczas konferencji odbyły się dwa tematyczne panele – finansowy oraz ogólnoadministracyjny i gospodarczy. W trakcie konferencji wygłoszono referaty dotyczące m.in.: aktywizmu sędziowskiego w orzecznictwie NSA z lat 80. XX wieku i jego znaczenia dla rozwiązań przyjętych w Konstytucji RP, instytucji rzeczywistego beneficjenta (*beneficial owner*) w międzynarodowych umowach o unikaniu podwójnego opodatkowania oraz w ustawach o podatku dochodowym od osób prawnych i od osób fizycznych, planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy, granic opodatkowania VAT działań jednostek samorządu terytorialnego, a także poruszono bieżące problemy orzecznicze w sprawach z zakresu procesu budowlanego.

25–27 maja

Lublin. Odbyła się doroczna konferencja sędziów NSA Izby Ogólnoadministracyjnej z udziałem sędziów WSA delegowanych do orzekania w tej Izbie. Tematyka konferencji obejmowała m.in. zagadnienia cyfryzacji planowania przestrzennego, domniemania tworzenia zadań przez samorząd terytorialny, podmiotowości uprawnień i obowiązków w prawie publicznym. Podczas konferencji omówiono również bieżące sprawy organizacyjne dotyczące funkcjonowania Izby oraz problemy w orzecznictwie Izby.

8–10 czerwca

Turzno. Odbyła się konferencja regionalna dla sędziów i asesorów sądowych wojewódzkich sądów administracyjnych w Bydgoszczy, Szczecinie, Poznaniu i Gorzowie Wielkopolskim, z udziałem przedstawicieli NSA: Prezesa NSA Jacka Chlebnego, wiceprezesów NSA Jana Rudowskiego i Jerzego Siegienia, dyrektora Biura Orzecznictwa NSA Mariana Wolanina, zastępcy dyrektora Biura Orzecznictwa NSA Arkadiusza Despot-Mładanowicza, rzecznika dyscyplinarnego NSA Zdzisława

Kostki oraz sędziów NSA: Leszka Kiermaszka, Teresy Zyglewskiej, Przemysława Szustakiewicza, Joanny Kabat-Rembelskiej, Anny Apollo, Michała Kowalskiego, Romana Wiatrowskiego, Macieja Jaśniewicza i Krzysztofa Winiarskiego. Podczas konferencji odbyły się dwa tematyczne panele – finansowy oraz ogólnoadministracyjny i gospodarczy. W trakcie konferencji wygłoszono referaty dotyczące m.in.: sądowej kontroli interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego i ustawowych ograniczeń w zakresie ich wydawania, odpowiedzialności członków zarządu za zaległości podatkowe spółek w świetle wyroków TSUE, wyłączenia zwrotu wkładu z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych, zwrotu dotacji oświatowych w orzecznictwie NSA, naruszenia warunków przewozu drogowego, a także poruszono bieżące problemy orzecznicze w sprawach z zakresu informacji publicznej oraz problemy orzecznicze na tle stosowania ustawy – Prawo wodne.

15–17 czerwca

Sandomierz. Odbyła się doroczna konferencja sędziów NSA Izby Finansowej z udziałem sędziów WSA delegowanych do orzekania w tej Izbie. Tematyka konferencji obejmowała m.in. zagadnienia precedensu w prawie podatkowym, definicji nadpłaty w Ordynacji podatkowej, granic opodatkowania akcyzą w świetle uwarunkowań technologicznych i systemowych. Podczas konferencji omówiono również bieżące sprawy organizacyjne dotyczące funkcjonowania Izby oraz problemy w orzecznictwie Izby.

16 czerwca

Warszawa. W Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk odbyła się konferencja jubileuszowa z okazji 70-lecia działalności Instytutu pt. „Przeszłość i przyszłość badań w naukach prawnych". W konferencji uczestniczył, w imieniu Prezesa NSA, sędzia NSA Marian Wolanin – dyrektor Biura Orzecznictwa NSA, który odczytał list okolicznościowy Prezesa NSA.

22 czerwca

Warszawa. W siedzibie NSA odbyła się konferencja naukowa pt. „Wykorzystanie nowoczesnych technologii w celu usprawnienia postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego a realizacja praw człowieka i obywatela oraz gwarancyjnych funkcji przepisów procesowych", zorganizowana we współpracy z Rzecznikiem Praw Obywatelskich oraz Instytutem Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. W konferencji uczestniczyli: prof. Jacek Chlebny – Prezes NSA, sędziowie i pracownicy NSA oraz zaproszeni goście: prof. Marcin Wiącek – Rzecznik Praw Obywatelskich, prof. Celina Nowak – Dyrektor Instytutu Nauk Prawnych PAN, Mirosław Wróblewski – Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Sławomir Ćwik – zastępca przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP, Magda Zdyra – zastępca Szefa Kancelarii Senatu, Małgorzata Bywanis-Jodlińska – dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Monika Krasińska – dyrektor Departamentu Prawa i Nowych Technologii Urzędu Ochrony

Danych Osobowych oraz prof. Grzegorz Sibiga – kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych PAN. Program konferencji przewidywał trzy panele: pierwszy z nich dotyczył „Komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym", a wystąpienia wygłosili: Dagmara Gut – ekspertka w Zespole Prawa Administracyjnego i Gospodarczego w Biurze RPO, adiunktka w Katedrze Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, sędzia NSA dr Mirosław Gdesz i prof. Grzegorz Sibiga – kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych PAN. Drugi panel dotyczył problematyki wykorzystania algorytmów przez organy administracji publicznej, sędziów i uczestników postępowania administracyjnego, w którym kolejno swoje wystąpienia wygłosili: dr Michalina Szpyrka – adiunktka w Zakładzie Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych PAN, Mirosław Wróblewski – Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych i Marek Chochowski – zastępca dyrektora Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego Biura RPO. Podczas trzeciego panelu tematykę cyberbezpieczeństwa w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym przedstawili prelegenci: Anna Felkner – członek Rady Naukowej Państwowego Instytutu Badawczego – Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej, dr Piotr Marciniak – adiunkt w Zakładzie Prawa Konkurencji Instytutu Nauk Prawnych PAN oraz Patrycja Węgrzynowicz – główny specjalista w Wydziale Informatyki Kancelarii Prezesa NSA, pracownik Instytutu Informatyki na Wydziale Informatyki, Matematyki i Mechaniki Uniwersytetu Warszawskiego.

22–23 czerwca

Kazimierz Dolny. Odbyła się coroczna narada Prezesa NSA z prezesami Izb NSA, przewodniczącymi Wydziałów i zastępcami przewodniczących Wydziałów, podczas której przedstawiono bieżące sprawy organizacyjne oraz problemy orzecznicze występujące w poszczególnych Izbach, a także omówiono problematykę m.in. doręczeń elektronicznych w postępowaniu podatkowym oraz zastosowania systemu OSO do generowania wokand. Szef Kancelarii Prezesa NSA przedstawił ponadto stan realizacji budowy jednolitego systemu obsługującego postępowanie sądowe w NSA i WSA, którego wdrożenie zapewni pełną obsługę spraw w systemie informatycznym, w tym możliwość tworzenia akt elektronicznych.

29 czerwca–1 lipca

Gniew. Odbyła się konferencja regionalna dla sędziów i asesorów sądowych wojewódzkich sądów administracyjnych w Białymstoku, Lublinie, Olsztynie i Gdańsku, z udziałem przedstawicieli NSA: Prezesa NSA Jacka Chlebnego, wiceprezesów NSA Jana Rudowskiego i Jerzego Siegienia, dyrektora Biura Orzecznictwa NSA Mariana Wolanina oraz sędziów NSA: Małgorzaty Korycińskiej, Małgorzaty Niezgódki-Medek, Małgorzaty Miron, Anny Dumas, Teresy Zyglewskiej, Joanny Kabat-Rembelskiej, Romana Wiatrowskiego, Krzysztofa Winiarskiego, Przemysława Szustakiewicza, Michała Kowalskiego. Konferencja została podzielona na dwa tematyczne panele – finansowy oraz ogólnoadministracyjny i gospodarczy. W panelu

finansowym referaty zostały poświęcone tematyce m.in.: sądowej kontroli interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego, granicom opodatkowania VAT działań jednostek samorządu terytorialnego, instytucji rzeczywistego beneficjenta w międzynarodowych umowach o unikaniu podwójnego opodatkowania oraz w ustawach o podatku dochodowym od osób prawnych i od osób fizycznych, a także odpowiedzialności członków zarządu za zaległości podatkowe spółek w świetle wyroków TSUE. W panelu ogólnoadministracyjnym i gospodarczym omówiono bieżące problemy orzecznicze w sprawach z zakresu procesu budowlanego, prawa wodnego i informacji publicznej. Tematem poruszonych zagadnień były również sprawy dotyczące: wywłaszczeń, zwrotów i wyceny nieruchomości, naruszeń warunków przewozu drogowego i zwrotów dotacji oświatowych.

30 czerwca

Gniew. Odbyła się narada Prezesa NSA z prezesami wojewódzkich sądów administracyjnych, w której uczestniczyli również Szef Kancelarii Prezesa NSA Hieronim Kulczycki oraz zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa NSA Paweł Maszkiewicz i Mieszko Nowicki. Podczas narady omówiono bieżące sprawy dotyczące funkcjonowania wojewódzkich sądów administracyjnych, w tym problemy orzecznicze zgłaszane przez te sądy. Dyskutowano również na temat polityki antymobbingowej oraz nad kwestią realizacji pełnej informatyzacji sądownictwa administracyjnego. Ponadto Szef Kancelarii Prezesa NSA przedstawił wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli i kontroli gospodarki finansowej w wojewódzkich sądach administracyjnych.

IV. SĘDZIOWIE

1 maja

Poznań. W stan spoczynku przeszła sędzia WSA Wiesława Batorowicz.

W 1979 r. ukończyła studia prawnicze na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Po odbyciu aplikacji sądowej oraz złożeniu egzaminu sędziowskiego została mianowana asesorem sądowym i od stycznia 1982 r. czynności służbowe wykonywała w Sądzie Rejonowym w Grodzisku Wielkopolskim, a następnie w Sądzie Rejonowym w Poznaniu.

Od 18 października 1984 r. (po otrzymaniu nominacji) zajmowała stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w Poznaniu. Pracowała m.in. w Wydziale II Cywilnym, w którym od lutego 1992 r. do końca października 1992 r. sprawowała funkcję przewodniczącej Wydziału.

Od 1 listopada 1992 r. była delegowana do orzekania w Sądzie Wojewódzkim (późniejszym Okręgowym) w Poznaniu, w dniu 15 listopada 1993 r. zaś została powołana na stanowisko sędziego tego Sądu. Obowiązki służbowe wykonywała w Wydziale I Cywilnym.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 22 sierpnia 2005 r. otrzymała nominację na urząd sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu. Rozstrzygała sprawy w Wydziale II.

1 maja

Warszawa. W stan spoczynku przeszedł sędzia NSA Jan Grzęda.

Po ukończeniu w 1980 r. studiów prawniczych na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie odbył aplikację sądową w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Kielcach i we wrześniu 1983 r. złożył egzamin sędziowski.

W listopadzie 1983 r. rozpoczął pracę jako asesor sądowy w Sądzie Rejonowym w Trzciance. Następnie w dniu 16 stycznia 1986 r. uzyskał nominację na urząd sędziego tego Sądu, a 1 października 1991 r. został przeniesiony na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w Pile, w którym pełnił kolejno obowiązki przewodniczącego Wydziału Pracy, a od 1 marca 1992 r. – przewodniczącego Wydziału Ksiąg Wieczystych.

Od maja 1996 r. orzekał w ramach delegacji w Sądzie Wojewódzkim w Poznaniu. Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 28 maja 1997 r. został powołany na stanowisko sędziego Sądu Wojewódzkiego (późniejszego Okręgowego) w Poznaniu.

Od 1 lipca 1998 r. był delegowany do Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu, a na mocy postanowienia Prezydenta RP z dnia 26 kwietnia 1999 r. został mianowany na urząd sędziego tego Sądu, który objął 13 maja 1999 r. Następnie po przeniesieniu od 1 grudnia 2003 r. obowiązki służbowe wykonywał w Naczelnym Sądzie Administracyjnym Ośrodek Zamiejscowy w Bydgoszczy.

Po wejściu w życie w styczniu 2004 r. reformy sądownictwa administracyjnego służbę sędziowską pełnił w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Bydgoszczy (w którym sprawował funkcję wiceprezesa Sądu i przewodniczącego Wydziału II), później zaś – od kwietnia 2005 r. – w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gorzowie Wielkopolskim, gdzie w latach 2005–2020 piastował funkcję prezesa Sądu. Był wielokrotnie delegowany do orzekania w Izbie Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego, a z dniem 1 września 2017 r. został przeniesiony do orzekania w tejże Izbie. Rozstrzygał sprawy w Wydziale II.

W czasie aktywności zawodowej ukończył Studia Podyplomowe w zakresie Podatków zorganizowane przez Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie (1995 r.).

W okresie wrzesień 2004 r. – czerwiec 2005 r. pełnił obowiązki Prezesa WSA w Gorzowie Wielkopolskim w zakresie organizacji tego Sądu.

W latach 2016–2018 był członkiem Krajowej Rady Sądownictwa.

W latach 2020–2022 kierował Ośrodkiem Szkoleniowym Sądów Administracyjnych działającym przy WSA w Gorzowie Wielkopolskim.

1 maja

Gdańsk. W stan spoczynku przeszła sędzia WSA Janina Guść.

W 1989 r. ukończyła studia prawnicze na Uniwersytecie Gdańskim. Po odbyciu aplikacji sądowej oraz złożeniu egzaminu sędziowskiego została mianowana asesorem sądowym i od 7 listopada 1991 r. czynności służbowe wykonywała w Sądzie Rejonowym w Gdyni.

Od 7 lipca 1993 r. (po uzyskaniu nominacji) zajmowała stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w Gdyni, od 7 lipca 1999 r. zaś – stanowisko sędziego Sądu Okręgowego w Gdańsku, gdzie pracowała w Wydziale IX Gospodarczym.

W okresie od 1 marca do końca maja 2003 r. orzekała w ramach delegacji w Naczelnym Sądzie Administracyjnym Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 2 grudnia 2003 r. otrzymała nominację na urząd sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku. Rozstrzygała sprawy w Wydziale III.

1 maja

Warszawa. W stan spoczynku przeszła sędzia WSA Gabriela Nowak.

W 1979 r. ukończyła studia prawnicze na Uniwersytecie Warszawskim. Po odbyciu aplikacji sądowej oraz złożeniu egzaminu sędziowskiego została mianowana asesorem sądowym i od lutego 1985 r. czynności służbowe wykonywała w Sądzie Rejonowym w Płońsku, a następnie w Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Pragi w Warszawie.

Po otrzymaniu w styczniu 1987 r. nominacji na stanowisko sędziego orzekała w Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Pragi w Warszawie, w którym od listopada 1989 r. do końca marca 1992 r. pełniła funkcję przewodniczącej Wydziału I Cywilnego. Od marca 1997 r. była delegowana do Sądu Wojewódzkiego (późniejszego Okręgowego) w Warszawie, w październiku 1998 r. zaś została powołana na stanowisko sędziego tego Sądu.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 19 września 2005 r. otrzymała nominację na urząd sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Rozstrzygała sprawy w Wydziale I, a od 1 lipca 2009 r. do chwili przejścia w stan spoczynku sprawowała także funkcję zastępcy przewodniczącego Wydziału.

4 maja

Gdańsk. W stan spoczynku przeszła sędzia WSA Irena Wesołowska.

W 1987 r. ukończyła studia prawnicze na Uniwersytecie Warszawskim. Aktywność zawodową rozpoczęła w lutym 1988 r. Początkowo pracowała w Prokuraturze Rejonowej w Gdyni. Następnie od 7 listopada 1996 r. była zatrudniona w Izbie Skarbowej w Gdańsku w Oddziale Podatku Dochodowego od Wynagrodzeń i Świadczeń, gdzie zajmowała stanowiska od inspektora do starszego komisarza skarbowego. Od połowy marca 2004 r. pracowała w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gdańsku jako asystent sędziego. Po mianowaniu z dniem 1 lipca 2005 r. asesorem sądowym powierzone czynności sędziowskie wykonywała w tymże Sądzie.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 16 czerwca 2008 r. otrzymała nominację na urząd sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku. Rozstrzygała sprawy w Wydziale I.

31 maja

Olsztyn. W stan spoczynku przeszła sędzia WSA Ewa Osipiuk.

W 1985 r. ukończyła studia prawnicze na Uniwersytecie Gdańskim. Po odbyciu aplikacji radcowskiej (1987–1990) i złożeniu egzaminu została z dniem

13 listopada 1990 r. wpisana na listę radców prawnych Okręgowej Izby Radców Prawnych w Białymstoku.

Aktywność zawodową rozpoczęła jesienią 1985 r. Była zatrudniona w różnych organach administracji publicznej, m.in. w Urzędzie Gminy Ełk (referent prawny), w Rejonowym Urzędzie Pracy w Ełku (kierownik Urzędu), a od listopada 1990 r. pracowała jako radca prawny m.in. w Urzędzie Miasta Ełk, w Urzędzie Miejskim w Ostródzie, w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim w Olsztynie. Od stycznia 2006 r. prowadziła także własną kancelarię radcy prawnego, w ramach której pełniła obsługę prawną Urzędu Gminy Kolno oraz Urzędu Miasta Olsztyna (Wydział Spraw Lokalowych).

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 24 lipca 2012 r. otrzymała nominację na urząd sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, który objęła 17 sierpnia tego samego roku. Rozstrzygała sprawy w Wydziale II.

W czasie aktywności zawodowej ukończyła studia podyplomowe na Wydziale Prawa Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie w zakresie prawa europejskiego (2002 r.). Prowadziła działalność szkoleniową.

1 czerwca

Warszawa. W stan spoczynku przeszedł sędzia NSA Jerzy Stelmasiak.

Po ukończeniu w 1978 r. studiów prawniczych na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie podjął zatrudnienie na tej uczelni jako pracownik naukowo-dydaktyczny. W listopadzie 1984 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych, w marcu 1995 r. – stopień doktora habilitowanego nauk prawnych, a w grudniu 2015 r. – tytuł naukowy profesora.

Jest kierownikiem Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji UMCS.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 9 grudnia 1996 r. otrzymał nominację na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie, które objął 1 lutego 1997 r. Po wejściu w życie w styczniu 2004 r. reformy sądownictwa administracyjnego służbę sędziowską pełnił w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Lublinie w Wydziale II. Był wielokrotnie delegowany do orzekania w Izbie Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego, z dniem 1 maja 2009 r. zaś został przeniesiony z WSA w Lublinie do NSA i przydzielony do tejże Izby. Rozstrzygał sprawy w Wydziale II, a następnie w Wydziale III. Jest autorem wielu publikacji naukowych z zakresu ustrojowego, materialnego i procesowego prawa administracyjnego.

Prowadzi nadal działalność naukowo-dydaktyczną.

Był członkiem Stowarzyszenia Sędziów Prawa Ochrony Środowiska Unii Europejskiej (UEFJE).

Odznaczony Brązowym Krzyżem Zasługi.

15 czerwca

Poznań. W stan spoczynku przeszła sędzia WSA Barbara Rennert.

Studia prawnicze ukończyła w czerwcu 1986 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, w latach 1988–1990 zaś odbyła aplikację sądową zakończoną złożeniem egzaminu sędziowskiego.

Aktywność zawodową rozpoczęła w grudniu 1986 r. Pracowała m.in. w Urzędzie Dzielnicowym Poznań-Stare Miasto w Poznaniu jako referent ds. prawnych, a od listopada 1990 r. była zatrudniona na stanowisku asesora sądowego kolejno w Sądzie Rejonowym w Słupsku i w Sądzie Rejonowym w Szamotułach.

W październiku 1992 r. została powołana na urząd sędziego Sądu Rejonowego w Szamotułach, w którym w latach 1994–1999 piastowała funkcję przewodniczącej Zamiejscowego Wydziału Ksiąg Wieczystych w Obornikach Wielkopolskich. Następnie w połowie czerwca 1999 r. została przeniesiona do Sądu Rejonowego w Poznaniu, gdzie orzekała w Wydziale XVII Cywilnym i sprawowała w latach 2000–2002 funkcję zastępcy przewodniczącego tego Wydziału.

Po mianowaniu z dniem 2 listopada 2005 r. asesorem sądowym obowiązki służbowe wykonywała w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gorzowie Wielkopolskim.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 12 lutego 2009 r. otrzymała nominację na urząd sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim. Po przeniesieniu od 1 lipca 2016 r. służbę sędziowską pełniła w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Poznaniu.

W latach 2014 i 2016 była delegowana do orzekania w Izbie Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego.

22 czerwca

Szczecin. W stan spoczynku przeszła sędzia WSA Alicja Polańska.

Po ukończeniu w 1985 r. studiów prawniczych na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu odbyła aplikację prokuratorską w okręgu Prokuratury Wojewódzkiej w Szczecinie i w marcu 1987 r. złożyła egzamin prokuratorski.

Od kwietnia 1987 r. była zatrudniona w Prokuraturze Rejonowej w Gryfinie, gdzie zajmowała kolejno stanowiska: asesora, wiceprokuratora i prokuratora. Od stycznia 1990 r. do grudnia 2003 r. pracowała jako prokurator Prokuratury Wojewódzkiej (późniejszej Okręgowej) w Szczecinie. Specjalizowała się w sprawach z zakresu prawa cywilnego i administracyjnego, w latach 1995–1999 była także konsultantem w sprawach z zakresu ochrony środowiska dla prokuratorów z prokuratur okręgu szczecińskiego.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 2 grudnia 2003 r. otrzymała nominację na urząd sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie.

Rozstrzygała sprawy w Wydziale I, gdzie od 16 stycznia 2012 r. sprawowała funkcję zastępcy przewodniczącego, a następnie – od marca 2013 r. – funkcję przewodniczącej Wydziału, którą pełniła do czerwca 2018 r. W latach 2007–2013 była członkiem Kolegium Sądu, z dniem 1 lipca 2013 r. zaś została powołana na stanowisko wiceprezesa Sądu. Na stanowisku tym pozostawała do końca czerwca 2018 r.

W latach 2017–2019 oraz 2022–2025 wielokrotnie orzekała w ramach delegacji w Izbie Finansowej Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Prowadziła działalność szkoleniową.

25 czerwca

Warszawa. Zmarł sędzia NSA w stanie spoczynku Zbigniew Szonert.

W 1955 r. ukończył studia na Wydziale Finansów Szkoły Głównej Planowania i Statystyki (obecnie: Szkoła Główna Handlowa), w 1965 r. zaś – studia prawnicze na Uniwersytecie Warszawskim, gdzie w 1973 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych.

W latach 1955–1979 pracował w różnych organach administracji terenowej i centralnej, m.in. w Komitecie Drobnej Wytwórczości oraz Ministerstwie Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, w którym zajmował kolejno stanowiska: naczelnika Wydziału Organizacji Zarządzania w Departamencie Prawno-Organizacyjnym, wicedyrektora Gabinetu Ministra ds. orzecznictwa administracyjnego, wicedyrektora w Departamencie ds. Terenowych Organów Administracji Państwowej oraz wicedyrektora w Departamencie Prawno-Organizacyjnym.

W latach 1966–1970 sprawował dodatkowo funkcję biegłego sądowego z zakresu gospodarki komunalnej i prywatnej wytwórczości, a w latach 1974–1977 pracował także naukowo w Zakładzie Podstawowych Problemów Prawnych Instytutu Organizacji i Kierowania Polskiej Akademii Nauk.

W 1979 r. uzyskał wpis na listę radców prawnych Okręgowej Komisji Arbitrażowej w Warszawie i poświęcił się wykonywaniu tego zawodu. Przez dwie kadencje piastował funkcję wicedziekana Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie oraz współpracował z Ośrodkiem Badawczym Krajowej Rady Radców Prawnych.

Brał czynny udział w pracach legislacyjnych komisji sejmowych i ich zespołów doradczych, wnosząc istotny wkład w opracowanie projektów ustaw: Prawo spółdzielcze, o rzemiośle, o działalności gospodarczej, o izbach gospodarczych, a także wielu innych projektów aktów prawnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 12 marca 1992 r. otrzymał nominację na urząd sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który objął 15 kwietnia tego samego roku. Rozstrzygał sprawy w Wydziale V.

W latach 1995–2003 wchodził w skład Państwowej Komisji Wyborczej.

Z dniem 24 czerwca 2003 r. przeszedł w stan spoczynku.

Był autorem licznych publikacji naukowych. Prowadził działalność dydaktyczną. W latach 2011–2018 współpracował z prawniczym czasopismem naukowym „Palestra", dla którego opracowywał przegląd orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Uhonorowany m.in. Złotym Krzyżem Zasługi oraz Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski.

Opracowanie:
Maria Poszwińska, Małgorzata Szyszkowska
(Kancelaria Prezesa NSA)
Marta Szustkiewicz
(Biuro Orzecznictwa NSA)

BIBLIOGRAFIA

Publikacje z zakresu postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego (maj–czerwiec 2026 r.)

KSIĄŻKI

European Convention on Human Rights and Administrative Law. Polish and European perspectives, red. Krzysztof Wojtyczek, Warszawa 2026

Gontarz Igor, *Kontrola systemów zautomatyzowanego podejmowania decyzji w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2026

Prawo administracyjne. Wyciąg przepisów, orzecznictwo, opracowanie redakcyjne Aneta Filarowska, wyd. 4, Warszawa 2026

Pytania egzaminacyjne z lat 2009–2025. Aplikacja adwokacka i radcowska, red. Irena Maciejewska, Katarzyna Rzymowska, Olsztyn 2026

Stasikowski Rafał, *Operacje myślowe organu administracji publicznej w procesie stosowania prawa administracyjnego. Cz. 2. Walidacja – wykładnia – fakt*, Warszawa–Lublin 2026

Stasikowski Rafał, *Operacje myślowe organu administracji publicznej w procesie stosowania prawa administracyjnego. Cz. 3. Subsumpcja – konsekwencje prawne – decyzja finalna*, Warszawa–Lublin 2026

Wąsowski Piotr, Zalewski Dariusz, *Błędy organów podatkowych. Jak kwestionować decyzje i bronić swoich praw*, red. Dariusz Zalewski, Warszawa 2026

Wegner Joanna, Kolanowski Tomasz, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. nauk. Joanna Wegner, Warszawa 2026

Zaskarżalność orzeczeń i ich uzasadnień w postępowaniu karnym, cywilnym i sądowoadministracyjnym, red. Paweł Daniel, Aleksander Hyżorek, autorzy: Marcin Asłanowicz, Izabella Gil, Małgorzata Jaśkowska, Piotr Jóźwiak, Piotr Kardas, Hanna Knysiak-Sudyka, Henryk Komisarski, Dawid Korczyński, Agnieszka Krawczyk, Kazimierz J. Leżak, Bartosz Łukowiak, Zbigniew Mierzejewski, Joanna Mierzwińska-Lorencka, Wojciech Piątek, Agnieszka Skorupka, Przemysław Wołowski, Feliks Zedler, Warszawa 2026

ARTYKUŁY

Banaś Artur, *Czynności sprawdzające – charakterystyka i studium przypadków*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych" 2026, nr 3

Banaś Artur, *Zasada in dubio pro tributario w podatku od nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2026, nr 3

Bednarczyk Oskar, Szkudlarek Patrycja, *Doręczenia elektroniczne a efektywność prawa do sądu – granice formalizmu procesowego w świetle orzecznictwa NSA*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu" 2025, nr 2

Chmielewski Jan, *Przedwcześnie wniesione ponaglenie a skuteczność skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 37 § 3a k.p.a.)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2026, nr 2

Chmielewski Jan, *Skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na bezczynność polegającą na nieuchwaleniu planu ogólnego gminy*, „Ius Novum" 2026, nr 2

Ciupa Gracjan, *Relacja między zasadą szybkości postępowania a zasadą prawdy materialnej w postępowaniu podatkowym*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu" 2025, nr 3

Czarnecka Emilia, *Proceduralne aspekty rozstrzygnięć w sprawach wstrzymania wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2026, nr 3

Dobkowska Bogusława, Ziniewicz Monika, *Obligatoryjne zawieszenie postępowania w sprawach ustalenia warunków zabudowy z uwagi na obowiązek uchwalenia planu miejscowego*, „Studia Prawnoustrojowe" 2026, nr 72

Dowgier Rafał, *O koncepcji centralizacji wydawania indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego dotyczących podatków i opłat samorządowych*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych" 2026, nr 6

Etel Leonard, *Czy trzeba zmieniać decyzje ostateczne, gdy kwota podatku nie przekracza najniższych kosztów doręczenia przesyłki poleconej?*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych" 2026, nr 2

Główczewska Aleksandra, Rączka Piotr, Rokicka-Murszewska Karolina, *Zmiany administracyjnoprawnego statusu jednostki w związku z tranzycją płci*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2026, nr 2

Iwański Filip, Paduch Andrzej, *Skok przez instancję – propozycja wprowadzenia skargi skokowej do polskiego postępowania sądowoadministracyjnego*, „Zeszyty Prawnicze UKSW" 2026, nr 1

Jagoda Joanna, *Odpłatność za usługę odprowadzania wód opadowych lub roztopowych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2026, nr 5

Jezierski Tomasz, *Zmiana zezwolenia na prowadzenie składu podatkowego*, „Przegląd Podatkowy" 2026, nr 5

Jędrzejko Dominik, *Przeniesienie zezwolenia na prowadzenie apteki na podstawie art. 104a u.p.f.*, „Palestra" 2026, nr 4

Kępa Monika, *Składka członkowska w samorządzie radcowskim w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Administracyjnego" 2026, nr 11

Kopacz Marta, *Zakończenie sprawy decyzją ostateczną jako przesłanka wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego*, „Studia Prawnoustrojowe" 2026, nr 72

Kotulska-Kmiecik Magdalena, *Wykorzystanie ICT przy prowadzeniu korespondencji między Urzędem Patentowym RP a stroną w postępowaniu patentowym*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2026, nr 4

Krawczyk Agnieszka, *Wydanie decyzji administracyjnej z użyciem sztucznej inteligencji (stan obecny i perspektywy)*, „Państwo i Prawo" 2026, z. 4

Krzykowski Przemysław, *Postępowanie administracyjne przed organami Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w sprawie odmowy przyznania płatności w związku ze stwierdzeniem stworzenia sztucznych warunków jej otrzymania – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2026, nr 6

Lipiński Aleksander, *Niektóre problemy uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopaliny dokonywanego z organem wykonawczym gminy*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2026, nr 2

Łaszczyca Grzegorz, *Postępowanie w sprawie wszczęcia przymusowej restrukturyzacji jako szczególne postępowanie administracyjne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2026, nr 4

Łaszczyca Grzegorz, *Standard prawa do obrony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Zarys zagadnienia*, „Państwo i Prawo" 2026, z. 4

Łuczak Konrad, *Wpływ ustawy o doręczeniach elektronicznych na korzystanie z ePUAP w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, „Forum Prawnicze" 2026, nr 1

Majak Monika, *Dopuszczenie stowarzyszenia zrzeszającego przedsiębiorców do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym w charakterze uczestnika postępowania*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2026, nr 3

Majchrzak Bartosz, *Prawo osób starszych do sprawiedliwej procedury administracyjnej – standardy międzynarodowe i ich realizacja w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Prawo w Działaniu" 2025, nr 64

Matyjek Sebastian Konrad, *Siła argumentów czy argument siły? Rozważania prawne na kanwie art. 11 Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2025, nr 137

Obrzud Sara, *Administracyjnoprawne aspekty czasowego odbioru zwierzęcia*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2026, nr 2

Ofiarski Zbigniew, *Zasady ustalania i poboru opłat za czynności urzędowe określone w Prawie o miarach*, „Studia Prawnoustrojowe" 2026, nr 72

Orłowska Łucja, *Mediacja w postępowaniu podatkowym – postulaty de lege ferenda*, „Palestra 2026, nr 4

Pachnik Cezary, *Stwierdzenie przez Rzecznika Praw Pacjenta naruszenia indywidualnych praw pacjenta a odpowiedzialność deliktowa podmiotu leczniczego w kontekście administracyjnoprawnym*, „Palestra" 2026, nr 4

Piątek Wojciech, *Rozprawa przed sądem administracyjnym – monologi czy dialog?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2026, nr 3

Prejs Ewa, *Kiedy sąd krajowy ma obowiązek zadać pytanie prejudycjalne do TSUE? Kilka refleksji na temat praktyki zadawania pytań prejudycjalnych w sprawach podatkowych i ochrony praw jednostki*, „Przegląd Podatkowy" 2026, nr 5

Presnarowicz Łukasz, *Działania organu podatkowego możliwe do podjęcia po wniesieniu odwołania od decyzji podatkowej*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych" 2026, nr 2

Presnarowicz Łukasz, *Przywrócenie terminu*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych" 2026, nr 4

Presnarowicz Łukasz, *Udostępnianie akt sprawy podatkowej*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych" 2026, nr 3

Presnarowicz Łukasz, *Wezwanie w postępowaniu podatkowym*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych" 2026, nr 5

Presnarowicz Łukasz, *Zawieszenie postępowania podatkowego*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych" 2026, nr 6

Rogowski Łukasz, *Zakres zwolnienia kolejowego po uchwale NSA w sprawie sygn. akt III FPS 3/25 – skutki dla budżetów gmin i ograniczenia wynikające z ochrony interpretacyjnej?*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych" 2026, nr 4

Rzepka Michał, *Środki prawne zabezpieczające postępowanie administracyjne przed jego celowym przewlekaniem z winy strony*, „Przegląd Prawa Administracyjnego" 2026, nr 11

Skóra Agnieszka, *Cyfryzacja i algorytmizacja jako katalizator zmiany paradygmatów w nauce postępowania administracyjnego*, „Studia Prawnoustrojowe" 2026, nr 72

Sowul Łukasz, Krysztopik Gabriela, *Moc dowodowa odpisów dokumentów niepoświadczonych za zgodność z oryginałem w postępowaniu cywilnym i sądowoadministracyjnym*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu" 2025, nr 4

Stasikowski Rafał, *Podstawowe zasady administracyjnej procedury konsularnej i ich rola w procesach stosowania prawa przez konsula*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2026, nr 3

Stokłosa Paweł, *Status prawny lokalnej grupy działania a obowiązek doręczeń elektronicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2026, nr 4

Szafrańska Weronika, *Pojęcie „nieruchomość zabudowana na cele mieszkaniowe" w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów – „jedyna słuszna" wykładnia czy już sądowe prawotwórstwo?*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2026, nr 3

Warnieło Jakub, *Doręczenia pism pełnomocnikom w ramach postępowań podatkowych za pośrednictwem e-Urzędu Skarbowego – zarys problemu i wnioski*, „Przegląd Podatkowy" 2026, nr 6

Wełnic Magdalena, *Naruszenie dóbr osobistych w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez organy samorządowe*, „Studia Prawnoustrojowe" 2026, nr 72

Witkowska Julia, *Wpis do rejestru zabytków jako forma ochrony administracyjnoprawnej*, „Przegląd Prawa Administracyjnego" 2026, nr 11

Zieliński Grzegorz, *Status uchodźcy w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2026, nr 4

Zieliński Robert, *Problematyka opodatkowania estońskim CIT-em pożyczek udzielanych podmiotom powiązanym jako kategorii ukrytego zysku w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2026, nr 4

Żelazna Agnieszka, *Wspólnota mieszkaniowa jako strona postępowania w sprawie uzyskania pozwolenia wodnoprawnego – na przykładzie wyroku NSA*, „Nieruchomości" 2026, nr 5

GLOSY

Bogusz Mariusz, Glosa do uchwały NSA z 8.09.2025, II OPS 2/25 [dot. niedopuszczalności wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie z zakresu nadzoru budowlanego w trybie wnioskowym], „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2026, z. 3

Chróścielewski Wojciech, Glosa do postanowienia NSA z 22.07.2025, II GSK 251/25 [dot. możliwości zaskarżania do sądu administracyjnego postanowienia Prezydenta RP stanowiącego akt z zakresu administracji publicznej], „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2026, z. 3

Dowgier Rafał, Glosa do wyroku WSA w Szczecinie z 13.08.2025, I SA/Sz 218/25 [dot. stosowania nowej definicji budowli do stanów faktycznych sprzed 1 stycznia 2025 r.], „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych" 2026, nr 3

Gorgol Andrzej, Glosa do wyroku NSA z 26.09.2025, III FSK 421/25 [dot. właściwości miejscowej organu podatkowego w sprawie orzeczenia odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej], „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych" 2026, nr 2

Gorgol Andrzej, Glosa do wyroku WSA we Wrocławiu z 12.02.2026 [dot. zobowiązania członka zarządu spółki kapitałowej wynikającego z decyzji orzekającej jego odpowiedzialność jako osoby trzeciej], „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych" 2026, nr 5

Grossmann Tomasz, Glosa do postanowienia NSA z 28.12.2023, I OSK 2608/23 [dot. niedopuszczalności wniesienia sprzeciwu od aktu kasacyjnego przez prokuratora, który nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym], „Orzecznictwo Sądów Polskich" 2026, z. 3

Janus Kacper, Glosa do wyroku NSA z 19.02.2025, III OSK 878/24 [dot. prawa do informacji publicznej w kontekście bezpieczeństwa informatycznego państwa i poczty elektronicznej organu administracji publicznej], „Przegląd Prawa Administracyjnego" 2026, nr 11

Lipiński Aleksander, Glosa do wyroku NSA z 14.01.2026, I OSK 803/24 [dot. podstawy prawnej obowiązku rekultywacji gruntów po działalności górniczej], „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2026, nr 3

Łukawska-Białogłowska Dominika, Glosa do wyroku NSA z 14.01.2025, III OSK 1181/23[…] [dot. przepisów właściwych w zakresie przedawnienia administracyjnej kary pieniężnej], „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2026, nr 2

Mączyński Maciej, Glosa do wyroku WSA w Poznaniu z 14.11.2024, IV SA/Po 737/24 [dot. wpisu nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.05.2023 r., P 12/18], „Przegląd Sądowy" 2026, nr 6

Mich Dawid, Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 27.05.2025, I OPS 1/24 [dot. zasad określania wartości nieruchomości przejętej pod inwestycję drogową z uwzględnieniem przepisów wykonawczych i zasady korzyści], „Finanse Komunalne" 2026, nr 2

Namieciński Bartosz, Glosa do wyroku NSA z 7.03.2023, II GSK 94/20 [dot. pojęcia odbiornika radiofonicznego albo telewizyjnego na potrzeby poboru opłaty abonamentowej], „Zeszyty Prawnicze UKSW" 2026, nr 1

Olesiak Jarosław, Glosa do wyroku NSA z 22.08.2024, III FSK 1213/23 [dot. prowadzenia postępowania podatkowego dla pozoru w kontekście czynnego udziału strony w sprawie orzeczenia odpowiedzialności osoby trzeciej], „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2026, nr 3

Rogowski Łukasz, Glosa do wyroku NSA z 20.01.2026, III FSK 872/25 [dot. instalacji wewnątrzbudynkowej w kontekście odrębnej budowli w podatku od nieruchomości], „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych" 2026, nr 5

Szustakiewicz Przemysław, Glosa do wyroku NSA z 12.12.2025, III OSK 2287/24 [dot. udostępnienia dokumentów o akcie łaski Prezydenta RP], „Przegląd Prawa Publicznego" 2026, nr 4

Woźniak Tomasz, Glosa do wyroku NSA z 19.02.2025, II FSK 609/22 [dot. kwalifikacji pracy w systemie home office jako prowadzącej do powstania zakładu podatkowego], „Przegląd Prawa Publicznego" 2026, nr 3

Opracowała *Marta Jaszczukowa*

SUPRIM ADMINISTRATIVE COURT

SCIENTIFIC BULLETIN
of the Administrative Courts

bimonthly

year book XXII no. 4 (127)/2026

TABLE OF CONTENTS

MATERIALS FROM THE MEETING
OF THE ANNUAL GENERAL ASSEMBLY
OF JUDGES OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT
OF 16 MARCH 2026 IN WARSAW

Address by the President of the Supreme Administrative Court Jacek Chlebny (*translation*) ... 205

Letter of the President of the Republic of Poland Karol Nawrocki (*translation*) 212

Report from the Proceedings *(Monika Tulak-Rutkowska)* (*translation)* 216

STUDIES AND PAPERS

Prof. dr hab. Jacek Chlebny (University of Łódź; President of the Supreme Administrative Court in Poland)
Current Challenges Facing the Administrative Judiciary (*translation*) 219

Prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek (Jagiellonian University in Kraków)
Challenges Facing the Administrative Judiciary from the Perspective of the European Convention on Human Rights (*translation*) 232

Prof. dr hab. Andrzej Wróbel (Retired Judge of the Supreme Court in Poland)
Does a Member State (still) have exclusive competence in the field of the organisation of justice? (*translation*) 248

Dr hab. Marcin Wiącek (Professor of the University of Warsaw, Commissioner for Human Rights)
Challenges facing the administrative judiciary from the perspective of the Commissioner for Human Rights (*translation*) 266

Prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek (Jagiellonian University in Kraków)
Judicial Review of the Official Acts of the President of the Republic of Poland in the Light of the ECtHR Judgment in *Sobczyńska and Others v. Poland* (*translation*) 278

CASE-LAW

I. The Court of Justice of the European Union *(selected and compiled by: Professor Andrzej Wróbel) (translation)*
Citizenship of the European Union – Article 20 TFEU – Family member of a Union citizen who has never exercised his or her right of freedom of movement – Area of freedom, security and justice – Border controls, asylum and immigration – Directive 2008/115/EC – Return of illegally staying third-country nationals – Threat to national security – Statement by a specialist national authority – Statement of reasons – Access to the file – Classified information – Primacy of EU law
Judgment of the Court of Justice of 16 July 2026 in Case C-26/25 [Bukla] *PQ v Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Alkotmányvédelmi Hivatal*, ECLI:EU:C:2026:593 293

II. The European Court of Human Rights (selected and compiled by: *dr Anna Chmielarz-Grochal, dr Agnieszka Wiltos*) (*translation*)
Violation of Article 4 of Protocol No. 4 – Prohibition of collective expulsion of aliens – Removal of irregular migrants from Serbia to Bulgaria without a prior examination of their situation on an individual basis despite a prior declaration of the intention to apply for asylum – Violation of Article 3 of the Convention (substantive and procedural aspects)

– Forcible removal of aliens during the night in freezing temperatures – Failure to examine the migrants' access to an adequate asylum procedure in the country of deportation – Violation of Article 5 §§ 1 and 4 of the Convention – Unlawful and arbitrary detention – Failure to provide legal assistance which would enable the lawfulness of the detention to be challenged – No violation of Article 5 § 2 of the Convention – Information on the reasons for the arrest provided in language understood by the aliens
Judgment of the ECtHR (Third Section) of 3 February 2026 in the case of *O.H. and Others v. Serbia* (application no. 57185/17) 299

III. The Supreme Court (selected and compiled by: judge of the Supreme Administrative Court *Marian Wolanin) (translation*)
Resolution of the Supreme Court of 7 August 2025 (case no. III CZP 2/25) [on the legal nature of Article 31(1) of the Land and Mortgage Registers and Mortgages Act] 306

IV. The Supreme Administrative Court and the regional administrative courts (selected by: judges of the Supreme Administrative Court: *Małgorzata Korycińska, Jan Rudowski, Jerzy Siegień*; prepared by: *dr hab. Marcin Wiącek professor of the University of Warsaw*) (*translation*)
A. Case-law of the Supreme Administrative Court
1. Judgment of the Supreme Administrative Court of 8 January 202 (case no. III OSK 274/23) [on the classification of a telephone number as personal data] 312
2. Judgment of the Supreme Administrative Court of 20 January 2026 (case no. II OSK 1747/23) [on a building permit for a car park] 318
B. Case-law of the regional administrative courts
Judgment of the Regional Administrative Court in Wrocław of 30 January 2026 (case no. IV SA/Wr 555/25) [on a local referendum on the siting of a wind farm within the municipality] 319

V. Glosses
Prof. dr hab. Joanna Kolanowska (University of Łódź)
Gloss on the judgment of the Supreme Administrative Court of 11 September 2025 (case no. II GSK 379/22) [on the access of a party to administrative proceedings to judicial review in a case on the admission of a social organisation to coal-mining licence proceedings] (*translation*) 324

ADMINISTRATIVE JUSTICE IN EUROPE

Prof. Michail Pikramenos (President of the Council of State; Professor Law School Aristotle University of Thessaloniki; President of ACA-Europe)
The Council of State in the Greek Constitution and the European Legal Order 333

Prof. Dr. Andreas Korbmacher (Präsident des Bundesverwaltungsgerichts)
Globaler Klimaschutz durch Gerichte - bahnbrechende Lösung oder gefährlich übergriffig? 350

Dr Anna Dumas (PhD, Judge of the Supreme Administrative Court in Poland; President Regional Administrative Court in Kraków; assistant Professor at the Faculty of Law and Administration, Jagiellonian University in Kraków)
Prof. Suzana Tavares da Silva (Judge at the Portuguese Supreme Administrative Court; Associate Professor at the Faculty of Law, University of Coimbra)
Ensuring Judicial Consistency: A Comparative Analysis of Administrative Jurisprudence in Poland and Portugal 361

CHRONICLE

A Calendar of the Administrative Judiciary (May–June 2026) (*translation*)
(prepared by: *Maria Poszwińska, Marta Szustkiewicz, Małgorzata Szyszkowska*) 383

MATERIALS FROM THE MEETING OF THE ANNUAL GENERAL ASSEMBLY OF JUDGES OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT OF 16 MARCH 2026 IN WARSAW

Address by the President of the Supreme Administrative Court Jacek Chlebny (*translation*)

Dear Minister,
Honourable Judges of the Supreme Administrative Court,
Presidents of the Regional Administrative Courts,
Ladies and Gentlemen,

Each year, the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court considers the report of the President of the Supreme Administrative Court on the annual activity of administrative courts of both instances. A detailed analysis of the case-law and the activity of the Supreme Administrative Court and of the 16 regional administrative courts in 2025 has been presented in the written *Report on the Activity of the Administrative Courts in 2025*, delivered to you before the meeting of Assembly. Today, I shall present basic information concerning the functioning of the administrative judiciary in the past year.

1. Assessment of the efficiency of proceedings in regional administrative courts

At the outset, it should be emphasised that the number of cases lodged with regional administrative courts has increased. In 2025, 73,832 cases were lodged with the administrative courts of first instance; by comparison, in 2024, the number of cases lodged was lower by 4,413.

The average waiting time for a case to be resolved in regional administrative courts was 4.35 months. This result testifies to the high efficiency of the proceedings. In this regard, it should be noted that approximately 76% of cases were concluded by a final and non-appealable ruling before the administrative court of first instance, and thus the individual's constitutional right to a court was fully exercised in the regional administrative courts within a very short period of a few months.

The regional administrative courts granted the complaints in 24.4% of the cases examined. By comparison, in 2021–2023 this ratio exceeded 30%, which points to an improvement in the quality of the work of the administrative authorities.

The stability of the case-law of regional administrative courts has been at a similar level throughout the recent years. In 2023, the Supreme Administrative Court granted 19.22% of the cassation appeals against the judgments of the regional administrative courts, in 2024 – 18.11%, and in 2025 – 19.93%.

2. Assessment of the efficiency of proceedings in the Supreme Administrative Court

2.1. Figures concerning cases lodged with the Supreme Administrative Court

As in previous years, in 2025, the number of cases lodged with the Supreme Administrative Court was very high, at 24,429 cases. By comparison, in 2024, the number of cases lodged with the Supreme Administrative Court was only slightly lower, at 23,985.

2.2. Number of cassation appeals handled

In 2025, the Supreme Administrative Court examined 27,693 cases, i.e., 13.36% more cases than were lodged with the Court. I am satisfied to note that 2025 was another year in which we brought the annual caseload under control, even though the number of cases lodged remains consistently very high and, in the past year, was higher than in 2024. In 2025, statistically, the average waiting time for a case to be resolved before the Supreme Administrative Court was slightly over 17 months. More important, however, is the fact that the oldest cases were brought to an end – cases which, until recently, had been awaiting examination for as long as four years. Today, there are essentially no more such cases before the Supreme Administrative Court, and 83% of the cases lodged in 2023 have been concluded.

Such a large number of cases handled – despite the incomplete staffing of judicial posts at the Supreme Administrative Court – was made possible by the intense work of the judges of the Supreme Administrative Court, for which I am most grateful. I also thank the judges of the regional administrative courts seconded to the Supreme Administrative Court. I thank the judicial assistants for their work, as well as the heads of the secretariats, whom I ask, in turn, to convey my thanks to their staff.

3. Judicial activity – application of European Union law

In 2025, the administrative courts made requests to the Court of Justice of the European Union for preliminary rulings in 12 cases, of which seven were made by the Supreme Administrative Court, three by the Regional Administrative Court in Gliwice, and one each by the Regional Administrative Court in Warsaw and the Regional Administrative Court in Wrocław. The questions primarily concerned tax matters, while two, referred by the Regional Administrative Courts in Gliwice and Wrocław, concerned cases involving foreign nationals.

In the past year, the Court of Justice of the European Union answered nine questions referred by the Polish administrative courts. As a consequence of the preliminary rulings, the administrative courts resumed the stayed proceedings in which the questions had been referred and took the CJEU's judgments into account when interpreting the provisions of EU law.

Attention should be drawn to the judgment of the Court of Justice of the European Union of 3 April 2025 in Case C-213/24, *Grzera*, concerning VAT on the sale of land owned by spouses under a statutory joint ownership of assets. In so far as it allowed a married couple subject to the statutory community property regime to be regarded as a single VAT taxable person, the judgment of the CJEU altered the practice in which the tax authorities and administrative courts had engaged so far. That judgment has already been addressed by the Regional Administrative Court in Wrocław in its non-final judgment of 5 August 2025, in the case no. I SA/Wr 92/23, in which the Court held that, for VAT purposes, a married couple enjoying a community property regime should be treated similarly to a civil-law partnership – as a single taxable person liable for VAT. The joint disposal of the components of their joint property, i.e., their real property, makes them a collective taxable person. In the Court's view, it is the married couple that should be registered as a VAT taxable person, and not each of the spouses separately.

In the past year, an important role in the case-law of the administrative courts was also played by the judgment of the Court of Justice of the European Union of 19 June 2025, C-200/24, *Commission v Poland*, arising from an action brought by the European Commission against the Republic of Poland. That case concerned Poland prohibiting, in Article 94a(1) of the Act of 6 September 2001 – Pharmaceutical Law (Polish Journal of Laws No. 126, item 1381), the advertising for pharmacies, pharmaceutical outlets and the activities thereof. The subject matter of the proceedings was the assessment whether that provision of law was contrary to Article 8(1) of Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (Directive on electronic commerce) (OJ EC L 178, 17.7.2000, p. 1), as well as to Articles 49 and 56 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Article 8(1) of Directive 2000/31/EC lays down the principle that Member States shall ensure that the use of commercial communications by a member of a regulated profession is permitted. In the Court's assessment, by adopting Article 94a(1) of the Act of 6 September 2001 – Pharmaceutical Law, the Republic of Poland failed to fulfil its obligations under Article 8(1) of Directive 2000/31/EC. In its judgment of 10 December 2025, in the case no. II GSK 505/22, the Supreme Administrative Court explained that the understanding of Article 8(1) of Directive 2000/31/EC and of Articles 49 and 56 TFEU set out in the aforementioned judgment of the CJEU precludes the classification of conduct consisting in the advertising of pharmacies and pharmaceutical outlets as an infringement of the law and, consequently, the penalisation of that conduct under national law. Accordingly, the Supreme Administrative Court found that there were no grounds to impose on a financial penalty the applicant for an infringement of Article 94a(1) of the Pharmaceutical Law.

4. Resolutions of the Supreme Administrative Court

The resolutions adopted by the Supreme Administrative Court in extended panels make it possible to ensure the uniformity of the case-law of administrative courts and are thus of considerable importance for the protection of the rights of the individual, the equal treatment of all applicants, and administrative practice.

In 2025, the Supreme Administrative Court adopted 12 resolutions, which were described in the published annual *Report on the Activity of the Administrative Courts*.

4.1. Of importance for proceedings before administrative courts is the resolution adopted on 15 December 2025, in the case no. II OPS 1/25, in which the panel held that Article 33(2) of the Act of 30 August 2002 – Law on Proceedings before Administrative Courts (Polish Journal of Laws of 2024, item 935, as amended; hereinafter: "the Law") may serve as the basis for allowing a person who did not participate in the proceedings preceding the adoption of a resolution authorising the pursuit of housing and related investments pursuant to the Act of 5 July 2018 on facilitations the preparation and pursuit of housing and related investments (Journal of Laws of 2024, item 195) to participate in the court proceedings brought against the said resolution if the outcome of the court proceedings concerns that person's legal interest; this also pertains to social organisations not claiming their own legal interest but declaring its participation in a case of another person, if that case concerns the organisation's statutory objects. In the statement of reasons for the resolution, the Supreme Administrative Court, referring to the meaning of the term "administrative proceedings" used in Article 33 § 2 of the Law, opted for a broad interpretation of the term, rather than construe it solely as proceedings governed by the provisions of the Code of Administrative Procedure.

4.2. In 2025, the Financial Chamber of the Supreme Administrative Court adopted a resolution concerning the reopening of tax proceedings ended by a final decision where, after that decision has been issued, new evidence or facts come to light. In its resolution of 13 October 2025, in the case no. II FPS 3/25, the Supreme Administrative Court held that, under Article 240 § 1(5) of the Act of 29 August 1997 – Tax Ordinance (Polish Journal of Laws of 2025, item 111), in a case ended by virtue of a final decision, new circumstances or evidence which were known to the party during the tax proceedings but which the party did not invoke can be considered a condition for reopening the proceedings at the party's request. On account of the similarity of the regulations, the foregoing position may be taken into account in establishing the grounds for reopening proceedings under Article 145 § 1(5) of the Act of 14 June 1960 – Code of Administrative Procedure (Polish Journal of Laws of 2024, item 572, as amended).

4.3. The Commercial Chamber adopted a resolution concerning the legal form of the action of an authority imposing obligatory quarantine on a person found to have been exposed to an infectious disease or to have been in contact with a source of a biological pathogen, yet who shows no symptoms of illness. In its resolution of 27 October 2025, in the case no. II GPS 1/25, the Supreme Administrative Court explained that the specification and individualisation of the quarantine obligation,

in respect of the persons referred to in Article 34(2) of the Act of 5 December 2008 on preventing and combating infections and infectious diseases in humans (Polish Journal of Laws of 2020, item 1845, as amended), takes the form of an act within the domain of public administration referred to in Article 3 § 2(4) of the Law. The Court held that the absence of a requirement to issue an administrative decision allows the competent authorities to react to the spread of infections and infectious diseases in the population swiftly and in commensurately with the scale and degree of the epidemiological threat.

5. Protection of the individual in the event of inaction and excessive length of proceedings on the part of the authorities

The administrative courts also review cases concerning the inaction of public administration authorities and the excessive length of administrative proceedings. In 2025, the administrative courts awarded applicants sums of money from public administration authorities on account of their inaction or the excessively lengthy conduct of proceedings in 329 cases, and imposed fines on the authorities in 151 cases. Fines were also imposed on the authorities for their failure to hand over the case files to the court within 30 days in 184 cases.

6. The Supreme Administrative Court as a disciplinary court for judges of the administrative judiciary

The Supreme Administrative Court is the disciplinary court in disciplinary cases concerning judges of administrative courts – judges of the Supreme Administrative Court as well as judges and court assessors [judges on a trial period] of regional administrative courts, as provided for in Article 48 of the Act of 25 July 2002 – Law on the System of Administrative Courts (Journal of Laws of 2024, item 1267).

In 2025, five cases were registered before the Supreme Administrative Court – Disciplinary Court of First Instance. The Supreme Administrative Court – Disciplinary Court of First Instance handed down judgments in four cases, including three final and non-appealable judgments. The Supreme Administrative Court – Disciplinary Court of Second Instance, in turn, handed down three judgments.

7. Staffing status in 2025

At the end of 2025, 111 judicial posts were filled at the Supreme Administrative Court, out of a total of 130 posts allocated. In the 16 regional administrative courts, 410 judicial posts and 65 court assessor posts were filled.

In 2025 – on account of the expiry of terms of office – changes took place in the positions of presidents and vice-presidents in the regional administrative courts. In the past year, presidents were appointed in 12 regional administrative courts. I thank the presidents of the regional administrative courts present here today for their very good cooperation.

8. Activity in international associations of administrative courts and additional activity of administrative-court judges

For many years now, the Supreme Administrative Court has been active in the international arena and, in 2025 as well, developed international cooperation, maintaining contacts with the administrative courts of other EU Member States and with the European courts.

The most important event was the joint conference "75th Anniversary of the European Convention on Human Rights and Administrative Court Judges," held in October last year, in which judges of the Supreme Administrative Court and of the European Court of Human Rights took part, together with the President and Vice-President of the ECtHR. The conference was also attended by the presidents and representatives of the supreme administrative courts of the invited Member States of the European Union. Two publications were prepared in connection with the conference: one in Polish – ""Europejska Konwencja Praw Człowieka w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych" [*The European Convention on Human Rights in the Case Law of Polish Administrative Courts*] – and a post-conference publication entitled "European Convention on Human Rights and Administrative Law. Polish and European Perspectives," a joint work by the participants of the conference.

As part of the development of its bilateral contacts, the Supreme Administrative Court was visited by representatives of the supreme administrative courts of the Member States of the European Union. Guest lectures for the judges of the Supreme Administrative Court were delivered by the Vice-President of the Council of State of the French Republic, Didier-Roland Tabuteau, and the President of the Council of State of the Hellenic Republic, Michail Pikramenos.

Administrative court judges took active part in the 31st Congress of the International Federation of European Law (FIDE), which was held in Poland for the first time (in Katowice).

Thanks to the cooperation of the Supreme Administrative Court with the Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (ACA-Europe) and the International Association of Supreme Administrative Jurisdictions (IASAJ), as well as with the European Judicial Training Network (EJTN), Polish administrative court judges went on internships and study visits at administrative courts of the Member States of the European Union, at the Court of Justice of the European Union, and at the European Court of Human Rights, while judges from those States participated in internships at the Supreme Administrative Court and regional administrative courts.

Many administrative court judges pursue their academic interests; they are valued authors of monographs, commentaries and other publications in respected Polish and foreign academic journals.

9. Other significant events in 2025

In the autumn of 2025, I submitted to the President of the Republic of Poland a bill – drawn up at the Supreme Administrative Court – amending the Law on

Proceedings before Administrative Courts and certain other acts, with a request that he exercise his right of legislative initiative. The amendment of the provisions is intended to expedite the examination of cases by facilitating and simplifying procedural steps in judicial proceedings, and to give effect to the constitutional and EU standards for the protection of the rights of the participants in those proceedings.

In 2025, a draft regulation of the Council of Ministers – also drawn up at the Supreme Administrative Court – concerning the amount and detailed rules for the collection of the court fee in proceedings before administrative courts was submitted for consultations. The regulation has not been amended for over 20 years. According to the information posted on the website of the Government Legislative Centre, the adoption of the regulation by the Council of Ministers may take place in the first quarter of 2026.

Judges of the Supreme Administrative Court,

Presidents of the Regional Administrative Courts,

Judges of the Regional Administrative Courts seconded to adjudicate at the Supreme Administrative Court,

I thank you for your contribution in shaping the case-law of the administrative courts and building their authority.

I thank my closest associates for their commitment – I thank those directing the work of the Chambers of the Supreme Administrative Court: Vice-Presidents Jan Rudowski and Jerzy Siegień, and Judge Małgorzata Korycińska, as well as the Director of the Judicial Decisions Office at the Supreme Administrative Court, Judge of the Supreme Administrative Court Marian Wolanin.

I thank the Head of the Chancellery of the President of the Supreme Administrative Court, Hieronim Kulczycki, and his Deputies for overseeing the work of the court administration and the budget of the administrative judiciary.

I thank the staff of the secretariats, the judicial assistants, the support staff and all those who, in various posts, contribute to the efficient functioning of the Court.

Letter of the President of the Republic of Poland Karol Nawrocki

(*translation*)



President of the Republic of Poland
Karol Nawrocki

Warsaw, 16 March 2026
Mr Jacek Chlebny
President of the Supreme Administrative Court

Participants of the General Assembly of Judges
of the Supreme Administrative Court

Dear Mr President,
Honourable Judges,

The very existence of the institution of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court is one of the many manifestations of the democratic and egalitarian spirit that has, for centuries, shaped our Polish way of thinking about the State and society, and about the nature and purpose of the activities of public authorities. Today, you have the opportunity, drawing on your knowledge and rich experience, to jointly make a series of decisions concerning the functioning of the Supreme Administrative Court. You will also review the report of the President of the Supreme Administrative Court on the annual activity of this exceptionally important judicial authority – a document that serves as a valuable source of information about the current condition of the Polish State and about the problems faced by those engaged in legal transactions in our country.

In ordinary circumstances, it is precisely these matters that would form the principal subject of this message. Unfortunately, the present time cannot be described as ordinary, for we are confronted with an unprecedented crisis of the justice system and the judiciary, particularly of the common courts in Poland.

Indeed, part of the judicial community does not accept the provisions of the Constitution, the statutes in force governing the organisation of courts and tribunals,

or the procedures for appointing a judge and nominating a court assessor.[1] These persons reject provisions that have duly passed through the full legislative process, accord with the long-standing, consistent line of the Constitutional Tribunal's case law and have never been successfully challenged in constitutional-review proceedings. This situation leads to the questioning – devoid of any legal basis whatsoever – of the constitutional status and investiture of judges appointed since 2018. It also induces actions contrary to law, including setting aside judicial decisions or treating them as legally non-existent. The result is that citizens are deprived of the right to an impartial and independent court, that judicial proceedings are unduly protracted, and that Poles' trust in the justice system and in the State as a whole is weakened.

Matters have reached the point where citizens do not know whether they can count on real assistance from the State in pursuing their claims or in resolving problems with banks and insurers. They do not know whether they can effectively adopt a child or obtain a maintenance allowance. Crime victims are unable to foresee whether perpetrators will bear the consequences of their acts, or whether, perhaps, just and proper judgments imposing custodial sentences, handed down after years-long proceedings, will be set aside without any legal basis, and those guilty even of the gravest crimes will walk free. Public opinion is outraged by one decision after another handed down by judges who, in the name of political activism, disregard human tragedies, the most vital personal and economic interests of citizens, the elementary considerations of equity and justice, the cardinal principles of procedural law, and fundamental constitutional rules.

The politicians of the current governing coalition are deepening this scandalous state of chaos and anarchy. As part of a political plan – styled the "restoration of the rule of law" – they have created a legal fiction of the effective non-existence of the National Council of the Judiciary. This fiction is meant to serve as the basis for systematically questioning the constitutional status of a specific, lawfully appointed group of judges and their decisions. It is also meant to justify actions that, regrettably, serve to politicise the judiciary.

I do not consent to this. After all, a judge properly appointed by the President, yet constantly threatened with the negation of the manner of their appointment, will not be an independent judge. The continual questioning of their constitutional status will prevent them from exercising judicial power free from pressure. It is absolutely impermissible for representatives of the legislative and executive powers, as well as certain judges, to question outright, in the acts they themselves issue, the status of other judges and their impartiality. This is, in essence, an assault on the independence of all judges, who are compelled henceforth to take into account the non-binding opinions and private assessments of the aforementioned persons in power and of certain judges as to the correctness of the procedure for appointing a judge.

[1] Editor's note: Court assessors - i.e. newly-qualified judges who are appointed on a probationary basis prior to obtaining permanent judicial office, and who possess limited competences.

Unfortunately, the judgments of the Constitutional Tribunal concerning this matter continue to be ignored. The remediation of the constitutional order announced by the head of government has not taken place – nor is any such remediation now in prospect. The escalation of anti-constitutional actions undertaken by certain courts strikes at the foundations of the State and at the good of the Polish people. That is why, in order to protect the constitutional order and to eliminate the effects of acts contrary to the constitutional foundations of the State, on 19 February of this year, I presented the Sejm with a bill on restoring the right to a fair trial and to the hearing of one's case without undue delay.

Under the bill, a judge and a court assessor will not be permitted to belong to political parties, trade unions, or associations – including associations of a professional and political nature – whose statutes oblige a member to submit to the resolutions of the bodies or authorities of those associations. The legislative initiative in question introduces the civil liability of a judge or officer, jointly and severally with the State Treasury, for damage caused by decisions issued in breach of those prohibitions. It also contains many other solutions, on which I am open to broad discussion and to taking on board its conclusions in the final shape of the act. For that to happen, however, parliament would need to begin processing this bill, which unfortunately is not happening. Even so, I assure you that I will continue to take action and to make use of all the prerogatives and powers conferred upon the President of the Republic of Poland – with a view to restoring the Polish judiciary to health, in the spirit that was given a popular mandate in the last presidential election.

I would also like to recall that I refused to sign the recent amendment to the Act on the National Council of the Judiciary. That act drew negative opinions from the Supreme Court, the Supreme Administrative Court, the National Council of the Judiciary, and the Legislative Office of the Senate Chancellery. Critical observations concerning the procedure for selecting candidates for membership of the National Council of the Judiciary were also raised by the National Electoral Commission.

The aforementioned amendment to the Act on the National Council of the Judiciary was unconstitutional on many levels. It introduced the election of judges by judges, which would mean a return to an undemocratic model. It restricted judges' eligibility to stand for election, thereby excluding hundreds of judges from running. It was contrary to the principles of pluralism and coherent representation – granting 15 votes to each voting judge would, in effect, allow a narrow, informal group of judges to predetermine the outcome of the vote. Article 3(2) of the vetoed Act provided: "Activities performed for the purpose of electing judges as members of the National Council of the Judiciary on the basis of the Act amended by Article 1, in its wording hitherto in force, shall produce no legal effects." I objected to this provision because it would permit questioning of the resolutions of the National Council of the Judiciary, thereby undermining the validity and effectiveness of judicial appointments, and, in consequence, leading to the setting aside of the decisions issued

by those judges. Lastly, I rejected the unconstitutional extension of the jurisdiction of the Supreme Administrative Court to electoral matters. After all, in its judgment of 20 November 2025 (case no. Kp 2/24), the Constitutional Tribunal already held that a similar mechanism provided for in the amendment prepared by Minister Adam Bodnar was unconstitutional.

Honourable Judges,

Next year marks the 30th anniversary of the adoption of the present Constitution. In many respects, the Basic Law meets the high standards set by Europe's centuries-old heritage of civilisation. This does not, however, alter the fact that those three decades have revealed significant weaknesses in the Constitution in force. During that time, the world has changed, and Poland has changed greatly. We have also gained numerous new experiences in the sphere of political and legal culture. I trust that the verdict of our collective sovereign will soon make it possible to adopt a new Constitution – and that it will incorporate mechanisms that render impossible the kind of unpunished plunging of the State into anarchy that we have been witnessing in recent years.

Until then, none of the available means of averting the profound crisis of the judicial power must be neglected – a crisis that exerts an overwhelming influence on the other branches of state power and on the whole of social life in our country. I earnestly ask all those who have real influence on the day-to-day functioning of the courts in Poland – among them you, the Judges – to bear witness to their respect for the fundamental principles of law and the ethos of the legal profession, for the Constitution and for the elementary rules of justice, equity, and genuine truthfulness. I appeal for a sense of statesmanship and civic courage, for the calm and diligent performance of your duties, and for not yielding to political emotions – regardless of the views you hold.

The axiological foundations of our State and our law, and the civic ethos of shared responsibility for their condition, can be demolished relatively easily and quickly. Rebuilding them, however, is a task that takes long years – let us hope not generations. That is why we must spare no effort to ensure that Poland, as a democratic state ruled by law, survives the present trial. Enriched by this experience, let us make it more resilient to all crises, to the effects of drastic incompetence or ill will, to political interference by external parties, and to all other threats.
I wish you fruitful deliberations and continued success in strengthening the rule of law in Poland. Please accept my warm greetings and expressions of esteem.

Respectfully,

Karol Nawrocki

Report from the Proceedings (*translation*)

On 16th March 2026, the annual General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court was held, devoted to the consideration of the report of the President of the Supreme Administrative Court on the activity of the administrative courts in 2025.

The President of the Republic of Poland, who had been invited to take part in the Assembly, was represented by the Head of the Chancellery of the President of the Republic of Poland, Zbigniew Bogucki. In addition to the judges of the Supreme Administrative Court, the meeting of the Assembly was attended by the presidents of regional (voivodeship) administrative courts, judges of regional administrative courts seconded to the Supreme Administrative Court, and the Head of the Chancellery of the President of the Supreme Administrative Court together with the heads of the secretariats of the Chambers and Divisions of the Supreme Administrative Court. The meeting of the Assembly was also attended, as a guest, by Ms Veslava Ruskan – Judge of the Supreme Administrative Court of the Republic of Lithuania.

After the President of the Supreme Administrative Court had opened the Assembly and welcomed those present, the members of the Assembly adopted the proposed agenda. In running through the order of business, the President of the Supreme Administrative Court presented selected issues contained in the *Report on the Activity of Administrative Courts in 2025* relating to the number and type of the cases lodged with administrative courts and the manner in which they had been handled. He indicated that, in the past year, the number of cases lodged with administrative courts had remained very high. In 2025, 24,429 cases were lodged with the Supreme Administrative Court, and a total of 73,832 cases were lodged with regional administrative courts.

In 2025, the average waiting time for a case to be resolved in regional administrative courts was 4.35 months, which testifies to the high efficiency of the proceedings. Given that approximately 76% of cases were concluded by a final and non-appealable ruling before the administrative court of first instance, the individual's constitutional right to a court was fully exercised in regional administrative courts within a short period of a few months. The regional administrative courts granted the complaints in 24.4% of the cases examined. In 2021–2023, this ratio exceeded 30%, which points to an improvement in the quality of the work of the administrative authorities.

In 2025, the Supreme Administrative Court examined 27,693 cases, i.e., 13.36% more than were lodged with the Court. This was therefore another year in which the annual caseload was brought under control, even though the number of cases lodged in the past year was higher than in 2024. In 2025, statistically, the average waiting time for a case to be resolved before the Supreme Administrative Court was slightly over 17 months. What is particularly significant, however, is that the oldest cases were brought to an end. As for the cases lodged in 2023, 83% were concluded.

In 2025, the Supreme Administrative Court adopted 12 resolutions in extended panels, which were described in the published annual *Report on the Activity of the Administrative Courts*.

The General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court adopted a resolution to accept the *Report on the Activity of the Administrative Courts in 2025* presented by the President of the Supreme Administrative Court.

During the Assembly, the Head of the Chancellery of the President of the Republic of Poland, Zbigniew Bogucki, read out the letter of the President of the Republic of Poland, Karol Nawrocki, addressed to the President of the Supreme Administrative Court and the participants of the Assembly[1].

Prepared by Monika Tutak-Rutkowska
(Court Information Division
of the Supreme Administrative Court)

[1] For the letter in its entirety, please go to page 12 (in Polish) or 212 (English translation) in this issue of ZNSA.

STUDIES AND PAPERS

Prof. dr hab. Jacek Chlebny

[University of Łódź; President of the Supreme Administrative Court in Poland;
ORCID: 0000-0002-4955-478X]

Current Challenges Facing the Administrative Judiciary[1] (*translation*)

Abstract: This study addresses the current challenges facing the administrative judiciary amid the rule-of-law crisis and the growing expectations placed on judicial review of public administration. It examines the standards of the right to a court, effective judicial protection and the consideration of a case without undue delay. It discusses the significance of digitalisation and the development of new technologies for improving the work of the courts. The paper also presents the problem of the limits of administrative courts' jurisdiction, particularly in cases concerning acts of the President of the Republic and other actions of the executive in relation to judges. It identifies the limitations on judicial protection that arise from the cassatory model of adjudication: the absence of full evidentiary proceedings, the insufficiency of determination on the merits, and the need for *ex nunc* review in selected cases. It addresses the question of the deficit in the guarantees of the right of defence owing to the use of classified materials. The study emphasises the significance of the administrative judiciary's autonomy and the need to build trust in administrative courts.

Keywords: rule-of-law crisis, judicial review of public administration, right to a court and to effective judicial protection, jurisdiction of administrative courts, cassatory model of adjudication.

1. Introductory Remarks

The rule-of-law crisis and the attendant tensions between the public authorities have revealed the particular importance of judicial review of public administration. Expectations placed on administrative courts, as institutions capable of affording genuine protection to the individual in their relations with the public authorities, have likewise grown. In the Polish constitutional model, the administrative judiciary occupies a special position. The Supreme Administrative Court and the Regional Administrative Courts constitute a separate and self-standing branch of the judiciary, distinct from ordinary courts. The autonomy of the administrative judiciary is determined by the provisions of the Constitution

[1] This article is a modified version of a paper delivered at the seminar *Challenges Facing the Administrative Judiciary*, held on 16 March 2026 at the seat of the Supreme Administrative Court in Warsaw.

of the Republic of Poland[2] and of statutes.[3] That autonomy is not, however, merely a systemic guarantee. Above all, the autonomy of administrative courts translates into their special responsibility towards citizens. Administrative courts are now expected not only to examine cases impartially and without undue delay but also to strengthen the rule of law by ensuring effective access to a court in cases where public administration shapes an individual's legal situation. The question of the scope of administrative courts' jurisdiction is therefore of growing importance. This concerns, in particular, the possibility of extending the grant of judicial protection, by way of interpretation of the provisions in force, to cases which have not hitherto fallen within administrative courts' jurisdiction in existing practice.[4]

The challenges facing the administrative judiciary are, above all, adjudicatory challenges. By Article 184 of the Constitution of the Republic of Poland, the framers of the Constitution entrusted the Supreme Administrative Court and the Regional Administrative Courts with the competence to review the activity of public administration to the extent specified by statute. However, the actual scope of that competence is not only determined by the provisions of ordinary statutes but also shaped by other provisions of the Constitution, by the provisions of the European Convention on Human Rights[5] as a ratified international agreement, and – to an ever greater extent – by the law of the European Union.

In legal scholarship and in the case-law of the Constitutional Court, attention is drawn to the possibility of conferring on an administrative court the competence to issue a decision replacing the act of an administrative authority in cases where

[2] The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, Journal of Laws No. 78, item 483, as amended; hereinafter: the Constitution of the Republic of Poland, or the Constitution.

[3] The greatest significance attaches to the Law on the System of Administrative Courts of 25 July 2002 (Journal of Laws of 2024, item 1267) since the autonomy of the administrative judiciary also has a systemic and organisational dimension. The manifestations of this autonomy include: (1) a distinct, autonomous disciplinary system; (2) the competence of the President of the Supreme Administrative Court to exercise superior supervision over the administrative activity of administrative courts; (3) the subordination of the presidents of the Regional Administrative Courts to the President of the Supreme Administrative Court in matters of court administration; (4) the competence of the President of the Supreme Administrative Court to appoint the presidents and vice presidents of the Regional Administrative Courts; (5) the competence of the President of the Supreme Administrative Court to second judges of the Regional Administrative Courts to adjudicate at the Supreme Administrative Court; (6) the submission by the President of the Supreme Administrative Court of the draft budget of the Supreme Administrative Court and the Regional Administrative Courts; (7) entrusting the boards (*kolegia*) of administrative courts with significant organisational competences, including those concerning the allocation of duties and the rules for assigning cases; and (8) the participation of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court in the procedure for filling the posts of President and Vice-President of the Supreme Administrative Court.

[4] An example is the complaint lodged with an administrative court by a member of the Sejm against a resolution of the Praesidium of the Sejm reducing the parliamentary salary – decision of the Supreme Administrative Court of 16 January 2026, III OSK 2261/25. All the administrative-court rulings cited in this article are available in the CBOSA database. Complaints against the inaction of the President of the Republic regarding the appointment of a judge, or against the Prime Minister's refusal to grant a countersignature for the appointment of an court assessor, are discussed later in the text.

[5] The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, done at Rome on 4 November 1950, subsequently amended by Protocols Nos 3, 5 and 8 and supplemented by Protocol No. 2; Journal of Laws of 1993, No. 61, item 284, as amended; hereinafter: the ECHR or the Convention.

that authority fails to comply with the court's decision. This is connected with the realisation of the right to a court (Article 45(1) of the Constitution) and of the party's right, flowing therefrom, to enforcement of a final and non-appealable judgment of an administrative court.[6] It should be emphasised that this position had already been advanced long before the judgment of the Court of Justice of the European Union in *Torubarov*.[7]

The guarantees flowing from the right to a court also shape the understanding of the 'scope of review' of public administration. It has been observed in legal scholarship that the legislature does not enjoy full discretion in defining the courts' jurisdiction and, consequently, may not act arbitrarily.[8] If only on account of the wording of Article 45(1) of the Constitution (the guarantee of the right to a court) and Article 77(2) of the Constitution (the prohibition on barring the recourse to the courts in pursuit of infringed freedoms and rights), it would be impermissible to interpret the phrase 'to the extent specified by statute' as licence to exclude arbitrarily the possibility of challenging an act of a public administration authority before a court. This applies in particular to an exclusion that would bar the individual's access to judicial protection of their freedoms or rights. The legislature is obligated to guarantee the right to an administrative court for all actions by public administration that affect an individual's legal situation.[9] The protection of the individual is not, however, absolute in nature. Although its standards, as regards the administrative judiciary, are jointly determined by the provisions of the Constitution, Articles 6 and 13 of the ECHR and Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the EU,[10] those instruments also permit certain limitations. The scope of those limitations is set out in Article 31(3) of the Constitution, Article 15(1) of the ECHR and Article 52(1) of the Charter.

The competences of an administrative court, as set out in the Law on Proceedings before Administrative Courts of 30 August 2002,[11] also extend beyond the

---

[6] See M. Wiącek, Commentary on Article 184, note 44, in: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243* [The Constitution of the Republic of Poland. Volume II. A Commentary on Articles 87–243], M. Safjan, L. Bosek (eds), Warsaw 2016, p. 1103.

[7] Judgment of the CJEU (Grand Chamber) of 29 July 2019, C-556/17, *Alekszij Torubarov v Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, ECLI:EU:C:2019:626.

[8] As pointed out by Bogumił Naleziński, an analysis of the case-law of the Constitutional Tribunal permits the conclusion that, in matters of the review of public administration, there is a presumption of the jurisdiction of administrative courts; see B. Naleziński, Commentary on Article 184, in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* [The Constitution of the Republic of Poland. A Commentary], P. Tuleja (ed.), 2nd edition, Warsaw 2023, p. 601. Legal scholarship is also not without views that Article 184 of the Constitution determines that any competences of ordinary courts to examine a case concerning the review of the activity of public administration should have an express statutory basis; see R. Hauser, K. Celińska-Grzegorczyk, *Kompetencja sądów administracyjnych* [The competence of administrative courts], in: *System prawa administracyjnego* [The System of Administrative Law], R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (eds), vol. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej* [Judicial Review of Public Administration], Warsaw 2016, p. 161.

[9] See M. Wiącek, Commentary on Article 184, note 45, in: *Konstytucja RP. Tom II…* [The Constitution of the Republic of Poland. Volume II…], p. 1103.

[10] The Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ EU C 2016.202.389; hereinafter: the Charter.

[11] Law on Proceedings before Administrative Courts of 30 August 2002, Journal of Laws of 2026, item 143, as amended.

traditional understanding of public administration review. Under the conditions specified in Article 145a of the above Law, an administrative court may, *inter alia*, determine the body of an administrative decision in a binding manner and, based on Article 145(3) of this Law, even bring administrative proceedings to a close by discontinuing them. However, as public authorities, administrative courts are always bound by the principle of legality, and they act based on and within the limits of the law. They may not afford protection *ultra vires*, that is, beyond the competences conferred on them or by way of a procedure established by the court itself. Still, they may – and indeed should – apply all available methods of legal interpretation to afford the individual the broadest possible legal protection. In adjudicating, administrative courts are also obliged to take into account circumstances (conditions) such as the public interest, contemporary threats to State security or public order, and the pressures arising from hybrid warfare.

The remainder of this study identifies selected current problems that may be regarded as challenges presently facing the administrative judiciary. The list of those problems is not exhaustive.

2. The Right to Have a Case Examined Without Undue Delay and the Use of New Information Technologies

The efficiency of proceedings before administrative courts remains one of the fundamental conditions for the genuine realisation of those courts' protective function towards citizens. The efficiency of proceedings is not solely an organisational matter. It is one of the conditions for the genuine realisation of the right to a court. The right to have a case examined without undue delay remains an important element of the judicial protection of the individual's freedoms and rights.

The right to have a case examined without undue delay is currently guaranteed in the Regional Administrative Courts, where the average waiting time for a case to be examined has not exceeded five months for many years. The Supreme Administrative Court does not achieve such an outstanding level of procedural efficiency, although there has been a significant improvement over the last few years.[12] A certain threat to the maintenance of the high efficiency of proceedings arises from the fact that many judges of administrative courts are approaching retirement age, while no new judges are being appointed to the Regional Administrative Courts and the Supreme Administrative Court. Against this background, the question may arise as to whether other measures could be taken to ensure the continued high efficiency of proceedings in the Regional Administrative Courts and expedite proceedings before the Supreme Administrative Court. It would seem that in the future, such an opportunity might be found in new information technologies that support the judge's work. It is worth noting that, even now, the use of new information

[12] An analysis of the efficiency of proceedings in the Supreme Administrative Court and in the 16 Regional Administrative Courts in 2025 was presented in the annual address of the President of the Supreme Administrative Court – Report on the Activity of Administrative Courts in 2025, published in this issue at p. 5 (PL), 205 (EN).

technologies in the administrative judiciary affords citizens: (1) the possibility of full electronic communication with the court in all administrative-court cases via the ePUAP platform; (2) internet access to digital reproductions of the case files of administrative-court cases on the PASSA portal; and (3) full access to the anonymised case-law of administrative courts in the Central Database of Administrative Court Judgments (CBOSA). The IT work currently underway focuses on building a single system to serve judicial proceedings across all administrative courts – the OSSA system. Further, tools based on artificial intelligence models, used by the judge in an auxiliary capacity, may be of direct significance in expediting judicial proceedings.

The opening of courts to the potential of artificial intelligence is inevitable, but it calls for caution and prudence.[13] The risk of using artificial-intelligence systems in the administration of justice is noted in recital 61 of the preamble to the Regulation (EU) of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence.[14] That recital states that 'the use of AI tools can support the decision-making power of judges or judicial independence, but should not replace it: the final decision-making must remain a human-driven activity.' The Artificial Intelligence Act classifies AI systems used in the administration of justice as high-risk systems.[15] The future of this field remains open. Even today, however, it may be assumed that the development of new technologies will be one of the enduring organisational and adjudicatory challenges for the administrative judiciary.[16]

---

[13] Ethical risks arising from the use of artificial intelligence are noted by Pope Leo XIV, in the encyclical *Magnifica humanitas. On Safeguarding the Human Person in the Time of Artificial Intelligence*, 15 May 2026, Vatican 2026, stating, *inter alia*, that 'The use of AI is never a purely technical matter: when it enters processes that affect people's lives, it touches on rights, opportunities, status and freedom' (point 102), and that 'Indeed, entrusting an algorithm in practice with the power to select who is worthy or not, without anyone bearing responsibility for that judgment, is to hand over the task of redefining the boundaries of human possibilities. In this process, political responsibility is also lost, not just empathy toward those excluded, which can, after all, be simulated. The exclusion of the vulnerable becomes cloaked in a veneer of neutrality and objectivity, against which it becomes difficult to raise objections. In this way, injustice goes unnoticed, and compassion, mercy and forgiveness — understood not as mere appearances but as real political actions — gradually disappear from view.' (point 103).

[14] Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828, OJ EU L of 2024, item 1689; hereinafter: the Artificial Intelligence Act.

[15] See point 8(a) of Annex III to the Artificial Intelligence Act. However, this does not cover tools used solely in an auxiliary capacity, whose function is limited to the technical support of the courts' work. Examples of such solutions may be systems used for the anonymisation of court decisions.

[16] One of the first adjudicatory challenges connected with the use of artificial intelligence was the assessment by an administrative court of the admissibility of taking evidence from an opinion produced by ChatGPT. In the statement of reasons for its judgment of 14 February 2025, I SA/Kr 901/24, the Regional Administrative Court in Kraków refused to accord it evidential value, holding that there was no possibility of verifying the conclusions adopted, or the 'line of reasoning', that had led to the final findings. The interpretative result generated by artificial intelligence comprises content resulting from the algorithms applied.

3. The Right to Judicial Protection in Cases Concerning Acts of the President and Other Acts of the Executive Relating to Judges

The implementation of the recent ECtHR judgment in *Misiūnas v. Lithuania*[17] may prove challenging. The judgment does not directly concern Poland; however, the States Parties to the Convention should seek to ensure as uniform a standard as possible in the application of the guarantees flowing from the ECHR. In the ECtHR's view, in the light of Lithuanian law – in particular the constitutional right of access to public service and the provisions of the Law on Courts – the applicant could rely on a 'right' to a fair procedure. The Court held unanimously that Article 6(1) of the ECHR had been violated as regards the applicant's right of access to a fair trial.

Applying this standard under Polish constitutional and legal conditions may pose significant difficulties. In the case law of administrative courts to date, it has been accepted that the provisions in force do not provide for judicial review of the President of the Republic's decision on appointment to the office of judge. The appointment of judges is a prerogative of the President of the Republic (Article 179 in conjunction with Article 144(3)(17) of the Constitution). In accordance with the settled line of case law of administrative courts, a decision of the President of the Republic on the appointment of a judge does not constitute an act in the domain of public administration within the meaning of Article 3(2)(4) of the Law on Proceedings before Administrative Courts. For this reason, administrative courts have taken the view that they lack jurisdiction in cases concerning the inaction of the President of the Republic in this regard.[18]

The question of judicial review of presidential acts remains a subject of debate in legal doctrine.[19] Views critical of administrative courts' case law are also expressed.[20] That debate takes on particular significance, especially in light of the ECtHR's judgment in *Sobczyńska and Others v. Poland*, delivered on 21 May 2026.[21] In that judg-

---

[17] ECtHR judgment of 7 October 2025, *Misiūnas v. Lithuania*, application no. 38687/22.

[18] See, *inter alia*, decisions of the Supreme Administrative Court: of 9 October 2012, I OSK 1874/12 and I OSK 1883/12; of 17 October 2012, I OSK 1876/12; of 20 March 2013, I OSK 3129/12; of 7 December 2017, I OSK 857/17; of 27 February 2023, II GSK 1362/22 and II GSK 1884/22.

[19] See more in A. Jakubowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ administrujący (organ administracji publicznej)* [The President of the Republic of Poland as an administering authority (a public administration authority)], PiP 2023, issue 2, p. 3–32; Z. Kmieciak, *Prezydent RP jako organ administrujący a pojęcie jego prerogatyw* [The President of the Republic of Poland as an administering authority and the concept of their prerogatives], PiP 2023, issue 7, p. 3–22.

[20] See Z. Kmieciak, *Powołanie na stanowisko sędziego, niemożność obrony swoich praw w postępowaniu przed sądem administracyjnym, sprawa administracyjna, prerogatywa Prezydenta RP, akt prawa ustrojowego. Glosa do postanowienia NSA z dnia 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17* [Appointment to the office of judge, the inability to defend one's rights in proceedings before an administrative court, an administrative case, the prerogative of the President of the Republic of Poland, an act of systemic law. Commentary on the decision of the Supreme Administrative Court of 7 December 2017, I OSK 857/17], OSP 2018, issue 5, item 54, p. 135 et seq.; M. Stębelski, *Glosa do postanowienia NSA z 9 października 2012 r., I OSK 1883/12* [Commentary on the decision of the Supreme Administrative Court of 9 October 2012, I OSK 1883/12], PiP 2014, issue 1, pp. 121–128; J. Sułkowski, *Glosa do postanowienia NSA z 9 października 2012 r., I OSK 1883/12* [Commentary on the decision of the Supreme Administrative Court of 9 October 2012, I OSK 1883/12], PiP 2014, issue 1, pp. 128–133.

[21] Judgment of the ECtHR of 21 May 2026, *Sobczyńska and Others v. Poland*, application no. 62765/14. For a fuller discussion of this judgment, see K. Wojtyczek, *Sądowa kontrola aktów urzędowych Prezydenta RP w świetle wyroku ETPC w sprawie Sobczyńska i inni przeciwko Polsce* [Judicial

ment, the Court finds a violation of Article 6(1) of the ECHR on account of the administrative court's failure to examine the complaint on the merits regarding the decision of the President of the Republic refusing to appoint to the office of judge. Of importance in that judgment is the test applied in the ECtHR's case law concerning access to a court in disputes relating to the employment of public officials. The exclusion of access to a court requires not only an express basis in national law but also an important public interest to justify the exclusion. This means that the mere classification of an act as falling within the sphere of the prerogatives of the President of the Republic does not remove the need to assess whether the total exclusion of its judicial review remains compatible with the standard set by Article 6(1) of the Convention.

As regards the review of presidential acts, it is also worth recalling the judgment of 29 May 2025, II GSK 631/22, in which the Supreme Administrative Court confirms the admissibility of review of the President of the Republic's decisions concerning the determination of a judge's retirement date. In that case, the Supreme Administrative Court regards the President of the Republic as a public administration authority in the functional sense.

A separate problem – the absence of the Prime Minister's countersignature – may be associated with the President's appointment of an assistant judge.[22] In its decisions of 25 November 2025 (II GSK 1866/25), of 7 August 2025 (II GSK 627/25) and of 10 July 2025 (II GSK 653/25), the Supreme Administrative Court adopts a uniform position that the grant, the refusal to grant and the withdrawal of a countersignature do not constitute an act or an action in the domain of public administration within the meaning of Article 3(2)(4) of the Law on Proceedings before Administrative Courts. The Supreme Administrative Court emphasises that the countersignature is systemic and political in nature. It is an element of the model of the Prime Minister's political responsibility before the Sejm. It is not authoritative in the administrative-law sense and does not directly shape the individual's legal situation. Consequently, inaction in granting a countersignature is likewise not subject to review by an administrative court.

4. The Deficit Arising from the Absence of Evidentiary Proceedings Before the Administrative Court

A further challenge concerns administrative courts' provision of effective judicial protection under Article 6(1) of the ECHR in cases involving financial penalties

---

review of the official acts of the President of the Republic in the light of the ECtHR judgment in *Sobczyńska and Others v. Poland*], article published in this issue of ZNSA, p. 75 (PL), 278 (EN).

[22] The status of, and the absence of appointments to the office of, assistant judges was addressed twice by the Board (*Kolegium*) of the Supreme Administrative Court: the Position of the Board of the Supreme Administrative Court of 13 August 2024 on the status of court assessors in the Regional Administrative Courts, and the Position of the Board of the Supreme Administrative Court of 25 August 2025 on the countersigning of decisions of the President of the Republic concerning appointment to the office of court assessor in the Regional Administrative Courts; the documents are available at https://www.nsa.gov.pl/aktualnosci/ogloszenia/stanowisko-kolegium-naczelnego-sadu-administracyjnego-z-dnia-25-sierpnia-2025-r-w-sprawie-kontrasygnowania-postanowien-prezydenta-rp-dotyczacych-powolania-na-stanowiska-asesorow-sadowych-w-wojewodzkich-sadach-administracyjnych/ [accessed: 30 June 2026].

(administrative sanctions). The question may be posed as to whether the administrative court's inability to conduct full evidentiary proceedings can be replaced by a thorough assessment of the statement of reasons for the contested decision and of the evidence gathered by the administrative authority and discussed therein. It remains crucial to establish whether the assessment of the evidence gathered by the authority suffices to satisfy the standard of examination of a case required by Article 6 of the Convention. In *Potocka and Others v. Poland* of 4 October 2001,[23] the ECtHR assessed, for the first time, an allegation of a violation of Article 6 of the ECHR by an administrative court. That case, however, did not concern administrative sanctions. The Court held on that occasion that the Supreme Administrative Court had addressed all the applicants' complaints, including those relating to the facts established by the administrative authority. It also emphasised the importance of the administrative court's statement of reasons and of its addressing the applicant's complaints therein. The Court also spoke favourably of the practice of the Polish administrative courts as regards the review of the legality of contested decisions in its later judgment in *Piekara v. Poland*.[24] Even so, the question remains open whether the review of the legality of a contested decision conducted by an administrative court satisfies, in every case, the guarantees flowing from Article 6 of the ECHR. For an affirmative answer, what may be significant – in an individual case – is the administrative court's statement of reasons, in which the factual findings forming the basis for issuing the contested decision are, of the court's own motion, subjected to full review.

5. The Deficit Arising from the Absence of Adjudication on the Merits

A challenge is posed by the implementation of the already-mentioned judgment of the CJEU of 29 July 2019 in *Torubarov*. The Court holds that, to guarantee effective judicial protection within the meaning of Article 47 of the Charter and in accordance with the principle of sincere cooperation laid down in Article 4(3) of the Treaty on European Union,[25] where an administrative authority issues a decision that is not consistent with a court judgment following which that authority has re-examined the case, the administrative court must have the power to substitute its own decision for that of the authority. This is so even where it would require disapplying a provision of national law prohibiting such action. The court should, in that case, exercise its reformatory powers and render a decision on the merits, even where national law does not provide for such powers.[26]

---

[23] Judgment of the ECtHR of 4 October 2001, *Potocka and Others v. Poland*, application no. 33776/96.

[24] See judgment of the ECtHR of 15 June 2004, *Piekara v. Poland*, application no. 77741/01, § 35.

[25] The Treaty on European Union, Journal of Laws of 2004, No. 90, item 864/30, as amended; OJ C 326, 26.10.2012, p. 13.

[26] See judgment of the CJEU of 19 March 2020, C-406/18, request for a preliminary ruling from the Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Hungary) – *PG v Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, ECLI:EU:C:2020:216, paragraph 23.

Against this background, it is doubtful whether the provisions of the Law on Proceedings before Administrative Courts provide sufficient guarantees for a party, given the standard set by the judgment in *Torubarov*. An affirmative answer may be supported in particular by the provisions concerning: (1) the binding force of an administrative court's judgment for a public administration authority (Article 153); (2) the possibility of issuing a judgment obliging the authority to issue a decision of a specified body (Article 145a); and (3) the administrative court's power to rule on the existence or non-existence of an entitlement or obligation based on Article 154(2) in the event of non-compliance with a judgment upholding a complaint concerning inaction or the excessive length of proceedings. On the other hand, doubts arise from the cassatory model of administrative courts' adjudication. An administrative court's decision does not replace the decision of a public administration authority. It does not directly determine the parties' rights and obligations under substantive administrative law.

6. The Deficit in the Guarantees of the Right of Defence Owing to the Use of Classified Materials in Proceedings Before the Court

The right to a court is also connected with the party's right of defence. Where an administrative authority refrains from issuing a statement of reasons for its decision, or fails to disclose the full body of evidence to the party, the right of defence before the administrative court is significantly weakened.

In *ZZ*, the Court of Justice of the European Union formulates the basic standard for access to the case file in light of the guarantees set out in Article 47 of the Charter.[27] That standard prohibits depriving a party of the opportunity to ascertain the essential factual grounds underlying a decision. In *Multan*,[28] the Court of Justice addresses the question of the protection of the right of defence and the associated guarantee of ascertaining the full body of evidence, including evidence relating to how essential information in the case was obtained. The problem of the threat to the right of defence posed by classified evidence in a case has also been noted by the European Court of Human Rights in *Chahal*[29] and many other cases. In relation to the Polish administrative court, the ECtHR first noted this in its judgment of 22 June 2023 in *Poklikayew v. Poland*.[30]

Proposals for legislative amendments that take into account the requirements arising from the case law of the European courts and the obligation to guarantee the party's right of defence have been included in a draft amendment to the Law on Proceedings before Administrative Courts, prepared by the Supreme Administrative

[27] Judgment of the CJEU (Grand Chamber) of 4 June 2013, C-300/11, *ZZ v. Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2013:363.

[28] Judgment of the CJEU of 29 January 2026, C-431/24, *Multan v. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, ECLI:EU:C:2026:53.

[29] Judgment of the ECtHR (Grand Chamber) of 15 November 1996, *Chahal v. the United Kingdom*, application no. 22414/93.

[30] Judgment of the ECtHR of 22 June 2023, *Poklikayew v. Poland*, application no. 1103/16.

Court.[31] The question nonetheless remains whether, *de lege lata*, it is possible, at the same time, to satisfy the requirements of confidentiality and to give reasons for the authority's position in a manner that does not lay it open to a charge of arbitrariness.

It seems that the practice of administrative authorities should move towards the standard set by the CJEU in its judgment in *ZZ*.[32] In the factual reasons for its decision, the authority should specify the basic reasons for issuing it. Some judicial decisions also move in this direction; when dismissing complaints, they indicate that, in the case under examination, the party was informed of the essential substance of the reasons for the decision.[33]

7. *Ex Nunc* Judicial Review

As a rule, an administrative court does not take evidence other than documentary evidence, and the review of the legality of a decision is *ex tunc* in nature. Article 47 of the Charter does not, of itself, give rise to a requirement that the administrative court make its own factual findings, or to a requirement to adjudicate *ex nunc*.[34]

A requirement to adjudicate *ex nunc* in certain cases examined by an administrative court may, however, be derived from the substantive provisions of European Union law[35] and the procedural provisions of secondary EU law. Such an obligation was imposed on the court by Article 46(3) of the Procedures Directive 2013/32/EU[36] and, once the Pact on Migration and Asylum entered into force, by Article 67(3) of the Procedure Regulation 2024/1348.[37] In this respect, a requirement to examine a case *ex nunc* and to conduct the court's own taking of evidence may, in such cases, mean that the Polish administrative court is obliged to accord primacy to the application of EU law and to disapply the provisions of national law.

It is worth noting that examples of the discharge of the obligation to adjudicate *ex nunc* in individual cases under European Union law are already discernible

[31] For a fuller discussion, see J. Chlebny, *Zmiany w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na dwudziestolecie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego* [Amendments to the Law on Proceedings before Administrative Courts on the twentieth anniversary of the two-instance administrative judiciary], PiP 2025, issue 1, pp. 84–97.

[32] See J. Chlebny, *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP* [Administrative justice in Poland from the perspective of Article 47 of the Charter of Fundamental Rights], 'Europejski Przegląd Sądowy' 2022, no. 10, pp. 31–32.

[33] See judgment of the Supreme Administrative Court of 6 February 2019, II OSK 3002/18, unpublished.

[34] See J. Chlebny, *Sądownictwo…* [Administrative justice…], pp. 32–33.

[35] See the judgment of the CJEU of 29 April 2004 in Joined Cases C-482/01 and C-493/01, *Georgios Orfanopoulos and Others v Land Baden-Württemberg* and *Raffaele Oliveri v Land Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:2004:262.

[36] Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), OJ L 180, 29.6.2013, p. 60; ceased to have effect on 12 June 2026.

[37] Regulation (EU) 2024/1348 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, OJ EU L of 2024, item 1348, as amended.

in the case law of the Supreme Administrative Court. An illustration is provided by a judgment of the Supreme Administrative Court where a case is examined *ex nunc,* and account is taken of the change in the situation in Ukraine caused by the war launched by the Russian Federation on 24 February 2022.[38]

8. Concluding Remarks and Conclusions

The examples provided above do not form an exhaustive list of the challenges facing the judges of administrative courts in Poland. Reference may be made, *inter alia*, to the problem of affording interim protection solely by staying the enforcement of the contested act.[39] A further issue is the absence of sufficient regulation permitting remote and hybrid hearings to be held before an administrative court.[40] A challenge for administrative courts' case law is also the failure to publish the Constitutional Court's judgments pursuant to Article 190(2) of the Constitution. For the protection of citizens' rights, administrative courts take the view that the absence of publication is not an obstacle to considering, in an individual case, the compatibility of a provision with the Constitution and to refusing to apply it, where its constitutionality has been called into question in a judgment of the Constitutional Court that has not been published in accordance with Article 190(2) of the Constitution.[41] Some deficits in the protection of the individual's rights arising from defective regulation are remedied by administrative courts through legal interpretation. An example is the problem of inconsistency between the provisions on electronic service in administrative proceedings and in administrative-court proceedings. Administrative courts use the ePUAP platform, whereas the government administration uses the e-Delivery system (e-Doręczenia). To protect citizens' constitutional right to a court, the Supreme Administrative Court's case-law has recognised that

[38] See judgments of the Supreme Administrative Court: of 14 June 2022, II OSK 1178/21; of 4 January 2023, II OSK 398/22.

[39] See, for example, P. Daniel, *Postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej przed polskim sądem administracyjnym w świetle standardów Rady Europy* [Interim-protection proceedings before the Polish administrative court in the light of Council of Europe standards], ZNSA 2010, no. 4, pp. 36–48. The author rightly points out that Article 61(3) of the Law on Proceedings before Administrative Courts provides only for the possibility of staying the enforcement of the contested act or measure, whereas, in accordance with European standards (e.g. Council of Europe Recommendation R(89)8 on provisional court protection in administrative matters), the court should, within the framework of interim protection, even have the power to impose an appropriate obligation on the administration.

[40] The current regulation in Article 94(2) of the Law on Proceedings before Administrative Courts is not conducive to increasing the accessibility of the administrative judiciary for citizens. The requirement to be present in the court building, even one located near one's place of residence, does not meet contemporary expectations, which increasingly allow matters to be dealt with remotely. A legislative proposal aimed at broadening the scope of application of the provisions on remote hearings was prepared at the Supreme Administrative Court. To date, no legislative work on that draft has been initiated. For a fuller discussion of the draft, as well as of some of the challenges addressed in the text, see J. Chlebny, *Zmiany w prawie…* [Amendments to the Law…], pp. 84–97. It seems that the proposed amendment to the provisions may contribute to increasing the number of hearings held remotely.

[41] See, for example, judgment of the Supreme Administrative Court of 26 February 2026, I OSK 2443/24.

lodging a complaint with a Regional Administrative Court is legally effective, including via the e-Delivery system.[42]

The administrative judiciary functions amid a general crisis of the administration of justice. A decline in public trust in the administration of justice, of which administrative courts form part, has long been discernible. Judges' care for the court's image should also be treated as both a challenge and an obligation. Connected with the question of the image of administrative courts is also the issue of the recognisability of their systemic distinctiveness. Awareness of that distinctiveness is not widespread, and its significance is not always reflected in legislative action. An example is the arrangements concerning the election of the judicial members of the National Council of the Judiciary. Until 2017, the legislature provided for separate representation of the administrative judiciary on the National Council of the Judiciary, elected exclusively by the judges of administrative courts. The proposal for general elections – in which the members of the National Council of the Judiciary chosen from among the judges of administrative courts (Article 187(1)(2) of the Constitution) are also elected (or given an opinion on) by the judges of ordinary courts – deprives the judges of administrative courts entirely of any influence over their election. There are, after all, almost 10,000 judges of ordinary courts, whereas the judges of administrative courts number a few hundred.[43]

The image of the administrative judiciary is built, above all, by its case law. That case law should be comprehensible, socially accepted and consonant with the standards set by the European courts. For the functioning of the administrative judiciary in times of crisis, the atmosphere in the courts, mutual respect, and a sense of unity and community among the judges are important. Ultimately, it is the judges who are responsible for the quality of the judgments handed down and of their statements of reasons. Judges can contribute to the efficiency of proceedings and the guarantee of the right to an impartial court, free from political tensions and conflicts. One of the important conditions for achieving these aims is the preservation of the administrative judiciary's autonomy.

Bibliography

Chlebny J., *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP*, 'Europejski Przegląd Sądowy' 2022, no. 10.

Chlebny J., *Zmiany w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na dwudziestolecie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego*, 'Państwo i Prawo' 2025, issue 1.

Daniel P., *Postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej przed polskim sądem administracyjnym w świetle standardów Rady Europy*, 'Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego' 2010, no. 4.

[42] See decisions of the Supreme Administrative Court: of 6 May 2026, I FSK 536/26; of 18 November 2025, II FSK 1208/25; of 17 September 2025, I FSK 1176/25.

[43] See the resolution of the Sejm of the Republic of Poland of 27 February 2026 on restoring the constitutional standards for the election of the members of the National Council of the Judiciary chosen from among judges, Monitor Polski, item 259. That resolution stated, *inter alia*, that 'The Sejm of the Republic of Poland ensures that, where the composition of the National Council of the Judiciary is determined on the basis of the Act of 12 May 2011 on the National Council of the Judiciary, it will take into account in its decisions the results of the elections conducted by judges in general and transparent elections (…)'.

Hauser R., Celińska-Grzegorczyk K., *Kompetencja sądów administracyjnych*, in: *System prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (eds), vol. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warsaw 2016.

Jakubowski A., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ administrujący (organ administracji publicznej)*, 'Państwo i Prawo' 2023, issue 2.

Kmieciak Z., *Powołanie na stanowisko sędziego, niemożność obrony swoich praw w postępowaniu przed sądem administracyjnym, sprawa administracyjna, prerogatywa Prezydenta RP, akt prawa ustrojowego. Glosa do postanowienia NSA z dnia 7 grudnia 2017 r., I OSK 857/17*, 'Orzecznictwo Sądów Polskich' 2018, issue 5, item 54.

Kmieciak Z., *Prezydent RP jako organ administrujący a pojęcie jego prerogatyw*, 'Państwo i Prawo' 2023, issue 7.

Leo XIV, Encyclical *Magnifica humanitas. O trosce o osobę ludzką w dobie sztucznej inteligencji*, 15 May 2026, Vatican 2026.

Naleziński B., Commentary on Article 184, in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, P. Tuleja (ed.), 2nd edition, Warsaw 2023, LEX/el.

Stębelski M., *Glosa do postanowienia NSA z 9 października 2012 r., I OSK 1883/12*, 'Państwo i Prawo' 2014, issue 1.

Sułkowski J., *Glosa do postanowienia NSA z 9 października 2012 r., I OSK 1883/12*, 'Państwo i Prawo' 2014, issue 1.

Wiącek M., Commentary on Article 184, in: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, M. Safjan, L. Bosek (eds), Warsaw 2016.

Wojtyczek K., *Sądowa kontrola aktów urzędowych Prezydenta RP w świetle wyroku ETPC w sprawie Sobczyńska i inni przeciwko Polsce*, ZNSA 2026, no. 4.

Prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek
[Jagiellonian University in Kraków;
ORCID: 0000-0002-6948-6016]

Challenges Facing the Administrative Judiciary from the Perspective of the European Convention on Human Rights[1] (*translation*)

Abstract: Administrative courts are an important partner in the dialogue with the European Court of Human Rights. They may interact with that Court to articulate the principles, norms and values of the Polish Constitution as elements of the European legal heritage. The interpretation and application of the provisions of the Code of Administrative Procedure should, as far as possible, aim to give effect to Convention standards and, in particular, to create the conditions for the efficient issuing of administrative decisions that comply with the law in force. Giving effect to the Convention requirement of access to a court with full jurisdiction depends on a careful response to the material pleas raised in the appeals lodged, including pleas concerning erroneous findings of fact. An important challenge is to close the gaps in the system of review of the administration to prevent the existence, within the legal system, of acts and measures of public authority that would affect civil rights within the meaning of Article 6 of the Convention while at the same time remaining outside judicial review.

Keywords: administrative judiciary, human rights, dialogue between courts, right to a court, European Convention on Human Rights

1. Introduction

When a State becomes bound by the European Convention on Human Rights,[2] it assumes an obligation to give effect to the rights guaranteed in the Convention, while at the same time various possibilities open up for the organs of the State to take part in shaping the content of those obligations. The final word in interpreting the provisions of the Convention rests with the European Court of Human Rights, which takes into account the voice of the national courts. Among the institutions responsible for safeguarding the Convention are the administrative courts, which may at the same time undertake various actions aimed at shaping the content of that treaty. In this area, there are many challenges

[1] This article is a modified version of a paper delivered at the seminar "Challenges Facing the Administrative Judiciary", held on 16 March 2026 at the seat of the Supreme Administrative Court in Warsaw; the text was submitted for publication before the delivery of the ECtHR judgment of 21 May 2026 in *Sobczyńska and Others v. Poland*, application no. 62765/14.

[2] Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, done at Rome on 4 November 1950, subsequently amended by Protocols Nos. 11, 14 and 15 and supplemented by Protocols Nos. 1, 4, 6, 7, 12, 13 and 16 (Journal of Laws 1993, No. 61, item 284, as amended); hereinafter: the ECHR or the Convention.

for the Polish administrative judiciary. In particular, it should engage in dialogue with the European Court of Human Rights and interact effectively with that body, while ensuring compliance with Convention standards in the sphere of administrative law.

It is not possible here to review all the issues that may arise against the background of giving effect to Convention standards.[3] This study focuses on a few selected fundamental questions concerning administrative proceedings and the administrative judiciary. Particular attention should be paid, above all, to the challenges connected with the requirement of the efficiency of proceedings before the public-administration authorities (that is, before the case is brought to a court) and with ensuring the appropriate "depth" and "breadth" (the range of legal acts and measures) of judicial review of the administration. These challenges arise primarily in judicial practice, yet many of them may also require appropriate action beyond the case-law, such as conferences and seminars involving judges to seek optimal solutions, or effective judicial diplomacy comprising international contacts and meetings between courts.

2. Dialogue with the European Court of Human Rights

The first fundamental challenge confronting the Polish administrative courts is to conduct a dialogue with the European Court of Human Rights and to interact effectively with that Court.[4] From the perspective of the Polish courts, this dialogue aims to articulate the fundamental values of the Polish Constitution and, more broadly, the values important for the Polish society as an element of the common legal traditions that should constitute a point of reference in the interpretation of the ECHR, as well as to influence the case-law of the Strasbourg Court and skilfully to suggest the corrections needed in that case-law. In this context, it is crucial not only to exercise the decision-making latitude afforded to national authorities in accordance with constitutional principles, norms and values, but also to take strategic steps to broaden the margin of appreciation enjoyed by the States Parties to the Convention.

Many judges and lawyers in Poland are unaware of the possibilities in this regard. Yet the ECtHR emphasises, in various ways, its openness to dialogue with the national courts and treats those courts with great respect, listening attentively to the voices of the national judges. The dialogue between the national courts and the ECtHR is conducted by very diverse means. These include, among other things, international conferences of judges, as well as bilateral visits and discussions. Were Poland to ratify

[3] See, among others, M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warsaw 2019; J.E. Kulikowska-Kulesza, *Polskie postępowanie przed sądami administracyjnymi w świetle standardów ETPC w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków – Legionowo 2016; A. Semeniuk, *Analiza krytyczna prawa do sprawiedliwego postępowania w sprawach cywilnych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warsaw 2025.

[4] While the literature on judicial dialogue is too extensive to be surveyed in its entirety here, notable contributions include those by: A. Chmielarz-Grochal, A. Kalisz, *Realizacja konwencyjnych standardów prawa do sądu przez sądy administracyjne*, "Państwo i Prawo" 2020, issue 1.

Protocol No. 16 to the Convention, there would also be the further possibility for the highest courts designated in the governmental declaration to request an advisory opinion in connection with a case pending before the court in question. The principal means, however, are above all judicial decisions, and the effectiveness of the interactions depends above all on the quality of the decisions delivered.

In its case-law, the ECtHR has formulated various indications concerning the quality of adjudication against the background of various Articles of the Convention and various legal questions. Attention should therefore be drawn to four fundamental requirements, which partly overlap and partly complement one another.

Firstly, the ECtHR formulates a general requirement of an appropriate quality of judicial review,[5] or, more broadly, of the quality of the parliamentary and judicial review,[6] while at the same time confirming that an appropriate quality of that process significantly widens the scope of the margin of appreciation left to States[7] and thereby constitutes an important argument in favour of finding that particular actions of the State comply with the Convention. In short: a wider margin of appreciation may be achieved through the careful work of the national courts.

Secondly, for a finding that an interference with the sphere of rights guaranteed in Articles 8 to 11 of the ECHR is permissible, it is not sufficient that the interference is, in its essence, consistent with the principle of proportionality. The Strasbourg case-law has formulated an additional requirement that the authorities duly justify the interference by giving relevant and sufficient reasons in support of it.[8] Those reasons should be set out, above all, in the reasoning of the decisions delivered by the national courts. In other words, an interference with the sphere of rights guaranteed in Articles 8 to 11 of the ECHR must not only be objectively justified but also duly explained to the citizen.

Thirdly, in the case of the application of the principle of proportionality, and especially where two Convention rights conflict, the Strasbourg case-law pays attention to whether: (1) the national courts took into account the case-law of the ECtHR; (2) they carefully identified all the competing values and interests and weighed them against one another; and (3) where the ECtHR has formulated a more detailed methodology for particular types of case, whether the national courts made use of that methodology.[9]

Fourthly, under Article 6 of the Convention, the case-law of the ECtHR has established a general requirement that decisions be duly reasoned. In this respect, the Court has formulated the following standard:

---

[5] See, e.g., the judgments of the ECtHR: of 23 June 2016 (Grand Chamber) in *Baka v. Hungary*, no. 20261/12, § 161; of 15 December 2016 in *M.P. v. Finland*, no. 36487/12, § 51; of 16 January 2018 in *Saygılı and Karataş v. Turkey*, no. 6875/05, § 30.

[6] E.g., the judgment of the ECtHR (Grand Chamber) of 22 April 2013 in *Animal Defenders International v. the United Kingdom*, no. 48876/08, § 108.

[7] Judgment of the ECtHR of 12 April 2022 in *Lings v. Denmark*, no. 15136/20, § 58.

[8] See, e.g., the judgments of the ECtHR: in the above-cited case of *Animal Defenders International*, § 100; of 23 April 2015 (Grand Chamber) in *Morice v. France*, no. 29369/10, § 124.

[9] See, among others, the judgments of the ECtHR: of 19 September 2013 (Grand Chamber) in *Von Hannover v. Germany* (no. 3), no. 8772/10, § 57; of 27 June 2017 (Grand Chamber) in *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland*, no. 931/13, § 164.

"Article 6 also requires the domestic courts to adequately state the reasons on which their decisions are based. Without requiring a detailed answer to every argument put forward by a complainant, this obligation nevertheless presupposes that a party to judicial proceedings can expect a specific and express reply to those submissions which are decisive for the outcome of the proceedings in question".[10]

The approach of the ECtHR was excellently illustrated in the following passage from the reasoning of one of its judgments:

"The Court considers that the various failures mentioned above might not individually suffice to find that the applicant had an unfair trial. Nevertheless, the Court cannot ignore the various shortcomings in the proceedings in the present case, particularly the failure to give reasons in respect of the conflicting evidence (see paragraphs 69–74 above) and in respect of the applicant's requests which were shot down with little or no motivation whatsoever".[11]

One could give examples of many cases lost by States because the reasoning of the national decisions was not written with appropriate care, and, conversely, many examples of cases won by States because the national courts examined the case very carefully and duly considered all the relevant questions.

It should be noted that the national courts sometimes propose certain changes in the case-law of the ECtHR concerning the interpretation of the Convention. An interesting example of the national courts effectively influencing how the ECtHR interprets the Convention is the case of *S., V. and A. v. Denmark*.[12] Although the respondent State in that case was Denmark, the principal partner in the dialogue for the ECtHR was, in this instance, the Supreme Court of the United Kingdom. In the reasoning of its judgment, the Court set out extensively the judgment of that court of 15 February 2017 in *R v The Commissioner of Police for the Metropolis*.[13] The Supreme Court of the United Kingdom had drawn attention to the fact that the case-law of the ECtHR concerning Article 5 of the ECHR (the guarantee of personal liberty) is not clear, and referred to the separate opinion of the minority appended to the ECtHR judgment in *Ostendorf v. Germany*.[14]

To better explain these interactions, it is essential to recall key passages from the reasoning of the judgment in *S., V. and A. v. Denmark*, which convey the essence of the dialogue between courts far better than any doctrinal statements:

"The Court further takes note of the separate (concurring) opinion of Judges Lemmens and Jäderblom appended to the *Ostendorf* judgment disagreeing with the above interpretation while praying in aid the interpretation given in *Lawless* (cited above) at an early stage of the Convention case-law. More recently, that

[10] Judgment of the ECtHR (Grand Chamber) of 6 November 2018 in *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*, nos. 55391/13, 57728/13 and 74041/13, § 185.

[11] Judgment of the ECtHR of 29 November 2016 in *Carmel Saliba v. Malta*, no. 24221/13, § 79.

[12] Judgment of the ECtHR (Grand Chamber) of 22 October 2018 in *S., V. and A. v. Denmark*, nos. 35553/12, 36678/12 and 36711/12.

[13] https://supremecourt.uk/uploads/uksc_2015_0017_judgment_83c1dda217.pdf [accessed: 20 June 2026].

[14] Judgment of the ECtHR of 7 March 2013 in *Ostendorf v. Germany*, no. 15598/08.

separate opinion also received support in the Supreme Court of the United Kingdom, which in its judgment of 15 February 2017 in *R v The Commissioner of Police for the Metropolis* (see paragraph 46 above) expressed a firm preference for the *Lawless* line of case-law".[15]

"The present case reveals a need for the Court to revisit and further clarify its case-law, not only with a view to ensuring greater consistency and coherence but also in order to address more appropriately modern societal problems of the kind at issue in the case".[16]

"Strict compliance with the purpose requirement in Article 5 § 1 (c) may also have consequences which are not in keeping with the spirit of Article 5, for example in the situation mentioned by the Supreme Court of the United Kingdom in *R v The Commissioner of Police for the Metropolis*, (see § 36 of the judgment quoted at paragraph 46 above), where the police had every reason to anticipate that the risk necessitating the person's arrest would pass in a relatively short time and there was every likelihood of it ending before the person could as a matter of practicality be brought before a court. A strict interpretation may unduly prolong the detention, after the risk has passed and the detainee should be released, because the authorities would need a realistic amount of time to bring the detainee before a judge to examine the question of deprivation of liberty".[17]

"It can therefore be argued, as the Supreme Court of the United Kingdom did (see § 38 of the judgment referred to in paragraph 46 above), that in respect of short-term preventive detention the requirement 'for the purpose of bringing [the detainee] before the competent legal authority' implicitly depends on the cause of detention continuing long enough for the person to be brought before a court. In this regard, the Court considers that the question whether the purpose requirement has been complied with should depend on an objective assessment of the authorities' conduct, in particular whether the detainee, as required by Article 5 § 3, is brought promptly before a judge to have the lawfulness of his or her detention reviewed or is released before such time. Furthermore, in the event of failure to comply with the latter requirement, the person concerned should have an enforceable right to compensation in accordance with paragraph 5 of Article 5".[18]

It should be added at this point that the ECtHR does not, as a rule, refer to the separate opinions of its own judges. The judgment referred to is, in this respect, exceptional, and such a reference is a consequence of the fact that the separate opinion in question had been relied on by the English court. The passages quoted above demonstrate that the ECtHR is capable of listening to the voices of national judges and, where necessary, of correcting its case-law. The Supreme Court of the United Kingdom, acting with sensitivity and tact, effectively brought about such a correction on a fundamental question concerning the understanding

[15] The above-cited judgment of the ECtHR in *S., V. and A. v. Denmark*, § 102.
[16] Ibid., § 103.
[17] Ibid., § 122.
[18] Ibid., § 125.

of Article 5 of the Convention. The case under consideration reveals the special role of national courts in international relations, which, to a certain extent, become organs supplementing the foreign policy pursued by governments, thanks to specific instruments that allow them to influence international courts and other international bodies. Undoubtedly, a factor conducive to the effectiveness of actions of this kind is the international standing and soft power of the given State as a whole.

3. Ensuring the Efficiency of Administrative Proceedings

The European Court of Human Rights, in examining cases against Poland, has found a number of violations of the ECHR in connection with acts or omissions by public administration authorities or administrative courts. The judgments delivered have revealed various dysfunctions and problems of the Polish administration and of administrative procedure. In particular, the ECtHR has often found a violation of the Convention in connection with the excessive length of administrative proceedings. Such delays may have very different causes. In some cases the basic problem was not so much the tardiness of the administrative authority examining the administrative matter, or its being burdened with an excessive number of cases, as the repeated setting-aside by the appellate authorities of the administrative decisions issued, which reveals the inability of the public-administration authorities to apply the legal norms in force correctly to ensure that the party obtains, within a reasonable time, an administrative decision that complies with the law and is final and non-appealable.[19] Various complications also arose from the possibility of declaring administrative decisions null and void many years after they had been issued.[20] As a result of such declarations of nullity, old cases and disputes that lay outside the temporal scope of the ECHR in respect of Poland were suddenly revived and came within the ambit of that treaty. The amendment of the relevant provisions of the Code of Administrative Procedure rightly introduced time limits for declaring administrative decisions null and void,[21] thereby significantly strengthening the protection of the stability of the rulings delivered. The solutions introduced may, however, prove insufficient to ensure compliance with the Convention standards concerning administrative and administrative-court proceedings.

In *Wcisło and Cabaj v. Poland,*[22] the ECtHR further found that the legal remedies available against the excessive length of administrative proceedings were ineffective. It is appropriate to quote here *in extenso* the passages of that judgment which express that assessment:

---

[19] See, e.g., the judgments of the ECtHR: of 1 December 2009 in *Trzaskalska v. Poland*, no. 34469/05; of 14 December 2010 in *Kosińska v. Poland*, no. 42797/06; of 4 October 2011 in *Mularz v. Poland*, no. 9834/08; of 2 December 2014 in *Siermiński v. Poland*, no. 53339/09.

[20] See, e.g., the judgment of the ECtHR of 24 May 2005 in *J.S. and A.S. v. Poland*, no. 40732/98.

[21] Act of 11 August 2021 amending the Act – Code of Administrative Procedure, Journal of Laws, item 1491. The Act amended was the Act of 14 June 1960 – Code of Administrative Procedure, Journal of Laws, No. 30, item 168, as amended; hereinafter: the CAP.

[22] Judgment of the ECtHR of 8 November 2018 in *Wcisło and Cabaj v. Poland*, nos. 49725/11 and 79950/13.

"The Court considers that in the circumstances of the applicants' cases, the remedies provided for by the CAP, as applicable at the material time, namely before 1 June 2017, did not represent effective remedies for excessively lengthy administrative proceedings".[23] "It would thus appear that in the circumstances of the applicants' cases, the remedies provided for by the 2002 Act, as applicable at the material time, namely before 15 August 2015, did not represent an effective remedy for their complaints about the excessive length of the administrative proceedings. However, the Court's position may be subject to review in the future, and the burden of proof as to the effectiveness of the remedy in practice remains on the Polish Government".[24]

The question therefore arises as to the most frequent types of dysfunction in the public administration, and a further question – whether, and to what extent, they may result from the rules of the Code of Administrative Procedure. Doubt may arise as to whether the Code of Administrative Procedure in force meets the needs of the functioning of a modern administration, or whether – and if so, to what extent – it would require certain corrections, and, finally, whether the introduction of those corrections requires, in every case, the intervention of the legislature, or whether it would be possible to correct at least some of the weaknesses of the Act by way of interpretation.

Answering the above questions would require sufficient time and resources to conduct in-depth research and clearly goes beyond the scope of this study. A comprehensive assessment of the Code of Administrative Procedure must, moreover, be based on the knowledge and experience of the judges of the administrative courts. Meanwhile, the Polish administrative courts face the challenge of interpreting and applying the relevant statutory rules in such a way as to limit the scope of the various dysfunctions in the administration and – as far as possible – to create conditions conducive to the compliance of the actions of the administrative authorities with Convention standards, in particular conditions conducive to the efficient issuing of final and non-appealable administrative decisions that comply with the law in force.

4. Challenges Concerning the Depth of Judicial Review

The case-law of the ECtHR requires that access be ensured to a court with "full jurisdiction", that is, a court endowed with the jurisdiction to determine all the relevant questions of fact and law in the given case. At least one judicial instance must satisfy this requirement, for it is not required that higher courts have such full jurisdiction. The Convention does not preclude the creation of higher-instance courts or levels with a limited scope of adjudicatory jurisdiction.[25] Nor is there any obstacle to the jurisdiction of a court being, in practice, divided between a national court and a European Union court endowed with the jurisdiction to determine the interpretation of European Union law.

[23] Ibid., § 150.

[24] Ibid., § 158.

[25] See, among others, the judgment of the ECtHR of 23 October 1996 in *Levages Prestations Services v. France*, no. 21920/93, §§ 40–50.

Examples can be given of judgments in which the ECtHR found a violation of Article 6 of the ECHR because a party to the proceedings had not been ensured access to a court of the required scope of jurisdiction and the judicial review of particular acts of public authority was insufficient.[26]

In 2001, in *Potocka and Others v. Poland*,[27] the ECtHR pronounced on the question of the jurisdiction of the single-instance administrative judiciary in Poland, before its reform introduced in 2004. It is appropriate to quote here the key passage from the reasoning of the judgment:

"As to the Supreme Administrative Court's powers to examine factual issues, the Court observes that the extensive reasoning given by that court in its judgment shows that it considered all the applicants' submissions on their merits, point by point, without ever having to decline jurisdiction in replying to them or in ascertaining the relevant facts. It also notes that the Supreme Administrative Court did so even though it could have limited its analysis to finding that the contested decisions had to be upheld in the light of the procedural and substantive flaws of the 1990 application. (…) It delivered a judgment which was carefully reasoned, and the applicants' arguments relevant to the outcome of the case were dealt with thoroughly".[28]

In that case, the ECtHR carefully analysed the national decision delivered and fully appreciated the quality of the judicial review carried out by the Supreme Administrative Court, which was decisive for the finding that the applicant's rights had not been violated.

Since then, the case-law of the ECtHR on the question of access to a court with full jurisdiction has developed dynamically. The standards currently in force in this respect were set out in *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*,[29] which concerned disciplinary proceedings against a judge. The Strasbourg Court formulated the following criteria for determining the question of whether a given court has been endowed with "full jurisdiction":

"In assessing whether, in a given case, the extent of the review carried out by the domestic courts was sufficient, the Court has held that it must have regard to the powers of the judicial body in question and to such factors as:

(a) the subject-matter of the decision appealed against, and in particular, whether or not it concerned a specialised issue requiring professional knowledge or experience and whether it involved the exercise of administrative discretion and, if so, to what extent;

(b) the manner in which that decision was arrived at, in particular, the procedural guarantees available in the proceedings before the administrative body; and

---

[26] E.g., the judgments of the ECtHR: of 28 June 1990 in *Obermeier v. Austria*, no. 11761/85; of 13 February 2003 in *Chevrol v. France*, no. 49636/99; of 31 July 2008 in *Družstevní záložna Pria and Others v. the Czech Republic*, no. 72034/01; of 21 February 2023 in *Catană v. the Republic of Moldova*, no. 43237/13.

[27] Judgment of the ECtHR of 4 October 2001 in *Potocka and Others v. Poland*, no. 33776/96.

[28] Ibid., §§ 57–58.

[29] The above-cited judgment of the ECtHR in *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*.

(c) the content of the dispute, including the desired and actual grounds of appeal (…)".[30]

The Court does not preclude a system in which the judicial review of particular acts of public authority coexists with a mechanism for making findings of fact by a non-judicial body, at a stage of the proceedings preceding the examination of the case by a court. The judgment referred to formulates in this respect the following general indications:

"In considering whether the legislative scheme, taken as a whole, provided a due enquiry into the facts, the Court must also have regard to the nature and purpose of that scheme. Indeed, in relation to administrative-law appeals, the question whether the extent of judicial review afforded was 'sufficient' may depend not only on the discretionary or technical nature of the subject-matter of the decision appealed against and the particular issue that the applicant wishes to ventilate before the courts as being the central issue for him or her, but also, more generally, on the nature of the 'civil rights and obligations' at stake and the nature of the policy objective pursued by the underlying domestic law (…)".[31]

Against this background, the following observations arise. The criteria for assessing the scope of adjudicatory jurisdiction of the national courts have not been formulated in a manner that is precise and easy to apply in practice. The cited case-law leaves the Strasbourg Court with wide judicial discretion. To avoid findings of a violation of Article 6 of the Convention on account of the lack of access to a court with full jurisdiction, the voivodship administrative courts should respond carefully to the pleas raised in the appeals lodged, including pleas concerning erroneous factual findings. They should avoid, in their reasoning, statements suggesting that the examination of particular pleas raised by the appellants, including pleas concerning factual findings, falls outside the scope of their jurisdiction. Generally speaking, Article 6 of the ECHR provides a basis for adopting an interpretative directive requiring the broadest possible interpretation of the national provisions defining the scope of jurisdiction of the various courts of first instance. Any doubts concerning the adjudicatory jurisdiction and the depth of review of administrative decisions and of other administrative acts by the voivodship administrative courts should be resolved in favour of those courts.

5. Challenges Concerning the Breadth of Judicial Review of the Administration

An important challenge for the administrative courts is also to close the gaps in the system of review of the administration, to avoid the existence, within the legal system, of acts and measures of public authority that would affect civil rights within the meaning of Article 6 of the ECHR while at the same time remaining outside judicial review, and also to avoid the existence, within the legal system, of acts and measures

[30] Ibid., § 179.
[31] Ibid., § 180.

of public authority that would affect Convention rights while at the same time not being covered by effective remedies within the meaning of Article 13 of the ECHR.

Under Article 6 of the ECHR, in the event of a dispute over civil rights and obligations, the parties should be ensured access to a court. Whether, in a given case, Article 6 applies depends on whether, in the given legal system, a civil right or a legal obligation exists, or whether it is at least possible to advance an arguable claim that such a right exists. This last condition will not be satisfied, among other things, where established judicial case-law confirms that, in the given legal system, the right in question does not exist in particular circumstances. If a party advances an arguable claim that a given civil right exists, that party must be afforded access to a court for a binding determination of whether the right in question actually exists in the given case. Conversely, if national law does not, in a given case, guarantee the individual a subjective right, a refusal of access to a court will not violate Article 6 of the Convention.[32] In accordance with the principle adopted in the case-law of the ECtHR, according to which the interpretation of national law and the establishment of the facts of the case are matters for the national courts (with the exception of cases of arbitrariness), the binding determination of the existence or non-existence of a subjective right is a matter left to the national courts.

At the same time, the case-law of the ECtHR has developed special rules concerning disputes connected with the employment of officials and civil servants of the State, including judges – the so-called *Eskelinen* test.[33] According to that case-law, Article 6 of the ECHR applies in the case of disputes over civil rights connected with the employment of public officials, unless two conditions are cumulatively satisfied: (1) particular matters concerning particular categories of holders of public authority are excluded from the adjudicatory jurisdiction of the courts by national law and, at the same time, (2) an important public interest justifies that exclusion. In cases concerning judges, the case-law of the ECtHR recognises, in practice, that any exclusions of access to a court provided for in national law are not justified by a sufficiently important public interest.[34]

Where, in turn, public authorities take action interfering with the rights protected by the ECHR, Article 13 of that treaty requires the creation of effective remedies. According to the case-law, a given remedy should ensure the examination of the substance of the pleas raised concerning a violation of Convention rights[35]

---

[32] A useful example is the decision of the ECtHR of 16 January 2024 in *Georgios Stylianidis v. Cyprus*, no. 24269/18; the applicant applied unsuccessfully for the post of president of a court; the ECtHR found that national law contained no provisions governing the promotion procedure, and that the national courts consistently refused to review the discretionary decisions of the Supreme Council of Judicature; as a result, the ECtHR found that the applicant did not have any civil right that would be covered by the protection of Article 6 of the ECHR.

[33] Judgment of the ECtHR (Grand Chamber) of 19 April 2007 in *Vilho Eskelinen and Others v. Finland*, no. 63235/00.

[34] See, e.g., the judgments of the ECtHR: of 9 March 2021 in *Eminağaoğlu v. Turkey*, no. 76521/12; of 15 March 2022 (Grand Chamber) in *Grzęda v. Poland*, no. 43572/18.

[35] Thus, among others, the judgment of the ECtHR (Grand Chamber) of 6 October 2005 in *Maurice v. France*, no. 11810/03, § 106.

and, where necessary, lead to the direct redress of the situation that has arisen.[36] Even though Article 13 does not require the introduction of remedies examined by courts, in the Polish legal system, in the sphere of the functioning of the public administration, an important element of the protection required by Article 13 is, in practice, the judicial review of the administration, and review within the administration alone may prove insufficient and ineffective from the point of view of that Article.

It should be noted, moreover, that the sphere of civil rights within the meaning of Article 6 of the ECHR may overlap with the scope of application of other substantive-law provisions of the Convention, and an interference by public authorities with a particular civil right may at the same time constitute an interference with Convention rights. In practice, the guarantees under Articles 6 and 13 of the ECHR overlap to some extent, complement one another, and reinforce one another.

The need to close the gaps in the system of review of the administration is shown, among other things, by the case-law of the ECtHR concerning the judicial review of individual acts of the President of the Republic in various States.

In Armenia, presidential decrees, including decrees issued in individual cases, were formerly excluded from judicial review, even if they concerned civil rights within the meaning of the Convention. The ECtHR found such exclusions to be incompatible with the Convention. This concerns, among other things, presidential decrees removing a judge from office. In *Saghatelyan v. Armenia,*[37] the Minister of Justice of Armenia lodged a request for the applicant's removal from judicial office, the Council of Justice recommended that the request be granted, and the President of the Republic signed a decree removing her from judicial office. The complaint lodged by the person concerned with a national court was rejected, as the court found that the case was not amenable to examination by the courts. In this case, the ECtHR found a violation of Article 6 of the Convention.

In *Kövesi v. Romania,*[38] the applicant was the chief prosecutor of the National Anticorruption Directorate and was subsequently removed from that office by presidential decree. In the reasoning of its judgment, the ECtHR expressed the following views:

"[The ECtHR] considers that, although access to the functions performed by the applicant in the present case constitutes in principle a privilege that can be granted at the relevant authority's discretion and cannot be legally enforced, this cannot be the case regarding the termination of such an employment relationship".[39] "(…) All possibility of judicial review was limited to the formal review of the removal decree, while any examination of the appropriateness of the reasons, the relevance of the alleged facts on which the removal had been based or the fulfilment

[36] Among others, the judgments of the ECtHR: of 25 March 2014 (Grand Chamber) in *Vučković and Others v. Serbia*, no. 17153/11 and others, § 74; of 6 February 2025 in *Caldarar and Others v. Poland*, no. 6142/16, § 131.

[37] Judgment of the ECtHR of 20 October 2015 in *Saghatelyan v. Armenia*, no. 7984/06.

[38] Judgment of the ECtHR of 5 May 2020 in *Kövesi v. Romania*, no. 3594/19.

[39] Ibid., § 115.

of the legal conditions for its validity, especially the endorsement of the proposal of the Minister of Justice by the CSM [Superior Council of Magistracy] in accordance with Article 54(4) of Law no. 303/2004 (…) was specifically excluded. Therefore, the extent of the judicial review available to the applicant in the circumstances of the current case cannot be considered 'sufficient'".[40]

In *Misiūnas v. Lithuania,*[41] the applicant lodged a request to be reappointed to judicial office, but the President of the Republic of Lithuania refused. The various judicial proceedings initiated by the applicant failed. The European Court of Human Rights made the following findings in that case:

"(…) In such circumstances, considering the relevant domestic legal framework, the Court is prepared to accept that there was arguably a 'right' recognised under Lithuanian law to a fair procedure in judicial (re)appointment, including the right to be protected against arbitrary and discriminatory rejections".[42] "(…) the Court finds that the domestic courts failed to consider the applicant's situation as a whole, considering his grievances in isolation. For example, they held that he should have started proceedings for compensation for damage to his honour and dignity and for pecuniary damage caused by his non-appointment to the post of the judge, rather than assessing what was at the heart of the applicant's complaint, namely the absence of any effective control over the manner in which the President of the Republic's discretion had been exercised, with the result that the applicant was not appointed to the post of judge".[43] "Taking into account the above factors and the particular circumstances of this case, the Court concludes that the applicant's attempts to obtain a judicial review by the domestic courts, to effectively scrutinise any errors which might have occurred during the reappointment proceedings, were thwarted by the domestic courts' failure to provide an effective legal remedy capable of addressing the substance of the applicant's complaint".[44]

From the judgments quoted there follows an obligation to ensure access to a court in the case of disputes concerning civil rights within the meaning of the ECHR and, consequently, to extend judicial review to any legal acts and measures affecting those rights. At the same time, this must be a comprehensive review covering all aspects of the legal dispute and enabling the examination of the substance of the appeal lodged with the court. Against this background, the questions arise whether the decisions of the President of the Republic of Poland concerning the status of the individual are subject – *de lege lata* – to judicial review, and whether they should be subject to such review under Article 6 of the Convention. The doubt concerns, in particular, decisions refusing to appoint a judge. The resolution of this question depends on precisely determining the content of the right of access to public service, the range of posts covered by that right and the range of entities obliged to give effect to that right.

[40] Ibid., § 154.
[41] Judgment of the ECtHR of 7 October 2025 in *Misiūnas v. Lithuania*, no. 38687/22.
[42] Ibid., § 88.
[43] Ibid., § 114.
[44] Ibid., § 116.

Without entering into a detailed analysis of this problem from the point of view of constitutional law,[45] it is appropriate at this point only to sketch briefly the question under consideration from the perspective of the Convention.

On the one hand, under Article 60 of the Constitution,[46] "Polish citizens enjoying full public rights shall have a right of access to the public service based on the principle of equality".[47] The wording of this provision suggests that Polish citizens enjoying full public rights have, among other things, the right of access to judicial service based on the principle of equality.[48] This, in turn, would further suggest that the right under Article 60 of the Constitution concerns all stages of the procedure for appointing judges, and that one of the organs obliged to give effect to that right would be the President of the Republic. According to this logic, the President would have no freedom to decide whether to grant or reject a motion by the National Council of the Judiciary to appoint a particular person to judicial office.

On the other hand, under Article 179 of the Constitution, "Judges shall be appointed for an indefinite period by the President of the Republic on the motion of the National Council of the Judiciary." This power is exempt from the requirement for the Prime Minister's countersignature. Generally speaking: the conferral upon a particular organ of the State of the power to appoint to particular offices or posts suggests, *prima facie*, the conferral of the power to decide freely on the appointment or non-appointment of a particular person, and not merely to confirm officially the correctness of the earlier stages of the procedure for filling the offices and posts in question. This concerns, in particular, the conferral of powers of appointment on political bodies, which, by the very nature of things, presupposes freedom

[45] While the literature on the power of the President of the Republic to appoint judges is too extensive to be surveyed in its entirety here, notable contributions include those by: J. Ciapała, *Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów*, "Przegląd Sejmowy" 2008, no. 4; M. Masternak-Kubiak, commentary on Article 179, in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, ed. M. Haczkowska, Warsaw 2014, pp. 447–452; B. Naleziński, commentary on Article 179, in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, ed. P. Tuleja, Warsaw 2023, pp. 584–588; J. Sułkowski, *Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów*, "Przegląd Sejmowy" 2008, no. 4; K. Weitz, commentary on Article 179, in: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, eds. M. Safjan, L. Bosek, Warsaw 2016; M. Ziółkowski, *Prerogatywa Prezydenta RP do powoływania sędziów (uwagi o art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji)*, "Przegląd Sejmowy" 2013, no. 1.

[46] Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, Journal of Laws, No. 78, item 483, as amended.

[47] In more detail: W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, commentary on Article 60, in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, eds. L. Garlicki, M. Zubik, vol. 2, Warsaw 2016; see also, among others, the judgment of the Constitutional Tribunal of 29 November 2007, SK 43/06, OTK ZU-A 2007, No. 10, item 130; the Constitutional Tribunal expressed there, in particular, the following view: "The provision under analysis, on the one hand, requires the legislature to enact substantive-law rules laying down transparent criteria for the selection of candidates and for the filling of individual posts in the public service and, on the other hand, requires the establishment of appropriate procedural guarantees ensuring the verifiability of decisions concerning recruitment to the service. The absence of appropriate review and appeal procedures may constitute a significant obstacle to the application of the adopted rules and will thereby infringe the constitutional requirement that persons seeking access to the service be treated on the principle of equality (…). Article 60 of the Constitution is the source of precisely defined subjective constitutional rights, which must be respected by the public authorities."

[48] Similarly J. Sułkowski, *op. cit.*, p. 58.

of decision and an element of political assessment. The conferral upon the President of the Republic of the power to appoint judges therefore suggests, *prima facie*, that the President is left a broad discretion to decide whether to grant or reject a given motion for appointment to a judicial post.[49] This, in turn, would further suggest that the right of access to public service, in relation to judges, cannot be invoked against the President of the Republic, and that this organ would not belong to the range of entities obliged to give effect to that right. According to this logic, the right of access to public service based on the principle of equality, in relation to judges, would mean only the right of candidates to apply – based on the principle of equality – for a motion for their appointment to be submitted to the President of the Republic by the National Council of the Judiciary.

In the light of the provisions of the Constitution, there is no doubt that Polish citizens cannot rely on the right of access based on the principle of equality to public service in posts in the Council of Ministers, or in the post of President of the National Bank of Poland, and demand that recruitment be conducted through a competitive procedure, since the filling of those posts depends on the political decisions of the President of the Republic and of the Sejm and, in the case of members of the government, also of the Prime Minister. In relation to judicial posts, however, an inconsistency is revealed between Article 60 and Article 179 of the Constitution which cannot easily be removed by way of interpretation.[50] The logic of the constitutional subjective right under Article 60 collides with the logic of Article 179 of the Constitution, that is, the power of a political organ to decide. The text of the Constitution gives no clear indication whether the right under Article 60 is to prevail over the power under Article 179 and to define its limits, or whether the power under Article 179 is to define the limits of the right under Article 60, or whether some special manner of reconciling the two rules should perhaps be adopted.

The answer to this question will have to be given by the administrative courts. If, in the Polish legal system, there exists a subjective right of candidates for judicial office that they could invoke against the President – for example, a right to be protected against arbitrary and discriminatory refusals – then it should be accepted that Article 6 of the ECHR applies here and that, under this provision, judicial review should be allowed.[51] If, in the Polish legal system, there is no subjective right that candidates for judicial office could invoke against the President of the Republic, then Article 6 of the ECHR would not apply here and, consequently, Article 6 of the ECHR would not require judicial review of the President's decisions refusing appointment to a judicial post.[52]

It should be noted, moreover, that the President of the Republic – alongside other functions, comprising the taking of political decisions relating to the operation of the system of government – performs, to a certain extent, a function

[49] See ibid., pp. 50–55.

[50] See ibid., *passim*; that author drew attention to the imperfection of the existing constitutional regulation and the interpretative difficulties connected with it.

[51] See the above-cited judgment in *Misiūnas v. Lithuania*.

[52] See the above-cited decision in *Stylianidis v. Cyprus*.

of administration and issues various individual authoritative acts concerning the rights and obligations of the individual. In this respect, the President is a public-administration authority,[53] and the rulings he issues may fall within the category of acts or measures in the field of public administration concerning entitlements or obligations arising from the provisions of law (the acts or measures referred to in Article 3(2)(4) of the Law on Proceedings before Administrative Courts[54]).[55] The question of the existence of a subjective right, relevant from the point of view of the application of Article 6 of the ECHR, largely coincides with the question of whether a given legal act or a given measure concerns the rights and obligations of the individual arising from the provisions of law, within the meaning of Article 3(2)(4) of the PPSA. The answer to this question is, moreover, closely bound up with the question of the classification of the acts and measures of the President of the Republic. Political decisions of the head of State concerning the functioning of the system of government, such as the appointment of the Prime Minister, will as a rule go beyond the notion of acts or measures in the field of public administration. In contrast, legal acts and measures of the head of State concerning the entitlements or obligations of the individual arising from the provisions of law will, as a rule, belong to the category of acts or measures in the field of public administration.[56]

6. Concluding Remarks

In applying the ECHR, it is necessary to bear in mind the content of Article 91 of the Constitution. The courts should, as far as possible, strive to reconcile – by way of interpretation – Polish law and the Convention and to ensure the harmony of the rules. If statutes or subordinate acts cannot be reconciled with the ECHR, priority of application should be given to the Convention and, where necessary, particular provisions or fragments of provisions inconsistent with it should be disregarded. Not all problems, however, can be solved by giving priority to the Convention in the application of law. This concerns, in particular, situations in which giving effect to the ECHR requires not the disregarding but the adding of particular national rules. This may occur, among other things, where, under the ECHR, the Polish public authorities should be endowed with appropriate powers to take particular action, and also in cases where the possible disregarding of particular statutory provisions inconsistent with the ECHR leads to a gap in the law.

---

[53] See J. Sułkowski, *op. cit.*, p. 60; in that author's view the President cannot be regarded as a public-administration authority, but this does not preclude judicial review of the President's acts. See also M. Masternak-Kubiak, *op. cit.*, pp. 450–451; according to that author, acts appointing judges are not acts performing a function in the field of public administration.

[54] Act of 30 August 2002 – Law on Proceedings before Administrative Courts, Journal of Laws 2026, item 143; hereinafter: the PPSA.

[55] See the judgments of the Supreme Administrative Court concerning the conferral of the title of professor: decision of 11 May 2021, III OSK 3265/21; judgment of 8 October 2024, III OSK 532/22, CBOSA.

[56] To the contrary, among others, M. Masternak-Kubiak, *op. cit.*, pp. 450–451.

Nor can it be forgotten that the reasoning of the judgments of the national courts is directed simultaneously to addressees of various kinds. It is addressed in the first place to the parties to the proceedings; it is further addressed to citizens and is intended to explain to them the content of the law in force and to build the trust of society in the judiciary; it is also addressed to the community of lawyers, which assesses and comments on the case-law from the point of view of the accepted principles of the interpretation and application of law. The addressees of judicial decisions also include international courts, as well as other bodies that examine the compliance of the acts and omissions of the organs of the State with the international obligations undertaken. Such decisions constitute, among other things, one of the instruments of dialogue with international courts. Where it is established that important questions concerning the application of the rights guaranteed in the ECHR arise in the case under examination, the courts should very thoroughly – where necessary of their own motion – consider those questions and give particularly careful reasons for the decision delivered.

An indispensable condition for taking up the challenges arising from the European Convention on Human Rights is a good knowledge of the case-law of the European Court of Human Rights, including a knowledge of the various instances of "decision-making latitude" left to the national authorities under the Convention and of the possibilities of effectively interacting and entering into dialogue with that Court. The national courts may not use all these possibilities for action arbitrarily, but should be guided by constitutional principles, norms and values, and, where the Constitution too leaves freedom of action, by the common good, based on a fair balancing of the various public and individual interests.

Bibliography

Chmielarz-Grochal A., Kalisz A., *Realizacja konwencyjnych standardów prawa do sądu przez sądy administracyjne*, "Państwo i Prawo" 2020, issue 1

Ciapała J., *Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów*, "Przegląd Sejmowy" 2008, no. 4

Kowalski M., *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warsaw 2019

Kulikowska-Kulesza J.E., *Polskie postępowanie przed sądami administracyjnymi w świetle standardów ETPC w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków – Legionowo 2016

Masternak-Kubiak M., commentary on Article 179, in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, ed. M. Haczkowska, Warsaw 2014

Naleziński B., commentary on Article 179, in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, ed. P. Tuleja, Warsaw 2023

Semeniuk A., *Analiza krytyczna prawa do sprawiedliwego postępowania w sprawach cywilnych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warsaw 2025

Sokolewicz W., Wojtyczek K., commentary on Article 60, in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, eds. L. Garlicki, M. Zubik, vol. 2, Warsaw 2016

Sułkowski J., *Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów*, "Przegląd Sejmowy" 2008, no. 4

Weitz K., commentary on Article 179, in: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, eds. M. Safjan, L. Bosek, Warsaw 2016

Ziółkowski M., *Prerogatywa Prezydenta RP do powoływania sędziów (uwagi o art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji)*, "Przegląd Sejmowy" 2013, no. 1

Prof. dr hab. Andrzej Wróbel
[Retired Judge of the Supreme Court in Poland;
ORCID: 0000-0003-1007-847X]

Does a Member State (still) have exclusive competence in the field of the organisation of justice?[1] (*translation*)

Abstract: This study offers a critical analysis of the influence of the Court of Justice on the exercise by the Member States of their exclusive competence in the field of the organisation of justice. While the Court does accept that competence in this field belongs exclusively to the Member States, at the same time, it requires the Member States exercising that competence to comply with the obligations arising from the provisions of the Treaties. As the legal bases on which the Member States' obligations in the organisation of justice are constructed, the Court points to Article 2 and the second subparagraph of Article 19(1) TEU and to Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. The analysis below shows that those provisions cannot apply, whether in conjunction with one another or in isolation, in the field of the organisation of justice in a Member State. Some of them, such as Article 2 TEU, cannot be operationalised on account of their general and abstract nature, which makes it impossible to derive general or specific obligations of the Member States in the field of the organisation of justice from them; others, such as the second subparagraph of Article 19(1) TEU and Article 47 of the Charter, have a scope of application laid down by the Treaties which manifestly does not extend to the exclusive competence of the Member States.

Keywords: Court of Justice of the European Union, organisation of justice, exclusive competences of EU Member States, effective judicial protection, rule of law

1. Introduction

The principal subject matter of this study is the challenges arising from European Union law for the establishment and organisation of the administrative judiciary in a Member State. There are two sources of those challenges: the provisions of EU secondary law, which lay down requirements as to the establishment and organisation of the administrative judiciary, and the case-law of the Court of Justice of the European Union, which, on the one hand, establishes doctrines, concepts and institutions binding on the courts of the Member States and, on the other hand, requires the Member States to establish and organise their judiciary in accordance with Union law. Since, however, matters of the establishment and organisation of the judiciary do not fall within the competences conferred on the Union by the Member States under the Treaties, those matters remain within the province of the Member States. Therefore, the question that arises is whether the interference of the Court of Justice, through its case-law, in this area reserved by the Treaties to the Member States is permissible and, if so, what the sources legitimising that interference are

[1] This article is a modified version of a paper delivered at the seminar *Challenges Facing the Administrative Judiciary*, held on 16 March 2026 at the seat of the Supreme Administrative Court in Warsaw.

and what its constitutional limits are. Questions as to the sources of the Union's interference, through case-law, in the field of the establishment and organisation of the judiciary in the EU Member States are all the more warranted because the competences of the Member States in matters of justice are among the many competences "constituting the essence of sovereignty" that are not subject to conferral in the process of European integration but remain within the bounds of the autonomy guarded by the courts of the Member States. Moreover, the organisation of the administrative judiciary in Poland is an element of the Polish constitutional identity that is under the protection of the constitutional court. What is also of significance for the assessment of that interference by the EU in the field analysed is the acknowledgement on the part of the Court of Justice that, in spheres not governed by EU secondary law, the Member States enjoy a so-called procedural and institutional autonomy, encompassing, i.a., the regulation of the organisation and the jurisdiction of the courts of the Member State (the designation of the competent courts). Finally, it seems important to emphasise in this context that the rulings in Polish cases concerning the so-called crisis in the judiciary have a local effect and resonance, rather than one extending to the European Union, because the operative parts of the Court's rulings and the guidance contained in the statements of reasons relate, in the great majority of cases, to certain specific and singular elements in the Polish justice system (e.g., the National Council of the Judiciary, or the judicial appointment procedure) and so, as a matter of principle, cannot be extrapolated to other judicial systems in the EU; in that sense, the rulings do not contribute to the integration of the EU as a union of law but serve to resolve the Polish constitutional crisis, so far without success.

Since the great majority of cases concerning the establishment and organisation of justice in the Member States have been decided under the preliminary ruling procedure, then besides the motivation of the courts which asked the Court of Justice to clarify points of law relating to matters within the exclusive competence of a Member State, it is of the utmost importance to explain the reasons for which the Court has found that it has jurisdiction to answer the points of law referred to it.

Next, the paper discusses the principles, doctrines and rules of EU law which the Court applies as the criterion for reviewing national law governing the establishment and organisation of justice in an EU Member State. It does not assess whether the Court of Justice has applied the appropriate principles, doctrines and rules, whether its interpretation of them is correct, or whether the guidance given to the Member States in the statements of reasons for preliminary rulings as to the optimisation of national law is legitimate. It is true that literature has identified a federalising and activist perspective on the part of the Court regarding the exercise by the Member States of their exclusive competence in the area of justice, as well as a deficit of democratic legitimacy; although these are issues which may be relevant to the subject matter analysed below, even a brief explanation of them would go beyond the framework and purpose of this study.

The fundamental premise of this article is the proposition that the case-law of the Court of Justice, in cases concerning the organisation of justice by the Member

States within the framework of their exclusive competence, constitutes a form of interference in said exclusive competence which restricts its scope and subject matter.[2]

2. … although the organisation of justice falls within the (exclusive) competence of the Member States …[3]

It should be recalled at the outset that, under the first sentence of Article 5(2) TEU,[4] "[u]nder the principle of conferral, the Union shall act only within the limits of the competences conferred upon it by the Member States in the Treaties to attain the objectives set out therein." Under Article 13(2) TEU, in turn, "[e]ach institution shall act within the limits of the powers conferred on it in the Treaties, and in conformity with the procedures, conditions and objectives set out in them. The institutions shall practice mutual sincere cooperation."

The fundamental constitutional principle organising the competences of the Union is therefore the principle of conferral. It means, first, that "the Union has competence to act only in the areas and by the means expressly provided for in the Treaties; second, that all action by the Union must have a prior legal basis in the Treaties; […] fourth, that the Union has no general competence to act within the framework of the Treaties; fifth, that the Union has no competence to confer competences (*Kompetenz-Kompetenz*), because its competences derive from the Member States which have transferred part of their sovereign rights in specific areas; and sixth, that the competences not conferred on the Union are the exclusive competences of the Member States."[5] The principle of conferred (attributed) powers is regarded as a special characteristic of Union law.[6]

In the context under discussion, the principle of presumed Member State competence is of considerable importance. It means that competences not expressly conferred on the Union by the provisions of the Treaties (under the principle of attributed powers) are competences of the Member States. The basic function of that principle and of the principle derived from it (the requirement of an identifiable legal basis for Union action) is therefore to preserve the "institutional balance and division of competences between the Union and its Member States."[7] The principle

[2] An approach fundamentally different from that presented by L.D. Spieker, who appears to see a Member State's exclusive competence as constraining the Court's competence to interpret substantive EU law: L.D. Spieker, *Competence Confusions: Why the Vertical Division of Competences Cannot Constrain the Court's Interpretation of EU Law*, "European Constitutional Law Review" 2025, vol. 21, no. 4, pp. 641–684.

[3] The section headings are taken from the settled case-law of the Court of Justice; see, e.g., the judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 15 July 2021, *Commission* v *Poland* (Disciplinary regime for judges), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, paragraph 56.

[4] Treaty on European Union (consolidated version), OJ C 202, 7.6.2016, p. 13; hereinafter: TEU.

[5] A. Wróbel, *Podstawy prawne ochrony prawnej w prawie Unii Europejskiej*, in: *System Prawa Unii Europejskiej*, ed. A. Wróbel, vol. 5: *Ochrona prawna*, ed. N. Półtorak, Warsaw 2025, p. 164.

[6] Opinion 2/13 of the Court (Full Court) of 18 December 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, paragraph 165.

[7] S. de Vries, S. Prechal, H. van Eijken, *The Principle of Attributed Powers and the Scope of EU Law*, in: *The Eclipse of the Legality Principle in the European Union*, eds. L. Besselink, F. Pennings, S. Prechal, Kluwer Law International 2011, p. 214.

of attributed powers is functionally connected with the principle of the rule of law, to which it gives concrete expression in the context of limiting the power of the EU, i.a., by requiring a legitimate legal basis for the legal acts and instruments adopted by the Union.[8] As regards the protection of EU fundamental rights, recognised in the Charter of Fundamental Rights,[9] the principles of conferral and presumed Member State competence are reinforced by Article 51(2) of the Charter, under which: "[t]he Charter does not extend the field of application of Union law beyond the powers of the Union or establish any new power or task for the Union, or modify powers and tasks as defined in the Treaties."[10]

The principle of presumed Member State competence is nevertheless subject to limitations as a result of the case-law of the Court of Justice.[11] First, EU fundamental rights become a criterion for the judicial review of what were originally national measures of the Member States and thereby restrict, as "negative limits of competence (*negative Kompetenzgrenzen*),[12] the scope of the Member States' freedom of action. Second, the competences of the Member States are restricted by the expansive interpretation and application of the principle/value of the rule of law (Article 2 TEU). Third, the competences of the Member States in the field of justice are restricted by the second subparagraph of Article 19(1) TEU which imposes on the Member States an obligation of effective judicial protection in the fields covered by Union law. Those and other limitations on the principle of attributed powers, combined with the liberal interpretation of "the scope of the Treaties"[13] (of Union law), of "the fields covered by Union law,"[14] and of the situations in which the Member States "are implementing Union law"[15] by the Court of Justice result in the so-called *competence creep*, that is to say, in competences not conferred on the Union by the Treaties shifting from the competences of the Member States into the competences of the Union.[16] Consequently, the range of purely internal situations[17] which originally were not subject to the jurisdiction of the Court of Justice, is also

[8] See A. Arnull, *The Rule of Law in the European Union*, in: *Accountability and Legitimacy in the European Union*, eds. A. Arnull, D. Wincott, Oxford 2003, pp. 239, 246.

[9] Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 202, 7.6.2016, p. 389; hereinafter: the Charter.

[10] For a fuller account, see A. Wróbel, commentary on Article 51(2), marginals nos 65–75, in: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, ed. A. Wróbel, 2nd edition, Warsaw 2020.

[11] R. Kanitz, P. Steinberg, *Grenzenloses Gemeinschaftsrecht? Die Rechtsprechung des EuGH zu Grundfreiheiten, Unionsbürgerschaft und Grundrechten als Kompetenzproblem*, "Europarecht" 2003, vol. 38, issue 6, pp. 1013–1036.

[12] F.C. Mayer, *Die drei Dimensionen der europäischen Kompetenzdebatte*, ZaöRV 2001, vol. 61, p. 584 et seq.

[13] For example, Article 18 of the Treaty on the Functioning of the European Union (consolidated version), OJ C 202, 7.6.2016, p. 47.

[14] The second subparagraph of Article 19(1) TEU.

[15] The first sentence of Article 51(1) of the Charter.

[16] See, for example, S. Garben, *Competence Creep Revisited*, "Journal of Common Market Studies" 2017, pp. 1–18.

[17] For a fuller account of the concept, see, for example, S. Iglesias Sánchez, *Purely Internal Situations and the Limits of EU Law: A Consolidated Case Law or a Notion to be Abandoned?*, "European Constitutional Law Review" 2018, vol. 14, no. 1, pp. 7–36.

narrowing.[18] According to S. Prechal, a similar effect follows from the Member States being bound by the general principles of EU law when they apply or implement Union law, since it leads to a restriction of their national procedural autonomy on account of the requirements of equivalence and effectiveness.[19]

It follows from the principle of conferral that every legally binding act of an EU institution – and therefore a ruling of the Court of Justice as well – must be founded on a conferral of competence and thus have its basis in a specific or general Treaty provision. Identifying the appropriate legal basis is of key importance, because the legal basis determines the scope of the competence and the manner in which the EU exercises it, that is to say, the procedure to be followed in order to adopt the act in question and, frequently, the type of measure to be adopted. It should further be noted that the choice of the appropriate legal basis is of constitutional significance.[20] Failure to comply with the procedure provided for results in an infringement of the balance of competences between the EU institutions and/or between the Union and its Member States, while failure to observe the limits of competence flowing from a given legal basis is an infringement of the principle of conferral.[21]

These introductory observations should also note that EU law owes its existence to the transfer by the Member States of a part of their sovereignty. Since the European Union is a creation of the Member States, its competences ultimately derive from those States and are delegated to the EU institutions, which should act as agendas of common interest. As Theodore Konstadinides has aptly emphasised, ratification of the Treaties does not imply unconditional authority on the part of the Union or a complete devaluation of the rights anchored in national constitutionalism.[22]

It is evident that the Treaties do not confer on the Union any competence in the field of the organisation of justice and that, accordingly, under Article 5(2) TEU that competence belongs to the Member States of the European Union. It is not a competence shared with the Union but an exclusive competence of its Member States.

---

[18] According to the Opinion of Advocate General P. Mengozzi of 25 March 2010 in Case C-439/08, ECLI:EU:C:2010:166, point 36, footnote 5: "In that regard, it is possible to list at least four lines of case-law that coexist. As regards the first and oldest of these, the Court holds that the rules of the EC Treaty are not applicable to a situation which is confined in all respects within a single Member State […]. As regards the second line of case-law, the Court gives an answer ruling that the relevant European Union law does not preclude the national regulations at issue […]. According to the third line of case-law, the Court considers that it has no jurisdiction to answer the questions raised […]. According to the fourth line of case-law, the Court accepts the admissibility of questions referred for a preliminary ruling that are based on facts confined within a single Member State, in particular if the national law requires the national court to allow nationals of the Member State of that court to enjoy the same rights as those which those nationals would derive from European Union law in the same situation […]".

[19] S. Prechal, *Competence Creep and General Principles of Law*, "Review of European and Administrative Law" 2010, vol. 3, no. 1, p. 13: "[…] general principles bring about additional requirements which narrow down, in different degrees and different modalities, the principle of national procedural autonomy. As such they structure further the scope for manoeuvre that was left to the Member States."

[20] Opinion 2/00 of the Court of 6 December 2001 (Cartagena Protocol), paragraph 5.

[21] K.S.C. Bradley, *Power and Procedures in the EU Constitution: Legal Bases and the Court*, in: *The Evolution of EU Law*, eds. P. Craig, G. de Búrca, Oxford University Press 2011, p. 86.

[22] T. Konstadinides, *The Competences of the Union*, in: *Oxford Principles of European Union Law. Volume I: The European Union Legal Order*, eds. R. Schütze, T. Tridimas, Oxford 2018, p. 214.

Non-conferral of any competence in the field of the organisation of justice on the Union would mean that none of the EU institutions have the power to regulate that field by adopting legally binding or non-binding instruments, or the power to review the forms and manner in which the EU Member States exercise that exclusive competence.[23]

The Republic of Poland, which is the addressee of the majority of the rulings of the Court of Justice concerning the exercise of exclusive competence in the field of the organisation of justice, not only has not conferred on the Union any competence in that field but also could not validly effect such a transfer, on account of constitutional obstacles. It must be recalled in this context that, until 2015, "the justice system" was categorised in the case-law of the Constitutional Court as one of the competences of the State "constituting the essence of sovereignty" which may not be conferred on an international organisation, including the European Union. As the Constitutional Court stated in its judgment in the case concerning the Treaty of Lisbon: "The principle of protection of the state's sovereignty in the process of European integration requires respecting, during that process, the constitutional limits within which competences may be conferred, set by limiting the conferral only to certain matters, and thus striking the proper balance between the conferred competences and the retained ones; the balance entails that, with respect to competences constituting the essence of sovereignty (including, in particular, the enactment constitutional rules and the control of observance thereof, the justice system, the power over the state's own territory, armed forces and the forces guaranteeing security and public order), the deciding powers are vested in the relevant authorities of the Republic of Poland. Giving concrete expression to this principle consists in excluding 'the universal nature' of the conferral of competences, in prohibiting the conferral of 'the most vital competences in their entirety' […] and, moreover, in making the conferral of competences contingent upon the observance of a special procedure specified in Article 90 of the Constitution."[24]

As a result, neither EU constitutionalism nor (especially) national constitutionalism authorises the Union or its institutions to regulate the organisation of the judiciary in a Member State, which is a matter for the exclusive competence of the Member State; neither authorises the Union and its institutions to review the exercise of that competence by the Member States (the prohibition of interference).

Meanwhile, the Court of Justice and other EU institutions, including the Commission and the European Parliament, appear to interpret Article 5(2) TEU in the spirit of federalism, taking the view that, although the organisation of justice in the EU Member States falls within the competence of those States, in exercising that competence, the Member States are required to comply with Union law. Of the greatest importance in this respect is the position of the Court of Justice which

[23] J. Wouters, H. Cuyckens, T. Ramopoulos, *The European Union: A Federation in All but Name*, in: *Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems*, eds. D. Halberstam, M. Reimann, Springer 2014, p. 200.

[24] Judgment of the Constitutional Court of 24 November 2010, K 32/09, OTK ZU-A 2010, no. 9, item 108, Legalis no. 265512, point 2.1.

consistently states in its settled case-law that, although it is true that the organisation of justice in the Member States falls within the competence of those Member States, the fact remains that, when exercising that competence, the Member States are required to comply with their obligations deriving from EU law and, that that may be the case, in particular, as regards national rules relating to the adoption of decisions appointing judges and, where applicable, rules relating to the judicial review that applies in the context of such appointment procedures.[25] Review of "compliance by the Member States with their obligations deriving from EU law" in the exercise of their exclusive competence consequently falls to the Court of Justice. It is very important to emphasise at this point that that "requirement for the EU Member States to comply with their obligations deriving from EU law" is the fundamental argument justifying the Court's finding that it has jurisdiction to examine a question referred for a preliminary ruling by a national court concerning legal regulations and situations which have arisen in an EU Member State as a result of that Member State's exercise of the exclusive competence in question. What is more, it is by means of that formula that the Court finds that it has jurisdiction to review and assess whether, in exercising its exclusive competence in the field of the organisation of the judiciary, a Member State has complied with "the obligations deriving from EU law." Leaving aside the rhetoric employed by the Court of Justice in formulating its answers to questions referred for a preliminary ruling, that formula "legitimises" the Court in reviewing the compatibility of the given national rules with those provisions of the Treaty[26] which, in the Court's view, lay down specific or general obligations of the Member State that are relevant to the organisation of justice therein.

It should be noted that the provisions of the Treaties do not lay down any obligation for the Member States to organise justice in a particular way, which is consistent with the constitutional principle of the exclusive competence of the Member States in that field. In other words, the Treaties do not authorise the Union and its institutions to interfere in spheres covered by the exclusive competences of a Member State. The Court appears, however, to take the view that the prohibition of interference is not absolute and that, accordingly, interference through its case-law in those spheres is permissible and justified by particular considerations of a constitutional nature, reflected in the provisions of the Treaties, the Charter of Fundamental Rights and in "judge-made" doctrines, such as the direct effect and applicability of EU law, the primacy of EU law

[25] Judgments of the Court of Justice: (Grand Chamber) of 6 October 2021, *W.Ż.* (Chamber of Extraordinary Control and Public Affairs of the Supreme Court – Appointment), C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798, paragraph 75 and the case-law cited; (Grand Chamber) of 22 March 2022, *Prokurator Generalny* (Disciplinary Chamber of the Supreme Court – Appointment), C-508/19, ECLI:EU:C:2022:201, paragraph 56; of 6 March 2025, *D.K.* (Withdrawal of cases from a judge), C-647/21 and C-648/21, ECLI:EU:C:2025:143, paragraph 42; and of 24 March 2026, *MJ* v *AA*, C-521/21, ECLI:EU:C:2026:242, paragraph 28.

[26] The review of Member States' compliance with the requirements arising from Article 2 and the second subparagraph of Article 19(1) TEU falls fully within the jurisdiction of the Court of Justice; judgment of the Court of Justice (Full Court) of 16 February 2022, *Hungary* v *European Parliament and Council of the European Union*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, paragraph 161; judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 5 June 2023, *Commission* v *Poland* (Independence and private life of judges), C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, paragraph 62.

and the interpretation of national law in conformity with EU law. In order to justify that interference, the Court activates such Treaty provisions as the second subparagraph of Article 19(1) TEU (the principle of effective judicial protection), Article 2 TEU (the value of the rule of law) and Article 47 of the Charter of Fundamental Rights.

3. … when exercising that competence, the Member States are required to comply with their obligations deriving from EU law …

Article 19 TEU, as a provision of the Treaty legitimising the jurisdiction of the Court of Justice and its interference in a Member State's exclusive competence to organise justice, is undoubtedly of fundamental importance for the establishment and functioning of judicial legal protection in the European Union. As a provision on institutions and tasks, it (1) determines the task (the second sentence of the first subparagraph of paragraph 1), the organisation (the first subparagraph of paragraph 1 and paragraph 2) and the jurisdiction (paragraph 3) of the Court of Justice of the European Union; and (2) requires the EU Member States to provide remedies sufficient to ensure effective legal protection in the fields covered by Union law (the second subparagraph of paragraph 1). In the context of interest here, it should be pointed out that the second subparagraph of Article 19(1) TEU does indeed lay down an obligation on a Member State to ensure effective legal protection by adopting appropriate legal arrangements and applying them in practice. Nevertheless, the obligation in question is limited as to its subject matter in a somewhat twofold way, since it concerns the provision by the Member State of "remedies sufficient" for that purpose and only "in the fields covered by Union law". A literal reading of that provision leads to the conclusion that the "remedies sufficient" are to be understood as measures of a procedural nature (means of appeal, means of challenge), while "the fields covered by Union law" are the fields falling within the competence of the Union in the broad sense. This would mean that the obligation in question does not concern the organisation of justice in the Member States, because a court is not a "remedy sufficient" within the meaning of that provision[27] and a Member State's exclusive competence in the field of the organisation of the national justice system does not fall within a field covered by Union law.

Yet the second subparagraph of Article 19(1) TEU is interpreted as justifying the jurisdiction and competence of the Court of Justice to review the organisation of the judiciary in the Member States of the European Union.[28] The Court fundamentally de-

[27] See, however, A. Östlund, *Effective Judicial Protection – to what effect and at whose service?*, "European Law Review" 2022, vol. 47, no. 2, p. 183; Östlund has pointed out that, although there was initially uncertainty as to whether Article 19(1) TEU requires "only" that remedies be provided, it has been clarified that the system of mutual trust requires the Member States to ensure that questions of EU law are examined by a judicial system which is governed by the principle of the rule of law and is presumed to fully meet the requirements of Article 47 of the Charter.

[28] M. Bonelli, M. Claes, *Judicial Serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary: ECJ 27 February 2018, Case C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, "European Constitutional Law Review" 2018, vol. 14, no. 3, pp. 622–623; L. Pech, S. Platon, *Judicial Independence under Threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case*, "Common Market Law Review" 2018, vol. 55, no. 6, pp. 1827 and 1838.

parts from a substantive understanding of the expression "field of Union law" and takes the view that that provision is intended to apply to any judge, court or tribunal which can rule on questions concerning the application or interpretation of EU law and which therefore fall within the fields covered by that law within the meaning of that provision.[29] As a result, the mere fact of being a court or tribunal with jurisdiction to potentially rule on the application or interpretation of Union law is sufficient to fall within the material scope of Article 19 TEU.[30] The material scope of the second subparagraph of Article 19(1) TEU is interpreted broadly and, in Michal Bobek's view, "captures any and all national rules and practices that may have a negative impact on the obligation of Member States to set up effective remedies, including the independence and impartiality of those judicial systems. Moreover, the scope of the second subparagraph of Article 19(1) TEU does not appear to possess any internal, quantitative limits. There is no de minimis rule. Thus, there is neither an area-based, nor a seriousness-based exclusion. Anything and everything, however insignificant the matter, be it national judicial organisation, procedure, or practice, potentially falls within Article 19(1) TEU."[31] Matteo Bonelli and Monica Claes, for their part, have expressed the view that "[t]his new sphere of EU law seems to be a 'functional' rather than a traditional 'substantive' one: the key factor for falling under the jurisdiction of the Court is not whether the circumstances of the case touch upon matters regulated by Union law, but the function of national courts as part of the European judiciary. A link with a 'substantive rule of EU law' is thus still required, but it can be more indirect; it is sufficient for the relevant court to 'potentially' apply or interpret EU law."[32] It thus follows from the above interpretation of the second subparagraph of Article 19(1) TEU that a field covered by Union law within the meaning of that provision is every domain of a Member State's judiciary – not only the substantive one, but also the organisational, institutional and functional ones, without limit[33] – since every national court potentially applies and interprets Union law, and the existence of that loose connection with Union law does not have to be demonstrated in the given case. It is enough that the national rules relate to a court of the Member State concerned.[34]

[29] See, to that effect, judgments of the Court of Justice: (Grand Chamber) of 27 February 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, paragraphs 32–40; (Grand Chamber) of 26 March 2020, *Miasto Łowicz and Prokurator Generalny*, C-558/18 and C-563/18, ECLI:EU:C:2020:234, paragraph 34; (Grand Chamber) of 25 February 2025, *Sąd Rejonowy w Białymstoku and Adoreikė*, C-146/23 and C-374/23, ECLI:EU:C:2025:109, paragraph 34 and the case-law cited.

[30] M. Bonelli, M. Claes, *op. cit.*, *passim*.

[31] Opinion of Advocate General M. Bobek of 23 September 2020, C-83/19, C-127/19 and C-195/19, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România" and Others*, ECLI:EU:C:2020:746, point 208.

[32] M. Bonelli, M. Claes, *op. cit.*, p. 631.

[33] See the judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 18 May 2021, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 and C-397/19, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România" and Others*, ECLI:EU:C:2021:393, paragraphs 192–193: "As regards the material scope of the second subparagraph of Article 19(1) TEU, that provision refers to the 'fields covered by Union law', irrespective of whether the Member States are implementing Union law within the meaning of Article 51(1) of the Charter […]. National legislation, such as that at issue in the main proceedings, applies to the judiciary as a whole and, therefore, to the ordinary courts which are called upon, in that capacity, to rule on questions relating to the application or interpretation of EU law."

[34] A. Wróbel, *Podstawy prawne ochrony prawnej…*, pp. 170–171.

The expansive interpretation of the second subparagraph of Article 19(1) TEU by the Court of Justice may be seen as a gradual centralisation of effective judicial protection. In particular, it has been argued in literature that "the Court's reasoning in *ASJP* [*Associação Sindical dos Juízes Portugueses*] places the entire national court organization under the scope of EU law, even in cases without a material link to EU law. […] the expansive reading of Art. 19(1)(2) TEU moves the horizontal, decentralized system of judicial protection under EU law towards a more vertical, centralized relationship between the EU and national courts. The duty of the Member States to guarantee that their system of court organization meets the requirements of Art. 19(1)(2) TEU strengthens the idea that national law exists not parallel to but within the confines of EU law. However, the external boundaries of this Treaty provision remain unclear."[35] It may also be argued that that interpretation of the second subparagraph of Article 19(1) TEU disproportionately restricts, or indeed makes impossible, the autonomous exercise by the Member States of their competence in the field of the organisation of justice, through the construction, in case-law, of EU standards binding on the Member States when they exercise that competence and through the subjection of the relevant national rules and practices to centralised judicial review exercised by the Court of Justice. What is more, account must also be taken of the fact that, in the practice of the EU institutions, judge-made standards of judicial protection in an EU Member State in matters not governed by EU law frequently take the form of legally binding acts, such as directives.

As regards the ontological status of the second subparagraph of Article 19(1) TEU, the Court of Justice has explained that that provision establishes the principle of effective judicial protection which constitutes a general principle of Union law, and that it produces direct effect. However, both the content of the principle of effective judicial protection referred to in that provision and the capacity of that provision to produce direct effect are not inherent in its content and structure, but are reconstructed by the Court from the content and structure of Article 47 of the Charter of Fundamental Rights.[36] In its judgment of 3 July 2025 in Joined Cases C-646/23 *[Lita]* and C-661/23 *[Jeszek]*,[37] the Court, addressing the latter question, held that "[t]he second subparagraph of Article 19(1) TEU, interpreted in the light of Article 47 of the Charter, which imposes on the Member States a clear and precise obligation as to the result to be achieved and which is not subject to any conditions, in particular as regards the independence and impartiality of the courts called upon to interpret and apply EU law and the requirement that those courts must

[35] A. Mickonytė, *Effects of the Rule-of-Law Crisis in the EU: Towards Centralization of the EU System of Judicial Protection*, ZaöRV 2019, vol. 79, pp. 816, 820–821.

[36] Article 47 of the Charter should in the Court's view be duly taken into consideration for the purposes of interpreting the second subparagraph of Article 19(1) TEU: judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 2 March 2021, *A.B. and Others* (Appointment of judges to the Supreme Court – Actions), C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153, paragraph 143; the above-mentioned judgment of the Court of Justice of 25 February 2025, *Sąd Rejonowy w Białymstoku and Adoreikė*, C-146/23 and C-374/23, paragraph 43 and the case-law cited.

[37] Judgment of the Court of Justice of 3 July 2025, *[Lita and Jeszek]*, C-646/23 and C-661/23, ECLI:EU:C:2025:519.

be previously established by law, has direct effect which means that any provision, case-law or national practice contrary to those provisions of EU law, as interpreted by the Court, must be disapplied."[38]

In its settled case-law, the Court takes the view that, when exercising their competence in the field of the organisation of justice, the Member States are required to comply with their obligations deriving not only from Article 19 TEU but also from Article 2 TEU.[39] In particular, they are required in that regard to respect the value of the rule of law expressed in Article 2 TEU. That issue is highly contentious in the literature; it should nevertheless be accepted that the Court treats as a source of a Member State's obligations, in the exercise of the exclusive competence in question, a Treaty provision which cannot serve as the basis for constructing obligations of a Member State in the field of the organisation of justice, or at least cannot serve as an independent basis for such obligations. It must be pointed out above all that, in theory, every element making up the status, nature, content, objectives, addressees, applicability, etc., of that provision is a matter of controversy and dispute. First, it must be emphasised once again that Article 2 TEU cannot be treated as an independent basis for constructing any obligations of a Member State in the exercise of its exclusive competence in the field of the organisation of justice; that provision and the value of the rule of law expressed in it appear in the statements of reasons of the Court's judgments essentially in connection with the second subparagraph of Article 19(1) TEU, either in a relationship of concretisation (the second subparagraph of Article 19(1) TEU gives concrete expression to Article 2 TEU)[40] or in a relationship of conjunction (the obligation to comply with the obligations deriving from Article 2 and the second subparagraph of Article 19(1) TEU[41]). Moreover, contrary to the generally accepted view, the addressee of Article 2 TEU is not the Member States of the Union but the European Union, as an international organisation,[42] which, *verba*

[38] Ibid., paragraph 84. Similarly, the above-mentioned judgment of the Court of Justice of 6 March 2025, *D.K.*, C-647/21 and C-648/21, paragraph 90 and the case-law cited.

[39] The above-mentioned judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 15 July 2021, *Commission* v *Poland*, C-791/19, paragraphs 56, 60–62 and 95 and the case-law cited; judgment of the Court of Justice of 22 February 2022, *RS* (Effect of the decisions of a constitutional court), C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99, paragraph 38 and the case-law cited; the above-mentioned judgment of the Court of Justice of 5 June 2023, *Commission* v *Poland*, C-204/21, paragraph 63.

[40] Order of the Court of Justice of 8 April 2020, *Commission* v *Poland*, C-791/19 R, ECLI:EU:C:2020:277, according to which: "Article 19 TEU, which gives concrete expression to the value of the rule of law affirmed in Article 2 TEU, entrusts the responsibility for ensuring the full application of EU law in all Member States and judicial protection of the rights of individuals under that law to national courts and tribunals and to the Court of Justice" (paragraph 32). See also the judgment of the Court of Justice of 24 June 2019, *Commission* v *Poland* (Independence of the Supreme Court), C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, paragraph 47.

[41] The above-mentioned judgment of the Court of Justice of 5 June 2023, *Commission* v *Poland*, C-204/21, paragraph 62.

[42] The Court of Justice takes a different view, holding that respect for the values rests both on the Union and on the Member States; see judgments of the Court of Justice: (Grand Chamber) of 26 March 2020, *Simpson* v *Council of the European Union* and *HG* v *European Commission* (Review), C-542/18 RX-II and C-543/18 RX-II, ECLI:EU:C:2020:232, paragraph 71; (Grand Chamber) of 29 March 2022, *Getin Noble Bank*, C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235, paragraph 94; (Grand Chamber) of 29 July 2024, *Valančius*, C-119/23, ECLI:EU:C:2024:653, paragraphs 46 and 47; and also (Grand Chamber) of 18 December 2025, *Commission* v *Poland*, C-448/23, ECLI:EU:C:2025:975.

legis, "is founded on the values […] [which] are common to the Member States." The fact that those values are common to the Member States does not mean that they are binding on them; that expression merely indicates the source and genesis of those values, derived from the constitutional values on which the Member States are founded. That provision is not a homogeneity clause either, the purpose of which would be to govern the relationship between the Union and the Member States. As mentioned above, the original purpose of that provision is the value-based constitutionalisation of the Union as an international organisation and of its legal order as an autonomous legal order with a view to progressively eliminating deficits in respect for human rights, democracy and the rule of law. That provision certainly does not express the supremacy of the European constitutional legal order over the constitutions of the Member States.[43] The principle of the supremacy of EU law over the constitutions of the Member States is nevertheless used by the Court where an infringement of the second subparagraph of Article 19(1) TEU by a Member State of the Union is found. According to settled case-law, "in the event of an established infringement of the second subparagraph of Article 19(1) TEU [and of Article 2 TEU – *author's note*], the principle of primacy of EU law requires national courts called upon, within the exercise of their jurisdiction, to apply EU law, to disapply, of their own motion, national provisions which are contrary to the second subparagraph of Article 19(1) TEU, whether they are of legislative or constitutional origin, and it is not necessary for those courts to request or await the prior setting aside of those provisions by legislative or other constitutional means."[44]

Doctrine endeavours to operationalise Article 2 TEU and the values recognised therein as being amenable to direct application by the courts and tribunals and as constituting a source of obligations of the Member States in the field of the organisation of justice.[45] Yet the ontological status of the values listed in Article 2 TEU varies. Above all, some of those values correspond to structural principles of Union law, such as the value of the rule of law; others have the status of fundamental rights, such as the right to non-discrimination of men and women; while others still, such as pluralism, are neither principles nor rights. The assumption can therefore be that the values which correspond to general principles of Union law have been given concrete expression or have been developed in those principles (principles as the concretisation of values) or in the case-law of the Court of Justice. The values which do not have the status of principles of law, in turn, serve as interpretative guidelines for the provisions of Union law and set the directions in which the EU legal order is to develop.[46]

---

[43] To the contrary, S. Mangiameli, commentary on Article 2, in: *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, eds. H.J. Blanke, S. Mangiameli, Springer 2013, p. 143.

[44] The above-mentioned judgment of the Court of Justice of 18 December 2025, *Commission* v *Poland*, C-448/23, paragraph 115 and the case-law cited. See also the above-mentioned judgments of the Court of Justice: of 18 May 2021, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România" and Others*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 and C-397/19, paragraph 251; of 22 February 2022, *RS*, C-430/21, paragraph 53.

[45] L.D. Spieker, *EU Values Before the Court of Justice. Foundations, Potential, Risks*, Oxford 2023, pp. 69–107.

[46] M. Klamert, D. Kochenov, commentary on Article 2, in: *Commentary on the EU Treaties and the Charter*, eds. M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin, Oxford 2023, pp. 25–26.

As regards the values recognised in Article 2 TEU, the Court has confirmed that "Article 2 TEU is not merely a statement of policy guidelines or intentions, but contains values which […] are an integral part of the very identity of the European Union as a common legal order, values which are given concrete expression in principles containing legally binding obligations for the Member States."[47] The Court has thereby acknowledged that the source of the Member States' obligations in the field of the organisation of justice in Poland is not the values listed in Article 2 TEU but the general principles of Union law which give concrete expression to those values, in particular the EU principle of effective judicial protection expressed in the second subparagraph of Article 19(1) TEU which gives concrete expression to the value of the rule of law. Consequently, the values recognised in Article 2 TEU, and the value of the rule of law in particular, are not an independent legal basis on which the Court of Justice may construct obligations legally binding on the Member States and cannot constitute the sole criterion the for judicial review of national rules and practices in the exercise of the exclusive competence of the Member States in the field of the organisation of justice.[48] By linking Article 2 TEU with the second subparagraph of Article 19(1) TEU, the Court has been able, through mutual reinforcement, to create normative content that is more than the sum of the individual provisions. As Benedikt Riedl has pointed out, Article 2 TEU thereby becomes concrete and directly applicable, while the substantive scope of application of Article 19 TEU is extended. In this way, the Court of Justice actively creates a normative framework which makes it possible to compel the Member States, directly and independently of any regulatory competence, to respect common European values.[49]

As mentioned above, in interpreting the second subparagraph of Article 19(1) TEU, the Court takes account of Article 47 of the Charter of Fundamental Rights,[50] and thus, in reviewing national rules concerning the organisation of justice, it combines the discourse of competence with the discourse of fundamental rights. The discourse of fundamental rights in the European Union cannot, however, ignore the context of competence, because the provisions of the Charter apply "to the Member States only when they are implementing Union law" (Article 51(1) of the Charter).

---

[47] The above-mentioned judgments of the Court of Justice: of 16 February 2022, *Hungary* v *European Parliament and Council of the European Union*, C-156/21, paragraphs 126, 127 and 232; of 5 June 2023, *Commission* v *Poland*, C-204/21, paragraphs 67 and 68; and of 18 December 2025, *Commission* v *Poland*, C-448/23, paragraph 177.

[48] For a fuller account, see A. Wróbel, *Axiological Turn in European Constitutionalism?*, "Polish Yearbook of International Law" 2024, no. 44, pp. 203–234. See the judgment of the Court of Justice (Full Court) of 21 April 2026, *Commission* v *Hungary*, C-769/22, ECLI:EU:C:2026:326, paragraph 536, in which the Court of Justice held that "the values enshrined in Article 2 TEU are, per se, legally binding, as a result of which there is an obligation, for the Member States and institutions of the Union, to respect, maintain and promote those values."

[49] B. Riedl, *Werteoperationalisierung und gemeinsame Verfassungsüberlieferungen*, "Europarecht" 2025, vol. 60, issue 3, p. 181.

[50] Article 47 of the Charter should, in the Court's view, be duly taken into consideration for the purposes of interpreting the second subparagraph of Article 19(1) TEU; see, to that effect, the above-mentioned judgments of the Court of Justice: of 29 March 2022, *Getin Noble Bank*, C-132/20, paragraph 89; and of 5 June 2023, *Commission* v *Poland*, C-204/21, paragraph 69 and the case-law cited.

There is no doubt that the exercise by the EU Member States of exclusive competences in the field of the organisation of justice is not an implementation of Union law within the meaning of Article 51(1) of the Charter, and therefore the fundamental right in question, being outside a situation governed by Union law, does not apply.[51] How and in what situations the Court engages Article 47 of the Charter as an element of the legal toolkit serving to justify its jurisdiction and review of the national rules in the field of the organisation of justice, which falls within the exclusive competences of a Member State, must therefore be clarified.

First of all, it should be noted that in cases concerning a Member State's exercise of its exclusive competence in the field of the organisation of justice, the Court of Justice applies Article 47 of the Charter in two configurations: (1) as a self-standing criterion of review applicable in the case; and (2) as a provision applicable in conjunction with the second subparagraph of Article 19(1) TEU and/or Article 2 TEU. The former, in cases covered by the exclusive competence of a Member State, appears *prima facie* to infringe Article 51(1) of the Charter, which makes a Member State being bound by the provisions of the Charter conditional on "the Member State[…] implementing Union law" within the meaning of that provision. It is obvious that in exercising its exclusive competence in the field of the organisation of justice, a Member State is not implementing Union law within the meaning of that provision and is therefore not bound in that respect by Article 47 of the Charter. Notwithstanding that limitation, the Court of Justice sometimes finds that Article 47 of the Charter applies in cases in which a Member State has exercised its exclusive competence in the field of the organisation of justice. The Court's reasoning in this regard is nevertheless open to doubt, as illustrated by the statement of reasons for the judgment in *MJ* v *AA*, C-521/21. In that case, the referring court sought clarification from the Court of Justice on a series of questions referred for a preliminary ruling concerning, i.a., the appointment of judges, the composition of the court and tribunal established by law – questions relating, therefore, plainly to the organisation of justice – and their assessment as to whether they met the requirements flowing from the second subparagraph of Article 19(1) TEU read in conjunction with Article 47 of the Charter. The Court held, however, "first, that the questions referred concern, in essence, the interpretation of the principle of independence and impartiality of courts and tribunals, as laid down in the second subparagraph of Article 19(1) TEU and in Article 47 of the Charter and, second, that, […] the case which gave rise to the application for recusal at issue in the main proceedings concerns, inter alia, the Polish legislation transposing Directive 2011/7. Therefore, the dispute in the main proceedings comes within the scope of the second subparagraph of Article 19(1) TEU as well as within that of Article 47 of the Charter."[52] Yet the referring court's doubts did not concern any questions of law connected with the provisions of Polish law transposing

[51] Judgment of the Court of Justice of 14 November 2024, *S.* (Modification of the formation of the court), C-197/23, ECLI:EU:C:2024:956, paragraph 37 and the case-law cited.

[52] The above-mentioned judgment of the Court of Justice of 24 March 2026, *MJ* v *AA*, C-521/21, paragraph 38.

Directive 2011/7; they related to the provisions of Polish law concerning the appointment of judges of the ordinary courts and the judicial review of the procedure for those appointments – provisions laid down within the framework of the exclusive competences of Poland. Incidentally, the answer given to the question referred does not relate in any respect either to the transposition of that directive or to the question of the independence of the courts and of judges; it relates to the procedure for appointing judges and to the judicial review of the appointment.

Article 47 of the Charter is most often invoked by the Court as in conjunction with the second subparagraph of Article 19(1) TEU. That conjunction consists in the fact that either the principle of effective protection expressed in the latter is given concrete expression, made more precise and confirmed by the former,[53] or that the latter is interpreted in the light of the former.[54] In both these configurations, Article 47 of the Charter is taken into account by the Court in reconstructing the content of the second subparagraph of Article 19(1) TEU.[55] The Court does not, however, give reasons for taking Article 47 of the Charter into account in situations in which that provision cannot apply, that is to say, in situations covered by the exclusive competence of a Member State. It should further be pointed out that the Court does not pay due attention to the differences in the structure and nature of the two provisions. The second subparagraph of Article 19(1) TEU expresses a general principle of Union law requiring the Member States to provide remedies sufficient in the fields covered by Union law, whereas Article 47 of the Charter confers on individuals, directly, a fundamental right (structured as a public subjective right) to an effective remedy before a tribunal. That distinction has far-reaching consequences, including under the Charter. According to Advocate General Pedro Cruz Villalón, "'principles' contain obligations upon the public authorities, thus contrasting with 'rights', whose purpose is the protection of directly defined individual legal situations, though the specific expression of 'principles' at lower levels of the legal order is also possible. Public authorities must respect the individual legal situation guaranteed by 'rights', but in the case of a 'principle' the obligation is much more general:

[53] According to the settled case-law, the principle of effective judicial protection referred to in the second subparagraph of Article 19(1) TEU is a general principle of EU law stemming from the constitutional traditions common to the Member States, which has been enshrined in Articles 6 and 13 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and is now reaffirmed in Article 47 of the Charter: judgments of the Court of Justice: (Grand Chamber) of 21 December 2021, *Euro Box Promotion and Others* (Criminal proceedings against PM and Others), C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 and C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034, paragraph 219 and the case-law cited; of 11 May 2023, *Inspecția Judiciară*, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391, paragraph 40; and of 8 May 2024, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România" and Others* (Associations of judges), C-53/23, ECLI:EU:C:2024:388, paragraph 35.

[54] The above-mentioned judgment of the Court of Justice of 6 March 2025, *D.K.*, C-647/21 and C-648/21, paragraph 90 and the case-law cited.

[55] "[…] since the second subparagraph of Article 19(1) TEU requires all Member States to establish such legal remedies as are necessary to ensure effective judicial protection in the fields covered by EU law, in particular within the meaning of Article 47 of the Charter, that provision must be duly taken into account for the purposes of interpreting the second subparagraph of Article 19(1) TEU" – the above-mentioned judgment of the Court of Justice of 3 July 2025, *[Lita and Jeszek]*, C-646/23 and C-661/23, paragraph 54 and the case-law cited.

its wording determines not an individual legal situation, but general matters and ones which govern the actions of all public authorities. In other words, the public authorities, and in particular the legislature, are called upon to promote and transform the 'principle' into a judicially cognisable reality, while at all times respecting the objective framework (the subject-matter) and its purposive nature (the results) as determined by the wording of the Charter establishing the 'principle'."[56]

The reasoning based on Article 2 TEU, the second subparagraph of Article 19(1) TEU and Article 47 of the Charter – or, more precisely, on the value (of the rule of law), the principle of effective judicial protection and the fundamental right to an effective remedy – is reinforced by the Court by means of one of the most restrictive and rigorous judge-made doctrines, namely the doctrine of the pre-eminence of EU law over the law of the Member States, also known as the principle of primacy. It should be recalled that it requires all Member State bodies to give full effect to the various EU provisions, and the law of the Member States may not undermine the effect accorded to those various provisions in the territory of those States.[57] It follows from the case-law of the Court of Justice in the "rule-of-law" cases that the doctrine of pre-eminence applies to a Member State's rules concerning the organisation of justice laid down within the framework of the exclusive competences enjoyed by that State. As a result, the Member State's rules in question must be compatible with the second subparagraph of Article 19(1) TEU interpreted in the light of Article 47 of the Charter. As the Court held in the above-mentioned judgment of 3 July 2025, *[Lita and Jeszek]*, "[t]he second subparagraph of Article 19(1) TEU, interpreted in the light of Article 47 of the Charter, which imposes on the Member States a clear and precise obligation as to the result to be achieved and which is not subject to any conditions, in particular as regards the independence and impartiality of the courts called upon to interpret and apply EU law and the requirement that those courts must be previously established by law, has direct effect".[58] In the Court's assessment, "the primacy and direct effect of the second subparagraph of Article 19(1) TEU require the referring court to disapply national legislation which, contrary to that provision, requires the early retirement of the single judge sitting on it. That court must also be able to continue, in the same composition, to examine the proceedings before it on the date of the retirement of that judge, who must therefore be reinstated in his duties, the judicial bodies competent to determine and amend the composition of the national court being required to ensure that reinstatement."[59] The Court has once again disregarded

---

[56] Opinion of Advocate General P. Cruz Villalón of 18 July 2013, *Association de médiation sociale* v *Union locale des syndicats CGT and Others*, C-176/12, ECLI:EU:C:2013:491, point 50.

[57] Judgment of the Court of Justice of 19 November 2019, *A.K. and Others* (Independence of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court), C-585/18, C-624/18 and C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, paragraphs 157–158; the above-mentioned judgment of the Court of Justice of 6 March 2025, *D.K.*, C-647/21 and C-648/21, paragraph 88 and the case-law cited.

[58] The above-mentioned judgment of the Court of Justice of 3 July 2025, *[Lita and Jeszek]*, C-646/23 and C-661/23, paragraph 84.

[59] Ibid., paragraph 88. By analogy, see the judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 13 July 2023, *YP and Others* (Lifting of a judge's immunity and his or her suspension from duties), C-615/20 and C-671/20, ECLI:EU:C:2023:562, paragraph 72; and the above-mentioned judgment of the Court of Justice of 6 March 2025, *D.K.*, C-647/21 and C-648/21, paragraph 95.

the constitutional principle of conferral and extended the application of the principle of primacy to areas covered by the exclusive competence of a Member State in the field of the organisation of justice.

4. Concluding remarks

The foregoing considerations show that the Court of Justice reserves the right to review compliance by the Member States exercising their exclusive competence in the field of the organisation of justice with the obligations arising from Article 2 and the second subparagraph of Article 19(1) TEU and from Article 47 of the Charter of Fundamental Rights. What is more, the Court derives from those provisions specific obligations which must be complied with by the Member States in the exercise of that competence, that is to say, in enacting the relevant legal rules and in applying them. The standard thus determined, binding the Member States, undoubtedly restricts at the very least their exercise of their exclusive competences in the field of the organisation of justice and at the same time replaces the national constitutional standards which bound the States in regulating the organisation of justice. Those EU standards are indeed determined through case-law; however, having regard to the legally binding nature of the rulings of the Court of Justice for a Member State and to the unconditional readiness of the current political authorities in Poland to implement those rulings strictly, one may accept that the interference of the Court of Justice, through its case-law, in the exercise of the exclusive competence in question, does not differ in essence from legislative interference by the EU institutions in said competence – all the more so because the case-law of the Court of Justice frequently provides the inspiration for the EU institutions to undertake corresponding legislative initiatives.

Bibliography

Arnull A., *The Rule of Law in the European Union*, in: *Accountability and Legitimacy in the European Union*, eds. A. Arnull, D. Wincott, Oxford 2003

Bonelli M., Claes M., *Judicial Serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary: ECJ 27 February 2018, Case C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, "European Constitutional Law Review" 2018, vol. 14, no. 3

Bradley K.S.C., *Power and Procedures in the EU Constitution: Legal Bases and the Court*, in: *The Evolution of EU Law*, eds. P. Craig, G. de Búrca, Oxford University Press 2011

Garben S., *Competence Creep Revisited*, "Journal of Common Market Studies" 2017

Iglesias Sánchez S., *Purely Internal Situations and the Limits of EU Law: A Consolidated Case Law or a Notion to be Abandoned?*, "European Constitutional Law Review" 2018, vol. 14, no. 1

Kanitz R., Steinberg P., *Grenzenloses Gemeinschaftsrecht? Die Rechtsprechung des EuGH zu Grundfreiheiten, Unionsbürgerschaft und Grundrechten als Kompetenzproblem*, "Europarecht" 2003, vol. 38, issue 6

M. Klamert, D. Kochenov, komentarz do art. 2, w: *Commentary on the EU Treaties and the Charter*, red. M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin, Oxford 2023

Konstadinides T., *The Competences of the Union*, in: *Oxford Principles of European Union Law. Volume I: The European Union Legal Order*, eds. R. Schütze, T. Tridimas, Oxford 2018

Mayer F.C., *Die drei Dimensionen der europäischen Kompetenzdebatte*, "Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht" [ZaöRV] 2001, vol. 61

Mickonytė A., *Effects of the Rule-of-Law Crisis in the EU: Towards Centralization of the EU System of Judicial Protection*, "Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht" [ZaöRV] 2019, vol. 79

Östlund A., *Effective Judicial Protection – to what effect and at whose service?*, "European Law Review" 2022, vol. 47, no. 2

Pech L., Platon S., *Judicial Independence under Threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case*, "Common Market Law Review" 2018, vol. 55, no. 6

Prechal S., *Competence Creep and General Principles of Law*, "Review of European and Administrative Law" 2010, vol. 3, no. 1

Riedl B., *Werteoperationalisierung und gemeinsame Verfassungsüberlieferungen*, "Europarecht" 2025, vol. 60, issue 3

Spieker L.D., *EU Values Before the Court of Justice. Foundations, Potential, Risks*, Oxford 2023

Spieker L.D., *Competence Confusions: Why the Vertical Division of Competences Cannot Constrain the Court's Interpretation of EU Law*, "European Constitutional Law Review" 2025, vol. 21, no. 4

The Treaty on European Union (TEU). A Commentary, eds. H.J. Blanke, S. Mangiameli, Springer 2013

de Vries S., Prechal S., van Eijken H., *The Principle of Attributed Powers and the Scope of EU Law*, in: *The Eclipse of the Legality Principle in the European Union*, eds. L. Besselink, F. Pennings, S. Prechal, Kluwer Law International 2011

Wouters J., Cuyckens H., Ramopoulos T., *The European Union: A Federation in All but Name*, in: *Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems*, eds. D. Halberstam, M. Reimann, Springer 2014

Wróbel A., *Axiological Turn in European Constitutionalism?*, "Polish Yearbook of International Law" 2024, no. 44

Wróbel A., commentary on Article 51(2), in: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, ed. A. Wróbel, 2nd ed., Warsaw 2020

Wróbel A., *Podstawy prawne ochrony prawnej w prawie Unii Europejskiej*, in: *System Prawa Unii Europejskiej*, ed. A. Wróbel, vol. 5: *Ochrona prawna*, ed. N. Półtorak, Warsaw 2025

Dr hab. Marcin Wiącek
[Professor of the University of Warsaw, Faculty of Law and Administration;
Commissioner for Human Rights;
ORCID: 0000-0002-7058-0106]

Challenges facing the administrative judiciary from the perspective of the Commissioner for Human Rights[1] (*translation*)

Abstract: This article discusses selected challenges facing the administrative judiciary in Poland. It examines three main issues. First, it takes a critical view of the case-law of the Constitutional Tribunal, which derives from Article 184 of the Constitution a prohibition on conferring any powers beyond the review of the actions of public administration on administrative courts; it argues that the appropriate benchmark for reviewing such rules should be Article 45 of the Constitution, which guarantees the right to a court. Second, the article addresses the failure on the part of public administration authorities to implement final and non-appealable judgments of administrative courts, as illustrated by specific cases handled by the Commissioner for Human Rights, and argues in favour of extending the powers of administrative courts to issue reformatory rulings. Third, it examines the emerging case-law on the legal effects of judgments of the Constitutional Tribunal which, since 2024, have not been published in the official gazettes. It argues that, although the courts may apply such judgments in pending proceedings, the current approach of the Supreme Administrative Court which bars the reopening of proceedings concluded by a final and non-appealable judgment is questionable and should yield to an interpretation in conformity with the Constitution.

Keywords: administrative judiciary, constitutional crisis, implementation of judicial rulings, Constitutional Tribunal

1. Introductory remarks

This study addresses selected issues connected with the challenges facing the administrative judiciary in the light of the rapidly changing legal, social and also political conditions in which that judiciary operates. It draws on the experience of the Office of the Commissioner for Human Rights, which frequently takes part in proceedings before administrative courts or expresses its views – in general submissions or in opinions on bills – on the status, constitutional role and powers of administrative courts.

2. Statutory regulation of the powers of administrative courts

2.1. In recent years, the question whether statutory regulation of the scope of the powers of administrative courts conforms to the Constitution has arisen on several

[1] This article is a revised version of a paper delivered at the seminar "Challenges Facing the Administrative Judiciary," held on 16 March 2026 at the seat of the Supreme Administrative Court in Warsaw.

occasions. These are situations where the legislature has chosen to empower administrative courts to hear cases of a particular type, giving rise to doubts from the perspective of Article 184 of the Constitution, which identifies the essential task of the administrative judiciary as the review of the actions of public administration.

2.2. Let us begin with the Act of 8 December 2017 amending the Act on the National Council of the Judiciary and certain other acts.[2] That amending act inserted a new provision into the Act on the National Council of the Judiciary,[3] namely Article 44(1a), under which resolutions of the Council in individual cases concerning appointment to the office of a judge of the Supreme Court may be appealed against to the Supreme Administrative Court. Proceedings on appeal were to be conducted under the provisions on cassation appeals contained in the Code of Civil Procedure,[4] as provided for in Article 44(3) of the Act on the National Council of the Judiciary, added by the same amending act.

A few months after that amending act had entered into force, in November 2018, the provisions of the Act on the National Council of the Judiciary referred to hereinabove were challenged before the Constitutional Tribunal by the National Council of the Judiciary itself. The obvious background to that application was the fundamental transformation of the Polish judiciary then under way, including the rules for appointing members of the Council. Its consequence were the proceedings then pending before the Supreme Administrative Court, in which appeals were examined against resolutions of the Council presenting the President with candidates for appointment as new judges of the Supreme Court. In those cases, in particular, the Supreme Administrative Court, relying on Article 388 of the Code of Civil Procedure, issued orders staying the enforcement of the contested resolutions of the Council.[5] Requests for preliminary rulings were also made to the Court of Justice of the European Union.[6]

The Constitutional Tribunal delivered its judgment less than five months after the application had been lodged – at an extraordinary pace by its standards – holding, inter alia, that Article 44(1a) of the Act on the National Council of the Judiciary was not conformable to Article 184 of the Constitution.[7] The statement of reasons for that ruling is, in that part, extremely laconic. It essentially amounts to the assertion that "neither the procedure in which they [i.e., the appeals against resolutions of the Council of the Judiciary] are examined, nor the constitutional

[2] Polish Journal of Laws of 2018, item 3.

[3] The Act of 12 May 2011 on the National Council of the Judiciary (Polish Journal of Laws of 2024, item 1186); hereinafter: "the Act on the National Council of the Judiciary."

[4] The Act of 17 November 1964 – Code of Civil Procedure (Polish Journal of Laws of 2026, item 468, as amended); hereinafter: "the Code of Civil Procedure."

[5] See, for example, the order of the Supreme Administrative Court of 8 October 2018, in the case no. II GW 31/18; all rulings of administrative courts cited here are available in the Central Database of Administrative Court Rulings (CBOSA).

[6] See the orders of the Supreme Administrative Court of 21 November 2018 and 26 June 2019, in the case no. II GOK 2/18. Having examined the requests for a preliminary ruling, the Court of Justice of the European Union delivered its judgment of 2 March 2021 in Case C-824/18.

[7] Judgment of the Constitutional Tribunal of 25 March 2019, in the case no. K 12/18, OTK ZU-A 2019, item 17.

characteristics of the Supreme Administrative Court, destine it to examine cases concerning resolutions of the National Council of the Judiciary." It may be assumed that the intention of both the applicant and the Constitutional Tribunal itself was to repeal the legal basis on which the Supreme Administrative Court dealt with appeals against resolutions of the Council, which was to result in the discontinuation of the proceedings pending before that Court. That, in turn, would have made the requests for a preliminary ruling before the Court of Justice no longer admissible. This is proved by the following assertion in the statement of grounds for that judgment of the Constitutional Tribunal: "The repeal of Article 44(1a) of the Act on the National Council of the Judiciary, read in conjunction with the principle of supremacy of the legal force of the Constitution (Article 8(1) of the Constitution), entails the need to bring to an end all judicial proceedings pending on the basis of a provision that is no longer in force."

Regardless of the fact that the Constitutional Tribunal has no power to issue directions binding n the courts as to the course of proceedings pending on the basis of unconstitutional provisions, the outcome of the matter was, as is well known, different. Despite the judgment of the Constitutional Tribunal, the Supreme Administrative Court did not discontinue any of the proceedings, and following the ruling of the Court of Justice of the European Union in Case C-824/18, the contested resolutions of the National Council of the Judiciary were set aside.[8]

2.3. A similar problem arose in connection with the Act of 13 January 2023 amending the Act on the Supreme Court and certain other acts. That act introduced, inter alia, an arrangement under which the Supreme Administrative Court was to be the court having jurisdiction to hear disciplinary and immunity-related cases concerning judges of the common courts, the military courts and the Supreme Court, and to carry out so-called independence tests in respect of those judges.

That act never entered into force, as it was struck down by the Constitutional Tribunal upon an application submitted by the President of the Republic of Poland under the preventive (*ex ante*) review procedure.[9] Two constitutional issues arose in that case: conformity with Article 183(1) of the Constitution, which lays down the principle that the Supreme Court exercises supervision over the judgments of the common and military courts, and conformity with Article 184 of the Constitution.

[8] See, for example, the judgment of the Supreme Administrative Court of 6 May 2021, in the case no. II GOK 2/18. Besides the judgment of the Constitutional Tribunal in the case no. K 12/18, a further attempt to force the discontinuation of the proceedings before the Supreme Administrative Court was made in another act amending the Act on the National Council of the Judiciary, which introduced the rule that appeals against resolutions of the Council were to be examined by the Supreme Court. Article 3 of the Act of 26 April 2019 amending the Act on the National Council of the Judiciary and the Law on the Organisation of Administrative Courts (Polish Journal of Laws, item 914) provided that "proceedings in cases concerning appeals against resolutions of the National Council of the Judiciary in individual cases regarding the appointment of Supreme Court judges, which have been initiated but not concluded before this Act comes into force, shall be discontinued by operation of law." The Supreme Administrative Court nonetheless disregarded that provision, relying on European law and the judgment of the Court of Justice of the European Union.

[9] Judgment of the Constitutional Tribunal of 11 December 2023, in the case no. Kp 1/23, OTK ZU-A 2024, item 52.

As regards the former, the Act of 13 January 2023 did indeed raise constitutional doubts, since it transferred certain supervisory powers over the common and military courts – and over the Supreme Court itself – to the Supreme Administrative Court. Such an arrangement is difficult to reconcile with the constitutional position of the Supreme Court laid down in Article 183(1) of the Constitution.[10] It should be noted in passing that the lack of any relationship of subordination between the Supreme Court and the administrative judiciary operates in both directions – it is equally impermissible to enact regulations stipulating that the Supreme Court exercises supervision over administrative courts. Article 26 § 4 of the Act on the Supreme Court, which provides that "the Chamber of Extraordinary Review and Public Affairs [of the Supreme Court] shall have jurisdiction to examine complaints to declare a final and non-appealable ruling of […] the administrative courts, including the Supreme Administrative Court, to be unlawful, where the unlawfulness involves the status of the person appointed to the office of a judge who gave the ruling in the case being called into question," is therefore unconstitutional.[11]

Let us return, however, to the assessment of the regulations in question from the perspective of Article 184 of the Constitution. In the view of the Constitutional Tribunal, "the status of the Supreme Administrative Court is determined by Article 184 of the Constitution, which does not provide for entrusting any matters other than those expressly indicated in that provision to administrative courts. The jurisdiction of administrative courts, as determined by provisions at a constitutional level, does not encompass disciplinary cases concerning judges of the common courts, the military courts and the Supreme Court, or the examination of the independence and impartiality of those judges. Deciding such cases does not constitute review of the actions of public administration."[12]

It is undoubtedly true that Article 184 of the Constitution confers on administrative courts the power to review the actions of public administration and says nothing about any other activity of those courts. It is a misconception, however, to infer from this fact that, by virtue of such a wording, the Constitution precludes conferring on administrative courts the power to decide cases falling outside the notion of "the review of the actions of public administration."[13] First, the interpretation of constitutional provisions by way of *argumentum a contrario* should be undertaken with caution and systemically, and requires proper justification, which the Constitutional Tribunal failed to provide. It is certainly not the case that, where the Constitution assigns a particular task to a given public authority, it thereby automatically precludes the extension of that authority's powers by statute. Second,

[10] See the opinion of the Commissioner for Human Rights on the Act of 13 January 2023 amending the Act on the Supreme Court, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-01/Do_Senatu_opinia_SN_ustawa_nowelizacja_23.01.2023.pdf [accessed: 21 June 2026].

[11] The Act of 8 December 2017 on the Supreme Court (Polish Journal of Laws of 2024, item 622, as amended). See M. Wiącek, *Sądownictwo administracyjne w Polsce – założenia konstytucyjne a praktyka*, PiP 2024, No. 9, p. 11.

[12] The above-mentioned judgment of the Constitutional Tribunal in the case no. Kp 1/23.

[13] See R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd dyscyplinarny w sprawach sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i wojskowych*, PiP 2023, No. 7, p. 28.

such reasoning is contradicted by Article 177 of the Constitution, under which "[t]he common courts shall implement the administration of justice concerning all matters save for those statutorily reserved to other courts." It follows from that provision that an ordinary statute – and not only the Constitution – may reserve certain types of cases for courts other than the common courts, and therefore also for administrative courts. The problem lies elsewhere. It may be that the current model of proceedings before administrative courts – which assumes a limited taking of evidence and a cassation model of adjudication – is ill-suited to the effective examination of a particular type of cases.[14] In that event, legitimate doubts may arise as to whether entrusting the adjudication in a particular case to an administrative court is correct from the perspective of the right to a court and to a fair hearing. In that case, however, the benchmark for reviewing such regulations is not Article 184 but Article 45 of the Constitution.[15]

2.4. More recently, a similar problem arose in connection with the Act of 12 July 2024 amending the Act on the National Council of the Judiciary. That Act, too, never entered into force, having been successfully challenged before the Constitutional Tribunal by the President under the preventive review procedure.[16]

This time, the point of contention was the conferral on the Supreme Administrative Court of the power to review resolutions of the National Electoral Commission adopted in connection with the procedure for electing judges to the National Council of the Judiciary proposed in the amending Act. Here too, relying on its earlier case-law, the Constitutional Tribunal wrongly derived from Article 184 of the Constitution a prohibition on conferring any powers beyond the review of the actions of public administration on administrative courts.[17] It may be added in passing that the examination by administrative courts of complaints against decisions made in electoral processes – whether by electoral commissioners or by the National Electoral Commission – was not a novelty in the Polish legal system.[18]

3. Failure by public administration authorities to implement the rulings of administrative courts

3.1. Another issue that may be regarded as a challenge facing the administrative judiciary is the problem, which has been recurring for years in the practice of the Commissioner for Human Rights, of the failure by public administration authorities

[14] See the opinion of the Commissioner for Human Rights on the bill amending the Act on the National Council of the Judiciary, case reference VII.510.27.2025, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-12/Do_MS_KRS_projekt_opinia_8_12_2025.pdf [accessed: 21 June 2026].

[15] This problem was correctly framed, inter alia, in the judgment of the Constitutional Tribunal of 19 October 2010, in the case no. P 10/10, OTK ZU-A 2010, No. 8, item 78.

[16] Judgment of the Constitutional Tribunal of 20 November 2025, in the case no. Kp 2/24, OTK ZU-A 2026, item 5.

[17] See the above-mentioned opinion of the Commissioner for Human Rights on the bill amending the Act on the National Council of the Judiciary, case reference VII.510.27.2025.

[18] See, for instance, the current and previous wording of Article 420 of the Act of 5 January 2011 – Electoral Code (Polish Journal of Laws of 2025, item 365, as amended).

to implement final and non-appealable judgments of administrative courts. This is, of course, connected with the fact that in most cases, a ruling by which an administrative court grants a citizen's complaint involves setting aside the contested decision and remitting the case to the public administration authority for reconsideration. What frequently happens, is that after reconsidering the case, sometimes with slightly modified reasoning, public administration authorities issue an identical decision, which is then challenged before an administrative court once again. This may lead to court proceedings being instituted repeatedly and to successive decisions being set aside, which in turn results in the grossly excessive length of the proceedings and, *de facto*, a substantial restriction, or even denial, of the individual's right to a court. It must be emphasised, after all, that the right to a court is not merely the right to obtain a binding judicial decision. From the citizen's perspective, a judicial ruling that is not implemented becomes useless, and the right to a court illusory. It is therefore generally accepted that the right to a court also comprises the right to have a final and non-appealable ruling implemented.

3.2. One example of a case in which this problem arose is that of a man by the name of Hubert who in 2014, as a child, was the victim of a road accident that resulted in the death of his parents and that left him with a disability.[19] After several years of civil litigation, in 2020, he obtained compensation from an insurance company together with statutory interest for late payment. It turned out that an income tax (of almost PLN 150,000) was payable on that interest. The Head of the Tax Office refused, however, to remit that liability, finding that there were no circumstances proving an "important interest of the taxpayer" within the meaning of Article 67a of the Tax Ordinance.[20] The matter was ultimately determined by the Supreme Administrative Court, which set aside the decision of the tax authority and explained that the boundaries of administrative discretion had been crossed; in the Court's view, moreover, the contested decision was objectionable on account of its objective unfairness.[21]

Following the reconsideration of the case, in 2024, the Head of the Tax Office issued another decision unfavourable to the taxpayer, discontinuing the proceedings on the ground that they had become devoid of purpose (under Article 208 § 1 of the Tax Ordinance). The authority referred to the fact that the tax arrears were extinguished and that it was therefore impossible to grant the remission. The Voivodeship Administrative Court in Szczecin subsequently set aside the decisions of the tax authorities at both instances.[22] It emphasised that the tax authorities were obliged to examine Mr Hubert's application for the remission of the tax arrears.

Following that judgment of the Voivodeship Administrative Court, the Commissioner for Human Rights – anticipating that the authority would lodge a cassation

[19] Case handled by the Office of the Commissioner for Human Rights under reference V.511.119.2021, https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-utrata-bliskich-odszkodowanie-odestki-opodatkowanie-wsa-wyrok-kas-zwrot [accessed: 21 June 2026].

[20] The Act of 29 August 1997 – Tax Ordinance (Polish Journal of Laws of 2026, item 622).

[21] Judgment of the Supreme Administrative Court of 16 May 2024, in the case no. III FSK 563/22.

[22] Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Szczecin of 21 May 2025, in the case no. I SA/Sz 141/25.

appeal, prolonging the case by months or years – decided to intervene directly with the Head of the National Revenue Administration.[23] The Commissioner pointed out, inter alia, that the case was a flagrant example of the failure by tax authorities to implement final and non-appealable rulings of administrative courts. It is worth emphasising that the case concerned the consequences of a road accident that had occurred 11 years earlier.

That intervention by the Commissioner for Human Rights brought the case to a conclusion which was favourable to the citizen. The Head of the National Revenue Administration decided that no cassation appeal would be lodged against the judgment of the Voivodeship Administrative Court in Szczecin. As a result, the judgment became final and non-appealable, and at the end of 2025, Hubert received his tax overpayment refund.

The case discussed above did indeed take many years to conclude, but its outcome was nonetheless favourable to the citizen. It is difficult, however, to avoid the impression that this was due to the involvement of the Office of the Commissioner for Human Rights – both at the judicial stage and through its submission to the National Revenue Administration. Yet there are far more cases of this kind, in which public administration authorities exercise their powers in such a way so as to avoid implementing a final and non-appealable ruling of an administrative court. Undoubtedly, this should prompt a continued discussion on extending the powers of administrative courts to issue reformatory rulings, substituting administrative decisions.

3.3. It should be added that the administration authorities sometimes openly take issue with the case-law of administrative courts and adopt a position contrary to the interpretations resulting from judicial rulings. By way of example, it is worth pointing to the problems concerning the conditions for the exemption from gift tax provided for in Article 4a(1)(2) of the Act of 28 July 1983 on Inheritance and Gift Tax.[24] In broad terms, the issue is whether the exemption may be claimed in respect of a gift received from an immediate family member where the funds are transferred not directly to the donee's account but to the account of the donee's creditor, such as a property developer.

A position that is becoming settled in the case-law of administrative courts is that the above provision should be interpreted purposively. In particular, in the view of the Supreme Administrative Court, "the manner in which a gift is to be documented, indicated […] in Article 4a(1)(2) of the Act on Inheritance and Gift Tax, is intended to prevent fictitious gift agreements drawn up solely in order to reduce tax liabilities, and not to create an obstacle to claiming the tax exemption. What matters, therefore, is whether the gift was actually given by and to the persons listed in that

[23] https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-06/Do_Szefa_KAS_odszkodowanie_odsetki_opodatkowanie_5_06_2025_wymazany.pdf [accessed: 21 June 2026].

[24] Polish Journal of Laws of 2026, item 478, as amended; hereinafter: "the Act on Inheritance and Gift Tax." See the general submission of the Commissioner for Human Rights, reference V.511.593.2025, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2026-02/Do_MFiG_zwolnienie_podatkowe_darowizna_12_02_2026.pdf [accessed: 21 June 2026].

provision."[25] This means that if the funds are not transferred directly to the donee's account, but it is beyond doubt on the basis of all the circumstances of the case that the gift was made for the donee's benefit, the donee may claim the tax exemption.

The tax authorities take issue with that position, expressed in final and non-appealable rulings of administrative courts, including the Supreme Administrative Court, and refuse to follow it in the cases they examine. Moreover, in their correspondence with the Commissioner for Human Rights, the Minister of Finance expressly stated that the interpretation of the law discussed above, adopted in the case-law of administrative courts, "cannot be agreed with."[26]

A situation of this kind should not occur in a democratic state ruled by law. Admittedly, in examining a case, a public administration authority is not required by statute to respect the legal assessments contained in a ruling of an administrative court given in a different case (as follows from Article 153 of the Law on Proceedings before Administrative Courts).[27] It must not be forgotten, however, that the public perception is that the courts, through their case-law, shape the content of the norms derived from the provisions of law and thereby build individuals' trust in the State. Observing the practice, one can conclude, in turn, that administrative authorities frequently and deliberately issue decisions inconsistent with the case-law of administrative courts, hoping that no complaint is lodged with a court and, even if one is lodged, that a final and non-appealable judgment is given only several years later. This is highly undesirable, since it undermines the authority of the administrative judiciary and, with it, the citizen's trust in the State and its institutions which rests on that authority. This is a problem that has to be discussed, including from the perspective of the need to amend the law.

4. The legal effects of unpublished judgments of the Constitutional Tribunal

4.1. The final problem I wish to address is the approach currently taking shape in the administrative courts to the legal effects of rulings of the Constitutional Tribunal that have not been published in the official gazettes. The question of the lawfulness of such an omission on the part of the Chancellery of the Prime Minister falls outside the scope of this study. Be that as it may, since 2024, judgments of the Constitutional Tribunal have not been published either in the Polish Journal of Laws or in the Official Gazette of the Republic of Poland, Monitor Polski;[28] consequently, they do not enter into force within the meaning of Article 190(3) *in principio* of the Constitution. As a result, the norms (legal provisions) which the Constitutional Tribunal has held to be unconstitutional are not derogated.

---

[25] Judgment of the Supreme Administrative Court of 24 August 2017, in the case no. II FSK 2104/15.

[26] https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2026-03/Odpowiedz_MFiG_zwolnienie_podatkowe_darowizna_11_03_2026.pdf [accessed: 21 June 2026].

[27] The Act of 30 August 2002 – Law on Proceedings before Administrative Courts (Polish Journal of Laws of 2026, item 143); hereinafter: "the Law on Proceedings before Administrative Courts".

[28] See § 1 of Resolution No. 162 of the Council of Ministers of 18 December 2024 on counteracting the adverse effects of the constitutional crisis in the area of the judiciary (Monitor Polski, item 1068).

Ever since the Polish Government decided not to publish the rulings of the Constitutional Tribunal, it has been obvious that sooner or later the problem would come before the courts. The Tribunal, after all, delivers numerous rulings that are favourable to citizens and unobjectionable on the merits, so it is only natural that citizens should attempt to assert their rights arising from a finding that a norm improperly restricting their freedoms is unconstitutional.

4.2. Examples of such unpublished judgments of the Constitutional Tribunal in respect of which the Office of the Commissioner for Human Rights intervened are the judgments of 4 June 2024, in the case no. SK 140/20,[29] and of 9 July 2025, in the case no. SK 64/20.[30] The former concerned persons who had taken early retirement before 6 June 2012, and the latter, the victims of the so-called "registered residence relief" in personal income tax which was in force in 2007 and 2008. In his submissions, the Commissioner for Human Rights argued in particular that citizens must not become victims of the Polish constitutional crisis, including the dispute over the Constitutional Tribunal's authority to adjudicate and over the effectiveness of its rulings. That is why, unless the Government decides to publish a given ruling of the Tribunal, at the very least a statute should be enacted that would make it possible to place the addressees of the judgment in a position approximate to that in which they would find themselves had the judgment been published. This concerns in particular the right to have proceedings reopened referred to in Article 190(4) of the Constitution. The absence of any such legislative solution must inevitably mean that the problem of giving effect to an unpublished ruling of the Constitutional Tribunal falls to be resolved by the courts.

That is what happened in relation to the effects of the judgment of the Constitutional Tribunal of 8 July 2025, in the case no. SK 33/23.[31] By that judgment, which, so far, has not been published in the Polish Journal of Laws, the Tribunal held a provision denying the right to the carer's benefit to a certain category of persons caring for a family member with a disability, in the event that these persons give up employment, to be unconstitutional.

The case-law of administrative courts has taken the view that that judgment of the Constitutional Tribunal should be applied by the courts. In particular, this follows from the fact that, although it was not published in the Polish Journal of Laws, the effect that the judgment has produced is that the norm identified in its operative part can no longer be presumed to be constitutional.[32] That view, which draws on a concept present in the case-law of the Constitutional Tribunal for many years,

[29] OTK ZU-A 2024, item 67. Case handled by the Office of the Commissioner for Human Rights under reference VII.7060.1.2024, https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-tk-wyrok-emeryci-niepublikowanie-kprm-mrpips-odpowiedz-kolejna [accessed: 21 June 2026].

[30] OTK ZU-A 2025, item 73. Case handled by the Office of the Commissioner for Human Rights under reference V.511.714.2025, https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ulga-meldunkowa-tk-mfig-odpowiedz-kolejna [accessed: 21 June 2026].

[31] OTK ZU-A 2025, item 78.

[32] See the judgment of the Supreme Administrative Court of 26 February 2026, in the case no. I OSK 2443/24. For a broader discussion of the legal effects of unpublished rulings of the Constitutional Tribunal, see M. Ziółkowski, *Opinia prawna na temat skutków prawnych Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 września 2024 r., sygn. akt U 4/24*, "Przegląd Sejmowy" 2025, No. 2, p. 177 et seq.

must be regarded as correct and constitutionally founded. At the same time, it is a view that enables the courts to weigh the values at stake and avoid a situation in which the citizen bears the adverse consequences of the executive's failure to publish a judgment of the Tribunal in an official gazette.

In this connection, it should be noted that the direct application of the Constitution – which is what a refusal to apply a provision in force covered by an unpublished judgment of the Tribunal essentially amounts to – is possible in judicial proceedings, while it can hardly be expected that a similar approach will be reflected in the practice of public administration authorities. The courts' power to refuse to apply an unconstitutional provision is, after all, not only derived from the principle of the direct application of the Constitution expressed in Article 8(2) of the Constitution, but also anchored in judicial independence and in the principle that judges are subject only to the Constitution and statutes (Article 178(1) of the Constitution). The latter constitutional provision is not addressed to public administration authorities.[33] As practice shows, public administration authorities are guided by the wording found in the official gazettes and refuse to apply unconstitutional provisions that have not been repealed where they are bound in that respect by the legal assessment of an administrative court contained in a judgment setting aside an administrative decision previously issued.

It follows from the above that administrative courts are able to afford individuals only partial protection of the rights arising from an unpublished ruling of the Constitutional Tribunal, for a case must reach a court, which as a rule means that it must previously have been examined at least twice by public administration authorities. And those authorities, it may be assumed, will apply the provisions found in the official gazettes, even though those provisions have been deprived of the presumption of their constitutionality.

4.3. Additional problems arise where an addressee of an unpublished ruling of the Constitutional Tribunal seeks to exercise the right to have proceedings reopened under Article 190(4) of the Constitution and under the statutory provisions implementing that right in administrative as well as administrative judicial procedure. The problem is that, in laying down the time limits for lodging applications for the reopening of proceedings following a judgment of the Tribunal, the statutes use the expression "the ruling of the Constitutional Tribunal taking effect" to mark the start of that time limit (Article 145a of the Code of Administrative Procedure[34] and first sentence of Article 272 § 2 of the Law on Proceedings before Administrative Courts). As Article 190(3) *in principio* of the Constitution provides, the day on which a ruling of the Tribunal takes effect is the day of its publication in the Polish Journal of Laws or in Monitor Polski.

Consequently, on a literal interpretation of those statutory provisions, an application for the reopening of proceedings lodged in respect of an unpublished ruling of the

[33] See, however, J. Roszkiewicz, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez organy administracji publicznej*, "Przegląd Legislacyjny" 2015, No. 4, pp. 75–76.

[34] The Act of 14 June 1960 – Code of Administrative Procedure (Polish Journal of Laws of 2025, item 1691); hereinafter: "the Code of Administrative Procedure".

Tribunal may be regarded as premature. That is indeed the position adopted by public administration authorities and, to date, by the Supreme Administrative Court.

An example of a ruling rejecting an application for the reopening of proceedings is the order of the Supreme Administrative Court of 25 February 2026 in the case no. I OSK 1994/25. In that case, the applicant sought the reopening of the proceedings following the judgment of the Constitutional Tribunal of 4 December 2025, in the case no. SK 50/22,[35] concerning the carer's benefit for a carer of a person with a disability. In the view of the Supreme Administrative Court, the Tribunal's judgment did indeed rebut the presumption of constitutionality of the norm under review (upon the oral pronouncement of the operative part), but did not enter into force, since it had not been published in the Polish Journal of Laws. Accordingly, although the Tribunal's judgment may be applied in pending cases on the one hand, on the other, in cases concluded by a final and non-appealable judgment, the three-month time limit for lodging an application for the reopening of proceedings before an administrative court, laid down in Article 272 § 2 of the Law on Proceedings before Administrative Courts, has not begun to run. The application for the reopening is therefore premature.

Regrettably, that order of the Supreme Administrative Court did not address the numerous legal arguments presented in the written submission of the Commissioner for Human Rights, who had joined those proceedings.[36] It should be emphasised in particular that both the constitution-makers in Article 190(3) of the Constitution and the legislature in Article 272 § 2 of the Law on Proceedings before Administrative Courts used the phrase "the ruling of the Constitutional Tribunal taking effect" on the assumption that the Constitution rules out any situation in which the promulgation of a judgment of the Tribunal in an official gazette is in fact blocked by an executive authority. At the same time, it is worth recalling that Article 190(4) of the Constitution establishes an individual constitutional right to have proceedings reopened,[37] so that, in the light of Article 31(3) of the Constitution, that right may be limited only by a decision of the legislature, and not by an act or omission of an executive authority. One may add in passing that Article 190(4) of the Constitution does not speak of a ruling of the Tribunal that has taken effect through official publication, but of any judgment "on the non-conformity to the Constitution, an international agreement or statute, of a normative act on the basis of which a legally effective judgment of a court, a final administrative decision or settlement of other matters was issued." The wording of the constitutional provision cited does not indicate that the Tribunal's ruling being promulgated or taking effect is a condition for exercising the right to have proceedings reopened. That condition was created by ordinary statutes.

It follows from the above that preventing an individual from exercising the right referred to in Article 190(4) of the Constitution by blocking the effectiveness of a ruling of the Tribunal through the failure to publish it in the Polish Journal of

[35] OTK ZU-A 2025, item 125.

[36] https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2026-02/Do_NSA_swiadczenie_pielegnacyjne_23_02_2026_wymazany.pdf [accessed: 21 June 2026].

[37] See, for example, the judgment of the Constitutional Tribunal of 27 October 2004, in the case no. SK 1/04, OTK ZU-A 2004, No. 9, item 96.

Laws or in Monitor Polski is constitutionally inadmissible. This is a strong argument for adopting – given the exceptional circumstances that we are currently dealing with in Poland – a systemic interpretation, in conformity with the Constitution, of the statutory provisions implementing Article 190(4) of the Constitution. That interpretation should rest on the premise that, where judgments of the Tribunal are not published in the official gazettes by decision of the Government, the statutory notion of "a ruling of the Constitutional Tribunal taking effect" should be understood as the moment when the presumption of constitutionality of the provision reviewed by the Tribunal is rebutted, that is to say, the moment the operative part is pronounced in open court.

It is also worth noting that the position adopted in the order of the Supreme Administrative Court cited above may lead to a breach of the principle of equality before the law. After all, it differentiates between those addressees of the Tribunal's judgment whose court proceedings are still pending and those in respect of whom a final and non-appealable judgment has been given. The former may take advantage of the benefits of the unpublished judgment, whereas the latter are deprived of that opportunity. The differentiation may, moreover, occur purely by chance, with the date of the final and non-appealable judgment being something over which a party to the proceedings, as a rule, has no influence.

4.4. At the same time, I wish to make clear that the position I have set out does not mean that the courts are obliged to unconditionally apply judgments of the Constitutional Tribunal delivered by improperly composed panels, i.e. panels with so-called "stand-in judges." On the contrary, the case-law accepts that in such cases a court may disregard the legal effects produced by such judgments.[38] The decision in this regard should be made by the court, guided by its fundamental task, namely, the proper administration of justice in relation to the individual. The effective performance of that task may, depending on the circumstances of the particular case, require either disregarding a ruling given by an improperly composed panel of the Tribunal or taking such a ruling into account and accepting its legal effect of rebutting the presumption of constitutionality of the norm concerned. Regrettably, the constitutional crisis that Poland has been facing since 2015 has meant that judges must resolve dilemmas of this kind if they are to afford citizens effective judicial protection in the conditions in which they are called upon to adjudicate.

Bibliography

Hauser R., Piątek W., Skoczylas A., *Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd dyscyplinarny w sprawach sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i wojskowych*, "Państwo i Prawo" 2023, No. 7

Roszkiewicz J., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez organy administracji publicznej*, "Przegląd Legislacyjny" 2015, No. 4

Wiącek M., *Sądownictwo administracyjne w Polsce – założenia konstytucyjne a praktyka*, "Państwo i Prawo" 2024, No. 9

Ziółkowski M., *Opinia prawna na temat skutków prawnych Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 września 2024 r., sygn. akt U 4/24*, "Przegląd Sejmowy" 2025, No. 2

[38] See, for example, the order of the Supreme Court of 13 December 2023, in the case no. I KZP 5/23.

Prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek
[Jagiellonian University in Kraków;
ORCID: 0000-0002-6948-6016]

Judicial Review of the Official Acts of the President of the Republic of Poland in the Light of the ECtHR Judgment in *Sobczyńska and Others v. Poland* (*translation*)

Abstract: In its judgment of 21 May 2026 in *Sobczyńska and Others v. Poland*, the ECtHR held that the Polish public authorities had violated the right to a court (Article 6 of the ECHR) in a situation in which the applicants had attempted to obtain judicial review of the President's decision refusing to appoint them to judicial office. A doubt arises as to whether the application examined was lodged within the time-limit laid down in the ECHR. The Strasbourg Court found that the applicants had made out an arguable case for the existence of a subjective right, and that that right satisfied the criteria of a "civil" right formulated in *Eskelinen*. It follows from the reasoning of the judgment that the Polish courts violated the Convention because they did not respond on the merits to the applicants' sufficiently arguable claim that the rights to a fair procedure in the filling of judicial posts and to protection against arbitrary decisions of the public authorities may also be invoked against the President. The ECtHR judgment may be executed in various ways, with the manner of execution depending, in practice, on the courses of action chosen by the administrative courts.

Keywords: right to a court, judicial review of the administration, powers of the President of the Republic of Poland, appointment of judges, European Convention on Human Rights

1. Introduction

In *Sobczyńska and Others v. Poland,*[1] the European Court of Human Rights examined the compatibility with Article 6 of the European Convention on Human Rights[2] of restrictions on access to a court for the purpose of challenging the decision of the President of the Republic of Poland of 3 January 2008 refusing to appoint particular persons to judicial office.[3] The Court found that the Polish public authorities had, in that case, violated the provision of the Convention referred to. The judgment delivered raises questions regarding the precise determination

[1] Judgment of the ECtHR of 21 May 2026 in *Sobczyńska and Others v. Poland*, application no. 62765/14 and two others. All the ECtHR judgments and decisions cited are available in the HUDOC database.

[2] Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, done at Rome on 4 November 1950, subsequently amended by Protocols Nos. 11, 14 and 15 and supplemented by Protocols Nos. 1, 4, 6, 7, 12, 13 and 16, Journal of Laws 1993, No. 61, item 284, as amended; hereinafter: the ECHR or the Convention.

[3] Decision of the President of the Republic of Poland of 3 January 2008, no. 1130-1-08, concerning appointment to hold the office of judge, Monitor Polski No. 4, item 38.

of the nature of the violation of the ECHR found, and regarding the possible ways in which the Polish public authorities may execute the judgment.

2. The Facts

The application was lodged in the following factual circumstances. The three applicants, who held the office of junior judge, lodged requests in 2006 to be appointed to the post of judge. Between October 2006 and February 2007, the National Council of the Judiciary submitted to the President of the Republic motions for the' applicants' appointment to judicial office. In August 2007, the NCJ notified the applicants that it had received a letter from the President of the Republic stating that he would not appoint them to judicial office. In November 2007, the applicants requested that the President of the Republic remedy the breach of the law.

In January 2008, the applicants lodged complaints with the Warsaw Voivodeship (Regional) Administrative Court alleging inaction by the President of the Republic, which were declared inadmissible because the Court found they fell outside its adjudicatory jurisdiction.[4]

In April 2008, some of the applicants lodged a constitutional complaint against Article 55(1) of the Act of 27 July 2001 – Law on the Organisation of the Ordinary Courts.[5] By a decision of 19 June 2012, SK 37/08,[6] the Constitutional Tribunal discontinued the proceedings on the ground that the delivery of a ruling was inadmissible.

The Supreme Administrative Court declared the applicants' cassation appeals inadmissible by decisions delivered on 9 October 2012[7] and 16 October 2012.[8]

The President of the Republic issued a decision of 3 January 2008, no. 1130-1-08, concerning appointment to hold the office of judge, by which he refused to appoint four persons to the post of judge of a regional court and five persons to the post of judge of a district court. After the publication of the President's decision in the Official Gazette (Monitor Polski) on 16 January 2008, the applicants lodged with the Warsaw Voivodeship Administrative Court appeals against that decision. That Court declared the appeals lodged inadmissible, finding they did not fall within the scope of its adjudicatory jurisdiction,[9] and the Supreme Administrative Court declared the cassation appeals inadmissible.[10]

---

[4] Decisions of the Warsaw Voivodeship Administrative Court: of 25 February 2008, II SAB/Wa 16/08; of 11 March 2008, II SAB/Wa 21/08; of 17 March 2008, II SAB/Wa 18/08. All the decisions of the administrative courts cited in the article are available in the CBOSA database.

[5] Act of 27 July 2001 – Law on the Organisation of the Ordinary Courts, Journal of Laws No. 98, item 1070, as amended; currently: Journal of Laws 2024, item 334, as amended; hereinafter: the Law on the Organisation of the Ordinary Courts.

[6] Decision of the Constitutional Tribunal of 19 June 2012, SK 37/08, OTK ZU-A 2012, No. 6, item 69.

[7] Decisions of the Supreme Administrative Court of 9 October 2012: I OSK 1873/12 and I OSK 1872/12.

[8] Decision of the Supreme Administrative Court of 16 October 2012, I OSK 1871/12.

[9] Decisions of the Warsaw Voivodeship Administrative Court: of 12 January 2011, II SA/Wa 2066/10; of 23 February 2011, II SA/Wa 283/11; of 29 March 2011, II SA/Wa 279/11.

[10] Decisions of the Supreme Administrative Court: of 9 October 2012, I OSK 1891/12 and I OSK 1882/12; of 16 October 2012, I OSK 1887/12.

The applicants again lodged constitutional complaints against Article 55(1) of the Law on the Organisation of the Ordinary Courts. By decisions of 12 June 2013, the Constitutional Tribunal, sitting as a single judge, refused to entertain those complaints.[11] The applicants' appeals were dismissed by decisions of the Constitutional Tribunal of 5 March 2014.[12]

3. The Structure of the Reasoning of the ECtHR Judgment

In the case under examination, the ECtHR determined whether the application lodged was admissible and whether the actions of the public authorities were compatible with Article 6 of the Convention. In considering the question of the admissibility of the application, the Court examined, in turn:

1) whether the application had been lodged within the time limit;

2) whether the applicants had made out an arguable case that enjoyed a right (a subjective right);

3) whether, in the light of the criteria in *Eskelinen,*[13] the right in question (the subjective right) is of a civil character; the ECtHR considered in this connection whether:

a) national law excludes access to a court in respect of disputes concerning a particular post or a particular category of public officials, and

b) the exclusion referred to is of a justified character.

Having established that the application was admissible, the ECtHR examined whether the restrictions on access to a court for the purpose of obtaining, in the given case, a resolution of the dispute concerning a civil right were justified under Article 6 of the ECHR. That body found a violation of Article 6 of the Convention.

4. The Question of Compliance with the Time Limit for Lodging an Application with the ECtHR

In the case under examination, the Government of the Republic of Poland raised the objection that the application had been lodged out of time, since the applicants had tried to make use of remedies (an appeal to the administrative courts) that were known to be ineffective. In the light of the case-law of the ECtHR, the assessment of compliance with the time-limit for lodging such an application depends on the assessment of the effectiveness of the remedies used. An applicant should make use of effective remedies and, in the event of doubt in this respect, should attempt to make use of the remedy in question. In the event of the non-exhaustion of such remedies, the application to the ECtHR will be declared inadmissible.

[11] Decisions of the Constitutional Tribunal of 12 June 2013: Ts 36/13, OTK ZU-B 2014, No. 2, item 139; Ts 38/13, OTK ZU-B 2014, No. 2, item 143; Ts 39/13, OTK ZU-B 2014, No. 2, item 145.

[12] Decisions of the Constitutional Tribunal: of 5 March 2014, Ts 36/13, OTK ZU-B 2014, No. 2, item 140; Ts 38/13, OTK ZU-B 2014, No. 2, item 144; Ts 39/13, OTK ZU-B 2014, No. 2, item 146.

[13] Judgment of the ECtHR (Grand Chamber) of 19 April 2007 in *Vilho Eskelinen and Others v. Finland*, application no. 63235/00.

The time limit for lodging an application with the ECtHR runs, in turn, from the moment of service of the ruling delivered as a result of the exhaustion of the remedies that are not indisputably ineffective. If an applicant uses remedies whose ineffectiveness is beyond doubt, then, as a rule, the time limit for lodging an application with the European Court of Human Rights expires while those remedies are being examined.

In the case under examination, the ECtHR did not uphold the objection raised by the Government of the Republic of Poland, since it found that, at the time when the applicants were lodging their appeals with the administrative courts and their constitutional complaints, the question of access to a court for the purpose of challenging the refusal to appoint judges by the President of the Republic was novel. There was, at that time, no established case-law in this respect. In the ECtHR's assessment, the applicants became aware that the domestic remedies were ineffective only after the Constitutional Tribunal delivered its decision of 5 March 2014, refusing to entertain the constitutional complaints. For that reason, the applicants could lodge appeals with the administrative courts and constitutional complaints before lodging an application with the European Court of Human Rights.

The well-foundedness of the ECtHR's position is in doubt in this case. It must be accepted that, in 2008, the question of access to a court to challenge the President of the refusal to appoint judges was novel, and there was, at that time, no established case-law in this respect. The Polish Constitutional Tribunal drew attention to this in its decision of 19 June 2012, SK 37/08, referred to above. As regards the administrative courts, this question was definitively clarified by the above-mentioned decisions of the Supreme Administrative Court of 9 and 16 October 2012. As regards the constitutional complaint, in turn, the question was clarified at the latest on 19 June 2012 – with the delivery of the above-mentioned decision of the Constitutional Tribunal in case SK 37/08. In a situation in which, in 2013, the applicants lodged constitutional complaints which – as the ECtHR found – were essentially identical to the complaints lodged previously, it was already clear that they would not be accepted for examination on the merits unless the Constitutional Tribunal changed its approach in this respect.

It should be noted that the ECtHR drew attention to a certain inconsistency in the reasoning of the decisions of the Constitutional Tribunal. On the one hand, the Constitutional Tribunal, in its decision of 19 June 2012, SK 37/08, held that the applicants had not exhausted the available domestic remedies, since the Supreme Administrative Court had not yet pronounced on the question of the admissibility of judicial review of the President's inaction. On the other hand, in its decisions of 12 June 2013 and of 5 March 2014, the Constitutional Tribunal held that the applicants – because they had lodged constitutional complaints after obtaining the decisions of the Supreme Administrative Court resolving the question of the admissibility of judicial review of the inaction and decisions of the President of the Republic – had not complied with the statutory time-limit. This is indeed an unfortunate inconsistency on the part of the Constitutional Tribunal. It should be emphasised, however, that the arguments referred to in the reasoning

of the decision of 19 June 2012 were of secondary importance. The basic ground for finding that the delivery of a ruling was inadmissible was the fact that the constitutional complaints examined were directed against the constitutional practice of the President's application of a constitutional power-conferring norm, and the practice of the constitutional authorities is not subject to review of constitutionality under Article 79(1) of the Constitution.[14] This ground was sufficient to find the delivery of a ruling on the constitutional complaints inadmissible even in a situation in which the Supreme Administrative Court had settled the question in point. Contrary to the assertions of the ECtHR, the applicants who repeated their constitutional complaints after exhausting recourse to the administrative courts did not act in accordance with the indications of the Constitutional Tribunal in this respect. Repeating, in such a situation, constitutional complaints – held inadmissible primarily for other reasons – could not remove the fundamental ground of the inadmissibility of the constitutional complaints.

It should be added that the ECtHR refrained, in this case, from examining whether the criteria for recognising a constitutional complaint as an effective remedy, the exhaustion of which is required for the lodging of an application with the ECtHR – criteria formulated in the decision in *Szott-Medyńska and Others v. Poland*[15] – were actually satisfied. The Strasbourg Court held on that occasion that a constitutional complaint is an effective remedy if the following conditions are satisfied:

1) the individual ruling, in respect of which the plea of a violation of the Convention is advanced, was issued in the direct application of a provision of national legislation that is inconsistent with the Constitution;

2) the procedural rules applicable to the setting aside of individual rulings of this kind provide for the reopening of the case or the setting aside of the final ruling as a result of a judgment of the Constitutional Tribunal finding an inconsistency with the Constitution.

A statutory provision that reproduces a constitutional norm (in this case, Article 55(1) of the Law on the Organisation of the Ordinary Courts) could hardly be held to be inconsistent with the Constitution; nor could the President's decision be regarded as having been issued in direct application of a provision of Polish legislation inconsistent with the Constitution. In the case under discussion, the individual ruling indicated by the applicants was not issued in direct application of a provision of Polish legislation that is inconsistent with the Constitution, and, consequently, the first criterion for the effectiveness of a constitutional complaint set out above was not satisfied. Such an assessment is fully confirmed by the findings made by the Constitutional Tribunal in the decisions cited above. In light of the earlier case-law of the Constitutional Tribunal, all the constitutional complaints referred to above, in the form given to them by the applicants, were doomed to failure.

---

[14] Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, Journal of Laws No. 78, item 483, as amended.

[15] Decision of the ECtHR of 9 October 2003 in *Szott-Medyńska and Others v. Poland*, application no. 47414/99.

A serious doubt also arises as to whether there are procedural rules that would allow – as a result of a judgment of the Constitutional Tribunal finding a given provision unconstitutional – the setting-aside of the de facto refusal to appoint to judicial office (in the case of the constitutional complaints examined by the decision of the Constitutional Tribunal of 19 June 2012, SK 37/08) or of the decision of the President refusing to appoint to judicial office (in the case of the constitutional complaints which the Constitutional Tribunal refused to entertain by the above-mentioned decisions of 5 March 2014).

5. The Question of the Existence of a Right (a Subjective Right) in the Domestic Legal Order

In the proceedings before the European Court of Human Rights, the principle *iura novit curia* applies to the European Convention on Human Rights and, more broadly, to the norms of international law, but does not extend to the content of the law of the States Parties to the Convention. An international body cannot be expected to know the content of the domestic law of those States. The content of the norms of national law is a question of fact to be established in the cases examined.[16] It is established, as a rule, based on the submissions of the parties to the proceedings, as well as the submissions of third-party interveners, a very important item of evidence in this respect being – alongside the official gazettes – the decisions of the national courts. As a result, the findings of the ECtHR concerning the content of national norms for the purposes of examining a particular case may be approximate. They often fail to take into account various nuances and subtleties.

In the light of the established case-law of the ECtHR, that body has no jurisdiction to determine the interpretation of national law, still less to give the national courts indications in this respect.[17] This also concerns the question of the existence or non-existence, in the given legal system, of a subjective right of a particular content.[18] The ECtHR may call into question the interpretation of national law only where it finds that interpretation to be manifestly arbitrary.[19] Such situations do occur,[20] but they are relatively rare. This means that, under the ECHR, the national courts may, as a rule, freely determine the interpretation of national law and choose among the possible ways of understanding particular provisions, on the condition that the interpretative ruling delivered is not arbitrary. Applicants

---

[16] See D. Spielmann, *Le fait, le juge et la connaissance: aux confins de la compétence interprétative de la Cour européenne des droits de l'homme*, in: *Les limites du droit international: essais en l'honneur de Joe Verhoeven. The Limits of International Law: Essays in Honour of Joe Verhoeven*, Brussels 2014, p. 530.

[17] Ibid., pp. 524–525.

[18] See, among others, the judgment of the ECtHR (Grand Chamber) of 14 September 2017 in *Károly Nagy v. Hungary*, application no. 56665/09, § 62.

[19] Thus, e.g., the judgment of the ECtHR (Grand Chamber) of 20 October 2011 in *Nejdet Şahin and Perihan Şahin v. Turkey*, application no. 13279/05, §§ 49–50; the above-cited judgment in *Károly Nagy*, § 42.

[20] See, e.g., the judgments of the ECtHR: of 9 December 2021 in *Rovshan Hajiyev v. Azerbaijan*, applications nos. 19925/12 and 47532/13; of 6 February 2025 in *Ukrkava, TOV v. Ukraine*, application no. 10233/20.

seeking to challenge, in proceedings before the ECtHR, the interpretation of national law adopted by the national courts must demonstrate a flagrant violation of the law by the courts, namely, the manifest arbitrariness of the interpretation adopted. The correctness of a non-arbitrary interpretative ruling of a national court cannot be effectively challenged in proceedings before the ECtHR; a problem under the Convention may, however, arise in the case of a significant divergence in national case-law on a given question that persists for a certain time.[21]

In the light of the case-law of the ECtHR, an individual concerned may claim access to a court in a situation in which there is a genuine and serious dispute over a right or civil rights. The subject of such a dispute may be both the very existence of a given right and the precise determination of its content. In order effectively to claim access to a court, it is not necessary to demonstrate that the right in question has actually been guaranteed; it is sufficient to make out an arguable case for the existence of the right in question – that is, that, under national law, one may reasonably defend an interpretation according to which the right in question accrues to the person concerned. The question whether such an interpretation is correct, and whether the right in question actually exists, then requires resolution by a national court. In the light of the views expressed in *Markovic and Others v. Italy*, a refusal by the courts to accept a case for examination on account of a lack of jurisdiction does not constitute a violation of the right to a court if the ground for the ruling is not State immunity but the absence of a basis in substantive law for bringing an action.[22]

In *Sobczyńska and Others v. Poland* the ECtHR found that the applicants had satisfied the requirement of making out an arguable case for the existence of a right to a fair procedure in the filling of judicial posts and to protection against arbitrary decisions of the public authorities,[23] and that they could claim that this right applied not only in the proceedings before the NCJ but also at the "presidential" stage of the procedure,[24] This finding, contained in the reasoning of the judgment under consideration, should not give rise to any doubt.

It should be noted that the reasoning of the ECtHR judgment contains certain *dicta* that might, *prima fronte*, suggest that the right in question actually exists. In particular, the ECtHR expressed the view that holding that the guarantees under Article 60 of the Constitution apply only in proceedings before the NCJ, and not before the President, would deprive the right in question of any practical effect. The Strasbourg Court expressly stated, however, that its role consists only in determining whether the applicants' arguments are tenable, and not whether any judicial proceedings would end in a favourable ruling had they had access to a court. As mentioned above, this question must be resolved by the Polish courts.

Against the background of the *dicta* under consideration, contained in the reasoning of the judgment, two further observations arise. First, holding that

[21] See the above-cited judgment in *Nejdet Şahin and Perihan Şahin*.

[22] Judgment of the ECtHR (Grand Chamber) of 14 December 2006 in *Markovic and Others v. Italy*, application no. 1398/03.

[23] Judgment of the ECtHR in *Sobczyńska*, § 141.

[24] Ibid., § 138.

the guarantees under Article 60 of the Constitution apply only in proceedings before the NCJ, and not before the President, limits the practical effect of the right in question but does not eliminate it entirely. Procedural fairness in the proceedings before the NCJ is extremely important, even if the President were to retain wide discretionary powers at the next stage of the procedure for filling judicial offices. Secondly, the interpretation of the Constitution should not deprive the provisions conferring particular decision-making powers upon the President of the Republic of their practical effect.

In analysing the judgment in *Sobczyńska and Others v. Poland*, it is worth recalling the decision in *Georgios Stylianidis v. Cyprus*,[25] concerning the judicial review of a decision of the Supreme Council of Judicature on the filling of the posts of president of the district courts. That body rejected the applicant's candidacy. The Administrative Court, which examined Judge Stylianidis's complaint, held that it did not have the jurisdiction to examine the case and rejected the complaint. The Supreme Court dismissed the applicant's appeal. The ECtHR, in turn, declared the application lodged by the person concerned inadmissible. The key passage of the reasoning of the decision delivered reads as follows: "Accordingly, in the absence of domestic law regulating the promotion procedure at the time and considering the domestic courts' consistent refusal to review the SCJ's discretionary decisions, the Court is not satisfied that the applicant had a right' within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention".[26]

The Court further held that "The domestic decisions in the applicant's case are a strong indication against the existence of a right arguably recognised under domestic law, especially considering the domestic courts' consistent approach to the matter (see *Tencheva-Rafailova v. Bulgaria* (dec.) no. 13885/04, 5 January 2010)".[27]

It should be noted in this connection that the established case-law of the Polish administrative courts concerning the judicial review of the official acts of the President of the Republic[28] currently constitutes a strong indication against recognising the existence of the right indicated by the applicants in Sobczyńska and Others v. Poland as arguable.

In 2019, regulations concerning the judicial promotion procedure were established in Cyprus. As a result, in a similar case arising under the new regulations, the ECtHR held that "neither the fact that the procedural rules seem to have afforded the transitional SCJ an element of discretion, nor the fact that the transitional SCJ's decisions may not, according to the SCC [Supreme Constitutional Court] (acting as the second tier of SCJ), be reviewed negate the tenability of the applicant's claim that he had a right to a fair procedure in judicial promotion competitions, which

[25] Decision of the ECtHR of 16 January 2024 in *Georgios Stylianidis v. Cyprus*, application no. 24269/18.

[26] Ibid., § 45.

[27] Ibid., § 44.

[28] See, e.g., the decisions of the Supreme Administrative Court: of 7 December 2017, I OSK 857/17; of 27 February 2023, II GSK 1520/22.

could arguably be said to be recognised in Cypriot law (…). (…) there was in domestic law a "right" to a fair procedure in the examination of an application for a judicial promotion, which the applicant could assert".[29] As a result, the ECtHR found a violation of Article 6 of the Convention.

6. The Question Whether the Right at Issue in the Dispute Is of a Civil Character

The next part of the judgment's reasoning aims to establish whether the subjective right for the existence of which the applicants had made out an arguable case is of a civil character. The Strasbourg Court refers in this respect to the criteria formulated in *Eskelinen*. Those criteria apply to subjective rights connected with employment in the public service. According to the judgment referred to, the right in question is not of a civil character if two conditions are satisfied:

1) national law excludes access to a court in respect of disputes concerning a particular post in the public service or a particular category of public officials;

2) the interest of the State objectively justifies the exclusion of the right to a court.

Otherwise, rights connected with employment in the public service are of a civil character within the meaning of the ECHR, covered by the guarantees of Article 6 of the Convention.

It should be added that the first of the conditions referred to was modified in the Grand Chamber judgment delivered in *Grzęda v. Poland*.[30] Since then, the ECtHR has not required that the exclusion of the right to a court – in respect of disputes concerning a particular post in the public service or a particular category of public officials – be formulated expressly in the provisions of law. It suffices that such an exclusion applies implicitly in the legal system.[31]

The application of the criteria from the *Eskelinen* judgment gives rise to many difficulties.[32] First, in practice, national law may, in respect of a particular post in the public service or a particular category of public officials, exclude from the judicial

[29] Judgment of the ECtHR of 7 May 2026 in *Konstantinou v. Cyprus*, application no. 36862/23, §§ 69 and 70.

[30] Judgment of the ECtHR (Grand Chamber) of 15 March 2022 in *Grzęda v. Poland*, application no. 43572/18.

[31] "The Court will now take the opportunity offered by the present case to further develop the first condition of the Eskelinen test. (…) Only very rarely has a respondent State been able to show that access to a court was expressly excluded in an applicant's case (…). The Court considers that a straightforward application of the first condition would not be entirely apt in all situations. It is therefore prepared to accept that the first condition can be regarded as fulfilled where, even without an express provision to this effect, it has been clearly shown that domestic law excludes access to a court for the type of dispute concerned. Thus, first of all, this condition is satisfied where domestic law contains an explicit exclusion from access to a court. Secondly, the same condition may also be satisfied where the exclusion in question is of an implicit nature, in particular where it stems from a systemic interpretation of the applicable legal framework or the whole body of legal regulation" (ibid., §§ 291–292).

[32] See the separate opinion of Judge K. Wojtyczek appended to the judgment in *Grzęda v. Poland*, point 4.2; see also M. Leloup, D. Kosař, *Sometimes Even Easy Rule of Law Cases Make Bad Law: ECtHR (GC) 15 March 2022, No. 43572/18, Grzęda v Poland*, "European Constitutional Law Review" 2022, no. 4, pp. 753–779.

avenue only certain types of dispute, while leaving that avenue open for other types of dispute.[33] It is not clear how such a partial exclusion is to be treated.

Secondly, the question of the availability of the judicial avenue is considered by the ECtHR three times: (1) in examining the admissibility of the application – in assessing the existence of effective remedies that may or should be exhausted before lodging an application with the ECtHR; (2) in examining the admissibility of the application and determining whether the right in question is of a civil character; (3) in examining, on the merits, the question of the admissibility of restrictions in the given case.

In the case under discussion, the ECtHR focused on whether the possible exclusion of access to a court would be justified. It held that it was not necessary to resolve whether, at the time when the events covered by the application took place, national law actually excluded access to a court in respect of disputes concerning a particular post in the public service or a particular category of public officials. At the same time, it held that the administrative courts' position had become fully established after that period.

The question arises whether, within a given legal system, one can rationally consider the soundness of a hypothetical exclusion of access to a court in respect of particular posts or groups of public officials without knowing the exact content and scope of that exclusion and without knowing whether a restriction of a particular content was introduced at all. Without precisely determining the content of the regulations in force or in draft, it is impossible to establish what aims they serve, how they are justified by the authors of a given draft statute in the parliamentary procedure and to what extent they interfere with particular values that are subject to protection.

It should also be noted the dilemma that the ECtHR faced.. A finding that Polish law excluded, in the given case, access to a court would lead to the conclusion that the remedies which the applicants tried to make use of were doomed to failure from the outset and were ineffective. The application would then have had to be declared inadmissible on the ground that the applicants had not complied with the time-limit for lodging it. A finding that such an exclusion did not, however, apply might, in turn, lead to a challenge to the interpretation of the law adopted by the Polish courts in the given case and established in the later case-law, which lies beyond the ECtHR's jurisdiction. In these circumstances, the safest solution was to hold that the question in point need not be unequivocally resolved at all. If so, the detailed considerations of this question, contained in §§ 144–149, are not in fact needed to resolve the case under examination.

As to the question of whether the exclusion of the right to a court in respect of disputes concerning the rights of judges is objectively justified by the interests of the State, the ECtHR has consistently given a negative answer for some time.[34]

---

[33] See the judgment of the Constitutional Tribunal of 9 June 1998, K 28/97, OTK ZU 1998, No. 4, item 50.

[34] See, e.g., the judgments of the ECtHR: of 9 March 2021 in *Eminağaoğlu v. Turkey*, application no. 76521/12; of 29 June 2021 in *Broda and Bojara v. Poland*, applications nos. 26691/18 and 27367/18; in the above-cited case of *Grzęda*; of 7 October 2025 in *Misiūnas v. Lithuania*, application no. 38687/22; the case-law of the ECtHR is discussed, among others, by M. Leloup, *Not just a simple civil servant: the right of access to a court of judges in the recent case-law of the ECtHR*, "European Convention on Human Rights Law Review" 2022, no. 1, pp. 23–57.

The ECtHR took a similar position in this case as well. With such an approach, the criteria from the *Eskelinen* case have become entirely superfluous in respect of disputes concerning the rights of judges. It would be considerably simpler to hold that the subjective rights of judges and of candidates for judicial office, connected with their employment, are civil rights.

The following paradox, which came to light in the case under examination, should also be noted. The right to a fair procedure in the filling of judicial posts and to protection against arbitrary decisions of the public authorities is, as a rule, counted among public subjective rights. The ECtHR too formerly adopted a similar approach. In the above-mentioned decision in *Tencheva-Rafailova v. Bulgaria,* it expressed in this respect the following view: "(…) even assuming that a right to a lawfully conducted employment competition may be derived from the applicable provisions of the 1986 Labour Code, the Court is not persuaded that that right can be considered as 'civil' within the meaning of Article 6 § 1. Since those taking part in employment competitions governed by that Code cannot unconditionally expect to be offered employment, their procedural rights in relation to the conduct of those competitions have only an indirect bearing on their careers and hence on their pecuniary rights (…)".

The most recent case-law,[35] however, recognises the rights under discussion as civil rights within the meaning of the Convention. *Sobczyńska and Others v. Poland* illustrates a broader phenomenon of the conversion – by the case-law of the ECtHR – of typical public subjective rights into civil rights within the meaning of the Convention.

7. The Question Whether Article 6 of the Convention Was Violated in the Case under Examination

In this part of the reasoning, the ECtHR recalled its case-law concerning permissible restrictions on the right to a court. It held, in particular, that "(…) the right of access to the courts is not absolute and may be subject to limitations that do not restrict or reduce the access left to the individual in such a way or to such an extent that the very essence of the right is impaired. However, a limitation will not be compatible with Article 6 § 1 if it does not pursue a legitimate aim and if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be achieved (…)".[36]

The subject of the ECtHR's examination was whether the restriction of access to a court in the given, specific case satisfied those criteria. In the reasoning of the judgment, that body expressed the following view: "Given that the second limb of the Eskelinen test has already been answered, in the negative, the Court refers to its analysis concerning the issue of the applicability of Article 6 § 1 (see paragraphs 150–161 above), and observes that the Government have not provided any additional reasons justifying the absence of judicial review, but have simply maintained their arguments as to the alleged inapplicability of Article 6 to the case (see paragraph 165 above)".[37]

---

[35] Judgment of the ECtHR of 19 July 2011 in *Majski v. Croatia* (no. 2), application no. 16924/08.

[36] Judgment of the ECtHR in *Sobczyńska*, § 180.

[37] Ibid., § 182.

The ECtHR further held: "Turning to the circumstances of the case under review, the Court considers that in matters where the career – and specifically the very appointment – of a judge is at stake, there should be weighty reasons exceptionally justifying the absence of any judicial review (…). However, no such reasons have been provided to the Court in the instant case (see paragraphs 158–159 above)".[38]

It follows from the reasoning of the judgment that the resolution under the second criterion of the test formulated in *Eskelinen* determines, in practice, the resolution on the merits of the question of the admissibility of restrictions. If the ECtHR finds unsound a general – actual or hypothetical – exclusion of judicial review, this entails a finding that the restrictions on access to a court in the given case are not permissible under Article 6 of the Convention.

In the conclusion of the reasoning, the ECtHR expressed the view that "(i) the applicants had a domestically-established general right of equal access to public service within the judiciary (see paragraph 136 above), (ii) the general right in question (given the specific circumstances of their case) took the form of the right to a fair procedure in the examination of an application for a judicial post – including the right to be protected against arbitrary rejection (see paragraph 141 above), (iii) given that they were not informed of the reasons for the decision refusing their appointment and not afforded access to any subsequent review, the applicants were not afforded the necessary protection against what could legitimately be suspected as arbitrariness in the contested decision of the President of the Republic, and (iv) the essence of the applicants' right to a court has therefore been impaired (…)".[39]

The European Court of Human Rights here drew attention, among other things, to the fact that the applicants were not informed of the reasons for the decision refusing their appointment. The reasoning of the judgment does not, however, explain how the lack of reasons for the refusal to appoint to judicial office is connected with the right to a court. Nor is it clear whether, and to what extent, this affects the assessment of the compatibility of the challenged actions of the public authorities with Article 6 of the Convention. The reasoning behind a particular ruling is no substitute for judicial review; the lack of reasoning, in turn, is no obstacle to challenging a given ruling and makes it easier for the persons concerned to substantiate a plea of violation of the prohibition of arbitrariness. It is worth adding at this point that, in *Hentrich v. France*, the fundamental problem under Article 6 of the ECHR consisted not in the fact that the administrative authority had not given reasons for its decision, but in the fact that the French courts had dismissed the plea of a lack of the required reasoning for the decision, which led to a violation of the principles of a fair judicial procedure.[40]

Returning to *Sobczyńska and Others v. Poland*, it should be emphasised that the ECtHR expressly held that the intensity of the judicial review of the decisions of the head of State may legitimately be limited.[41]

---

[38] Ibid., § 185.

[39] Ibid., § 186.

[40] Judgment of the ECtHR of 22 September 1994 in *Hentrich v. France*, application no. 13616/88, in particular §§ 9, 15 and 56.

[41] Judgment of the ECtHR in *Sobczyńska*, § 185.

From the judgment commented on, one may conclude that the Polish courts violated the Convention because they did not respond on the merits to the applicants' sufficiently arguable claim that the rights to a fair procedure in the filling of judicial posts and to protection against arbitrary decisions of the public authorities may also be invoked against the President. It also follows from the reasoning of the judgment that, if the domestic case-law confirms this thesis, an administrative court will be obliged to ensure protection against an arbitrary refusal to appoint to judicial office by the President, with the intensity of the judicial review of the decisions of the head of State being capable of limitation. It would then fall to the Polish authorities – the legislature or the courts – to determine the intensity of that review.

8. Execution of the ECtHR Judgment

The ECtHR judgment requires execution. These matters are governed by the Rules of the Committee of Ministers of the Council of Europe for the supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights and of the terms of friendly settlements.[42] Under Rule 6(2) of those Rules, the national authorities should: (1) pay the just satisfaction awarded; (2) where necessary, take individual measures to ensure that the violation has ceased and that the injured party is put, as far as possible, in the same situation as that party enjoyed prior to the violation of the Convention; (3) take general measures preventing new violations similar to that found or putting an end to continuing violations.

The provision cited emphasises the discretion of the national authorities as regards the choice of measures (individual and general) for the purpose of executing the judgment. The determination of the manner of executing the ECtHR judgment therefore falls to the national authorities, which act in this respect under the supervision of the Committee of Ministers of the Council of Europe. The general measures referred to above may consist of amending the law in force or correcting the line of case-law.

In the light of the Rules of the Committee of Ministers of the Council of Europe, the Government of the Republic of Poland is obliged to submit an action plan to the Committee of Ministers, and it falls to the latter body to assess whether the measures proposed therein are adequate and sufficient. Regardless of what the Government proposes in its action plan, the administrative courts will play a special role in the execution of the ECtHR judgment.

It should be borne in mind in this connection that the national courts may engage in dialogue with the ECtHR and interact with it, for example by proposing certain corrections to the line of case-law that would better express the various values protected by the ECHR and, more broadly, by the law of the Council of Europe.[43] The effectiveness of such interactions depends on the ability to argue based

[42] *Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements* (adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006 (…) and amended on 18 January 2017 (…) and on 6 July 2022 (…)), Rule 6(2); https://rm.coe.int/16806eebf0 [accessed: 28 June 2026].

[43] See K. Wojtyczek, *Wyzwania stojące przed sądownictwem administracyjnym z perspektywy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, text published in the present issue of Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, p. 29 (PL), 232 (EN).

on the Convention and Convention values, not in opposition to the ECtHR, but with a view to jointly working out a better interpretation of the Convention or a better manner of applying it. It falls to the Polish administrative courts, in this case, to decide whether, for what purpose and in what manner to engage in dialogue with the ECtHR through the case-law.

As already mentioned, the findings of the ECtHR concerning the content of national law do not bind the national courts. The final word as to the content of Polish law rests with the Polish courts. The role of the administrative courts is, in particular, to explain to the ECtHR any unclarities concerning the content of Polish law that may have come to light in the case examined.

In executing the ECtHR judgment, the administrative courts should, in any event, accept for examination on the merits appeals against the decisions of the President of the Republic refusing to appoint a person to hold the office of judge. In the first place, the delivery of rulings on the merits in similar cases requires precisely determining the content and scope of the constitutional subjective rights that accrue to candidates for judicial office. An unequivocal answer must therefore be given to the question whether the right for the existence of which an arguable case was made out in the case analysed before the ECtHR actually exists in relation to the President of the Republic. The courts must therefore unequivocally determine the range of entities obliged to give effect to the constitutional rights under consideration here and clearly answer the question whether those rights can be invoked against the President of the Republic and whether they accrue at the presidential stage of the filling of judicial offices, or only in the procedure before the National Council of the Judiciary. These questions fall within the jurisdiction of the Polish courts, which retain, in this respect, the freedom to choose among the various conceivable ways of resolving them, on the condition that the ruling delivered is carefully reasoned and free from arbitrariness.

In the event of an unequivocal determination that the constitutional subjective rights do not protect candidates at the presidential stage of the appointment of judges, the administrative courts should deliver rulings on the merits resolving this question and dismiss the appeals lodged with them as unfounded. If such a line of case-law were to become established in the case-law and were confirmed in one way or another by the Constitutional Tribunal, then, in the future, it will not be possible to make out an arguable case for the assertion that the subjective rights indicated by the applicants in *Sobczyńska and Others v. Poland* actually exist. If, in turn, it is determined that the constitutional subjective rights do protect candidates at the presidential stage of the appointment of judges, the administrative courts should deliver rulings on the merits unequivocally confirming such an interpretation. In such a case, it does not seem possible to indicate reasons that would persuade the ECtHR that the restrictions on access to a court in the pursuit of these rights by candidates for judicial office satisfy the criteria of restrictions on access to a court worked out in the case-law and, in particular, are justified by a particularly important public interest. The administrative courts would therefore have to subject the decisions of the President of the Republic to review and, at the same time,

precisely determine the substantive-law limits of the decision-making freedom accruing to that organ under the Constitution, unequivocally establish the scope of the procedural entitlements of candidates for judicial offices, and, at the same time, clearly define the principles and limits of the judicial review of the decisions taken by the President of the Republic. The ECtHR judgment leaves the national authorities broad discretion to determine the intensity of judicial review in this case.

9. Concluding Remarks

The ECtHR judgment may be executed in various ways, with the manner of execution depending, in practice, on the courses of action chosen by the administrative courts. Regardless of the choices made in this matter, it is of fundamental importance to quickly develop a coherent line of case-law and consolidate it, since possible divergences in this respect may lead to the finding of further violations of the Convention due to the failure to remove those divergences.

Against the background of the judgment analysed, one further important paradox stands out. In *Georgios Stylianidis v. Cyprus,* the ECtHR found the absence of procedural rules, the absence of judicial review of the decisions taken and the absence of a subjective right. As a result, the application was declared inadmissible. In *Konstantinou v. Cyprus* and *Sobczyńska and Others v. Poland*, the ECtHR found the existence of particular procedural rules and the making out of an arguable case for the existence of a particular subjective right. As a result, the applications were declared admissible, a violation of the right to a court was found. From the perspective of the State, the non-existence in the past of any guarantees of subjective rights in Cyprus meant an absence of problems under the Convention. Conversely, the creation, in Cyprus and in Poland, of particular guarantees of individual rights led to their being subjected to examination on the merits by the ECtHR and to a finding of their deficiencies. As a result of the approach adopted, a State may, by developing the guarantees of individual rights, also multiply its problems under the Convention.

Bibliography

Leloup M., *Not just a simple civil servant: the right to a court of judges in the recent case-law of the ECtHR*, "European Convention on Human Rights Law Review" 2022, no. 1.

Leloup M., Kosař D., *Sometimes Even Easy Rule of Law Cases Make Bad Law: ECtHR (GC) 15 March 2022, No. 43572/18, Grzęda v Poland*, "European Constitutional Law Review" 2022, no. 4.

Spielmann D., *Le fait, le juge et la connaissance: aux confins de la compétence interprétative de la Cour européenne des droits de l'homme*, in: *Les limites du droit international: essais en l'honneur de Joe Verhoeven. The Limits of International Law: Essays in Honour of Joe Verhoeven*, Brussels 2014.

Wojtyczek K., *Wyzwania stojące przed sądownictwem administracyjnym z perspektywy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, "Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2026, no. 4.

CASE-LAW

I. The Court of Justice of the European Union

Citizenship of the European Union – Article 20 TFEU – Family member of a Union citizen who has never exercised his or her right of freedom of movement – Area of freedom, security and justice – Border controls, asylum and immigration – Directive 2008/115/EC – Return of illegally staying third-country nationals – Threat to national security – Statement by a specialist national authority – Statement of reasons – Access to the file – Classified information – Primacy of EU law

Judgment of the Court of Justice of 16 July 2026 in Case C-26/25 [Bukla] *PQ v Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Alkotmányvédelmi Hivatal*, ECLI:EU:C:2026:593[1] (*translation*)

The Court (Third Chamber) ruled as follows:

1. Article 20 TFEU and Article 5 of Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals must be interpreted as precluding the authorities of a Member State from adopting a return decision in respect of a third-country national who is a family member of Union citizens, who are nationals of that Member State and have never exercised their freedom of movement, without having first examined the consequences of such a decision on the family life of that third-country national and on the situation of that third-country national's minor children, where those authorities have information on the existence of family ties between the third-country national and those Union citizens.

2. Article 20 TFEU, read in conjunction with Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, must be interpreted as precluding legislation of a Member State, as interpreted by the supreme court of that Member State, which excludes reliance on Article 20 TFEU against a return decision or during return proceedings where:

– a right of residence under Article 20 or a relationship of dependency is invoked for the first time at the stage of the judicial proceedings but the family ties between the third-country national concerned and a Union citizen were already known to the competent authorities; or

[1] The judgment, together with the grounds on which it is based, is published on the CJEU website and in EUR-Lex, the European Union database of legal acts.

– the facts which are relevant for the purpose of applying Article 20 are first brought to light in the course of the judicial proceedings; or

– the return procedure was preceded by a decision refusing residence in the Member State concerned.

3. Article 20 TFEU and Articles 5, 12 and 13 of Directive 2008/115, read in conjunction with Articles 7 and 24 of the Charter of Fundamental Rights, must be interpreted as precluding legislation of a Member State which requires the authorities of that Member State to adopt a return decision, on grounds of national security, in respect of a third-country national who is a family member of Union citizens, who are nationals of that Member State and have never exercised their freedom of movement, solely on the basis of a binding non-reasoned opinion adopted by a body entrusted with specialist functions linked to national security, without a rigorous examination of all the individual circumstances or of whether the principle of proportionality had been observed.

4. Articles 12 and 13 of Directive 2008/115, read in conjunction with Article 5 thereof, Article 20 TFEU, the general principle of good administration and Article 47 of the Charter of Fundamental Rights, must be interpreted as precluding legislation of a Member State, as interpreted by the supreme court of that Member State, which provides that, where a return decision and an entry ban decision, adopted in respect of a third-country national who is a family member of Union citizens, who are nationals of that Member State and have never exercised their freedom of movement, are based on information the disclosure of which would jeopardise the national security of that Member State, that third-country national can access that information only after obtaining authorisation to that end, is not provided even with the essence of the grounds on which those decisions are based and cannot, in any event, use, for the purposes of an administrative procedure or judicial proceedings, the information to which he or she could have had access, if any, but that the court with jurisdiction must request the intervention of a public prosecutor in order to protect the rights of that third-country national.

5. The general principle of good administration and Article 47 of the Charter of Fundamental Rights must be interpreted as not precluding legislation of a Member State which provides that a body entrusted with specialist functions linked to national security may, where it considers that disclosure of even the essence of the grounds on which a return decision is based risks undermining national security, refuse to disclose those grounds to the third-country national who is the subject of that return decision. However, in order to ensure that that person's rights of defence are respected, a national court hearing an action challenging such a decision must, where relevant, draw the appropriate conclusions from any decision taken by the competent authorities not to disclose all or part of the grounds for that decision and the evidence relating thereto.

6. The principle of the primacy of EU law and Article 267 TFEU must be interpreted as precluding legislation of a Member State which requires

a national court to comply with the legal assessments of a superior court, even though it considers, in the light of the interpretation of EU law provided by the Court, that those assessments are not consistent with EU law.

Commentary

The judgment under consideration sets out the requirements of EU law governing whether, and on what conditions, an EU Member State may conduct return proceedings in respect of a third-country national who entered Hungary lawfully and has been residing in the territory of that Member State. The third-country national, PQ, has been living with his partner, a Hungarian national. Two children of Hungarian nationality were born of that relationship. PQ and his partner have joint parental authority over their children. He lives with them permanently and usually acts as their primary carer. His children have a close emotional bond and a relationship of dependency with PQ, who has looked after them consistently since they were born.

PQ's application for a settlement permit in Hungary, made on account of that family situation, was rejected by the immigration police authority; that authority took into account a non-reasoned opinion of the Constitutional Protection Office, categorised as containing classified information, to the effect that PQ's continued stay in Hungary jeopardised national security. By a final decision, the immigration police authority adopted a return decision against PQ, ordered the enforcement of that measure and imposed a 10-year ban on entry and stay.

It should be emphasised at the outset that, in the view of the Court of Justice, PQ "may have" a right of residence in Hungary under Article 20 TFEU (citizenship of the Union), and that the return procedure applied to him must therefore be examined for compatibility not only with the relevant provisions of the Return Directive and of the Charter, but also with the said Article 20.

Although the Court did reiterate that the right of a third-country national is a derived right, in this instance from the right of a minor Union citizen, and that the purpose and justification of that derived right are based on the fact that a refusal to recognise it would be such as to interfere, in particular, with a Union citizen's freedom of movement within the territory of the European Union, it did not, however, invoke Article 21(1) TFEU as a criterion for assessing the return procedure applied to the applicant. In that regard, the Court explained that there are very specific situations in which, despite the fact that secondary EU law on the right of residence of third-country nationals does not apply and the Union citizen concerned has not made use of his or her freedom of movement, a right of residence must nevertheless be granted to a third-country national who is a family member of that Union citizen, since the effectiveness of citizenship of the European Union would otherwise be undermined if, as a consequence of refusal of such a right, that Union citizen were obliged in practice to leave the territory of the European Union as a whole, thus depriving him or her of the genuine enjoyment of the substance of the rights conferred by that status. In the Court's view, the effectiveness of the citizenship of the

European Union is liable to be undermined only if there exists, between that third-country national and the Union citizen concerned who is a family member, a relationship of dependency. This leads the Court to conclude that it is in the light of the intensity of the relationship of dependency between the third-country national concerned and the Union citizen, who is a family member of that third-country national, that the recognition of a right of residence under Article 20 TFEU must be assessed, and such an assessment must take account of all the circumstances of the case. Moreover, where those conditions are satisfied, a Member State cannot, in the Court's view, adopt a return decision against the third-country national concerned.

The Court inferred from this that, from the moment when an intense relationship of dependency comes into being between a third-country national and his or her child – a minor Union citizen – the third-country national concerned can no longer be considered, for as long as that relationship of dependency persists, as staying illegally in the territory of the Member State concerned, within the meaning of point 2 of Article 3 of Directive 2008/115. It is for the competent authorities of the Member State to determine whether such a relationship of dependency exists; they must in particular ensure that the decision which they will adopt does not mean that that Union citizen is obliged, in practice, to leave the territory of the European Union as a whole. The Court held that Article 20 TFEU and Article 5 of Directive 2008/115 require the Member States to examine – before adopting a return decision against a third-country national whose family members are Union citizens – the consequences of such a decision on the family life of that person and on the situation of his or her minor children, where those authorities have information on the existence of those family ties.

Referring to the procedural safeguards applicable in return cases, the Court held that Article 20 TFEU, read in conjunction with Articles 7, 24 and 47 of the Charter and with the general principle of good administration, must be interpreted as precluding legislation of a Member State, as interpreted by the supreme court of that Member State, which excludes reliance on Article 20 TFEU against a return decision or during return proceedings where: a right of residence under Article 20 or a relationship of dependency is invoked for the first time at the stage of the judicial proceedings but the family ties between the third-country national concerned and a Union citizen were already known to the competent authorities; or the facts which are relevant for the purpose of applying Article 20 are first brought to light in the course of the judicial proceedings; or the return procedure was preceded by a decision refusing residence in the Member State concerned.

The Court then went on to assess the provisions of Hungarian law which require the authorities of that Member State to adopt a return decision, on grounds of national security, in respect of a third-country national who is a family member of Union citizens, who are nationals of that Member State and have never exercised their freedom of movement, solely on the basis of a binding non-reasoned opinion adopted by a body entrusted with specialist functions linked to national security, without a rigorous examination of all the individual circumstances or of whether the principle of proportionality had been observed.

In the first place, the Court held that the Member States may derogate, under certain conditions, from the derived right of residence flowing from Article 20 TFEU for a family member of a Union citizen in order to maintain public policy or safeguard public security, namely where the third-country national represents a real, immediate and sufficiently serious threat to public order or public or national security. However, a refusal of a right of residence based on that ground can result only from a specific assessment of all the relevant circumstances of the case, in the light of the principle of proportionality, the fundamental rights whose observance the Court ensures and, where appropriate, the best interests of the child of the third-country national concerned. The Court held that those requirements also apply during a procedure conducted in respect of a third-country national who is a family member of EU citizens who are nationals of the Member State concerned and who have never exercised their freedom of movement. The Court emphasised that, before adopting a return decision, the competent national authorities must take into consideration all the relevant circumstances for the purpose of applying those articles, and in particular the family situation of the third-country national concerned. Those national authorities must, moreover, ensure compliance with the principle of proportionality at all stages of the return procedure.

The Court then emphasised that a national authority which is competent as regards return procedures cannot validly confine itself to implementing a non-reasoned decision adopted by another national authority which has failed to comply with the obligation to state reasons, and take, on that basis alone and on grounds of national security, a return decision in respect of a third-country national who is a family member of EU citizens who are nationals of that Member State and who have never exercised their freedom of movement.

The Court went on to identify the requirements flowing from respect for the rights of the defence of the person concerned in the context of a return procedure, including the requirement that the addressee of the decision be placed in a position in which he or she can effectively make known his or her views as regards the information on which the administrative authorities of the Member States intend to base their decisions. The purpose of that requirement is, inter alia, in the context of a return procedure, to enable the competent authority to comply with its obligation to rule on the possible adoption of a return decision and an entry ban by carrying out, with full knowledge of the facts, an individual assessment of all the relevant circumstances, which requires that the addressee of those decisions be able to correct an error or submit such information relating to his or her personal circumstances as will argue in favour of the adoption or non-adoption of those decisions, or in favour of their having a specific content.

As regards respect for the rights of the defence at the stage of the judicial proceedings, the Court explained that an applicant must be able not only to ascertain the reasons upon which the decision taken in relation to him or her is based, but also to have access to all the material in the file on which the authority has based that decision, in order to be able effectively to comment on that material. The rights of defence are not absolute rights, and the right of access to the file, which is the

corollary thereto, may therefore be limited on the basis of a weighing up of, on the one hand, the general principle of good administration and the right to an effective remedy of the person concerned and, on the other, the interests relied on in order to justify the non-disclosure of an element of the file to that person, in particular where those interests relate to national security. That weighing up cannot, however, lead to depriving the rights of defence of the person concerned of all effectiveness, in particular by not informing that person of the essence of the grounds on which the decision taken against him or her is based. Disclosure of the essence of the grounds on which the return decision at issue is based must be ensured vis-à-vis the addressee of that decision itself.

The Court then examined whether the general principle of good administration and Article 47 of the Charter must be interpreted as precluding legislation of a Member State which provides that a body entrusted with specialist functions linked to national security may, where it considers that disclosure of even the essence of the grounds on which a return decision is based risks undermining national security, refuse to disclose those grounds to the third-country national who is the subject of that return decision. In that regard, it held, inter alia, that it is open to the Member States, in order to avoid, for reasons of State security, in exceptional cases, precise and full disclosure to the person concerned of the grounds which constitute the basis of a decision on residence, to provide for techniques and rules of procedural law which accommodate, on the one hand, legitimate State security considerations regarding the nature and sources of the information taken into account in the adoption of such a decision and, on the other, the need to ensure sufficient compliance with the person's procedural rights, such as the right to be heard and the adversarial principle. As regards judicial review of those reasons, the Court held that it is sufficient, in order to ensure compliance with Article 47 of the Charter, that the court having jurisdiction may, if it considers that those reasons are invalid, afford the competent national authority the opportunity to disclose the omitted grounds and evidence to the person concerned. Conversely, if the court having jurisdiction finds that the reasons relied on by the competent national authority preclude the full disclosure of those grounds and that evidence, that court may take those grounds and that evidence into consideration by appropriately weighing up the relevant requirements. Where that court intends to do so, it must ensure that the essence of the grounds which constitute the basis of the decision at issue is communicated to the person concerned in a manner which takes due account of the necessary confidentiality of the evidence. Where there has been a failure to fulfil that obligation to inform the person concerned, that court is required to draw the appropriate conclusions from that failure.

Selected and compiled by: *Professor Andrzej Wróbel*
(retired Judge of the Supreme Court)

II. The European Court of Human Rights

Violation of Article 4 of Protocol No. 4 – Prohibition of collective expulsion of aliens – Removal of irregular migrants from Serbia to Bulgaria without a prior examination of their situation on an individual basis despite a prior declaration of the intention to apply for asylum – Violation of Article 3 of the Convention (substantive and procedural aspects) – Forcible removal of aliens during the night in freezing temperatures – Failure to examine the migrants' access to an adequate asylum procedure in the country of deportation – Violation of Article 5 §§ 1 and 4 of the Convention – Unlawful and arbitrary detention – Failure to provide legal assistance which would enable the lawfulness of the detention to be challenged – No violation of Article 5 § 2 of the Convention – Information on the reasons for the arrest provided in language understood by the aliens

Judgment of the ECtHR (Third Section) of 3 February 2026 in the case of O.H. and Others v. Serbia (application no. 57185/17) (*translation*)

I. The facts

The application was lodged by 17 Afghan nationals born between 1962 and 2015.

In February 2017, the applicants were arrested near Dimitrovgrad railway station, at the Serbian-Bulgarian border. They had been part of a group of 25 migrants detected by the Serbian border police. They were arrested on suspicion of illegal border crossing. The Serbian authorities then contacted the Bulgarian police regarding the possible return of the group under a readmission procedure. Ultimately, however, no such transfer took place.

The applicants were brought to the Gradina Border Police Station. In respect of ten of them, detention orders were issued on suspicion of committing a misdemeanour, because they could not be brought immediately before a court, and there was a risk they might flee or continue committing offences. Seven of the applicants were identified by the police as minors, and no misdemeanour proceedings were sought against them. The applicants had no identity documents; they were searched, photographed and fingerprinted. At the station, they were held in a basement room; they were given food, clothing and shoes.

On the same day, they were transported to the Pirot Misdemeanour Court. The applicants stated that they feared returning to Afghanistan because of the war and the threat of terrorism, and that they did not consider Bulgaria a safe country. They also declared their intention to apply for asylum in Serbia. The court discontinued the proceedings, invoking the principle of non-punishment for illegal entry of

asylum-seekers, and ordered the police to enable the competent Commissariat for Refugees and Migration to take over the case and to accommodate the applicants.

After the proceedings had concluded, the applicants were issued certificates indicating their intention to seek asylum in the Republic of Serbia. The certificates instructed the applicants to report to the Divljana Reception Centre. Those documents also constituted the basis for their temporary stay in Serbia. Despite this, the police transported the applicants to the Bulgarian border, confiscated the documents issued to them in Serbia, and forced them to cross the border. The incident occurred during the night of 3 to 4 February 2017, with temperatures dropping to –2°C. The police subsequently denied exercising any authority powers against the applicants after the asylum-intention certificates had been issued.

According to the applicants, they spent the night in a forest on the Bulgarian side of the border. On the morning of 4 February 2017, they were arrested by the Bulgarian police in the village of Kalotina. Most of them were referred to two reception centres, whereas the seventh applicant was placed in a detention centre. Later, some of the applicants re-entered Serbia and were registered as asylum-seekers; the second applicant currently resides in Germany, and the seventh – in France.

In March 2017, the applicants lodged a constitutional appeal. By a decision of 29 December 2020, the Constitutional Court of Serbia partially upheld the appeal. It held that transporting the applicants to the border, taking their documents and forcing them to return to Bulgaria amounted to a breach of the prohibition of expulsion contrary to the principle of *non-refoulement* and contained elements of inhuman treatment. The Court also found a violation of the guarantees related to the possibility of challenging the lawfulness of detention on account of the failure to provide the applicants with legal assistance.

II. The application to the Court

The applicants, relying on Article 4 of Protocol No. 4 to the Convention,[1] complained that the Serbian authorities collectively expelled them to Bulgaria without the examination of their situation on an individual basis and despite that they had expressed their intention to apply for asylum in Serbia.

Under Article 3 of the Convention,[2] they raised a complaint of inhuman and degrading treatment. They pointed to the conditions of their detention at Gradina Police Station and the building of the Pirot Misdemeanour Court, the transport in an overcrowded vehicle, and the circumstances of their removal to Bulgaria during the night in freezing temperatures. They also complained that, before their removal from Serbia, the authorities had failed to examine whether they would have access to an adequate asylum procedure in Bulgaria.

[1] Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, done at Strasbourg on 16 September 1963; Polish Journal of Laws of 1995, No. 36, item 175/2, as amended.

[2] Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, done at Rome on 4 November 1950; Polish Journal of Laws of 1993, No. 61, item 284, as amended; hereinafter: the Convention or the ECHR.

Relying on Article 5 §§ 1, 2 and 4 of the Convention, the applicants argued that their detention had been unlawful and arbitrary. They pointed out that they had not been promptly informed, in a language they understood, of the reasons for their arrest and of the charges against them, nor had they been able effectively to challenge the lawfulness of the arrest before a competent court.

III. The Court's position

The Court limited its examination of the case to the complaints of the second and seventh applicant. It also held that the decision of the Serbian Constitutional Court of 29 December 2020, despite partially upholding the complaints, had not deprived the applicants of their "victim" status.

As regards Article 4 of Protocol No. 4, the Court reiterated that the "collective" nature of an expulsion is determined, above all, by the absence of a reasonable and objective examination of the particular case of each individual alien of the group. The applicants had entered Serbia in an unauthorised manner, but their subsequent removal was not directly related to that event. Before the removal, they had been brought before a court which acknowledged their asylum claims, ordered that their accommodation be facilitated, and instructed the issuance of documents constituting the basis for their temporary residence. Despite this, they were subsequently transported by the police to the border with Bulgaria and forced to cross it. The Court, referring to the findings of the Constitutional Court, accepted that the national authorities had expelled the applicants without a prior examination of their removal on an individual basis. It therefore found a violation of Article 4 of Protocol No. 4.

In examining the complaint of a violation of Article 3 of the Convention, the Court distinguished between the conditions of the applicants' detention and the manner of their subsequent removal from Serbia. It found that the conditions of the applicants' detention at the Gradina Border Police Station had been inadequate. The room was dirty, unheated, and did not provide sufficient personal space or basic equipment. The Court took into account, however, that the detention had lasted about ten hours, had been for the purpose of establishing the applicants' identity and bringing them before a court, and that during that time the applicants had been provided food and clothing. The Court therefore concluded that the minimum threshold of severity required to engage Article 3 of the Convention had not been reached. It declared inadmissible the remaining complaints concerning the conditions at the Misdemeanour Court and in transport. The Court assessed the circumstances of the applicants' removal differently. They were transported during the night to the border with Bulgaria and forced to cross that border in freezing temperatures, after the documents issued to them in Serbia had first been confiscated. In that respect, the Court found a violation of the substantive aspect of Article 3 of the Convention.

The Court also found a violation of the procedural aspect of Article 3 of the Convention. It indicated that, where a State expels an asylum-seeker to a third

country without examination of the asylum application on the merits, it must examine whether, in the receiving country, that person will have genuine access to an adequate asylum procedure protecting them against *refoulement*. In the applicants' case no such examination had been carried out, even though they had declared their intention to apply for asylum in Serbia and submitted before the court that they did not consider Bulgaria a safe country. The removal, carried out outside a formal procedure, also deprived them of the possibility of presenting their assertions to the competent authority.

As regards Article 5 § 1 of the Convention, the Court held that the applicants had been deprived of their liberty from the moment of arrest until their removal from Serbia. The initial detention had been connected with the suspicion of illegal border crossing, the establishment of identity, and the bringing of the applicants before a court. After the discontinuation of the misdemeanour proceedings, however, that basis had ceased to exist. The applicants had remained under police control and had then – believing that they would be placed in a centre for asylum-seekers – been transported to the border with Bulgaria and expelled. The Court ruled that, from the conclusion of the misdemeanour proceedings until the moment of removal, the detention had been unlawful and arbitrary.

The Court did not find a violation of Article 5 § 2 of the Convention. It held that the applicants had been served with detention orders indicating the reasons for their arrest and the charges against them, and that the dispute concerned only whether the applicants were able to understand that information. The documents had been drawn up in Serbian, and they had supposedly been translated into English, a language which the applicants did not know. It appeared from the case files, however, that after the arrest, a Farsi interpreter had been present at the station, and that the applicants gave inconsistent statements on that point. As regards Article 5 § 4, the Court took into account the Constitutional Court's finding that the failure of the police to provide the applicants with legal assistance had effectively deprived them of the possibility of challenging the lawfulness of their detention. It therefore found a violation of Article 5 § 4 of the Convention.

IV. The significance of the judgment for the case-law of the Polish administrative courts

The position of the Court expressed in the judgment analysed should constitute an important point of reference for the administrative courts reviewing the lawfulness of the actions of administrative authorities taken in connection with the mass crossing of the state border by aliens (including illegal crossing). This concerns, in particular, proceedings concerning international protection, obligation to return, and transfer to another state of aliens. Within the review, the administrative courts should examine whether the authorities' actions not only comply with national law, but also satisfy the standard of protection following from the ECHR, encompassing effective procedural guarantees and protection against arbitrary interference with the rights of aliens.

The application of Article 4 of Protocol No. 4 to the ECHR as a standard of review means that it is necessary to establish whether the administrative authority examined the situation of each alien on an individual basis before issuing a decision. As follows from the case-law of the ECtHR,[3] the prohibition of collective expulsion does not preclude taking measures in respect of groups of aliens, provided that each case is examined on an individual basis and genuine access to the international protection procedure is ensured. That standard was developed, i.a., in the judgment in *M.K. and Others v. Poland*,[4] in which the ECtHR emphasised the importance of a genuine examination of the situation of each alien on an individual basis, in particular of the circumstances invoked by them as justifying the need to grant international protection. It is also reflected in the case-law of the Supreme Administrative Court. In its judgment of 10 May 2023, in the case no. II OSK 1735/22,[5] the Supreme Administrative Court emphasised that even in summary procedures applied to aliens arrested after illegally crossing the border, the Border Guard authorities are obliged to examine, on an individual basis, the situation of the person, in particular as regards ensuring compliance with the principle of *non-refoulement* and access to the international protection procedure. The mere reliance on the migration crisis or the protection of the state border does not release the authorities from the obligation to establish reliably whether the enforcement of the decision will not expose the alien to a violation of Convention rights. The case of *N.D. and N.T. v. Spain*,[6] in turn, had a different dimension, in which the assessment of the complaint of a violation of Article 4 of Protocol No. 4 to the ECHR took into account the particular circumstances in which the border was crossed, including the conduct of the applicants themselves and whether the State had provided genuine and effective access to means of legal entry. For this reason, when reviewing decisions concerning aliens, one must examine both the individual circumstances of the given case and the conditions in which the border was crossed, as well as the measures taken by the competent authorities.

The judgment analysed forms part of the development of human rights protection standards in connection with the phenomenon of weaponised migration used as a tool of hybrid action against States. It confirms that, even in the event of a particular threat to state security, the obligation to examine an alien's situation on an individual basis and ensure effective procedural guarantees remains applicable. This direction is reflected both in the political declaration of the Member States of the Council of Europe adopted in Chișinău on 15 May 2026,[7] and in the solutions

[3] See the ECtHR judgments of: 3 July 2014 in *Georgia v. Russia (No. 1)*, no. 13255/07, § 167; 5 February 2002 in *Čonka v. Belgium*, no. 51564/99, § 59; the ECtHR judgments are available in the HUDOC database.

[4] ECtHR judgment of 23 July 2020, applications nos. 40503/17, 42902/17 and 43643/17.

[5] Judgment of the Supreme Administrative Court 10 May 2023, II OSK 1735/22; the administrative court judgments are available in the CBOSA database.

[6] ECtHR judgment of 13 February 2020, applications nos. 8675/15 and 8697/15.

[7] See https://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-foreign-ministers-adopt-political-declaration-on-the-echr-and-migration [accessed: 30 June 2026].

contained in the Pact on Migration and Asylum,[8] which combine the need to protect security with the obligation to respect fundamental rights. The awaited Grand Chamber judgment in *R.A. and Others v. Poland* (application no. 42120/21), concerning the practice of pushing aliens back at the Polish-Belarusian border, may be of significance for the further development of this standard.

The judgment in *O.H. and Others v. Serbia* also confirms that effective judicial review cannot be limited to an assessment of the lawfulness of an administrative decision according to the state of affairs existing at the moment of its issuance (*ex tunc*). The procedural aspect of Article 3 of the ECHR requires, after all, an examination of whether, after the alien's transfer to the country of destination, they will have genuine access to protective procedures, in particular the asylum procedure. That examination should take into account the current situation in the state of deportation and the individual circumstances of the case, which justifies the application by the administrative courts of an *ex nunc* model of review, in accordance with the case-law of the ECtHR[9] and of the Court of Justice of the European Union.[10] This direction is already reflected in the case-law of the Supreme Administrative Court, in which the possibility of taking into account circumstances arising after the issuance of the challenged administrative decision has been accepted where necessary to ensure effective judicial protection.[11]

At the same time, the ECtHR ruling under discussion has strengthened the standard following from Article 5 of the Convention. The review of the lawfulness of the actions of the Border Guard authorities should not be limited to a formal finding whether the alien was informed of the reasons for their detention, but should also encompass an examination whether they were afforded genuine access to legal assistance and, where necessary, to the assistance of an interpreter, enabling effective recourse to the available means of legal protection.

To sum up, the judgment in *O.H. and Others v. Serbia* strengthens the standard of administrative court review in cases concerning aliens. The interpretation of Article 3 and 5 of the ECHR and of Article 4 of Protocol No. 4 to the ECHR following from it leads to the conclusion that administrative courts should comprehensively

[8] See Regulation (EU) 2024/1356 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 introducing the screening of third-country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817 (OJ L, 2024/1356) and Regulation (EU) 2024/1347 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted, amending Council Directive 2003/109/EC and repealing Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council (OJ L, 2024/1347).

[9] See in particular the ECtHR judgments of: 15 November 1996 in *Chahal v. the United Kingdom*, no. 22414/93; 11 January 2007 in *Salah Sheekh v. the Netherlands*, no. 1948/04; 23 June 2008 in *Maslov v. Austria*, no. 1638/03, §§ 87–95; and of 28 June 2011 in *Sufi and Elmi v. the United Kingdom*, nos. 8319/07 and 11449/07, § 215.

[10] See in particular the judgment of the Court of Justice of the European Union (Grand Chamber) of 29 July 2019, C-556/17, *Torubarov*, ECLI:EU:C:2019:626.

[11] See the judgments of the Supreme Administrative Court of: 14 June 2022, II OSK 1178/21, LEX No. 3488275; and 4 January 2023, II OSK 398/22.

assess the lawfulness of the actions of administrative authorities, encompassing both the substantive legal grounds for interference with the rights of aliens and the implementation of procedural guarantees. In practice, this means the need to take into account the current circumstances of the case, to verify the risk of a violation of the principle of *non-refoulement*, and to assess whether the alien was afforded genuine access to protective procedures and effective judicial review.

Selected and compiled by:
dr Anna Chmielarz-Grochal
(Supreme Administrative Court, University of Łódź;
ORCID: 0000-0003-4667-9410)

dr Agnieszka Wiltos
(Supreme Administrative Court, University of Warsaw;
ORCID: 0000-0001-7011-0975)

III. The Supreme Court

Resolution of the Supreme Court of 7 August 2025 (case no. III CZP 2/25) (*translation*)

The resolution concerns the legal nature of Article 31(1) of the Act on Land and Mortgage Registers and on Mortgages and clarifies the question whether, for the purposes of an entry in the land and mortgage register, a person acknowledging a signature as their own must have authority to act on behalf of the party (legal person) performing the juridical act only at the moment of performing it, or also at the moment of acknowledging the signature as their own (Article 88 of the Act of 14 February 1991 – Law on Notaries).

Thesis:

1. The form with a notarially certified signature, referred to in Article 31(1) of the Act of 6 July 1982 on Land and Mortgage Registers and on Mortgages, is reserved for documents constituting the basis for entries in the land and mortgage registers, and not for the juridical acts covered by the content of those documents.

2. A signature affixed may be acknowledged before a notary as being in one's own hand under the second sentence of Article 88 of the Act of 14 February 1991 – Law on Notaries also where the person concerned no longer performs the function in connection with which they affixed the signature.

Facts and law:

By decision of 19 November 2024, in the case no. III Ca 819/23, the Regional Court in Gliwice referred to the Supreme Court for resolution a legal question which had arisen in examining an appeal against an order of the District Court in Gliwice in a case concerning an entry in the land and mortgage register, namely: "Is Article 31(1) of the Act on Land and Mortgage Registers and on Mortgages [hereinafter: the Land and Mortgage Register Act] of a substantive legal nature, supplementing the general provisions on the form of juridical acts and introducing a form, the observance of which is a condition for certain effects to be produced in substantive civil law (an *ad eventum* form within the meaning of the second sentence of Article 73 § 2 of the Civil Code); and, consequently, for the purpose of an entry of a right of lease of immovable property in the land and mortgage register, is it necessary for the person who signed the agreement to be authorised to represent the obligated owner of the immovable property – a limited liability company – also at the moment of acknowledging, before a notary, that the signature was in their own hand (Article 88 of the Law on Notaries)?".

On 7 August 2025, the Supreme Court adopted the following resolution:

1. The form with a notarially certified signature, referred to in Article 31(1) of the Act of 6 July 1982 on Land and Mortgage Registers and on Mortgages, is reserved for documents constituting the basis for entries in the land and mortgage registers, and not for the juridical acts covered by the content of those documents.

2. A signature affixed may be acknowledge before a notary as being in one's own hand, under the second sentence of Article 88 of the Act of 14 February 1991 – Law on Notaries, also where the person concerned no longer performs the function in connection with which they affixed the signature.

From the statement of reasons:

[…] The Regional Court in fact formulated two legal questions, which may be reduced to the following doubts: first, whether Article 31(1) of the Land and Mortgage Register Act regulates the form of a juridical act, or merely lays down requirements concerning the document that is to be the basis for an entry in the land and mortgage register; and, second, whether, under Article 88 of the Act of 14 February 1991 – Law on Notaries (hereinafter: the Law on Notaries), a declaration acknowledging a signature as one's own may be made by a person who, at the moment of performing the juridical act, was authorised to represent a legal person, but no longer has such authority at the moment of making, before a notary, the declaration acknowledging the signature. There is no doubt that the answer to the second question is closely bound up with the resolution of the first issue. […]

As regards headnote 1:

[…] Under Article 31(1) of the Land and Mortgage Register Act, an entry in the land and mortgage register may be made on the basis of a document bearing a notarially certified signature, unless special provisions stipulate another form of the document (e.g. Article 158 of the Civil Code). The use of the form with a notarially certified signature is also not necessary where the basis for the entry is a judicial ruling or an official document within the meaning of Article 244 of the Code of Civil Procedure. […]

In the case-law of the Supreme Court, the prevailing view is that Article 31(1) of the Land and Mortgage Register Act provides, for a juridical act (a declaration of intent), a special case of an *ad intabulationem* form, reserved *ad eventum* in order to ensure that an entry in the land and mortgage register is possible (resolution of the Supreme Court of 10 June 2011, III CZP 135/10; orders of the Supreme Court of: 14 January 2005, III CK 177/04, III CK 178/04, III CK 179/04, III CK 180/04; 17 November 2011, IV CSK 74/11; and of 9 August 2018, V CSK 406/17). That view has not, however, been supported in the case-law so far by any broader argument. […]

As regards the *ad eventum* requirement, it should be noted that in certain cases statute provides that the production of particular legal effects of a juridical act depends on the observance of a special form of that act. Article 73 of the Civil Code thus indicates, among others, how to interpret the individual provisions expressing the requirement of observing a form, in a situation where it is precisely the production of particular legal effects of a juridical act that depends on the observance of the form. […]

There is, however, no doubt that Article 73 of the Civil Code concerns the form of a juridical act, specifying the effects of a failure to observe the form *ad solemnitatem* and *ad eventum*. The sanction associated with the failure to observe the

appropriate form (invalidity or the non-production of particular effects) is, in this context, of secondary importance. Thus, if the parties' declarations of intent are not made in the form required by the provisions, then, in the case of an *ad eventum* form, the particular legal effects of that act will not be produced. This would lead to the conclusion that a juridical act involving the conclusion of a lease agreement could not, in order to produce the effects referred to in Article 31(1) of the Land and Mortgage Register Act, be performed in an ordinary written form, but would have to be performed straight away in the form with notarially certified signatures. After all, making declarations of intent in ordinary written form would mean that the appropriate form of the juridical act, required for the production of the effects provided for in Article 31(1) of the Land and Mortgage Register Act, had not been observed.

The parties' subsequent acknowledgment of their signatures as being in their own hand (Article 88 of the Law on Notaries) could not then be regarded as subsequently granting the appropriate form on an act performed earlier (curing the lack of the appropriate form), but only as a new act: the parties making declarations of intent in the form required by Article 31(1) of the Land and Mortgage Register Act. This would entail the need to examine the mutual relationship between those two acts, particularly in the context of the time of their performance. […]

Considering the question of the legal nature of Article 31(1) of the Land and Mortgage Register Act, it should be noted that of similar legal nature is Article 788 § 1 of the Code of Civil Procedure, which lays down the minimum evidentiary requirements in cases concerning the affixing of a warrant of execution to an enforcement title in the event of the transfer of a right or an obligation to another person. […] In its resolution of 13 May 2015, in the case no. III CZP 15/15, the Supreme Court […] aptly held that Article 788 § 1 of the Code of Civil Procedure cannot be imparted features of a norm of substantive law and cannot be treated as containing requirements laid down for juridical acts (declarations of intent), since that provision is of a procedural nature; in applying it, a party is to demonstrate before the court, by means of particular evidence, a subjective change arising as a consequence of the transfer of a right or of obligations; the transfer itself takes place under substantive legal provisions relevant to the given act and produces the effects provided for therein. In the Supreme Court's view, treating Article 788 of the Code of Civil Procedure as a norm laying down additional requirements for the very form of a juridical act (be it *ad probationem* or *ad eventum*) is therefore unfounded; in no respect does it interfere with, or modify, the provisions of private law, in particular Article 73 et seq. of the Civil Code. In that resolution, the Supreme Court held that the position taken is in line with the trend towards a flexible and pragmatic treatment of the formal requirements imposed by Article 788 of the Code of Civil Procedure, discernible in the Supreme Court's case-law. […]

The above position may be applied accordingly to the interpretation of Article 31(1) of the Land and Mortgage Register Act, which contains, after all, a similar regulation. This leads to the conclusion that the above provision indicates merely the features of the document that may be the basis for an entry in the land and

mortgage register. A linguistic interpretation does not, however, provide grounds for accepting that this provision relates to the form of a juridical act.

The *ratio legis* of Article 31(1) of the Land and Mortgage Register Act – a provision which contains a minimum of the formal requirements applicable in land and mortgage register proceedings – comes down to ensuring greater security of dealings in the field of private documents under which the legal status of immovable property changes […]. The point is thus to obtain, in the case of private documents constituting the basis for entries in the land and mortgage registers, maximum certainty as to the identity of the persons performing the juridical act (making the declaration of intent). Accepting that the requirements of Article 31(1) of the Land and Mortgage Register Act concern only the form of the document, and not the form of the juridical act, is sufficient from the point of view of the security of dealings and of the role played by land and mortgage registers.

Such an interpretation also ensures the necessary flexibility in making decisions as to granting a juridical act a particular form. The parties, in concluding a lease agreement, need not decide straight away to draw it up in the form with notarially certified signatures, but may conclude it in the ordinary written form. Then, if a (legal, economic, or other) need arises to disclose the right of lease in the land and mortgage register, the parties may decide to draw up the document necessary to make such an entry. There is therefore no need for the superfluous formalisation of juridical acts, especially of agreements which, in practice, are as a rule concluded in the ordinary written form. It is likewise superfluous to consider whether, if the document is subsequently granted the appropriate form, the form of the juridical act is in fact cured, the act is amended by extending its effects through the modification of its form, or, finally, a new juridical act is performed.

One should also not lose sight of the fact that Article 31(1) of the Land and Mortgage Register Act, in indicating the basis for an entry in the land and mortgage register, actually limits the scope of the evidentiary proceedings allowed in land and mortgage register proceedings; it stipulates that an entry may be made solely on the basis of particular evidence, i.e., a document with notarially certified signatures, unless special provisions stipulate another form. The application of this provision therefore takes place within land and mortgage register proceedings, which supports the finding of its formal nature. […]

The above reasoning justifies the statement that the form with a notarially certified signature, referred to in Article 31(1) of the Land and Mortgage Register Act, is reserved for documents constituting the basis for entries in land and mortgage registers, and not for the juridical acts covered by the content of those documents. […]

As regards headnote 2:

Since Article 31(1) of the Land and Mortgage Register Act provides for the form of the document, and not of the juridical act recorded in that document, there is no obstacle to a notary certifying the signature affixed to it *post factum*. Such an approach excludes, in particular, the situation where a juridical act performed without notarial certification of the signature under the body of the declaration of

intent would have to be repeated in the event of an entry in the land and mortgage register; in practice, this allows dealings to be simplified, allowing both a lower level of formal requirements when making the declaration of intent, and the easier obtaining of evidence that can be used in land and mortgage register proceedings.

As the Supreme Court explained in its resolution of 8 November 2019, in the case no. III CZP 26/19 […], a document with a signature acknowledged by a notary as being in one's own hand (Article 88 of the Law on Notaries) is a private document with an officially certified signature. The Supreme Court pointed out that, on the basis of notarial practice shaped by tradition and by the provisions of the Law on Notaries, it is accepted that there are two kinds of signature certification. One where the notary certifies that a person affixed the signature in the notary's presence, and the other where the notary certifies that, in the notary's presence, a person acknowledged the signature as their own (Article 88 in conjunction with Article 96(1) and Article 79(2) of the Law on Notaries). […] In that resolution, the Supreme Court also held that there are no substantive arguments in favour of the suggestion that a signature acknowledged in the notary's presence as one's own has less force than a signature physically affixed in the notary's presence, or that it is even devoid of that force. If a signature on a document was not affixed in the notary's presence, then its subsequent acknowledgment before the notary is sufficient.

Both of these forms of notarial signature certification therefore have identical effects, including from the perspective of Article 31(1) of the Land and Mortgage Register Act. Despite the differences in the wording, their role is identical, since regardless of the content of the certification drawn up, each of them is an annotation placed by the notary on the document to the effect that the signature affixed comes from the person specified in its content. […]

Since a signature on a private document may also be officially certified at a time other than that of the juridical act (resolution of the Supreme Court of 13 May 2015, III CZP 15/15), one must consider whether a person who made a declaration of intent on behalf of a legal person (as a member of its body, registered signatory, etc.), but who is no longer authorised to act on behalf of that legal person, may still acknowledge a signature affixed on the document embodying the given act as their own. In its order of 29 April 2015, in the case no. IV CSK 529/14 […], the Supreme Court explained, in the context of Article 31(1) of the Land and Mortgage Register Act, that a person who has ceased to perform a particular function may make a notarial declaration confirming the authenticity of their signature affixed on a document drawn up during their tenure. That view is to be shared.

As a rule, the lawmakers reserve the requirement of notarial certification of a signature for situations in which an unambiguous and indubitable identification of a particular person as the author of the declaration contained in the document is necessary. […] Thus, where a notary certifies that, in their presence, a particular person acknowledged a signature as their own, that act relates only to the making of a declaration of knowledge by that person, the verification of their identity, and the comparison of their personal data (forename and surname) with the data covered by the signature. In certifying the signature this way, the notary ascertains,

above all, the identity of the person acknowledging the signature as their own, and not their other attributes, such as, for instance, their capacity to perform juridical acts, the function performed, or the rights vested in them. In this sense, the acknowledgment of a signature as one's own is of a personal nature. This means that, for the effects of the acknowledgment of a signature as one's own, it is the state of facts extant at the moment the juridical act is performed (the declarations of intent are made), and not at the moment the signature is certified, that is of decisive importance. The certification of the signature may, on account of its personal nature, be made also where the aforementioned state of facts has changed. This also applies in a situation where the person whose signature is subject to certification is no longer authorised to represent the entity performing the juridical act. […]

Selected and compiled by:
Marian Wolanin, Judge of the Supreme Administrative Court
(Judicial Decisions Office of the Supreme Administrative Court)

IV. The Supreme Administrative Court and the regional administrative courts (*translation*)

A. Case-law of the Supreme Administrative Court

1. Judgment of the Supreme Administrative Court of 8 January 2026 (case no. III OSK 274/23)

Headnote: *On its own, a telephone number, without additional information, cannot be regarded as personal data, the processing of which may result in the President of the Personal Data Protection Office exercising the powers provided for in Article 58(2)(g) of Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (OJ L 119, 4 May 2016).*

Ruling:

The Supreme Administrative Court […], having examined […] the cassation appeal of the President of the Personal Data Protection Office against the judgment of the Regional Administrative Court in Warsaw of 25 November 2022, in case no. II SA/Wa 710/22 arising from the appeal of C. sp. z o.o., with its registered office in W., against the decision of the President of the Personal Data Protection Office […] concerning the processing of personal data,

dismisses the cassation appeal.

From the reasoning:

[…] [I]n its challenged decision, the authority […] ordered the company to eliminate the irregularities in the processing of the personal data of T.R. by erasing his personal data, as regards his telephone number, processed without a legal basis […]. […]

In the view of the court of first instance, the authority was wrong to assess that the company, having at its disposal only the telephone number transferred by the company T. sp. z o.o. for the purposes of a marketing campaign, was processing the participant's personal data. […]

The cassation appeal was brought by the authority, challenging the above judgment in its entirety. […]

The Supreme Administrative Court found as follows:

[…] In the circumstances of the present case, there is no doubt that the participant's telephone number does not constitute personal data relating to an identified person. The undisputed facts of the case show that the company had no information concerning the participant other than the telephone number; therefore, without undertaking further identification efforts, it could not attribute it to any natural person.

The crucial question in the case is whether a telephone number may be classified as information about an "identifiable natural person." In Article 4(1), the GDPR defines an identifiable natural person as one who can be identified, directly or indirectly, in particular by reference to an identifier such as a name, an identification number, location data, an online identifier or to one or more factors specific to the physical, physiological, genetic, mental, economic, cultural or social identity of that natural person. Recital 26 of the GDPR provides that "[t]o determine whether a natural person is identifiable, account should be taken of all the means reasonably likely to be used, such as singling out, either by the controller or by another person to identify the natural person directly or indirectly. To ascertain whether means are reasonably likely to be used to identify the natural person, account should be taken of all objective factors, such as the costs of and the amount of time required for identification, taking into consideration the available technology at the time of the processing and technological developments. The principles of data protection should therefore not apply to anonymous information, namely information which does not relate to an identified or identifiable natural person or to personal data rendered anonymous in such a manner that the data subject is not or no longer identifiable. This Regulation does not therefore concern the processing of such anonymous information, including for statistical or research purposes."

Personal data allowing a natural person to be identified directly are such that incorporate content allowing that person to be identified without the need to integrate (combine) those data with other information. In turn, personal data allowing a natural person to be identified indirectly are such that, in order to identify that person, must be combined in terms of content with other information. It must be noted here that it is not required for all the data allowing a given natural person to be identified to be at the disposal of a single entity. This is confirmed by Article 4(5) GDPR in conjunction with Recital 26 GDPR. The EU lawmakers accepted that […] [pseudonymised] information, that is to say, information which cannot be attributed to a specific natural person (Article 4(5) GDPR) is to be regarded as information about an identifiable natural person where such attribution is possible using additional information (Recital 26).

For the purpose of establishing whether it is possible to indirectly identify a natural person, what matters is therefore whether the controller or another person (as stated in Recital 26) is able to correlate, in terms of content, information at its disposal with other information that it or another entity holds […] [and to thereby create] a set of data identifying the given natural person. Personal data must […] [therefore] be taken to mean information which, once combined with other information, allows the given natural person to be identified, whether by the controller of that information or by another entity which has obtained it from the controller.

[…] Firstly, it must be accepted that the possibility of indirectly identifying a natural person relates solely to configurations in which there is a "core piece of information," which alone does not constitute personal data because, without being combined with other information, it does not identify a natural person, and "additional information" (this being the term used in Article 4(5) GDPR and in Recital 26

GDPR) which, on its own or once correlated in terms of content with the "core piece of information," allows the natural person to be identified. In the first configuration, the "core piece of information" is information appended to a set of information about an identified natural person. The constitutive feature of such information is that only in combination with the "additional information" can identifying features be attributed to it. In the second configuration, both the "core piece of information" and "additional information" do not by themselves identify the data subject. It is only at the moment of their combination that a set of information identifying the given natural person arises. The possibility of creating a set of information comprising the "core piece of information" and "additional information," and then of identifying the given natural person on that basis, has the effect that the "core piece of information" acquires the attribute of personal data.

Secondly, it must be accepted that the "core piece of information" is always held by controller of personal data, whereas the holder of "additional information" is either the same or "another person" (as stated in Recital 26 of the GDPR).

Thirdly, it is immaterial whether it is the controller – the holder of the "core piece of information" – or another person – the holder of "additional information" – that combines the "core piece of information" with "additional information," and thereby identifies the given natural person. For "core piece of information" to acquire the attribute of personal data, the only thing that matters is whether one of those entities is able to combine it with "additional information" […] [and thereby create] a set of data identifying a specific natural person.

Fourthly, determining whether the controller or another person is able to combine the "core piece of information" with "additional information" should be based on the quantifiers provided for in Recital 26, and therefore should take into account the "means reasonably likely to be used" for the purpose of directly or indirectly identifying the natural person. This means that the treatment of the "core piece of information" as personal data is determined not by whether it actually served to identify the given natural person after being combined with "additional information", but by whether it may be used for such identification, taking into account the reasonableness of the available mechanisms for combining it with "additional information" and the likelihood that those mechanisms will be used by the controller or another person.

Fifthly, one may say that it is possible to identify a specific natural person under Article 4(1) GDPR in conjunction with Recital 26 GDPR where the set of information identifying that person, comprising the "core piece of information" and "additional information," is created independently of that person. The point is that, in accordance with the cited provisions of the GDPR, the source of the "additional information" may be solely the controller or "another person," and not the natural person whose identification is possible using that information. Thus, for the classification of particular information as personal data, the possibility of self-identification by the data subject cannot be of any significance.

Sixthly, of fundamental importance in determining whether a given natural person is identifiable within the meaning of Article 4(1) GDPR in conjunction with

Recital 26 GDPR is the accepted understanding of the adjective "identifiable" used in those provisions. […] [A]n "identifiable natural person" within the meaning of Article 4(1) GDPR in conjunction with Recital 26 is someone in respect of whom there is a "possibility" of combining the "core piece of information" relating to them with "additional information" and thereby of establishing their identity. The "possibility" of identifying a given natural person thus relates to the very availability of aggregating the "core piece of information" with "additional information." It does not, however, relate to the result of that aggregation. One should understand the "possibility" of identifying a given natural person […] as the availability of combining the "core piece of information" with additional information," […] [the] result of which will always be the identification of that person. The "possibility" of identifying a given natural person does not […] [therefore] mean uncertainty as to the results of combining the "core piece of information" with "additional information," since such uncertainty is by definition excluded. It relates to the availability of the measures integrating the information for the purpose of identifying the given natural person. An "identifiable" natural person will thus be one in respect of whom the controller or "another person" will have access to the combining of the "core piece of information" and "additional information" relating to […] [that person], as a result of which that person's identity will be established. These conclusions are not undermined by the expression used in Recital 26: "means reasonably likely to be used." The likelihood – and therefore not certainty but potentiality – relates to the very methods/forms of combining the "core piece of information" with "additional information" and to the potentiality of their use. "Means reasonably likely to be used" must therefore be correlated with the reasonableness of each of the methods available to the controller or "another person" for integrating the "core piece of information" with "additional information." The "reasonable likelihood" must be related to the foreseeability of those entities availing themselves of those methods. The expression in question constitutes coordinates for assessments as to whether the means available to the controller or "another person" for combining the "core piece of information" with "additional information" are not, for those entities, too costly in terms of finances, time, infrastructure, etc., in relation to the effects (benefits) that the identification of the data subject would produce. It should be noted here that, of course, the means must be lawful. This clearly demonstrates that the classification of given information as allowing the identification of a given natural person is based not only on its content, but also on the potential that the specific entity which has this piece of information at its disposal will combine it with "additional information."

With that assumption, one should confirm the doctrinal view concerning the relativisation of personal data, which comes down to the possibility of classifying the same piece of information differently from the point of view of the definition of personal data depending on which entity processes that information, what means of identification it has at its disposal, and what other information it processes – see D. Lubasz, A. Szkurłat, *Relatywizacja pojęcia danych osobowych w świetle orzecznictwa polskich sądów administracyjnych i powszechnych* [*The relativisation of the*

concept of personal data in the light of the case law of Polish administrative and ordinary courts], "Monitor Prawniczy" 2021, No. 23.

[…] The conclusions reached are not contradicted by the pleas of the judgment of [the Court of Justice of the European Union] of 19 October 2016, *Breyer*, C-582/14 […], cited in the cassation appeal. […] The Court considered the possibility of treating as personal data the IP addresses registered by an online media services provider in a situation where additional information allowing the user of a website to be identified is held by another entity – the internet service provider. The Court unequivocally held that such a situation will arise only after it is established that there exists the possibility to combine the IP address with those additional data held by the internet service provider in a way that may reasonably be applied in order to identify the data subject. The Court instructed that it be examined whether the online media services provider may contact the competent state authorities to obtain, from the internet service provider, information identifying the user of the IP address in a situation where a criminal offence has been committed (paragraphs 44-48). The Court thus made the classification of an IP address as personal data conditional on establishing whether it is possible to combine it with additional information identifying the user of that address. In the configuration of the case cited, the issue at hand was […] [therefore] access to information held by an entity other than the natural person subject to identification, and, in addition, access guaranteeing the identification of that person and not merely the potentiality of such identification dependent on the will of that entity.

In the judgment of [the Court of Justice of the European Union] of 6 November 2003, C-101/01, ECR 2003/11A/I-12971 […], cited in the cassation appeal, the [Court] indeed held that "the act of referring, on an internet page, to various persons and identifying them by name or by other means, for instance by giving their telephone number or information regarding their working conditions and hobbies, constitutes 'the processing of personal data wholly or partly by automatic means' within the meaning of Article 3(1) of Directive 95/46" (paragraph 27). The cassation appellant overlooks, however, that this was after the conclusion that the term "personal data," as any information relating to an identified or identifiable natural person, "undoubtedly covers the name of a person in conjunction with his telephone coordinates or information about his working conditions or hobbies" (paragraph 24). The Court thus expressly accepted that a telephone number would constitute personal data if combined with additional information identifying the natural person to whom it belongs.

The above observations concerning the manner of interpreting Article 4(1) GDPR are of significant relevance in the present case. On their basis, it must be held that the company had at its disposal only the participant's telephone number, and had no knowledge either as to which of the telephone numbers available in the system belonged to the participant, or whether any of those numbers belonged to the participant at all. In other words, the company had no information allowing it to determine that any of the numbers it held belonged to the participant, […] [or] to single out the specific telephone number from the set held and attribute it to the participant.

Using the numbers held, the company could make a telephone call and, in pursuit of its business purposes, obtain additional information allowing the given telephone number to be correlated with a specific natural person only after that person would self-identify. […] [U]ntil the interlocutor gave his or her personal data, the company could not identify the natural person to whom that number belonged. […] The company did not combine information in the form of the telephone number with additional information allowing its owner to be identified on the basis of the data it held, nor did it do so on the basis of access to information held by other entities. The only means available to the company for identifying the participant as the natural person to whom the telephone number held by the company belonged was direct telephone contact with the applicant, in the course of which he could disclose the personal data identifying him. One cannot, however, accept that the participant's telephone number held by the company was a "means reasonably likely to be used" by it to obtain "additional information" allowing his identification; the company availing itself of that means did not guarantee such a result. Moreover, in the course of the conversation, the participant refused to give his personal data and hung up, which made it impossible to attribute to him the telephone number which the agent had called.

[…] as long as the company did not have access to the "additional information" allowing it to establish that the telephone number it held belonged to the participant, it cannot be accepted that it held his personal data. The mere possibility of making a phone call does not establish the possibility of identifying the owner of the telephone number, since there is no certainty whatsoever that data allowing such identification will be obtained. […] [T]he telephone number could constitute personal data processed by the company only from the moment it obtained information identifying its owner. The company […] did not hold, either in its own resources […] [or] the resources of other entities to which it had access, information allowing it to attribute the specific telephone number to the participant.

To sum up, since the telephone number did not allow a specific person to be identified on the basis of individual features attributed to them, it cannot be accepted that the company had at its disposal, and was processing, the participant's personal data. In those circumstances, it must be held that the company was not processing the participant's personal data, and there was therefore no basis for the President of the Personal Data Protection Office to exercise the corrective powers provided for in Article 58(2)(g) GDPR and to order the company to erase the participant's telephone number from its filing system. […]

The Supreme Administrative Court had regard to the problems raised in the cassation appeal that telephone subscribers deal with in protecting their privacy-related rights. However, the nuisance associated with unwanted phone calls made by telemarketers/agents (entities having only telephone numbers at their disposal) has no bearing on the classification of the data (telephone numbers) held by those entities as not personal data within the meaning of Article 4(1) GDPR. This matter is not covered under the protection of personal data of natural persons and requires protection under other branches of the law. The circumstances of the present case do not provide grounds for classifying a telephone number held by the company as

personal data and for affording the participant the protection resulting from the provisions of the GDPR. It should be added here that the administrative courts review the activity of public administration in terms of its compliance with the law, and do not decide cases on the basis of the principles of equity. […]

2. Judgment of the Supreme Administrative Court of 20 January 2026 (case no. II OSK 1747/23)

Headnotes:

1. The construction of a car park, the dimensions of which allow more than ten cars to be parked, requires a building permit (Article 28(1) of the Act of 7 July 1994 – Construction Law, Polish Journal of Laws of 2021, item 2351, as amended).

2. The criterion allowing a hardstanding to be distinguished from a car park is the purpose for which the development is carried out.

Ruling:

The Supreme Administrative Court […], having examined […] the case arising from the cassation appeal of the Housing Community […] against the judgment of the Regional Administrative Court in Warsaw of 21 February 2023, in the case no. VII SA/Wa 2293/22 arising from the appeal of the Housing Community […] against the order of the Mazovian Regional Inspector for Construction Supervision […] concerning the stay of construction works, dismisses the cassation appeal.

From the statement of reasons:

[…] The District Inspector for Construction Supervision […] stayed the construction works consisting in the construction of a car park for passenger cars (with more than ten parking spaces) […] without the required building permit.

[…] The Mazovian Regional Inspector for Construction Supervision […] upheld the challenged order. […]

The Housing Community […] lodged an appeal against the aforementioned order with the Regional Administrative Court in Warsaw. […]

[…] The Regional Administrative Court in Warsaw dismissed the appeal […].

[…] In the view of the authorities, which the Court shared, what had been developed was a car park – a structure which, for its construction, required a building permit decision. […] [T]he works did not consist merely in hardening the ground […]. […]

Against the aforementioned judgment of the Regional Administrative Court in Warsaw, the Housing Community […] lodged a cassation appeal. […]

The Supreme Administrative Court found as follows:

[…] The evidence gathered in the case indicates that the Community did not carry out a hardstanding development which requires neither a building permit nor notification (Article 29(4)(4) of the Construction Law) – but a development involving a car park, the dimensions of which allow more than ten cars to be parked (Article 28(1) of the Construction Law).

[…] [T]he criterion allowing a hardstanding to be distinguished from a car park is the purpose for which the development is carried out. The evidence shows that the purpose of hardening the ground was to create a car park. No safeguards were put in place that would make parking in that area impossible. In fact, there is no sign prohibiting parking in that area. In that situation, the assertion that only a hardstanding was developed is an arbitrary assertion, contrary to the principles of common experience. […]

B. Case-law of the regional administrative courts

Judgment of the Regional Administrative Court in Wrocław of 30 January 2026 (case no. IV SA/Wr 555/25)

Headnotes:

1. A local referendum cannot replace the procedure for adopting a local plan, since its outcome may lead to solutions contrary to the provisions taken into account in drawing up the plan (e.g., those concerning arrangements and opinions).

2. Allowing a referendum in matters of spatial planning would lead to a conflict with the special forms of public consultations within the planning procedure, regulated in Article 17(11) and (13) of the Act of 27 March 2003 on spatial planning and development (Polish Journal of Laws of 2024, item 1130, as amended) and Article 6e(1) of the Act of 20 May 2016 on investments in wind power plants (Polish Journal of Laws of 2024, item 317, as amended).

Ruling:

The Regional Administrative Court in Wrocław […], having examined […] the case arising from the appeal of K.G., K.J., M.S., J.J., K.K., M.G., J.Ł., T.P., T.H., W.B.O. and N.Ł. against the resolution of the Pęcław Commune Council of 11 September 2025, no. XI/64/25, rejecting a request to hold a commune referendum, dismisses the appeal in its entirety.

From the statement of reasons:

In the challenged resolution, […] the […] Commune Council rejected a request to hold a commune referendum in the Pęcław Commune with the following question: "Are you in favour of the construction of wind farms in the Pęcław Commune?", with the options to choose from being "YES" and "NO". […]

In their appeal to the Regional Administrative Court in Wrocław, the initiators challenged the aforementioned resolution in its entirety […]. […]

The Regional Administrative Court in Wrocław found as follows:

[…] the competent body of the local government unit is under an obligation to immediately take measures to give effect to the outcome of a referendum where it ends in a decisive result on the matter put to the referendum, as follows from Article 65 of the Local Referendum Act [i.e., the Act of 15 September 2000 on local

referendums]. Nor can it thus be held that a local referendum is merely advisory or consultative, rather than decisive […] (cf. the judgment of the Voivodeship Administrative Court in Gliwice of 10 December 2018, case no. IV SA/Gl 759/18).

[…] in accordance with Article 6(1)–(2) of the Commune Local Government Act [i.e., the Act of 8 March 1990 on commune local government], all public matters of local significance not reserved by statute for other entities fall within the commune's scope of competence. Unless otherwise provided by statute, the resolution of such matters lies with the commune. Under Article 7(1)(1) of that Act, satisfying the collective needs of the community is one of the commune's own tasks. In particular, its own tasks include matters of spatial order. This provision corresponds with Article 3(1) of the Spatial Planning and Development Act [i.e., the Act of 27 March 2003 on spatial planning and development], which stipulates that shaping and pursuing spatial policy within the commune, including adopting communal spatial planning acts, is one of the commune's own tasks. In turn, land use and the principles of land development are designated, as a rule, in the local spatial development plan; in the absence thereof, in accordance with Article 4(1) and (2) of the Spatial Planning and Development Act, the manner in which the space is to be developed and the building conditions are determined by way of a decision on the building and […] [land] development conditions issued by the head of the rural commune (*wójt*), the head of the urban-rural or rural commune (*burmistrz*) or the town or city mayor (*prezydent miasta*). […] [P]ursuant to Article 3 of the Act of 20 May 2016 on investments in wind power plants […], the placement of a wind power plant shall be determined solely on the basis of a local plan.

The adoption of local spatial development plans falls within the exclusive competence of the commune council (Article 18(2)(5) of the Commune Local Government Act). This means that determining the placement of a wind power plant likewise falls within the exclusive competence of that body.

[…] the commune council, as the body statutorily responsible for adopting the local law in the field of spatial planning, has, within the limits of the law, freedom and independence in designating the land use the conditions of spatial development within the commune. This so-called planning power is, however, limited not only by the norms contained in the individual acts of substantive administrative law (the law on environmental protection, on the protection of monuments, on the protection of nature), but also by the norms in the Spatial Planning and Development Act. The procedure for drawing up a local plan is elaborate and formalised, and in accordance with Article 28(1) of the Spatial Planning and Development Act a material breach of the principles for drawing up a general plan or a local plan, a material breach of the procedure for drawing them up, and a breach of the bodies' competence in that regard, shall invalidate the commune council's resolution in whole or in part. The body competent to draw up the draft local plan is the head of the rural commune (the head of the urban-rural or rural commune, or the town or city mayor), in accordance with Article 15 of the Spatial Planning and Development Act. Bodies of other local government units and of government administration take part in drawing up the draft plan. Some of them issue non-binding opinions, whereas the arrangements made by others are binding, and then only a positive opinion of

the body allows adopting the planning act in a given form (Article 23 and 24 of the Spatial Planning and Development Act).

[…] the Spatial Planning and Development Act also ensures public participation in the process of drawing up and adopting a local plan. The public is notified, in the manner indicated in the Act, of the commencement of the planning procedure, and in the course of the procedure anyone may submit requests and comments which must be considered by the body drawing up the draft plan. The body shall also organise a public discussion of the solutions adopted in the draft plan, as determined by Article 17(11) and (13) of the Spatial Planning and Development Act. In particular, it shall announce, in the manner specified in Article 8h(1) of the Spatial Planning and Development Act, the commencement of public consultations, conduct the public consultations, and then introduce into the draft local plan the amendments resulting from those consultations. The public consultations are held in the form of: (1) the collection of comments; (2) open meetings, expert panels or workshops preceded by a presentation of the draft spatial planning act; (3) outdoor meetings or study walks organised in the area covered by the spatial planning act; (4) surveys or geo-surveys; (5) interviews, the operation of a consultation point or designer duty hours (Article 8i(1) of the Spatial Planning and Development Act).

[…] additional mechanisms guaranteeing the participation of the local community in determining the placement of wind power plants are provided for by the provisions of the Wind Power Plant Investments Act [i.e., the Act of 20 May 2016 on investments in wind power plants]. Under Article 6e(1) of that Act, the head of the rural commune, the head of the urban-rural or rural commune, or the mayor of the town or city in which a wind power plant is to be located:

· within 30 days of adopting the resolution to commence drawing up the local plan on the basis of which the placement of the wind power plant is to be determined, shall organise at least one open meeting in the form of an in-person meeting and at least one open meeting conducted by means of remote communication, allowing the floor to be taken, questions to be asked and comments to be submitted with simultaneous audio and video transmission, as well as questions to be asked and comments to be submitted in text form (item 1);

· shall announce, in the manner specified in Article 8h(1) of the Act of 27 March 2003 on spatial planning and development, the commencement of public consultations on the draft local plan on the basis of which the placement of the wind power plant is to be determined at least 14 days before the day on which the public consultations commence, and conduct those consultations for a period of at least 60 days but no longer than 90 days, using the forms referred to in Article 8i(2) of the Act of 27 March 2003 on spatial planning and development, with the proviso that they shall organise at least one open meeting in the form of an in-person meeting and at least one open meeting conducted by means of remote communication allowing the floor to be taken, questions to be asked and comments to be submitted with simultaneous audio and video transmission, as well as questions to be asked and comments to be submitted in text form (item 2);

· shall transmit to the heads of the neighbouring rural communes, the heads of the neighbouring urban-rural or rural communes, and the mayors of the neighbouring

towns and cities information about the announcement referred to in point 2, within three days of the announcement, and information about the dates of the open meetings referred to in points 1 and 2 immediately after they are set (item 4).

Consequently, an amendment of the local plan which would provide for a possible placement of the wind power plants, shall take place under the same procedure, by virtue of Article 27 of the Spatial Planning and Development Act.

[…] [A]cknowledging a referendum request relating to the formulation of planning assumptions as admissible would run counter to the applicable provisions of the Spatial Planning and Development Act, which, in a detailed procedure, while conferring the power to resolve that question on the resolution-making body, guarantee the participation of the local community in strictly defined forms, a local referendum not being listed among them. Significantly, as a rule, spatial planning is not solely a local matter; therefore, as a rule, resolutions by way of a referendum cannot be permitted in matters of this kind. Allowing a referendum in matters of spatial planning would mean that the local community would be able to not admit developments of supra-local significance within the territory of the commune. It therefore follows from the provisions of the Spatial Planning and Development Act that the adoption of a local plan is not solely a matter of local significance. Accordingly, a request to hold a referendum, the possible decisive outcome of which would oblige the commune's bodies to adopt particular solutions in the local plan leads to resolutions that go against the law. Such acts would not account for supra-local determinants of spatial development to the extent following from the decisive outcome of the referendum. A solution introduced into the local plan as a result of the decisive outcome of the referendum may turn out to be contrary to the position of the bodies making arrangements to or giving their opinion on the draft of that act before its adoption. That would mean that those arrangements and opinions have no significance whatsoever in the plan adoption procedure, such a state being against the law (cf. the judgments of the Supreme Administrative Court of: 20 September 2016, case no. II OSK 1709/16; 16 April 2024, case no. III OSK 2509/23; and 20 March 2014, case no. II OSK 344/14, as well as the judgment of the Regional Administrative Court in Opole of 30 October 2025, case no. I SA/Op 440/25).

[…] [A] local referendum cannot replace the procedure for adopting a local plan, since its outcome may lead to solutions contrary to the provisions taken into account in drawing up the plan (e.g., the plan would be contrary to the arrangements and opinions).

[…] [M]aking a local referendum on the matter under discussion possible would lead to a conflict with the special forms of public consultations referred to above within the planning procedure (cf. Article 17(11) and (13) of the Spatial Planning and Development Act and Article 6e(1) of the Wind Power Plant Investments Act).

[…] [M]atters in respect of which statute provides for obligatory consultations are not resolved by way of a referendum. This position must be applied above all to the situation under consideration, where the participation of the members of the commune's community in the process of issuing a normative act by the local government bodies, through consultations, is ensured by the aforementioned legal

institutions. In such a case, a referendum is simply superfluous. A different position would lead to the consultations provided for in Article 17(11) and (13) of the Spatial Planning and Development Act and Article 6e(1) of the Wind Power Plant Investments Act being deprived of any legal significance whatsoever (cf. the judgment of the Supreme Administrative Court of 14 January 2014, case no. II OSK 2988/13).

[…] [I]t is fitting to emphasise the legal consequences laid down in Article 65 of the Local Referendum Act. For if the referendum to which the case relates was to have a decisive outcome, the commune's legislative body would be obliged to adopt a local plan in which it would have to determine the placement of wind power plants. Such a determination would have to be included in the adopted local plan, regardless of it being in line, or not, with the position of bodies and entities other than the commune bodies taking part in the creation of those legal acts, or with the result of the public consultations conducted on the basis of Article 17(11) and (13) of the Spatial Planning and Development Act and Article 6e(1) of the Wind Power Plant Investments Act. Thus, a request to hold a local referendum, the possible decisive outcome of which would oblige the commune bodies to adopt particular solutions in the planning acts, would lead to resolutions that would be contrary to the law.

[…] [T]he interpretation of the law adopted does not infringe Article 170 of the Constitution of the Republic of Poland. The statement of reasons for the judgment of the Constitutional Court of 26 February 2003, in the case no. K 30/02, cited in the appeal, asserts that the right enshrined in that provision is not absolute in nature. The Court indicated that the principle of the direct expression of will by residents cannot lead to the abolition of the institutions decisive for the functioning of representative democracy at the local level, and thereby cannot lead to the abolition of the tasks, duties and competences of the legislative and executive bodies […] [of the local government units] – especially where their exclusive competence is at stake – and that residents may express their will directly by way of a referendum only in matters that are fundamental for that local government and that, at the same time, do not concern the permanent, recurring, and ongoing performance of tasks. In connection with that last statement, it should be noted that spatial planning is a task performed in a permanent, recurring and ongoing manner by the commune bodies. As a rule, it takes place through the adoption of the study and of local plans, and, in the absence of a local spatial development plan, the manner in which the space is to be developed and the building conditions are determined by way of a decision on the building and land development conditions. Thus, an interpretation of the law that leads to the exclusion of a possible referendum in matters of this kind is not contrary to the Constitution of the Republic of Poland (cf. the judgment of the Supreme Administrative Court of 20 September 2016, case no. II OSK 1709/16). […]

Selected by: judges of the Supreme Administrative Court:
Małgorzata Korycińska, Jan Rudowski, Jerzy Siegień
(Supreme Administrative Court)
Prepared by: *dr hab. Marcin Wiącek, prof. UW*
(University of Warsaw)

V. Glosses

Prof. dr hab. Joanna Kolanowska

[University of Łódź, Faculty of Law and Administration, Institute of Legal Comparative and Interdisciplinary Research, Department of Comparative Administrative Procedure; judge of the Supreme Administrative Court; ORCID: 0000-0003-2773-6651]

Gloss on the judgment of the Supreme Administrative Court of 11 September 2025 (case no. II GSK 379/22) (*translation*)

Abstract: The gloss constitutes a commentary on a judgment of the Supreme Administrative Court that addressed two issues. One concerns a social organisation's access to administrative proceedings in a case concerning a coal mining licence. The other concerns standing to bring an appeal and the catalogue of entities entitled to take part in a case concerning the judicial review of an order refusing to admit a social organisation to take part in the said licence proceedings. The view expressed in this gloss is that a limitation of legal standing in administrative proceedings – consisting in conferring the right to lodge an interlocutory appeal against an order refusing to admit a social organisation to take part in those proceedings only on that social organisation – does not mean that a party to those proceedings is excluded from the catalogue of participants in the administrative court proceedings set in motion by that organisation's appeal set out in Article 33 § 1 of the Law on Proceedings before Administrative Courts.

Keywords: administrative proceedings, social organisation, standing to bring an appeal, participant in administrative court proceedings

Proposition:

Since an applicant – a party to coal mining licence proceedings – has no right to bring an appeal against an order resolving a social organisation's interlocutory appeal lodged under Article 31 § 2 of the Act of 14 June 1960 – Code of Administrative Procedure, it is not a participant in the administrative court proceedings within the meaning of Article 33 § 1 of the Act of 30 August 2002 – Law on Proceedings before Administrative Courts.

1. Introduction

In the case concluded by the judgment under commentary,[1] two interesting issues arose. One concerns a social organisation's access to administrative proceedings in a case concerning a coal mining licence. It was not, however, analysed by the

[1] LEX No. 3934722.

Supreme Administrative Court, on the account of its view expressed on the other, weighty question. That question relates to standing to bring an appeal and to the catalogue of entities entitled to take part in a case concerning the judicial review of an order refusing to admit a social organisation to take part in the said licence proceedings. Somewhat in the background is the question of assessing the legal effects of judicial review proceedings set in motion by an entity whose participation in those proceedings was held by the Supreme Administrative Court to be inadmissible.

In the judgment under commentary, it was held that an applicant – a party to coal mining licence proceedings – is not entitled to bring an appeal (*skarga*) against an order resolving a social organisation's interlocutory appeal (*zażalenie*) lodged under Article 31 § 2 of the Act of 14 June 1960 – Code of Administrative Procedure,[2] thus it cannot become a participant in the administrative court proceedings based on Article 33 § 1 of the Act of 30 August 2002 – Law on Proceedings before Administrative Courts.[3] The Court went on to hold that a cassation appeal (*skarga kasacyjna*) brought by such an entity was inadmissible, which led it to the conclusion that it was under a duty to dismiss it.

2. The essence of the case examined by the Supreme Administrative Court

The judgment under commentary was delivered following the examination of a cassation appeal brought by a business entity (*przedsiębiorca*) – the applicant in licence proceedings conducted by the Minister of Climate and Environment. By an order issued under Article 31 § 2 of the Code, that authority refused to allow a social organisation to take part in the licence proceedings, referring to Article 33 of the Act of 9 June 2011 – Geological and Mining Law.[4] In the statement of reasons for that order, the Minister specified that since the licence proceedings had been preceded by proceedings concerning the environmental impact assessment concluded by a decision of the Regional Director for Environmental Protection in Wrocław, the social organisation had had the opportunity to take part in them. In its judgment of 12 October 2021, in case no. VI SA/Wa 1849/21,[5] the Regional Administrative Court in Warsaw, acting on the social organisation's appeal, set the order of the Minister of Climate and Environment aside, holding that it had been issued in breach of the rules for interpreting Article 33 of the Geological and Mining Law and Article 11(1) and (3) of Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.[6] The court of first instance held that the appellate steps available to the appellant organisation concerning the environmental decision might be

[2] Polish Journal of Laws of 2025, item 1691; hereinafter: the Code.

[3] Polish Journal of Laws of 2026, item 143; hereinafter: the Law on Proceedings.

[4] Polish Journal of Laws of 2020, item 1064, as amended; currently: Polish Journal of Laws of 2026, item 69; hereinafter: the Geological and Mining Law.

[5] All the administrative court judgments cited in the gloss are available in the CBOSA database.

[6] OJ L 26, 28.1.2012, p. 1; hereinafter: the Directive.

illusory, because that decision is declared immediately enforceable. It further ordered the authority to establish whether, in the case at hand, the organisation was among the entities referred to in the said provisions of the Directive, and to verify whether it had been afforded genuine participation in the proceedings concluded by the issuance of the decision on environmental conditions. In the proceedings before the Regional Administrative Court in Warsaw, the business entity – the applicant in the licence proceedings – was granted, of the court's own motion, the status of a participant in the administrative court proceedings. That entity brought a cassation appeal against the judgment of the court of first instance, alleging an erroneous interpretation of Article 31 § 2 of the Code, Article 33 of the Geological and Mining Law, and Article 11(1) and (3) of the Directive. It emphasised that the licence proceedings had been preceded by a decision on environmental conditions, issued in proceedings involving public participation. The Supreme Administrative Court dismissed the participant's cassation appeal. It did not, however, assess the merits of the complaints made in the appeal, since it held it to be inadmissible. In the statement of reasons for the judgment under commentary, it was pointed out that, in the light of Article 141 § 1 of the Code, an interlocutory appeal against an order issued in administrative proceedings may be made only where expressly provided for by law. Challenging orders issued on the question of a social organisation's access to proceedings has been limited only to those orders, the subject matter of which is the refusal to institute proceedings or the refusal to admit that entity to take part in the proceedings, the interlocutory appeal being available exclusively to that social organisation. Consequently, the Court held that the right to bring an appeal against the order of the appellate authority is available only to the social organisation; a party to the licence proceedings is therefore deprived of that right. Referring further to Article 33 § 1 of the Law on Proceedings, the Court held that a business entity seeking a licence is not among the participants in the proceedings. In the Supreme Administrative Court's assessment, the scope of that provision is limited to entities which, of their own choice, refrain from bringing an appeal and does not cover those which do not have such a right at all. The Supreme Administrative Court concluded that the cassation appeal lodged by the business entity seeking the licence was inadmissible and had to be dismissed.

3. Commentary on the position of the Supreme Administrative Court

The view adopted in the judgment under commentary cannot be agreed with, though not all elements of the reasoning presented in that judgment appear misconceived. The Supreme Administrative Court, as already indicated, dismissed the cassation appeal because it had held it to be inadmissible, stating this expressly in point 11 of the statement of reasons for the judgment. That position appears difficult to comprehend, because a finding that a cassation appeal is inadmissible obliges the Supreme Administrative Court to reject it, as settled by Article 180 of the Law on Proceedings before Administrative Courts.

Among the grounds for rejecting a cassation appeal without a prior request to remedy its defects, the case-law of the Supreme Administrative Court lists, i.a.,

the failure to lodge a request for the preparation and service of the statement of reasons for the judgment under challenge,[7] the drawing-up of the cassation appeal by an entity that is not a professional representative,[8] and its being brought by a person who is not a party to the proceedings.[9] In the last of the rulings referred to, however, it was aptly noted that there is no lack of standing to bring a cassation appeal where the court of first instance includes that entity in the catalogue of parties to the proceedings. If, therefore, the court of first instance classifies a given entity as a party to (or a participant in) the proceedings, that entity has standing to set in motion the review, by a higher instance, of the court ruling delivered. Therefore, the cassation appeal it brings cannot be subject to rejection.

A twofold contradiction can be observed in the reasoning of the judgment under commentary. On the one hand, the Supreme Administrative Court assessed the cassation appeal as inadmissible; on the other, it did examine it on the merits – and delivered a judgment dismissing it. The complaints made in the cassation appeal were not dealt with, however, on account of the position expressed as to the lack of standing to bring an appeal on the part of the participant in the proceedings that brought the cassation appeal. The procedural statute does not provide for a solution of this kind because, as already signalled, since the Regional Administrative Court in Warsaw treated the business entity seeking the licence as a participant in the proceedings, that status ought to have been consistently respected also at the stage of the cassation proceedings. As a result, the cassation appeal the business entity had brought ought to have been examined, unless other irremovable defects were found in it. In the present case, however, not only were the complaints made in the cassation appeal not examined (even though the appeal was dismissed), but the very attribute of a participant in the proceedings, and the procedural rights vested in them to demand a review by a court of higher instance, were called into question.

It should be recalled that the individual procedural institutions constitute a response to particular situations arising within the proceedings; they function not in a vacuum, but in connection with others, forming a coherent sequence of the judicial process. Marian Waligórski considered it from the perspective of its constituents and of its progress, indicating that „in the former case, we are dealing with statics, and in the latter – with the dynamics of the mechanism."[10] Waligórski classified the rules devoted to the subjects of proceedings as static constituents. It is on these subjects' activity that the successive stages of the dynamics of the proceedings – commencement, development and conclusion – depend. One may observe that the correct movement of the process, including its validity, is determined by the

[7] See the order of the Supreme Administrative Court of 18 November 2016, in the case no. II FZ 728/16, LEX No. 2170328.

[8] See the order of the Supreme Administrative Court of 10 April 2014, in the case no. I OZ 278/14, LEX No. 1461342.

[9] See the judgment of the Supreme Administrative Court of 17 July 2018, in the case no. II OSK 2068/16, LEX No. 2575087.

[10] M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu*, Warsaw 1947, pp. 32–33.

correct identification of the static points. The restriction by a court of the right of access to proceedings for an entity which has that right constitutes a qualified defect in those proceedings which renders them invalid. One may therefore consider whether, in this situation, the condition of invalidity of the proceedings referred to in Article 183 § 2(5) of the Law on Proceedings had not been satisfied. After all, though the appellant business entity was formally admitted to the cassation proceedings, in reality, its participation in them proved to be illusory, since the appeal it had brought was not examined in substance.

Independently, it is worth reflecting on the issue of the access of a business entity seeking a licence – or, more broadly, of an entity deprived of standing to bring an appeal – to administrative court proceedings set in motion in respect of an individual legal act issued in proceedings to which that entity was a party. Proceedings for admission to take part, as party, in proceedings pending with the participation of another entity, initiated by virtue of a social organisation's application, are always of incidental nature and therefore ancillary to the proceedings in the main case. A party to those proceedings does not, therefore, lose its status merely because a social organisation has applied for participation. Such a conclusion is not justified in particular by the limitation, to the social organisation alone, of the right to lodge an interlocutory appeal against the refusal order. The fact that an order concerning a social organisation's application is not amenable to challenge by a party to the proceedings does not mean that the latter cannot present its position on that application, and in particular put forward arguments in favour of granting or dismissing it; the party is, of course, entitled to acquaint itself with the pleadings lodged by the social organisation and with the orders issued. Accordingly, a party to the proceedings has full procedural rights also in the incidental proceedings, where the only limitation consists in the absence of a right to challenge orders. One may consider whether or not that limitation applies also at the stage of initiating the judicial review of the administration, and whether or not a party to the main proceedings has standing to bring an appeal.[11]

Independently of the assessment in this regard, it is certain that a party to administrative proceedings retains its other procedural rights. In particular, it still has a legal interest in the case, which in principle automatically determines its right to take part in the administrative court proceedings initiated by another entity entitled to do so. Accordingly, the reasons for which it does not bring an appeal within the meaning of Article 33 § 1 of the Law on Proceedings are immaterial to the status of participant in the proceedings vested in it. The aforementioned provision does not distinguish between the reasons for such a situation; it speaks only of the failure to bring an appeal. That, in turn, may be a consequence either of a particular omission – including the failure to remedy the formal defects in an appeal – or of the absence of a relevant right. One cannot, therefore, equate the absence of a formal right to bring a particular category of appeal with the absence of a right to take part in the administrative court proceedings, should they be set in motion.

[11] See Z. Kmieciak, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warsaw 2023, p. 254 et seq.

An analogous question was considered by the Supreme Administrative Court which, in its judgment of 12 October 2005, in case no. II OSK 107/05,[12] held that "[t]he fact that (…) [the person took part in the administrative proceedings and, what is more, was obliged by virtue of a decision of the first-instance authority to perform particular acts, yet did not lodge an appeal] against the aforementioned decision and did not take part in the appellate proceedings (the final decision having not been served on them) does not determine that they should not take part in the administrative court proceedings in the capacity of a participant". This view was developed in the judgment of the Supreme Administrative Court of 4 August 2009, in the case no. II OSK 718/09,[13] which explained that the term "administrative proceedings" in Article 33 § 1 of the Law on Proceedings is to be understood broadly – as "proceedings before a public administration authority" – and that "the condition of having taken part in the administrative proceedings is satisfied both by entities that participated in those proceedings at both instances and by persons whose participation was limited to taking part in the first-instance or appellate proceedings". Since a participant in administrative court proceedings is one taking part in at least a single stage of the administrative proceedings, this category undoubtedly covers entities which are parties to the administrative proceedings, where the judicial review relates only to an incidental question. The proceedings concerning a social organisation's participation are of an incidental nature in the case concerning granting a licence. Accordingly, it must be accepted that a business entity seeking a licence belongs to the catalogue of participants in the judicial proceedings in the case concerning the review of the legality of an order on the admission of a social organisation to take part in the licence proceedings. It is also worth noting that, in other cases similar in terms of their facts and the law, the Supreme Administrative Court had found no fault in the admission, in the proceedings before the court of first instance, of an applicant seeking the grant of a licence to take part in the administrative court proceedings.[14] In the last of the rulings cited (II GSK 590/22), it was aptly noted that, since a party to administrative proceedings may – in an appeal against a decision (*odwołanie*) under Article 142 of the Code – challenge the correctness of an order on the admission of a social organisation to the proceedings, the lawmakers did not intend to exclude such a right of the party *per se*. Referring to the purpose of the regulation, the Supreme Administrative Court held in the said judgment that this right may all the more be exercised in the course of judicial review, and came out in favour of preserving the standing of a party to administrative proceedings to bring an appeal in this regard.

It should be recalled that the guarantee, to members of the public concerned, of participation in judicial proceedings in matters within the field of environmental

[12] LEX No. 201329.

[13] LEX No. 555889.

[14] See the judgments of the Supreme Administrative Court of: 15 October 2024, in the case no. II GSK 1051/21, LEX No. 3810826; and 20 March 2025, in the case no. II GSK 818/22, LEX No. 3855701. This view was continued in the judgment of the Supreme Administrative Court of 9 October 2025, in the case no. II GSK 590/22, LEX No. 3951964.

protection follows from Article 11(1) and (3) of the Directive and Article 9(2) and (3) of the Aarhus Convention.[15] The interpretation of those provisions should not, however, lead to results at odds with the principle of equality of arms derived from Article 6 § 1 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms[16] – which constitutes a component of the principle of a fair trial. Equal treatment of the parties to proceedings is one of the elements of the adversarial nature of proceedings.[17] It should be considered that equal treatment of the individual subjects of proceedings concerns, in particular, access to the process and active participation in it.[18] Certain elements of differentiation within the procedural position of the individual categories of subjects of proceedings, which follow from the nature of judicial review of the administration, do not, however, mean arbitrariness in this regard. While the catalogue of procedural rights of the authority and of the social organisation – against the appellant – may be subject to certain limitations (and that already at the stage of setting the judicial proceedings in motion), privileging those entities over the appellant does not appear permissible. The essence of judicial review of the administration lies, after all, in affording legal protection to an individual in a dispute with an administrative authority. An analysis of the second sentence of point B.2.A of Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers of the Council of Europe of 15 December 2004[19] also indicates such a perspective, conceiving of access to an administrative court for entities other than an appellant having a legal interest in the case, as an additional solution left to be freely decided in legislation by individual States. This question – in connection with the evolution of the legal system and the entry into force of, i.a., the Aarhus Convention – must now be viewed not from the perspective of a right, but of an obligation of the State party to that international agreement. Nevertheless, it cannot be treated as absolute in the sense that the consequence of conferring rights on entities not having a legal interest in the administrative proceedings should be the elimination of access to judicial review for an actual party to the administrative proceedings.

In my conviction, any procedural advantage of any entity over an appellant having a legal interest appears impermissible. Accordingly, I take the view that

[15] Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, done at Aarhus on 25 June 1998, Polish Journal of Laws of 2003, No. 78, item 706.

[16] Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, done at Rome on 4 November 1950, as amended by Protocols Nos. 3, 5 and 8 and supplemented by Protocol No. 2, Polish Journal of Laws of 1993, No. 61, item 284, as amended.

[17] See J. Matras, *Standard „równości broni" w postępowaniu w przedmiocie tymczasowego aresztowania*, „Prokuratura i Prawo" 2009, No. 3, pp. 8–9; see also: M. Wąsek-Wiaderek, *Zasada równości stron w polskim procesie karnym w perspektywie prawnoporównawczej*, Kraków 2003; W. Piątek, *Zasada równości stron postępowania sądowoadministracyjnego*, PiP 2020, No. 4, pp. 24–41.

[18] See, on this subject, e.g., Z. Kmieciak, *Problemy i wyzwania partycypacji w postępowaniu administracyjnym*, in: *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, ed. Z. Kmieciak, Warsaw 2017, p. 17 et seq.

[19] Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts (Adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004); see, on this subject, J. Chlebny, *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, PiP 2005, No. 12, pp. 21–33.

access to the judicial process cannot be worse for the applicant setting the licence proceedings in motion than for entities the participation of which in the proceedings may be solely of an ancillary nature (dependent on the initiative of the business entity seeking the licence). The need to preserve a balance of the procedural rights vested in individual actors in the judicial proceedings therefore prompts me to state that in administrative court proceedings instituted by virtue of a social organisation's appeal and concerning the review of the legality of an order refusing to admit that organisation to take part in the administrative proceedings, a party to the administrative proceedings does enjoy the status of a participant in the judicial proceedings, regardless of whether it had the standing to challenge the said order or whether or not it availed itself of that right.

4. Conclusion

Access to judicial review of the administration is among the fundamental rights guaranteed by the Convention. The exercise of this right in the contemporary and subjectively differentiated legal system proves, however, to be complicated. It requires weighing various considerations, including the rights guaranteed by international and EU rules. The case-law and legal scholarship faces the task of looking for solutions allowing the reconciliation of the traditional understanding of the role of judicial review – exercised to protect the individual against unlawful action of the administration – with the duty to take into account the rights arising from the complexity of the legal relationships created by modern administrative legal regulations.

Bibliography

Chlebny J., *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, "Państwo i Prawo" 2005, No. 12

Kmieciak Z., *Problemy i wyzwania partycypacji w postępowaniu administracyjnym*, in: *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, ed. Z. Kmieciak, Warsaw 2017

Kmieciak Z., Wegner J., Wojtuń M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warsaw 2023

Matras J., *Standard „równości broni" w postępowaniu w przedmiocie tymczasowego aresztowania*, "Prokuratura i Prawo" 2009, No. 3

Piątek W., *Zasada równości stron postępowania sądowoadministracyjnego*, "Państwo i Prawo" 2020, No. 4

Waligórski M., *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu*, Warsaw 1947

Wąsek-Wiaderek M., *Zasada równości stron w polskim procesie karnym w perspektywie prawnoporównawczej*, Kraków 2003

ADMINISTRATIVE JUSTICE IN EUROPE

Prof. Michail Pikramenos

[President of the Council of State;
Professor Law School Aristotle University of Thessaloniki;
President of ACA-EUROPE]

The Council of State in the Greek Constitution and the European Legal Order

Abstract: During the fifty years of implementation of the 1975 Constitution, the political and parliamentary life in Greece ran smoothly, and accession to the European Communities in 1980 strengthened its institutions and economy. The deep economic crisis of the past decade was addressed within the constitutional framework and without creating major issues of political stability.

Fundamental organizing principle of the system of government enshrined in the Constitution is the rule of law (Article 25), which states that the action of the state must be specified by and constrained by rules of law.The Greek Council of State, in its present form, was established by the Constitution of 1911 and began to operate in 1929 with the aim to serve as the basic guarantor of the principle of the rule of law.The Council of State rules in Plenum for cases of special importance or in Chambers. The President is the head of the Plenary Court and represents the Court to the public. Every Vice-President presides over one of the Court's Chambers and issue their judgments in formations of five or seven judges depending on the seriousness of the rising issues.

It is worth noting that the constitutional jurisprudence of the Council of State, in the context of the control of the constitutionality of laws, has over time been the subject of a wide--ranging scientific debate and has contributed to the more effective operation of the rule of law and to ensuring the protection of fundamental rights. The Court's very first judgment, 1/1929 of the Plenary Session, contained a judgment on constitutionality.

The Greek courts must proprio motu examine whether the provisions of domestic legislation are in conformity with the European law and interpret them in accordance with that.

The contribution of the ECtHR is catalytic in changing the way procedural rules are interpreted and applied. The history of the institutions demonstrates that the revision of the prevailing perception rarely occurs solely through internal ruptures and without external triggers. The largely conservative characteristics of the judicial system and the courts' self--enclosedness in the solutions adopted make it extremely difficult to make a counter-formalistic turn from within.

Keywords: Constitution, rule of law, judicial independence european law, constitutional jurisprudence, jurisprudence of EctHR,

I. The political and constitutional framework in Greece (1944-1975)

At the end of World War II, Greece experienced the hardships of civil war between the national army, supported by British and then American military forces, and the army supported by the Communist Party of Greece and neighboring communist states. The civil war ended in 1949 with the national army victorious and Greece joined definitively the Western liberal democracies. This was followed by the adoption of the 1952 Constitution, which established constitutional monarchy and a set of guarantees for individual rights and the rule of law. The 1952 Constitution is considered conservative, in comparison to the previous Constitutions of 1911 and 1927, because it was influenced by the climate of civil war. The period during which the Constitution was in force, i.e. from 1952 to 1967, was marked by discrimination against left-wing supporters as a result of the hatred that had been created during the civil conflict.

The country went through a deep political and constitutional crisis from 1965 to 1967 due to the king's interference in political affairs, particularly in the dismissal of governments and the appointment of prime ministers of his own choosing.

The army took advantage of the political crisis and seized power in a coup in April 1967. The dictatorial regime remained in power until 1974, when it collapsed following the Turkish invasion of Cyprus.

After the fall of the dictatorial regime, a government of national unity led by Prime Minister K. Karamanlis took power in July 1974. In November 1974, parliamentary elections were held, and in December of the same year, a referendum was held in which the people voted in favor of a republican form of government.

In June 1975, the parliament voted the 1975 Constitution, which is notable for establishing individual, political and social rights, guarantees for judicial independence and the rule of law, as well as provisions for the economic market system with state intervention. The Constitution also established progressive provisions for Greece's integration into supranational organizations, such as the European Communities. For Prime Minister Karamanlis, Greece's accession to the European Communities was a strategic choice of historic significance for the future of Greece, both politically and economically.

The Constitution establishes a presidential republic and, in its original form prior to the 1986 revision, provided for certain decisive powers for the President of the Republic in relation to the dissolution of parliament and the formation of a government. These powers were abolished in the 1986 revision, and the President of the Republic has now limited powers, with the result that the Prime Minister is the key player in political life.

During the fifty years of implementation of the 1975 Constitution, the country's political and parliamentary life ran smoothly, and accession to the European Communities in 1980 strengthened its institutions and economy. The deep economic crisis of the past decade was addressed within the constitutional framework and without creating major issues of political stability.

II. Constitutional principles and provisions for the Judiciary and specific provisions for the Council of State

1. **The principle of the separation of powers** is enshrined in Article 26 of the current Greek Constitution and is among those provisions which are not open to revision.

2. Fundamental organizing principle of the system of government enshrined in the Constitution is **the rule of law** (Article 25), which states that the action of the state must be specified by and constrained by rules of law.

3. The set of individual rights includes **the right to judicial protection,** which is enshrined in Article 20(1) of the Constitution, which is an innate element of the rule of law, which in turn becomes a decisive factor in the liberal-democratic form of government.

4. Section V of the Constitution, comprised of two chapters in Part III entitled **"Organization and functions of the State**" is dedicated to the judiciary. Justice is administered by courts composed of regular judges who enjoy functional and personal independence (Article 87(1) of the Constitution) and in the discharge of their duties, judges shall be subject only to the Constitution and the laws; in no case whatsoever shall they be obliged to comply with provisions enacted in violation of the Constitution (Article 87(2) of the Constitution).

5. Article 93(4) of the Constitution states that the courts are obliged not to apply a law whose content is contrary to the Constitution. That provision enshrines the idea of **judicial review of the constitutionality of laws,** which can be done by any court in Greece in cases which are brought before them. Such review may lead the court to rule on the unconstitutionality of a specific law and not apply it in the case being tried.

6. To safeguard **the functional independence of all judicial functionaries**, namely judges and prosecutors, the Constitution contains a set of **guarantees of personal independence** which seeks to safeguard their employment and remuneration status so they can perform their duties without distractions and without interference. The main personal guarantees are listed below:

a) Judicial functionaries **are appointed** based on their qualifications following a selection procedure which is in keeping with the principle of judicial independence (Article 88(1) of the Constitution).

b) They are **appointed for life** (Article 88(1) of the Constitution), meaning that judicial functionaries retain their post until they reach retirement age, even if the legislature abolishes that threshold.

c) The **remuneration of judicial functionaries** is commensurate with their office (Article 88(2) of the Constitution).

d) Judges are **prohibited from performing any other salaried service** or practicing any other profession (Article 89(1) of the Constitution).

e) **Changes in the status** of judicial functionaries (promotions, assignments to posts, transfers, secondments, and transfers to another branch) must be done by a supreme judicial council (Article 90(1) of the Constitution).

f) **Disciplinary authority** over judges is exercised by councils comprised of other judges (Article 91 of the Constitution).

g) **judicial functionaries retire** from service when they reach a specific age, which in the case of senior judges is 67 years old and in the case of others, 65 years old.

7. Article 93(1) of the Constitution states that courts are to be divided into **administrative**, and **civil** and **criminal** courts, organized on the basis of special laws. The Council of State and the ordinary administrative courts examine administrative disputes as the law specifies, without prejudice to the competence of the Court of Audit (Article 94(1) of the Constitution), and the civil courts have jurisdiction in private disputes and as well as in cases of non-contentious jurisdiction (Article 94(2) of the Constitution).

8. **The Council of State is Greece's supreme administrative court** whose jurisdiction, among other things, includes:

a) the annulment upon petition of enforceable acts of the administrative authorities for excess of power or violation of the law and

b) the reversal upon petition of final judgments of ordinary administrative courts, as specified by law (Article 95(1)(a) of the Constitution).

9. **The ordinary administrative courts** (administrative courts of appeal and administrative courts of first instance) have jurisdiction in substantive administrative disputes save where the legislature reserves them for the Council of State, and categories of cases that come under the Council of State's jurisdiction for annulment, which may by law come under ordinary administrative courts, depending on their nature or importance. The Council of State has the second instance jurisdiction for those disputes, as specified by law (Article 95(3) of the Constitution).

10. Article 93(2) and (3) of the Constitution contains three principles on the functioning of the courts which promote the principle of transparency in the formulation of judgments. The first is the **principle of publicity**, which covers both the hearing and publication of the judgment, which must be read aloud at a public hearing. According to the Constitution, the proceedings of each court are public unless the court rules that the openness of proceedings would be detrimental to morality or that there are special grounds for protecting the privacy or family life of the parties. Public proceedings leave both the trial and the judgment open to public criticism and reinforce the sense of responsibility felt by judges.

The second is the **principle of specific reasoning of judgments** and the third is the **principle of mandatory publication of any dissenting opinion.** A judgment is reasoned when it sets out the grounds on which the court relied in forming its opinion, both on the facts and how those facts are subsumed under the relevant rule of law. The existence of reasoning means that the conditions for reviewing the judgment are met, and the obligation to publish dissenting opinions reinforces the need for reasoning since any dissenting opinion persuasive enough could call into doubt the correctness of the court's majority judgment.

Article 93(4) of the Constitution states that the courts are obliged not to apply a law whose content is contrary to the Constitution. That provision enshrines the idea of judicial review of the constitutionality of laws, which can be done by any

court in Greece in cases which are brought before them. Such review may lead the court to rule on the unconstitutionality of a specific law and not apply it in the case being tried. In other words, judicial review of the constitutionality of laws is all-pervasive, in the sense that it is something that can be done by all courts and so is done when trying specific cases and leads to the non-application of the unconstitutional law only in that specific case.

III. Organization and structure of the Council of State

1. The Greek Council of State, in its present form, **was established by the Constitution of 1911 and began to operate in 1929** with the aim to serve as the basic guarantor of the principle of the rule of law. This constituted a goal set by the first government of Eleftherios Venizelos. The French Conseil d' Etat was the declared source of inspiration of the constitutional legislator of 1911 and the basic competences of the Council of State had to do with the elaboration of legislative proposals and draft regulatory decrees and also with the disciplinary jurisdiction exercised upon civil servants.

The Greek Constitutions of 1911, 1927 and 1952 contained detailed provisions on the judicial power in general and on the Council of State, in particular.

2. The judges of the Council of State are structured in 5 tiers which have remained unchanged since 1929: President, Vice-President, Councilor, Associate Councilor (Maître des requêtes), Assistant Judge (Auditeur).

The Court has 170 judges (1 President, 10 Vice-Presidents, 51 Councilors, 61 Associate Councilors and 47 Assistant Judges), 68,8% of whom are women (117 out of 170).

The Assistant judges are appointed by presidential decree following successful participation in the entrance and final examinations of the National School of Judges and Judicial Functionaries, where Law School graduates receive special judicial training. Promotion to the posts of Associate Councilor and Councilor is effected by presidential decree following a decision of the Supreme Judicial Council granted after serving a minimum time in the previous rank. Promotion to the posts of President and Vice-President is effected by presidential decree issued on the proposal of the Cabinet, by selection among the members of the court.

In particular, according to article 90 (5) of the Constitution "5. Promotion to the post of President or Vice-President of the Supreme Administrative Court, of the Supreme Civil and Criminal Court and of the Court of Audit shall be effected by presidential decree issued on the proposal of the Cabinet, by selection from among the members of the respective supreme court, as specified by law. Promotion to the post of Supreme Civil and Criminal Court Prosecutor shall be effected by similar decree, by selection from among the members of the Supreme Civil and Criminal Court and Deputy Public Prosecutors of this Court, as specified by law. Promotion to the post of General Commissioner of the Court of Audit shall be effected by similar decree, by selection from among the members of the Court of Audit and of the respective General Commission, as specified by law. Promotion to the post of General

Commissioner of administrative courts shall also be effected by similar decree, by selection from among the members of the respective General Commission and the President Judges of Appeals of the administrative courts, as specified by law. The tenure of the President of the Supreme Administrative Court, of the Supreme Civil and Criminal Court and of the Court of Audit, as well as of the Public Prosecutor of the Supreme Civil and Criminal Court and of the General Commissioners of administrative courts and of the Court of Audit may not exceed four years, even if the magistrate holding this office has not reached the retirement age. Any period of time which remains until completion of the retirement age, shall be calculated as actual pensionable service, as specified by law.".

The previous year a new stage was added to this procedure as the members of this Court voted for the judges, they consider most suitable to be appointed to these posts by the Cabinet.

Specifically, article 59 (3) entitled "Appointments - Promotions of Judges" of Law 4938/2022, as amended by laws 5123/2024 and 5197/2025, provides that:

"3. (a) Promotions to the posts of President and Vice-Presidents of the Council of State, the President, the Prosecutor and the Vice-Presidents of the Supreme Civil and Criminal Court... shall be made by presidential decree issued upon proposal of the Cabinet.

(b) The Cabinet, following the opinion of the Conference of Presidents of the Hellenic Parliament and upon the proposal of the Minister of Justice, selects the candidates for promotion among those who possess the legal qualifications....

(c) Specifically for promotions to the posts of Presidents and Vice-Presidents of the Council of State, the Supreme Civil and Criminal Court…. before the opinion of the Conference of Presidents of the Parliament is sought, the Minister of Justice shall request the opinion of the Plenary Session of the respective Supreme Court. This opinion is expressed following a secret ballot of its members. ...

(d) For promotions to the posts of President of the Council of State... selection shall be made among the Vice-Presidents and the ten (10) most senior members of the Plenary Session of the respective Court who possess the legal qualifications under the provisions of this law and do not retire in the year of promotion. For each retiring Vice-President of the Council of State or the Court of Audit, the next most senior qualified member who does not retire in that year is added to the pool of candidates. ...

(e) For promotions to the posts of Vice-Presidents of the Council of State, the Supreme Civil and Criminal Court and the Court of Audit, when there is one (1) position to be filled, the selection is made among the ten (10) most senior qualified members of the respective Plenary Session who do not retire in the year of promotion. For each additional position, four (4) more senior qualified members are added to the pool.

(f) The Plenary convenes in Council and all its members participate…. the Plenary Session is validly constituted with fewer members, but in any case, those present must exceed half of the serving members.

(g) Each member of the Plenary Session has the right to select among those with the legal qualifications, as follows:

i) obligatorily, on pain of invalidity of the ballot, from three (3) to five (5) judges for the post of President,

ii) obligatorily, on pain of invalidity of the ballot, from three (3) to five (5) judges or prosecutors in the vote of the Plenary of the Supreme Civil and Criminal Court, and exactly three (3) prosecutors in the vote of the Plenary of the Prosecutor's Office, for the post of Prosecutor of the Supreme Civil and Criminal Court,

iii) ...

iv) obligatorily, on pain of invalidity of the ballot, from three (3) judges and up to fifty percent (50%) of those qualified for the Vice-President posts, and in any case up to a maximum of ten (10) judges.

(h) The convening of the Administrative Plenary, the notification of qualified judicial and prosecutorial officers, the voting process and the counting of votes are carried out under the responsibility of the President of the respective Supreme Court or the Prosecutor of the Supreme Civil and Criminal Court. The result is announced to the members of the Plenary Session, and minutes are drafted listing the candidates and the number of votes each received in descending order. A copy of the minutes is sent to the Minister of Justice within one (1) month from the request for the Plenary's opinion and is included in the Minister's proposal to the Cabinet".

As indicated above, article 59 (3) entitled "Appointments - Promotions of judges" of Law 4938/2022, as amended by laws 5123/2024 and 5197/2025, outlines the institutional procedure for promotions to the highest judicial offices in Greece, including the Presidents, Vice-Presidents, Prosecutor of the Supreme Civil and Criminal Court and General Commissioners. Promotions are formalized through a presidential decree issued upon the Cabinet's proposal, following a structured consultation process. This process requires the opinion of the Conference of Presidents of Parliament and, for the top judicial posts, the prior opinion of the Plenary Session of the relevant supreme court, expressed through a secret ballot. Eligibility for promotion is determined by seniority and statutory qualifications, and the composition and voting rights within each Plenary are explicitly defined. The procedure prescribes the number of candidates considered for each post and regulates the conduct of the voting, the drafting of minutes, and the transmission of results to the Minister of Justice. It also sets strict deadlines: procedures must commence by the end of April for posts becoming vacant on June 30, or within two months for vacancies arising during the judicial year. All promotions take effect from the date of signature of the corresponding presidential decree.

3. The Council of State exercises its jurisdiction in plenum for cases of special importance or in Chambers, which are six. The competence of the Chambers is defined by law, which are as follows:

- Section A: social security claims, actions for compensation (Revision Chamber)
- Section B: taxation cases (Revision Chamber)
- Section C: cases concerning public administration, appointment and status of civil and military servants, elections of primary and secondary local authorities
- Section D: cases concerning the practice of professions, funding, refugees, application for citizenship (it has the presumption of competence (annulment section)

- Section E: natural and cultural environment, antiquities, mining, spatial planning (annulment section) and elaboration of presidential decrees (advisory power)
- Sixth Chamber: public procurement, expropriation of land, remuneration of public servants, protection of free competition, trade marks (Revision Chamber).

The Associate Councilors mainly present the cases and participate to the Court's deliberations where they express their opinion but may not cast a vote on the case. The Assistant judges assist the Councilors and the Associate Councilors in the preparation of the cases.

The Council of State rules in Plenum for cases of special importance or in Chambers. The President is the head of the Plenary Court and represents the Court to the public. Every Vice-President presides over one of the Court's Chambers and issue their judgments in formations of five or seven judges depending on the seriousness of the rising issues. A Chamber may also refer a case to the Plenum because of its importance or because it reaches a decision contrary to the decision of another supreme court. After the constitutional revision of 2001 when a Chamber judges a provision of a statute to be contrary to the Constitution, it is bound to refer the question to the Plenum, unless this has been judged by a previous decision of the Plenum or of the Special Highest Court. According to the Constitution, only the plenary session of the court may rule on cases raising issues of unconstitutionality of the applied laws.

4. The Council of State is a founding member of the International Association of Supreme Administrative Courts and, since Greece's accession to the European Union, of the Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union. It also participates to the Commission of Venice, the Council of Europe's advisory body on constitutional matters. The Council of State places great importance on creating bonds with foreign Supreme Courts with the aim to exchange information and to enrich the judicial experience all over the world.

IV. Constitutional jurisprudence of the Council of State

1. It is worth noting that the constitutional jurisprudence of the Council of State, in the context of the control of the constitutionality of laws, has over time been the subject of a wide-ranging scientific debate and has contributed to the more effective operation of the rule of law and to ensuring the protection of fundamental rights. The Court's very first judgment, 1/1929 of the Plenary Session, contained a judgment on constitutionality. That judgment held that the legislative provision setting up the service council, which had dismissed the applicant police officer, was unconstitutional. Particularly since the adoption of the 1975 Constitution, the judicial review of the constitutionality of laws by the Council of State has often led to changes in important areas of law. Indicatively, various decisions can be mentioned: decision 2281/2001, in which it was held that the indication of religion on police identity cards violates religious freedom, decision 250/2008, in which it was held that personal detention as a means of collecting public revenue is contrary to

the principles of protection of human dignity and personal freedom. The Court's case law is also crucial and rich in terms of equality, judicial protection and environmental protection. Indicatively, the decisions of the Plenary Session of the Court (CoS Plenum 3018/2014, 1323/2016), in which it was held that the complete exclusion of women from access to the profession of Special Guard of the Greek Police, as well as from all technical and service specialties in access to the profession of Professional Soldier of the Land Army constitutes a deviation from the constitutional principle of gender equality. Furthermore, the Council of State has over time held (CoS 3500/2009, 3921/2010, 1118/2014) that the long-term maintenance of arbitrary structures and uses, which violate the respective urban planning provisions, is contrary to, inter alia, the constitutional principles of the rule of law and the protection of human dignity. Especially in the current period, in which our society has been and continues to be faced with multiple crises, such as the economic crisis, pandemic and climate change, the judge bears even greater burdens in the interpretation and application of the Constitution. At the same time, the expectations that citizens have of him are being inflated. Judicial discourse is gaining a wider audience and the so-called hard cases in theory are a major concern in the public sphere. In view of the risks of our times, the delimitation of restrictions on rights has become a major challenge. Recent case law, which has been called upon to strike a balance in exceptional circumstances, has demonstrated the close link between rights and the public interest and the fact that the relationship between judge and legislature is governed by complex legal-political as well as technocratic balances. In particular, when exercising control over the constitutionality of laws, the judge becomes a regulator of relations between state institutions, a guarantor of the fundamental rights guaranteed by the Constitution and other supranational texts and a pillar of the rule of law and democracy, especially when these are challenged. By using appropriate methodological tools and rules, such as the principle of proportionality in our own law, by observing judicial ethics and dedication to principles such as impartiality, neutrality and empathy, the modern judge must harmonize the rule and the sometimes subversive facts, without confusing them.

2. Finally, it is worth noting that even during the period of the economic crisis (2010 onwards), the Court continued to exercise its jurisdiction and to examine the constitutionality of the measures adopted at that time. For example, it held that successive cuts in salaries and pensions in the first years of the crisis were legitimate and in accordance with the Constitution, but then held that further cuts in the pensions of the same category of citizens required justification by the legislature with studies justifying those cuts against the same category of citizens and not the adoption of other measures. Furthermore, during the period of the COVID-19 pandemic, the Council of State remained accessible to citizens. The case law of the Council of State is characteristic when examining the compatibility with the Constitution of the emergency measures to protect public health from the risk of further spread of the COVID-19 coronavirus that were in place during the pandemic. The Council of State, when hearing these cases, held that the need to deal with a serious risk to public health constitutes a reason, in principle, justifying the imposition of

restrictions on the exercise of the right to freedom of assembly (CoS, 1681/2022), the prohibition of travel for hunting (CoS 1284/2022), the compulsory use of non-medical masks, the restriction of movement and the suspension of activities (CoS 1147/2022), taking into account the positive obligations of the State to protect human life and health, together with the concern to safeguard the functioning of the health system.

3. Regardless of any forthcoming reforms to the current system of constitutional review of laws in Greece, what is certain is that judicial review is an essential element of the checks and balances that characterize modern democratic regimes and an institution fundamental to the rule of law. Given that the conditions and consequences of such control concern directly or indirectly the great majority of fundamental issues of constitutional law, and in particular the protection of human rights, achieving the necessary balance between judicial self-limitation and the exercise of full and effective judicial control is one of the most serious and critical challenges facing the judge called upon to review the constitutionality of a law.

V. The constitutional provisions for the integration of the country in Europe

1. Article 28 of the Constitution provides that international conventions, once ratified by statute and brought into force in accordance with their respective conditions, form an integral part of domestic Greek law and prevail over any conflicting statutory provisions. The interpretative clause of Article 28 further establishes this provision as the constitutional foundation for Greece's participation in the European integration process.

2. The Greek courts must proprio motu examine whether the provisions of domestic legislation are in conformity with the European law and interpret them in accordance with that.

VI. The influence of the Council of Europe and European Union in the judicial system of Greece

1. The modern view of the justice system has gained currency in Europe both among the institutions of the Council of Europe and the European Union, and in states with a long tradition in democratic and rule of law-based institutions, and also in states which in recent decades have acquired democratic regimes and are attempting to establish rule of law-based institutions. There has, in this regard, been intense activity in various countries, frequently associated with actions initiated by European institutions to assist with the adoption of measures to improve the organization and efficiency of the justice system. Those European initiatives and actions entail documents being drafted and prepared by special working groups on justice, which are then sent to the states to be taken into account in devising their own policies, as well as the dispatch of experts to states which express interest in that, so that know-how can be transferred and methods to improve the efficiency of the courts can be implemented, and so on.

2. One document of particular importance for the justice sector is the Magna Carta of European Judges, adopted by the General Assembly of the Consultative Council of European Judges (CCJE). The Magna Carta of Judges proclaims that the judiciary is one of the three branches of power in any democratic state and its mission is to guarantee the rule of law and to ensure the proper application of the law in an impartial, just, fair and efficient manner. The document consists of six key sections, covering the entire career of a judge, setting out the basic ways citizens can access justice and the need for transparency in the work of the courts.

3. In Opinion 7/2005 "*On Justice and Society*" the CCJE highlighted the relationship between democracy and citizens receiving information on the organization of public authorities and the conditions in which the laws are drafted. In that broader context it also included the importance of citizens' knowing how judicial institutions function. The CCJE then went on to proclaim the need for courts to have procedures to provide citizens with information about their activities, to facilitate among other things, the right of access to justice (such as periodic reports, service guidelines, web services, public information services).

4. A critical role has been played in these developments in recent decades by the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), which has published and disseminated documents on the organization and efficiency of justice and has developed a strong network of experts from all member states of the Council of Europe, and from European and non-European countries wishing to improve how their court system operates. In recent years, the European Union has increasingly focused on the relationship between the organization and functioning of judicial systems in its Member States and their levels of economic and social development. To this end, it has introduced the annual "EU Justice Scoreboard", which provides comparative data on the performance of national courts across the Member States.

VII. The interpretation of the Constitution in the light of the European Union Law and the European Convention of Human Rights

The national constitution in modern times does not play an autonomous role and is not the sole protagonist in shaping the social, economic and political life of the countries of Europe.

Membership of the European Union and the Council of Europe has a decisive influence on national legal orders and obliges the courts of the Member States, especially the highest courts, to develop methods and techniques for interpreting the Constitution in the light of the Treaties of the European Union and the Rome Convention.

The combined interpretation of national constitutional rules and European rules has advantages and disadvantages. If we compare advantages and disadvantages, the balance is in favour of the advantages. This is because the case law of the Court of Justice of the European Union and the Strasbourg Court has been instrumental in modernizing the national approach to important issues in the field of rights.

The article 14 par. 9 of the Constitution provides that "*The ownership status, the financial situation and the means of financing of information media must be made*

known as specified by law. The measures and restrictions necessary for fully ensuring transparency and plurality in information shall be specified by law. The concentration of the control of more than one information media of the same type or of different types is prohibited. More specifically, concentration of more than one electronic information media of the same type is prohibited, as specified by law. ***The capacity of owner, partner, major shareholder or managing director of an information media enterprise, is incompatible with the capacity of owner, partner, major shareholder or managing director of an enterprise that undertakes towards the Public Administration or towards a legal entity of the wider public sector to perform works or to supply goods or services.*** *The prohibition of the previous section extends also over all types of intermediary persons, such as spouses, relatives, financially dependent persons or comp*anies. *The specific regulations, the sanctions, which may extend to the point of revocation of the license of a radio or television station and to the point of prohibition of the conclusion or to the annulment of the pertinent contract, as well as the means of control and the guarantees for the prevention of infringements of the previous sections, shall be determined by law".*

The Grand Chamber of the Court of European Union in Case C-213/07 held that the first paragraph of Article 24 of Council Directive 93/37/EEC of 14 June 1993 concerning the coordination of procedures for the award of public works contracts, as amended by European Parliament and Council Directive 97/52/EC of 13 October 1997, must be interpreted as listing exhaustively the grounds based on objective considerations of professional quality which are capable of justifying the exclusion of a contractor from participation in a public works contract. However, that directive does not preclude a Member State from providing for further exclusionary measures designed to ensure observance of the principles of equal treatment of tenderers and of transparency, provided that such measures do not go beyond what is necessary to achieve that objective. **Community law must be interpreted as precluding a national provision which, whilst pursuing the legitimate objectives of equal treatment of tenderers and of transparency in procedures for the award of public contracts, establishes an irrebuttable presumption that the status of owner, partner, main shareholder or management executive of an undertaking active in the media sector is incompatible with that of owner, partner, main shareholder or management executive of an undertaking which contracts with the State or a legal person in the public sector in the broad sense to perform a works, supply or services contract.**

After this judgment of the European Court the Council of State proceeded to a new interpretation of the above constitutional provision in the light of EU Law and held that the prohibition is not absolute, despite the letter, of the provision but relative.

In the case of Lykourezos v. Greece, the European Court of Human Rights held that by considering the applicant's election under the new Article 57 of the Constitution without taking into account that he had been elected in 2000 in full accordance with the law, the Special Supreme Court had caused him to forfeit his seat and had deprived his constituents of the candidate whom they had chosen freely

and democratically to represent them for four years in Parliament, in breach of the principle of legitimate expectation. In this connection, the Court notes that the Government have not advanced any ground of pressing significance to the democratic order that could have justified the immediate application of the absolute disqualification. This situation is therefore in breach of the very substance of the rights guaranteed by Article 3 of Protocol No. 1. Consequently, there has been a violation of this provision.

VIII. The national legislature and the Council of State under the beneficial influence of the case-law of the ECtHR

a) The 'proceduralism' of the national judge

A review of the relationship between the case-law of the Council of State and that of the European Court of Human Rights reveals that, from 1953—the year in which the ECHR was incorporated into the Greek legal order—until approximately the 1990s, the Greek court consistently took the view that the rights guaranteed by the ECHR were of equal or lesser normative value than those guaranteed by the Greek Constitution. As a result, the Constitution alone was applied, even in cases where the ECHR was expressly invoked. It is noteworthy that, in contrast to the extremely fruitful exercise of judicial power by the Council of State in substantive administrative law from 1929 to 1974 and the particularly creative interpretation of constitutional provisions under the 1975 Constitution, the Supreme Administrative Court showed for many decades that it was suffering from proceduralism. Procedure was transformed from being the guardian of substantive law into a field of technical exercises leading to the rejection of remedies. The reasons for this were many and concern the entire judicial system. Proceduralism constitutes a kind of defence to the burden of justice, it shows that a portion of the judiciary has low judicial empathy in the sense that it does not understand the social consequences of not going into the substance of the dispute, and there is also an unspoken inability of judges to deal with serious issues. The contribution of the ECtHR is catalytic in changing the way procedural rules are interpreted and applied. The history of the institutions demonstrates that the revision of the prevailing perception rarely occurs solely through internal ruptures and without external triggers. The largely conservative characteristics of the judicial system and the courts' self-enclosedness in the solutions adopted make it extremely difficult to make a counter-formalistic turn from within.

A long-standing example of procedural formalism concerns the treatment of the institution of homologation. The conditions governing appeals in this context were developed through case-law. It was established that, where those conditions were not met, the appeal was to be examined only in respect of the party that had lodged the application and definitively dismissed as regards the remaining parties. Likewise, it was accepted that, where one of the applicants lacked a legal interest in bringing the appeal, unanimity of jurisdiction was absent and the appeal had to be

declared inadmissible in respect of the other parties, with the exception of the first applicant. Against this strict line of case-law, the question arose as to the fate of the remedy in situations where the applicant who had initiated the proceedings was precisely the party lacking a legal interest. In such cases, the Court first examined whether unanimity of jurisdiction existed, found that the first applicant lacked an interest, and consequently dismissed the appeal with regard to all other applicants. It then proceeded to dismiss the appeal brought by the first applicant as well, on the ground of lack of legal interest. By adopting this approach, the Council of State established a paradoxical rule whereby the assessment of unanimity of jurisdiction takes precedence over the examination of the applicant's legal interest in bringing proceedings. Finally, pursuant to Article 22(2)(a) of the ECHR, the Court clarified that the Court of First Instance is required to give priority to the examination at first instance.

b) The institution of trial and the limitations on access to court

1. A trial, in the broad sense of the term, is the institution by which the application of the rules of law in social life is ensured and consists of a set of legally regulated actions by judicial bodies and parties which aim at an authentic diagnosis of the true legal situation and at the forced adaptation of the actual situation to this diagnosis. The trial was designed to serve certain purposes which are scaled at several levels. The first purpose of the trial is to protect the rights of any subject of law who is impeded in the exercise of his right and can, by introducing the appropriate form of trial, achieve the authentic recognition of the right and, further, the obligor's uncoerced compliance with the content of the right. The next objective is legal certainty, which operates at two levels: at the level of the specific dispute with its final resolution and the restoration of social peace to the extent disturbed by the origin of that dispute. At the second level, the existence of litigation as an institution consolidates society's confidence in the application of the rules of law and enhances the sense of security experienced by citizens within the legal order. At yet another level, the trial contributes to the cultivation of the rule of law by clarifying controversial legal issues. Through the adjudication of individual cases, abstract legal rules are endowed with concrete content and gradually "weave a dense web of imperatives governing social life". At the same time, the publication of judicial decisions renders the intellectual work produced in the course of litigation accessible to a wider audience, thereby enabling scholarly analysis and fostering public debate. While the natural or legal person bringing an action seeks primarily to protect the rights directly affected, judicial adjudication pursues broader objectives, foremost among them the preservation of the legal order—an interest that transcends the parties' power of disposition.

2. According to settled case-law of the ECtHR, the core of the right of access consists in submitting a claim to a court which has jurisdiction and competence to examine its legal and factual basis and to reach a binding decision disposing of the dispute. The right of access to a court, which is enshrined in Article 6 of the ECHR

as one of the manifestations of the right to a fair trial, is not absolute but is subject to limitations, which are implicitly accepted, in particular as regards the conditions of admissibility of a legal remedy. This is because, by its very nature, the right requires regulation by the State, which has a margin of discretion in this matter. However, such restrictions may not affect the exercise of the right to such an extent that the essence of the right is compromised. The restrictions must also serve a legitimate aim and there must be a reasonable relationship between the means used and the aim pursued. Thus, the right of access to a court is infringed when the State's regulation of the right ceases to serve the purposes of legal certainty and the proper administration of justice and constitutes a kind of barrier that prevents the substance of the remedy from being examined. This is the conclusion repeatedly reached by the ECHR in Greek cases, holding that the restriction which imposed on the right of access to a court of the persons concerned was not proportionate to the objectives pursued. The country was convicted in several cases, including one in which the appeal was dismissed as inadmissible because of a formal omission in its drafting or filing.

The conviction came in 2000 in the case of the Sotiris and Nikos Koutras S.T.T.E.E. Limited Company, in which the applicant company had brought an application for annulment before the Council of State against the rejection by the Minister of National Economy of its application to receive a state grant for the construction of a hotel. The application was lodged by the company's lawyer at a police station in Athens and received by police officers, who affixed the stamp of the station and noted the file number and the date of lodging on the first page of the application, but failed to complete those particulars in the lodging deed drawn up on the last page of the application and signed by themselves, the company's lawyer and the head of the station. Finding that omission, the Council of State declared the application for annulment inadmissible on the basis of Article 19(1 and 2) of Decree-Law No 18/1989, which provides that, where the application for annulment is lodged with a public authority, it must, inter alia, state the file number of the application for annulment and the number of the file.

c) The reasonable time and the establishment of the damages remedy by the legislator (Law 4055/2012)

1. The provisions of article 20 par. 1 of the Constitution and Article 6 par. 1 of the ECHR constitute a single framework of increased formal validity for the exercise of the individual right to judicial protection in its various manifestations, as developed by the case law of national courts and the ECtHR. A number of differences can be identified between the above provisions, including the fact that Article 6(a)(i) of the ECHR does not provide for the application of the principle of proportionality. The ECHR additionally guarantees the right to a conclusion of the proceedings within a reasonable time. That right cannot be derived from a literal interpretation of the Constitution, nor has it been articulated by the national courts, in their case-law, as a specific manifestation of the right to the conclusion of proceedings within

a reasonable time, notwithstanding the fact that such an interpretation could easily be inferred from a combined reading of Articles 20(1) and 87(1). This omission is particularly striking given the central importance of the temporal dimension to the right to judicial protection. In light of the accelerating pace of social developments and the increasing speed at which events unfold, the reasonable duration of judicial proceedings becomes a decisive factor in ensuring that individuals can effectively benefit from the judicial decisions resulting from those proceedings.

2. The ECtHR has developed a rich jurisprudence on the reasonable duration of proceedings by issuing a series of condemnations of Council of Europe member states that have violated this special right, underlining the importance that the ECHR attaches to the general principle of the proper administration of justice without delays that undermine its effectiveness and credibility and ultimately lead to phenomena of denial of justice. To this end, the ECtHR has ruled that States must organize their judicial system in order to achieve the major objective of administering justice within a reasonable time. The issue of the violation of the right to a reasonable length of trial has been addressed by the ECtHR in a number of Greek cases and a large number of convictions have been issued finding excessive length of trial. This problem occurred with particular intensity in administrative justice, but it also exists in civil and criminal justice. Thus, the ECtHR launched a pilot judgment procedure starting with the administrative trial with the judgment in Athanasiou v. Greece. The ECtHR noted in that judgment that significant and recurrent delays in the administration of justice are a particularly worrying phenomenon, which may be of particular concern to the Court. Following the above-mentioned judgment of the ECtHR, the Greek state enacted the provisions of Articles 53 to 58 of Law 4055/2012, which introduced, as a new remedy, the application for just satisfaction for exceeding the reasonable duration of administrative proceedings, which is brought by each party (except the State and public legal persons, which constitute governmental bodies within the meaning of Article 34 of the ECHR) and is directed against the Greek State, represented by the Minister of Finance. The ECtHR examined, in the Techniki Olympiaki v. Greece judgment, the effectiveness of the action for damages, within the meaning of Article 35 para. 1 of the ECHR, established by the aforementioned provisions of the above-mentioned law 4055/2012 in combination with the preventive action, which was established, as an application for acceleration before the court where the legal action or remedy is pending, by the provisions of articles 59 and 60 of the same law 4055/2012. The ECtHR has held that appeals which allow for the expediting of proceedings and compensation for the parties concerned are genuine appeals, since they may at the same time prevent the continuation of the alleged infringement of the applicant's right to have his case examined without undue delay and to have the infringement duly remedied. In addition, the recent decisions of the administrative courts concerning parties who have been awarded damages because of the excessive length of the proceedings before the administrative courts show that the damages claim in question is genuine not only in law but also in practice.

IX. Public confidence and Judiciary

European Network of Councils for the Judiciary in the Report 2017-2018 "Public Confidence and the Image of Justice" notes that public confidence is vital for the independence of a nation's judiciary. According to the Report: "Public trust in the European judiciaries varies significantly from country to country. However, the level of trust cannot be viewed as distinct from the general differences between high trust societies, mainly in the north-west of Europe, and low trust societies, mainly in the south and east. Historical, social and economic reasons account for these differences…. Trust is the bedrock of any successful operation whether it be private or State. The Judiciary is not in competition with other branches of power but it is fundamental that trust is established and there is a recognition of its independence in the way it functions. Trust cannot be demanded; it must be earned in the way the Judiciary functions together with all other participants in the process including prosecutors and court officials. The objective and subjective independence of the Judiciary is closely related to public confidence as can be seen from the results of the ENCJ Project on Independence and Accountability. It is vital that it is fully understood that Independence of the Judiciary is not for the benefit of the Judiciary but is fundamental for the protection of the general public. It is an indispensable condition to ensure access to justice for all as is enshrined in the core message of the ENCJ. It is recognised that increasing and improving trust in the Judiciary is not fully possible in isolation but must be accompanied by building trust in institutions".

Prof. Dr. Andreas Korbmacher
[Präsident des Bundesverwaltungsgerichts]

Globaler Klimaschutz durch Gerichte – bahnbrechende Lösung oder gefährlich übergriffig?[1]

Zusammenfassung: Der Beitrag gibt einen systematischen Überblick über Klimaklagen im nationalen und internationalen Kontext. Er ordnet zentrale Entscheidungen aus Europa, den USA und Deutschland ein. Im Mittelpunkt stehen die wachsende Bedeutung menschenrechtlicher und verfassungsrechtlicher Klimaschutzpflichten, der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts sowie – aus deutscher Sicht – die praktische Anwendung des Berücksichtigungsgebots aus dem nationalen Klimaschutzgesetz. Danach genießt der Klimaschutz keinen generellen Vorrang vor anderen Belangen, muss aber bei staatlichen Planungen nachvollziehbar ermittelt, gewichtet und in die Abwägung mit dem ihm gebührenden Gewicht eingestellt werden.

Schlüsselwörter: Klimaklagen; Klimaschutzrecht; Bundes-Klimaschutzgesetz; Klimabeschluss; Mehrebenenrechtsschutz

Abstract: The contribution provides a systematic overview of climate actions in national and international context. It contextualises central decisions from Europe, the United States of America and Germany. The focus lies with the increasing importance of obligations for more climate action rooting in human rights and constitutional law, the order on climate change by the Federal Constitutional Court as well as – from a German point of view – the practical application of the duty to give due consideration to the provision of protection from the effects of climate change and to the climate targets under the national climate action act. According to that provision, climate action does not generally take precedence over other interests, but has to be reasonably determined, weighted and included in the weighing of interests with due regard to its importance when planning is carried out by public bodies.

Keywords: Climate actions; climate change law; Federal Climate Change Act, order on climate change; multi-level legal protection

Der Begriff „Klimaklage“ ist spätestens seit dem sog. Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom März 2021[2] in aller Munde. Klimaklagen haben zweifelsohne seit einigen Jahren Konjunktur, und das weltweit. Dabei ist der Begriff „Klimaklage“ selbst keineswegs abschließend geklärt und man stellt schnell fest, dass ganz verschiedene rechtliche Konstellationen damit beschrieben werden und ein Etikett, nämlich das der Klimaklage erhalten.

[1] Der Autor ist Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, Leipzig. Der Beitrag beruht auf dem Vortrag des Autors beim 6. Deutsch-Polnischen Arbeitstreffen des polnischen Obersten Verwaltungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. – 23. April 2026 in Leipzig; die Vortragsform wurde weitgehend beibehalten.

[2] BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 – BVerfGE 157, 30 = NVwZ 2021, 951.

Allgemein und übergreifend wird man unter die Klimaklagen alle diejenigen gerichtlichen Auseinandersetzungen fassen könne, die im Zusammenhang mit dem Klimawandel stehen und der Verfolgung von Klimaschutzzielen dienen.[3] Viel gewonnen ist mit dieser sehr allgemeinen Definition aber noch nicht. Eine weitere Unterscheidung bietet sich an, in dem man zwischen Klagen unterscheidet, die von Privaten gegen den Staat erhoben werden, und solchen, die auf der Stufe der Gleichordnung zwischen Privatrechtssubjekten ausgetragen werden. Man kann die ersten Klagen als vertikale Klimaschutzklagen und die zweiten als horizontal ausgerichtete Klagen bezeichnen. Erstere gehören in der Regel vor die Verwaltungsgerichte, die letzteren vor die Zivilgerichte.

International wird nach anderen Kriterien unterschieden. Das Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment der London School of Economics and Political Science unterscheidet vier Arten von Klimaklagen, die konzentrische Kreise bilden:[4] In der Mitte liegt der kleinste Kreis, der die Klagen betrifft, in denen der Klimawandel der zentrale Punkt ist; im nächstgrößeren ist der Klimawandel nur peripheres Thema; im dritten Kreis ist der Klimawandel Motivation der Klage, aber nicht Gegenstand und in dem äußersten, sehr großen Kreis sind die Verfahren zusammengefasst, in denen der Klimawandel gar kein Thema ist, in denen sich aber Implikationen für das Klima, die Klimafolgen und die Anpassung ergeben können.

Überblick über die einzelstaatliche Rechtsprechung zum Klimaschutz

Aus dem Bereich der Klimaklagen, die in den engsten dieser Kreise gehören, hat vor allem das Urgenda-Urteil des Hohen Rates in den Niederlanden aus dem Jahr 2019[5] eine Vorreiterrolle gespielt. Darin hat dieses oberste Gericht auf die Klage der Klima-Initiative Urgenda die niederländische Regierung verpflichtet, die Treibhausgasemissionen der Niederlande bis Ende 2020 gegenüber dem Basisjahr 1990 um stattliche 25 % zu senken. Die Entscheidung des irischen Supreme Court im Verfahren Friends of the Irish Environment ein Jahr späterc[6] und die Grande-Synthe Entscheidungen des Conseil d'État[7] sind ebenfalls weithin bekannte Judikate der jeweiligen obersten Verwaltungsgerichte, mit denen unzureichende Anstrengungen

[3] Vgl. hierzu und zum Folgenden den Überblick bei Fellenberg/Guckelberger, Klimaschutzrecht, Einl. Rn. 33 ff.

[4] S. Setzer/Narulla/Higham/Bradeen, Climate litigation in Europe – A summary report for the European Union Forum of Judges for the Environment, Dezember 2022, S. 1 f., abrufbar unter: https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/12/Climate-litigation-in-Europe_A-summary-report-for-the-EU-Forum-of-Judges-for-the-Environment.pdf, zuletzt abgerufen am 15. April 2026.

[5] Hoge Raad, Urteil vom 20. Dezember 2019 – 19/00135 – ECLI:NL:HR:2019:2007.

[6] The Supreme Court, Urteil vom 31. 7. 2020 – 205/19 -, abrufbar unter: https://ww2.courts.ie/view/Judgments/681b8633-3f57-41b5-9362-8cbc8e7d9215/981c098a-462b-4a9a-9941-5d601903c9af/2020_IESC_49.pdf/pdf, zuletzt abgerufen am 2. April 2026.

[7] Conseil d'État, Entscheidung vom 19. November 2020 – No. 427301 – ECLI:FR:CECHR:2020:427301.20201119; Entscheidung vom 1. Juli 2021 – No. 427301 – ECLI:FR:CECHR:2021:427301.20210701; s. ferner Entscheidung vom 10. Mai 2023 – No. 467982 – ECLI:FR:CECHR:2023:467982.20230510; vgl. nunmehr zur Vollstreckung die Entscheidung vom 24. Oktober 2025 – No. 467982 – ECLI:FR:CECHR:2025:467982.20251024.

der verklagten Regierungen vor den Gerichten erfolgreich gerügt worden sind. Das Verfahren Grande-Synthe betraf eine französische Hafenstadt, die erfolgreich geltend gemacht hatte, dass sie bei einem durch den Klimawandel bedingten Anstieg des Meeresspiegels besonders betroffen sei. Der Conseil d'État räumte ihr ein Klagerecht ein und gab ihr in der Sache Recht.[8] Der französische Staat habe gegen die aus der EU-Klimaschutzverordnung und dem Pariser Abkommen[9] übernommenen Verpflichtungen verstoßen. Aus deutscher Sicht besonders bemerkenswert ist die kurze Frist von etwas mehr als einem halben Jahr zur Ergreifung zusätzlicher Maßnahmen und der Zwangsgeldrahmen, der bei 10 Millionen Euro liegen kann.[10]

Aus der Kategorie der Klimaklagen im weiteren Sinne sind ebenfalls an erster Stelle mehrere prominente Verfahren aus dem Ausland zu nennen. So hat der englische Court of Appeal im Februar 2020 die Genehmigung für die dritte Startbahn des Flughafens London Heathrow wegen nicht ausreichender Beachtung des Pariser Klimaschutzabkommens für rechtswidrig erklärt,[11] und auch die neu geplante Piste des Wiener Flughafens Schwechat war deswegen zwischenzeitlich durch das österreichische Bundesverwaltungsgericht beanstandet worden.[12] Insbesondere das erstgenannte Verfahren weist dabei auffällige Ähnlichkeiten mit den deutschen Klageverfahren gegen Infrastrukturmaßnahmen auf. So gab es in diesen Verfahren eine Vielzahl unterschiedlicher Kläger mit unterschiedlichen Interessen und Rechten. Sie reichen von lärmgeplagten Nachbarn über Umweltorganisationen bis hin zur Stadt London, deren damaliger Bürgermeister, Boris Johnson, lauthals und medienwirksam, um nicht zu sagen populistisch verkündete, er werde sich notfalls persönlich auf die Startbahn legen, um dieses Vorhaben zu verhindern.[13]

---

[8] Entscheidung vom 10. Mai 2023, a.a.O. (Fn. 17).

[9] Abkommen von Paris vom 12. Dezember 2015, UNTS Vol. 3156, No. I-54113, S. 79 ff. S. zur deutschen Fassung BGBl. II 2016, 1082.

[10] https://www.conseil-etat.fr/actualites/pollution-de-l-air-le-conseil-d-etat-condamne-l-etat-a-payer-deux-astreintes-de-10-millions-d-euros, zuletzt abgerufen am 24. April 2026.

[11] Court of Appeal, Urteil vom 26. Februar 2020 – R. (Friends of the Earth) v. Secretary of State for Transport – [2020] EWCA Civ 214. Das Urteil ist abrufbar unter https://www.climatecasechart.com/documents/friends-of-the-earth-and-others-v-secretary-of-state-for-transport-judgment_e67d, zuletzt abgerufen am 15. April 2026. Es wurde vom Supreme Court mit Entscheidung vom 16. Dezember 2020 – [2020] UKSC 52 – aufgehoben. Diese Entscheidung ist abrufbar unter https://supremecourt.uk/uploads/uksc_2020_0042_judgment_06587d83c0.pdf, zuletzt abgerufen am 15. April 2026.

[12] S. BVwG, Erkenntnis vom 2. Februar 2017 – W109 2000179-1/291E – abrufbar unter https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bvwg/BVWGT_20170202_W109_2000179_1_00/BVWGT_20170202_W109_2000179_1_00.html, zuletzt abgerufen am 13. April 2026. Diese Entscheidung wurde vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben, s. Erkenntnis vom 29. Juni 2017 – E 875/2017-32 u. E 886/2017-31 – abrufbar unter: https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_Entscheidung_E_875-2017_Flughafen_dritte_Piste.pdf, zuletzt abgerufen am 14. April 2026. Das Bundesverwaltungsgericht hat die beantragte Genehmigung daraufhin bestätigt, s. Erkenntnis vom 23. März 2018 – W109 2000179-1/350E – abrufbar unter https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bvwg/BVWGT_20180323_W109_2000179_1_00/BVWGT_20180323_W109_2000179_1_00.pdf, zuletzt abgerufen am 13. April 2026. Der Verwaltungsgerichtshof hat die hiergegen gerichteten Revisionen schließlich abgewiesen, s. VwGH, Erkenntnis vom 6. März 2019 – Ro 2018/03/0031 u.a. – abrufbar unter: https://www.vwgh.gv.at/medien/mitteilungen/ro_2018030031.pdf, zuletzt abgerufen am 13. April 2026.

[13] S. etwa die Meldung vom 27. Februar 2020 auf Zeit-Online, abrufbar unter: https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-02/flughafen-london-heathrow-klage-boris-johnson, zuletzt abgerufen am 15. April 2026.

Klimaklagen sind aber – wie erwähnt – nicht nur gegen staatliche Stellen und staatliche Entscheidungen gerichtet, sondern zunehmend auch im horizontalen Verhältnis gegen private Unternehmen, die als Emittenten von CO_2-Emissionen in Anspruch genommen werden.

Das wohl bekannteste Beispiel aus Deutschland ist die 2018 erhobene und im Mai dieses Jahres, also nach sieben Jahren, in 2. Instanz entschiedene Klage eines peruanischen Bauern, der von RWE Schadensersatz für Schutzmaßnahmen an seinem Wohnhaus am Fuß der Anden verlangt. Das Haus liegt unterhalb einer Lagune, die durch das Abschmelzen eines Gletschers einen bedenklich hohen Wasserstand erreicht hat. An den Kosten für vorbeugende Schutzmaßnahmen für sein Haus möchte der Kläger im Klageweg RWE mit 0,47% beteiligen. Dies entspreche dem prozentualen Anteil des Konzerns an den weltweiten Treibhausgasemissionen.

Das Oberlandesgericht Hamm hat zum Erstaunen nicht weniger Beobachter die Schlüssigkeit der Klage bejaht und im Jahr 2022 eine Beweisaufnahme in Peru durchgeführt und sich höchstpersönlich ein Bild von der Situation gemacht sowie Sachverständige zur Beurteilung der Gefährdung hinzugezogen. Im Ergebnis ist es dann nicht zu einem Klageerfolg gekommen, sondern das Oberlandesgericht hat die Klage abgewiesen.[14] Es hat allerdings die zivilrechtliche Haftung eines CO_2-Emittenten für einen drohenden Summations-, Distanz- und Langzeit(folge)schaden als Folge des Klimawandels nicht per se für ausgeschlossen erachtet.[15] Dies gelte auch für einen Kläger aus Peru. Die Entfernung zwischen Störungsquelle und beeinträchtigtem Eigentum spiele keine Rolle.[16] Die Klage blieb letztendlich aber deshalb ohne Erfolg, weil es sich nach Auffassung des Gerichts nur um eine lediglich potentielle, abstrakte und theoretische und nicht um eine im Einzelfall bewirkte oder zumindest konkret drohende Eigentumsbeeinträchtigung handele. Eine Eintrittswahrscheinlichkeit in den nächsten 30 Jahren sei daher nicht ausreichend.[17]

Weitere zivilrechtliche Klagen waren gegen die auch als „Big Oil" bezeichneten internationalen Mineralölfirmen Shell und BP anhängig[18], aber auch gegen die Automobilkonzerne BMW, Mercedes-Benz und Volkswagen. Letzteren sollte im Klagewege das Inverkehrbringen von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor zivilrechtlich ab spätestens 2030 untersagt werden. Der Bundesgerichtshof hat die Revisionen gegen die klageabweisenden Urteile der Vorinstanzen jüngst abgewiesen. Durch die angegriffene Wirtschaftsweise würden die Kläger nicht in ihrem Persönlichkeitsrecht verletzt, auch wenn die den Beklagten zurechenbaren CO_2-Emissionen in der Zukunft zu einer restriktiven Klimagesetzgebung und damit zu Freiheitsbeschränkungen führe. Diese seien den Beklagten nicht zurechenbar, da sie sich an die aktuell geltende Pkw-Emissionsverordnung der EU und weitere

[14] OLG Hamm, Urteil vom 28. Mai 2025 – I-5 U 15/17 – NJW 2025, 2171.
[15] Ebd., Rn. 216 ff.
[16] Ebd., Rn. 145 ff.
[17] Ebd., Rn. 323 ff.
[18] S. LG Hamburg, Urteil vom 29. August 2024 – 312 O 114/22 – juris; Urteil vom 9. August 2024 – 315 O 108/22 – juris.

Regelungen hielten. Die Verantwortung für die etwaige Notwendigkeit zukünftiger Klimagesetzgebung liege beim Gesetzgeber.[19]

Die zahlenmäßig größte Verbreitung haben Klimaklagen in den USA erreicht. Die Beschreibung als Land der unbegrenzten Möglichkeiten gilt auch für die Klagemöglichkeiten. Hier klagen nicht nur Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen, sondern sogar Bundesstaaten treten als Kläger auf. Die Zahlen sind beeindruckend. Die Sabin Center der Columbia Law School zählte bis Juni 2025 weltweit mehr als 3.000 Klimaklagen. Dabei weist es in seinem „Climate Litigation Report 2025" für die USA kumuliert 1.986 Verfahren aus.[20] Australien folgt dahinter auf Platz 2 weit abgeschlagen mit 161 Klagen vor Brasilien und dem Vereinigten Königreich, das immerhin noch genau doppelt so viele Klageverfahren wie Deutschland zu melden hat: Mit 66 Verfahren rangieren wir nur im oberen Mittelfeld. Die US-amerikanischen Juristen erweisen sich auch als besonders kreativ: So hat der US-Bundesstaat Kalifornien nach dem Vorbild von Klagen gegen die Tabakindustrie fünf der weltgrößten Erdölkonzerne wegen Falschinformationen über die Risiken, die mit dem Einsatz fossiler Energieträger verbunden sind, verklagt.[21] Kalifornien will mit dieser Klage die Errichtung eines Fonds erreichen, mit dem die Kosten für zukünftige Schäden gedeckt werden sollen.[22]

Während über diese Klage noch nicht entschieden ist, hat am 14. August 2023 ein Bezirksgericht des Staates Montana in einer vielbeachteten Entscheidung[23] eine Vorschrift des dortigen Umweltgesetzes[24] für verfassungswidrig erachtet, weil es die in der Landesverfassung enthaltenen Rechte der jungen Kläger auf eine saubere und gesunde Umwelt verletze. Es ist das erste Urteil eines US-Gerichts, das ein verfassungsrechtlich garantiertes Recht auf Bewahrung des Klimas anerkennt. Das betroffene Gesetz des Kohlestaates Montana war allerdings auch eher ein Anti-Klimaschutzgesetz, sah es doch kurioserweise vor, dass staatliche Stellen bei Genehmigungsentscheidungen im Zusammenhang mit fossilen Brennstoffen mögliche Klimaauswirkungen nicht berücksichtigen dürfen.[25]

---

[19] Inzwischen BGH, Urteile vom 23. März 2026 – VI ZR 334/23 und VI ZR 365/23 – beide juris; zuvor OLG München, Urteil vom 12. Oktober 2023 – 32 U 936/23 e – MDR 2024, 497 und OLG Stuttgart, Beschluss vom 8. November 2023 – 12 U 170/22 – MDR 2024, 38.

[20] S. zum Ganzen Sabin Center for Climate Change Law / United Nations Environment Programme (2025), Climate change in the courtroom: Trends, impacts and emerging lessons, S. 5 f., abrufbar unter: https://wedocs.unep.org/20.500.11822/48518, zuletzt abgerufen am 2. April 2026, dort auch zum Folgenden.

[21] The People of the State of California v. Exxon Mobil Corp., et al.; s. hierzu die Klageschrift vom 15. September 2023, abrufbar unter https://www.climatecasechart.com/documents/california-filed-climate-change-action-against-fossil-fuel-industry-defendants_6005, zuletzt abgerufen am 15. April 2026.

[22] Vgl. die Pressemitteilung des kalifornischen Generalstaatsanwalts Rob Bonta vom 10. Juni 2024, abrufbar unter: https://oag.ca.gov/news/press-releases/attorney-general-bonta-files-amended-complaint-lawsuit-against-five-largest, zuletzt abgerufen am 15. April 2026, dort zur Klageänderung.

[23] Montana 1st Judicial District Court, Entscheidung vom 14. Augusr 2023 – Held, et al. v. State of Montana, et al. -, abrufbar unter https://www.climatecasechart.com/documents/montana-trial-court-ruled-that-state-laws-restriction-on-consideration-of-climate-change-impacts-violated-youth-plaintiffs-constitutional-rights_b7c0, zuletzt abgerufen am 15. April 2026.

[24] Montana Environmental Policy Act (MEPA), Mont. Code § 75.

[25] Vgl. Held, et al. V. State of Montana, et. al. (Fn. 33), S. 2, Zeile 5 ff.

Die Rechtsprechung supra- und internationaler Gerichtshöfe

Klimaklagen sind auch vor dem EuGH und dem EGMR anhängig gemacht geworden. Der EuGH hat sich dabei bisher wenig geneigt gezeigt, solche Klagen anzunehmen. Ein gegen ein Urteil des Gerichts der Europäischen Union gerichtetes Rechtsmittel hat er im März 2021 zurückgewiesen.[26] Das Gericht hatte die von 36 Privatpersonen und einem Verband angestrengte Klage auf Vorgabe strengerer Klimaschutzziele als unzulässig abgewiesen, da es an der besonderen individuellen Betroffenheit fehle.[27]

Der EGMR hat dagegen in seinem spektakulären Klimaseniorinnen-Urteil gegen die Schweiz im April 2025 sowohl die Zulässigkeit der Klage bejaht als auch der Sache nach stattgegeben.[28] Die Klimaseniorinnen hatten die Schweiz wegen zu geringer Anstrengungen zum Klimaschutz verklagt, waren aber vor den Schweizer Gerichten erfolglos geblieben. Der EGMR hat in seiner Entscheidung zum ersten Mal für diese Konstellationen überhaupt ein Klagerecht angenommen – man könnte auch sagen, in einer Ausweitung seiner Kompetenz geschaffen.[29] Interessanterweise hat der EGMR den betagten Klimaseniorinnen, die nach dem Urteil über Gesundheitsprobleme wegen der langanhaltenden Hitzeperioden zu beklagen hatten, ein individuelles Klagerecht abgesprochen. Sie erfüllten nach Auffassung des EGMR nicht die Anforderungen des Victim Status.[30] Dagegen wird der ebenfalls klagenden Vereinigung „KlimaSeniorinnen e.V." basierend auf Art. 8 und Art. 6 EMRK ein Klagerecht zugebilligt.[31] Darüber hinaus hat der EGMR festgestellt, dass die Schweiz Art. 8 EMRK verletzt hat, weil sie entgegen der sich aus der EMRK ergebenden Pflicht zum Schutz des Privat- und Familienlebens zu wenig für den Klimaschutz und gegen den Klimawandel unternommen hat.[32]

In diesem Jahr ist zu diesen Entscheidungen eine Trias von Gutachten internationaler Gerichte hinzugetreten, nämlich des Seegerichtshofs[33], des IGH[34] und auf Antrag Chiles und Kolumbiens des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte[35]. Insbesondere das Rechtsgutachten des Interamerikanischen Geri-

---

[26] EuGH, Urteil vom 25. März 2021 – C-565/19 P (Carvalho u.a.) – ECLI:EU:C:2021:252, abrufbar unter eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62019CJ0565, zuletzt abgerufen am 15. April 2026.

[27] EuG, Beschluss vom 8. Mai 2019 – T-330/18 – ECLI:EU:T:2019:324, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62018TO0330.

[28] EGMR, Urteil vom 9. April 2024 – No. 53600/20 – NVwZ 2024, 979.

[29] S. hierzu das abweichende Votum des Richters Eicke, abgedruckt im Anhang zu BeckRS 2024, 6526, vgl. dort insb. Rn. 2, Rn. 10 und Rn. 19 ff.; krit. auch Calliess/Täuber, NVwZ 2024, 945 f.

[30] Ebd., Rn. 478 ff. und Rn. 527 ff.

[31] Ebd., Rn. 489 ff. und Rn. 524 ff.

[32] Ebd., Rn. 541 ff., Rn. 558 ff., 573 f.

[33] International Tribunal of the Law of the Sea (ITLOS), Gutachten vom 21. Mai 2024 – No. 31 – abrufbar unter C31_Adv_Op_21.05.2024_orig.pdf, zuletzt abgerufen am 15. April 2026.

[34] International Court of Justice (ICJ), Gutachten vom 23. Juli 2025 – General List No. 187 – abrufbar unter https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf, zuletzt abgerufen am 15. April 2026.

[35] Inter-American Court of Human Rights (IACtHR), Gutachten vom 29. Mai 2025 – AO-32/25 – offizielle englische Übersetzung abrufbar unter: https://www.climatecasechart.com/documents/request-for-an-advisory-opinion-on-the-scope-of-the-state-obligations-for-responding-to-the-climate-emergency-decision_3b51, zuletzt abgerufen am 15. April 2026.

chtshofs für Menschenrechte wird man als bahnbrechend bezeichnen können, betrachtet er doch Klimaschutzfragen als Menschenrechtsfragen und kommt sogar zu dem Ergebnis, dass es sich dabei völkerrechtlich um zwingendes Recht handele.[36] Auch ein Recht der Natur im Sinne der „Rights of Nature"-Idee erkennt der Interamerikanische Gerichtshof an.[37]

Dieser Überblick zeigt, dass das Thema „Klimaschutz vor Gericht" oder – genauer – durch Gerichte eine überaus große Band- und Variationsbreite aufweist, insbesondere, wenn man die internationale Dimension hinzunimmt. Klimaschutzklagen werden weltweit erfolgreich als Mittel eingesetzt, um Staaten zu einem entschiedeneren Handeln anzuhalten, vor allem Maßnahmen zu ergreifen, die die Erreichung der völkerrechtlich-, gemeinschaftsrechtlich und mitgliedstaatsrechtlich eingegangenen Verpflichtungen sicherstellen oder zumindest ermöglichen sollen. Die Entscheidungen der angerufenen Gerichte sind dabei geprägt von umfangreichen Wiedergaben wissenschaftlicher Erkenntnisse zu den Ursachen, Verantwortlichkeiten und Auswirkungen des Klimawandels. Die Urteile zeigen ein in sich verschränktes Mehrebenenrechtsschutzsystem[38] auf, das es so bisher noch nicht gegeben hat.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

In Deutschland ist durch den Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021[39] eine neue rechtliche Epoche angebrochen. Das Bundesverfassungsgericht hat mit dieser Entscheidung, abgeleitet aus Art 20a GG, nicht nur den Klimaschutz, sondern auch die Klimaneutralität zum Verfassungsauftrag gemacht. Das Klimaschutzziel sei durch den Gesetzgeber verfassungsrechtlich dahingehend bestimmt, dass der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 ° Celsius und möglichst auf 1,5 ° Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist. Art. 20a GG ist danach eine justitiable Rechtsnorm, die den politischen Prozess zugunsten ökologischer Belange mit Blick auf die künftigen Generationen binden soll. Gleichzeitig betont das Bundesverfassungsgericht, dass Art. 20a GG keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen genieße, sondern im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen sei. Das Bundesverfassungsgericht streicht außerdem die internationale Dimension des Klimaschutzgebots heraus und verlangt Bemühungen auf internationaler Ebene, um durch internationale Kooperation Lösungen des Klimaproblems zu suchen.[40] Gleichzeitig stellt es unter ausdrücklicher Bezugnahme auf zahlreiche Entscheidungen ausländischer Gerichte heraus, dass sich der Staat seiner Verantwortung

[36] Ebd., Rn. 217 ff., insb. Rn. 287 ff.

[37] Ebd., Rn. 279 ff.

[38] Zum Rechtsrahmen bereits Schlacke, a.a.O. (Fn. 4), S. 126 ff.; zum zwischenzeitlichen Stand der Entwicklung dies., a.a.O. (Fn. 7).

[39] BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, a.a.O. (Fn. 12)

[40] BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, a.a.O. (Fn. 12), Rn. 149, Rn. 199 ff., s.a. Rn. 210 und Rn. 225.

nicht durch den Hinweis auf die Treibhausgasemissionen in anderen Staaten entziehen kann.[41]

Es wundert nicht, dass dieser Beschluss von Anbeginn an auch Kritiker auf den Plan gerufen hat. So hat etwa der damalige Präsident des Bundestages, Prof. Dr. Lammert, dem Bundesverfassungsgericht vorgehalten, der Klimabeschluss schränke den Handlungsspielraum des Gesetzgebers ein und das Gericht werde dadurch als Wettbewerber im politischen Meinungskampf wahrgenommen.[42] Andere Kritiker bemängeln, dass das Bundesverfassungsgericht nicht den Weg einer öffentlichen Gerichtsverhandlung mit der Möglichkeit einer umfassenden Erörterung und einer Anhörung von verschiedenen Sachverständigen gewählt und sich stattdessen fast ausschließlich auf die Erkenntnisse des IPCC gestützt hat.[43] Dessen Ansatz, z.B. zum Restbudget sei aber nicht verbindlich auf einer der Klimafolgekonferenzen beschlossen worden.[44] Noch gravierender sei die Bemessung des auf Deutschland entfallenden Restbudgets anhand des Anteils der deutschen Bevölkerung an der Weltbevölkerung i.H.v. 1,1%. Andere Berechnungsmöglichkeiten hätten zu einem deutlich höheren Restbudget führen können.[45]

Angesichts dieser Kritik lohnt es sich zu untersuchen, ob sich die These einer aktivistischen Tendenz[46] der Gerichte, die sich zum Wettbewerber der Legislative machen, bestätigen lässt. Treiben die Gerichte die Parlamente tatsächlich vor sich her und machen sie Investitionen etwa in Infrastrukturmaßnahmen unmöglich und fördern sie gar eine mit Wohlstandsverlusten einhergehende Deindustrialisierung Deutschlands?[47]

Dieser Frage ist zunächst hinsichtlich des Bundesverfassungsgerichts nachzugehen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 15. Dezember 2022, mit dem es eine auf die Einführung eines Tempolimits auf Autobahnen gerichtete Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen hat, betont, dass unter Bezugnahme auf den Klimabeschluss nicht ein punktuelles Tun oder Unterlassen des Staates eingeklagt werden könne:[48] Verfassungsbeschwerden müssten sich auf die Gesamtheit der zugelassenen Emissionen richten und insoweit eine Gesamtzielverfehlung geltend machen. Es sei auch weder dargelegt worden, dass am Ende des Jahrzehnts Treibhausgasminderungen gerade in der von den Antragstellern angenommenen Höhe unausweichlich gerade im Verkehrssektor erbracht sein müssten, noch, dass weitergehende aktuelle Einsparungen gerade durch ein

---

[41] Ebd., Rn. 203.

[42] S. bei Traufetter, ‚Politiker in Roben', Der Spiegel (10. Juli 2021, S. 30 f.); vgl. ferner den Gastbeitrag von Norbert Lammert, ‚Karlsruhe macht Politik', Die Welt (15. Mai 2021, S. 2).

[43] Vgl. Degenhart, NJW-aktuell 24/2021, S. 7.

[44] Vgl. hierzu Frenz, EnWZ 2021, 358 <360 f.>, dort auch zum Folgenden.

[45] Vgl. etwa Fellenberg, NVwZ 2022, 913 <916>; ähnlich Murswiek, 'Karlsruhe als Klimaaktivist', FAZ-Einspruch (19.7.2021).

[46] Vgl. die Gastbeiträge von Murswiek, 'Karlsruhe als Klimaaktivist', FAZ-Einspruch (19.7.2021) sowie von Pegatzky, 'Von Richterkönigen, Volksvertretern und Generationengerechtigkeit', FAZ-Einspruch (15.5.2021); ferner Berkemann, DÖV 2021, 701 <702>.

[47] Vgl. zu entsprechenden Befürchtungen die Nachweise bei Spieth/Hellermann, NVwZ 2025, 558 <559>.

[48] BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2022 – 1 BvR 2146/22 – NVwZ 2023, 158 f.

Tempolimit erzielt werden müssten. Eine zu Landesklimagesetzen ergangene Entscheidung vom Januar 2022 hatte schon in diese Richtung gedeutet.[49] Das Bundesverfassungsgericht hat damit, so wird die Entscheidung gemeinhin verstanden, an den von ihm in seinem Klimabeschluss betonten Konkretisierungsauftrag und die Konkretisierungsprärogative des Gesetzgebers angeknüpft und verdeutlicht, dass es Aufgabe des Gesetzgebers ist, im Rahmen des ihm obliegenden Verfassungsauftrags die Prioritäten zu setzen und sich für die eine und gegen die andere Maßnahme zu Erreichung des verfassungsrechtlichen Klimaziels zu entscheiden.

Die Bedeutung des Klimaschutzes bei verwaltungsgerichtlichen Klagen

Auf der sogenannten einfachrechtlichen Ebene spielt die Hauptrolle das Klimaschutzgesetz (KSG). Das KSG ist ein Rahmengesetz.[50] Es gibt nur die Zielrichtung vor, ohne Maßnahmen festzulegen, die unmittelbar Wirkungen auf den CO_2-Verbrauch haben. Eine solche Rahmenregelung ist § 13 KSG, der recht allgemein mit der Überschrift „Vorbildfunktion der öffentlichen Hand" versehen ist. Die Vorschrift enthält im Wesentlichen ein ganz allgemein gehaltenes Berücksichtigungsgebot. Die Träger öffentlicher Aufgaben haben danach bei Planungen und Entscheidungen den Zweck des KSG und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen. Dieser eine Satz hat Brisanz. Ausdrückliche Berücksichtigungsgebote für einzelne Belange sind selten und sie bedeuten unweigerlich, dass dem genannten Belang ein höheres Gewicht als anderen zukommt. Und das macht es schwierig, weil man den Belang und sein Gewicht näher bestimmen muss. Und dann stellt sich die Frage, ob berücksichtigen heißt, dass dieser Belang sich in der Regel durchsetzen muss, wenn nicht gewichtige andere Gründe gegen ihn sprechen.[51] Müssen diese Gründe gewichtig, besonders gewichtig oder sogar überragend wichtig sein?[52] Der Gesetzgeber überbietet sich insofern gerade dabei, bestimmte Interessen als von überragendem Interesse und im Interesse der öffentlichen Sicherheit liegend zu definieren.[53] Was bedeutet es zudem auf der Zeitschiene, wenn im Laufe des Planungsprozesses mehrere Jahre ins Land gehen. Dann gewinnt der Klimabelang unter Umständen auf den letzten Metern noch einmal an Gewicht und macht eine erneute Abwägung erforderlich.[54] Schließlich: Wie will man denn die CO Aus-

[49] BVerfG, Beschluss vom 18. Januar 2022 – 1 BvR 1565/21 u.a. – NVwZ 2022, 321.

[50] BT-Drucks. 19/14337, S. 17; s.a. BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – BVerwGE 175, 312 = NVwZ 2022, 1549 Rn. 80.

[51] Abl. etwa Schlacke, NVwZ 2022, 905 <911>; Guckelberger, KlimR 2022, 294 <297> m.w.N.; Wickel ZUR 2021, 332 <3337>; Schink, in: Frenz, Klimaschutzrecht, 3. Aufl., § 13 KSG Rn. 17, dort auch zum Folgenden; für ein Optimierungsgebot hingegen Heß, UPR 2022, 440 <442>.

[52] S. zur Gewichtung etwa Heß/Peters/Schöneberger/Verheyen, NVwZ 2023, 113 <119>; Siegel, DÖV 2023, 329 <333>.

[53] Vgl. nur den Entwurf eines Infrastruktur-Zukunftsgesetzes vom 11. Februar 2026, BT-Drucks. 21/4099; s. ferner bereits § 2 EEG, § 43 Abs. 3a EnWG, § 45b Abs. 8 Nr. 1 BNatSchG; ferner etwa § 1 Abs. 3 Satz 1 BSWAG; § 1 Abs. 3 FStrAbG; § 1 Abs. 1 Satz 2 TKG.

[54] Vgl. zur zeitlichen Anwendbarkeit von § 13 KSG BVerwG, Urteil vom 7. Juli 2022 – 9 A 1.21 – BVerwGE 176, 94 = NVwZ 2023, 1076 Rn. 163; ferner etwa Fellenberg, NVwZ 2022, 913 <918>; Heß/Peters/Schöneberger/Verheyen, NVwZ 2023, 113 <114>.

wirkungen eines konkreten Projekts messen und wie berücksichtigt und priorisiert man die vielen einzelnen Projekte?[55] Fragen über Fragen, die sich stellen und die in der Rechtsprechung der Fachgerichte zu lösen sind.

Inzwischen liegen einige Entscheidungen vor, die etwas Licht ins Dunkel bringen, ja man kann schon sagen, wohltuende Klarheit gebracht haben. Die erste und wichtigste stammt vom 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts.[56] Ausgangsfall war ein Autobahnabschnitt der A 14 in Sachsen-Anhalt nördlich von Magdeburg. Hier musste der Senat entscheiden, wie es sich mit den Belangen des Klimaschutzes verhält. Die weitestgehende These, die im Raum stand, war die, dass die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ein Moratorium bei allen Autobahnvorhaben, insbesondere Neubauvorhaben, zur Folge habe. Dem hat das Bundesverwaltungsgericht eine klare Absage erteilt: Ein Verzicht auf den Bau von Straßen sei kein im Rahmen der politischen und umweltschutzfachlichen Klimaschutzdiskussionen besonders propagiertes Ziel; erst recht habe es im Bundes-Klimaschutzgesetz keinen Niederschlag gefunden.[57]

Eine weitere wichtige Klarstellung bringt das Urteil, indem es ausführt, dass dem Klimaschutzgebot trotz seiner verfassungsrechtlichen Bedeutung kein Vorrang gegenüber anderen Belangen zukomme. Mit seiner weitreichenden Geltung für eine Vielzahl unterschiedlichster rechtlicher und tatsächlicher Konstellationen ließe sich die Annahme einer generellen Vorrangstellung des Klimaschutzes nicht vereinbaren.[58]

Schließlich stellt das Urteil klar, dass bei der Ermittlung der Klimaauswirkungen eines Projekts nichts Unmögliches verlangt werden dürfe.[59] Ausdrücklich spricht es davon, dass hier mit Augenmaß vorzugehen sei. Im konkreten Fall hatte das Gericht Glück, weil es im Rahmen der übergeordneten Straßenplanung Ermittlungen gegeben hatte, die auch die Treibhausgasemissionen erfasst hatten, die z.B. bei der Herstellung der Straße selbst, aber auch deren Unterhaltung anfallen. Auch der durch die neue Autobahn entstehende zusätzliche Verkehr konnte anhand der Verkehrsprognose berechnet werden. Anhand dieser konkreten Zahlen hat der Senat die Begründung des Planfeststellungsbeschlusses unbeanstandet gelassen, wonach der Autobahnbau zwar unstreitig für sich betrachtet den Minderungszielen des KSG zuwiderlaufe, die mit dem Projekt verbundenen Vorteile jedoch überwögen, und die zurechenbare jährliche CO_2-Belastung einen äußerst untergeordneten Anteil der nach dem KSG zulässigen Jahresemissionsmenge von höchstens einem Zehntel Promille darstelle, der sich künftig durch Umstellung auf Elektromobilität noch weiter verringern werde. [60]

---

[55] S. zur Operationalisierung von § 13 KSG etwa Schlacke, in: Kreuter-Kirchhof, Klimaschutzrecht, 2025, § 13 KSG Rn. 31 m.w.N.

[56] BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – BVerwGE 175, 312 = NVwZ 2022, 1549.

[57] Ebd., Rn. 97.

[58] Ebd., Rn. 86

[59] Ebd., Rn. 80 ff.

[60] Ebd., Rn. 96.

Inzwischen liegen eine Reihe weiterer Entscheidungen insbesondere des Bundesverwaltungsgerichts[61] vor, die an diese Entscheidung anknüpfen, sie weiterentwickeln und teilweise nachschärfen. Auch hier hat man den Grundansatz allerdings beibehalten und lässt sich eher richterliche Zurückhaltung, denn Aktionismus erkennen, wie auch die durchaus kritische Rezeption der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zeigt.[62]

Schlussbetrachtung

Die Übersicht hat gezeigt, dass es ganz unterschiedliche Konstellationen von Klimaklagen gibt, die es zu unterscheiden gilt, will man das Thema ernsthaft diskutieren. Deutlich geworden ist auch, dass Klimaklagen in allen denkbaren Spielarten ein internationales Phänomen darstellen. Verglichen mit den Entscheidungen in Frankreich, den Niederlanden und auch den internationalen Gerichten hat sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Klimabeschluss nahezu in Zurückhaltung geübt. Auch der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, insbesondere des Bundesverwaltungsgerichts, ist zu attestieren, dass sie von einem pragmatischen Ansatz geprägt ist und sich darum bemüht, keine unzumutbaren Anforderungen zu stellen. Gleichwohl hat der Klimabeschluss viel in Bewegung gebracht, indem der das Ziel der Klimaneutralität zum Verfassungsauftrag und zum subjektiven Recht ausgestaltet hat. Die Bemühungen um eine effektive Reduktion der Treibhausgasemissionen werden nicht nachlassen können, sondern sie werden im Gegenteil auf einem hohen Niveau fortgesetzt werden müssen. Klimaschutz wird uns als Thema noch lange erhalten bleiben, sowohl den Gerichten als auch der Wissenschaft.

[61] Vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 10. November 2022 – 4 A 17.20 – BeckRS 2022, 44373 Rn. 24; Urteil vom 22. Juni 2023 – 7 VR 3.23 – BVerwGE 179, 226 = NVwZ 2023, 1657 Rn. 39 f.; Urteil vom 25. April 2024 – 7 A 9.23 – BVerwGE 182, 252 = NVwZ-RR 2024, 938 Rn. 80 ff.; BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2024 – 11 A 3.23 – BVerwGE 183, 42 = NVwZ 2025, 675 Rn. 245; Urteil vom 19. Februar 2025 – 9 A 9.23 – BVerwGE 185, 19 Rn. 222; Urteil vom 8. Oktober 2025 – 9 A 2.24 – BVerwGE nn = KlimR 2026, 124 Rn. 130 ff.; Beschluss vom 22. Juni 2023 – 7 VR 3.23 – NVwZ 2023, 1657 Rn. 40; Beschluss vom 12. September 2023 – 7 VR 4.23 – ZUR 2023, 677 Rn. 53; Beschluss vom 15. September 2023 – 7 VR 6.23 – KlimR 2024, 28 Rn. 42; Beschluss vom 30. Oktober 2024 – 7 B 9.24 – ZNER 2025, 74 Rn. 8.

[62] S. etwa Groß, Zwei Jahre Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts, verfassungsblog, 18. März 2023, abrufbar unter: https://verfassungsblog.de/zwei-jahre-klimabeschluss-des-bundesverfassungsgerichts/, zuletzt abgerufen am 15. April 2026 und Beckmann, NuR 2025, 725, 728 zu BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2023 – 7 A 9.22 – BVerwGE 179, 239 = NVwZ 2024, 60 Rn. 36; Urteil vom 14. November 2024 – 7 A 8.23 – UPR 2025, 257 Rn. 28.

Dr Anna Dumas

[PhD, Judge of the Supreme Administrative Court in Poland;
President Regional Administrative Court in Kraków;
Assistant Professor at the Faculty of Law and Administration, Jagiellonian University in Kraków;
ORCID 0000-0002-4705-0684]

Prof. Suzana Tavares da Silva

[Judge at the Portuguese Supreme Administrative Court;
Associate Professor at the Faculty of Law, University of Coimbra;
ORCID 0000-0001-5266-1896]

Ensuring Judicial Consistency: A Comparative Analysis of Administrative Jurisprudence in Poland and Portugal

Abstract: Both in Poland and in Portugal, the standardisation of case law is an instrument for ensuring the coherence of the judicial system, grounded in a model of qualified persuasive effect that respects the limits of democratic supremacy, as it confines itself to establishing normative interpretations for case law and does not seek to replace legislative decision-making. The establishment of administrative courts to review administrative acts for their legality is one of the components of the principle of the democratic state governed by the rule of law and the relationship between the judiciary and the executive. The standardisation of case law is not an end in itself — it is a tool serving citizens' confidence in a judicial system. The coherence of the legal system is not merely an instrumental value, serving the purposes of security and equality, but constitutes in itself a structural element of the democratic rule of law. Uniformity of the case law also serves as an instrument in the promotion of the rule of law, where a fair hearing of the case, in accordance, inter alia, with the rules of procedural and substantive law, is essential. Standing to appeal, procedural requirements, and the expanded panels hearing these appeals in the supreme courts of both countries ensure the balanced adversarial process that the systemic relevance of the decision warrants.

Keywords: uniformity of case-law, sources of lack of uniformity of case-law, effects of lack of uniformity of case-law, mechanisms for achieving uniformity of case-law.

1. Notion of uniformity of case law

Administrative courts serve their purpose, which is to protect the subjective rights of individuals. Another important function is to safeguard the legal order. Administrative law is a branch of law that is dynamically evolving. This contributes to its instability, whereas uniform case law of administrative courts ensures legal certainty. By its very definition, the case law of administrative courts should eliminate deficiencies and fill in gaps within the legal system. Judicial review of legality fosters development of law and strengthens the law-making

process. However, the well-established views of the courts are evolving due to new regulations and institutions, as well as increasingly complex factual situations.

Administrative law is a rapidly developing branch of law, which necessitates continuous updates. The lack of stability in regulations and the diversity of administrative matters, on the one hand, strengthen the law-making process, but on the other hand, cause discrepancies in case law. This could negatively affect the quality of law, which must be of the highest standard to ensure the efficient functioning of all state bodies. Achieving a scenario in which all courts and authorities render consistent decisions, thereby ensuring uniformity in case law and the application of legal principles, is undoubtedly very difficult. However, it should be pursued.

Uniformity and divergence of judicial decisions are concepts that are interrelated, but have opposite meanings. In other words, in a model legal system, if there is uniformity, there cannot be any divergence in court decisions. However, complete uniformity in case law is neither possible nor necessary in today's reality. It is sufficient for the case law to achieve the objective of ensuring uniformity in fundamental cases that are crucial for protecting "the interests of individuals in proceedings related to the application of substantive law."[1] The stability of case law is ensured when the divergences do not exceed a certain level identified by the existence of legal certainty, equality before the law, legal security and justice, and thus a situation of no conflict between the subjective rights of the individual and the principle of the democratic state governed by the rule of law.[2] The uniformity of case law is therefore a value in itself,[3] signifying a state of stability, legal certainty and security, serving to uphold the principle of equal treatment of parties in the same factual and legal situation before the court, which means that the same decision must be handed down in their cases. Indeed, it is accepted that uniformity of case law occurs "when the same decisions are reached in the same type of cases and similar decisions are reached in similar cases",[4] When defining the notion of divergence of case law, it should be pointed out that it is a phenomenon (state) whereby courts hand down different rulings based on the same legal provision, as a result of different interpretations of the law or different applications of the provision. The divergence of case law contradicts the implementation of constitutional principles, such as the principle of the citizen's trust in the state and the laws it

[1] A. Kabat, *Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w kształtowaniu jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych* [The role of the Supreme Administrative Court in shaping the uniform case law of administrative courts], Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2010, no. 5-6, p. 185.

[2] W. Sanetra, *O roli Sądu Najwyższego w zapewnianiu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego* [The notion of uniformity of court decisions and ways of ensuring it], Przegląd Sądowy 2006, no 9, p. 18.

[3] Judgment of the Supreme Administrative Court of 20 January 2005, FSK 1319/04; B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego* [The methodology of work for an administrative court judge], Warsaw 2018, p. 267.

[4] A. Kabat, *op. cit*., p. 185; W. Sanetra, *O pojęciu jednolitności orzecznictwa sądowego oraz sposobach jej zapewnienia* [The notion of uniformity of court decisions and ways of ensuring it], Przegląd Sądowy 2007, no. 6, p. 24.

enacts. On the other hand, "care for the consistency in case law" is inherent in the essence of the administration of justice.[5]

The above considerations apply to administrative justice. The concept of case law of administrative courts should be interpreted broadly, taking into account the rulings of provincial administrative courts, the case law of the Supreme Administrative Court, as well as mutual correlations between the case law of provincial courts and the Supreme Administrative Court,[6] The stability of a line of jurisprudence is a value in itself, as it creates legal certainty regarding the application of specific legal provisions.[7] A manifestation of conducting proceedings in a manner that inspires confidence in state authorities includes, among other things, adjudicating cases that are identical in fact and law in the same or a similar manner.[8]

2. Reasons for the lack of uniformity in administrative court rulings[9]

Statistics contained in the Central Database of Judgments and Case Information show a downward trend in the number of resolutions issued by the Supreme Administrative Court to unify the case law of administrative courts. This decline has amounted to nearly 50% since 2018, and their number has not exceeded 10 resolutions per year in eight years. The above suggests that the case law of the administrative courts is stabilizing and becoming more homogeneous. In turn, the lines of jurisprudence concerning legal issues arising in the course of applying the law do not show significant differences in similar factual and legal circumstances.

The reasons for the divergence in the case law of the administrative courts can be divided by their nature as subjective or objective. These reasons are appropriate for the entire legal system. In addition, their emergence is compounded by the objective vastness and diversity of administrative law and the lack of a coherent codification of it.

The objective reasons focus on the legislative process and revolve around the substantive effects of this process in the form of established generally applicable law, including local law. The primary reasons for the lack of uniformity in court rulings are errors in legislative technique and what is known as legal inflation, characterised by the "overproduction of legal provisions." The excessive or at least considerable expansion of law in many areas of society is particularly apparent in the field

---

[5] K. Zaorski, *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach podatkowych z 2010 roku (rozstrzygnięcia składów powiększonych)* [Case law of the Supreme Administrative Court in tax cases from 2010 (decisions of enlarged panels)], Temidium 2011, no. 62; W. Wróbel, *Wpływ orzecznictwa Sądu Najwyższego na kształtowanie się pojęć i instytucji prawnych*, w: [The impact of Supreme Court case law on the development of legal concepts and institutions (in)] *Orzecznictwo w systemie prawa* [Case law in the legal system], T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski (eds.), Warsaw 2008, p. 81.

[6] This is how the concept of case law of administrative courts is understood under the provisions on abstract resolutions of the Supreme Administrative Court (in):. J. Kopeć-Jakimiec, *Działalność uchwałodawcza sądów administracyjnych w Polsce i w Niemczech* [Resolution-making activity of administrative courts in Poland and Germany], Łódź 2019, p. 64.

[7] Judgment of the Supreme Administrative Court of 20 January 2005, FSK 1319/04.

[8] Judgment of the Supreme Administrative Court of 9 October 2015, I OSK 1378/15.

[9] A. Kabat, *op. cit.*, p. 185.; et seq.; K. Zaorski, *op. cit*.,

of administrative law. Such actions by legislative bodies result in legal regulations that are unclear and contain many indefinite terms, creating a need to address gaps in the legal system and remove legislative flaws by applying rules of interpretation and legal reasoning, which only occur at the stage of adjudication of a case.

The situation compels the courts to primarily use functional interpretation in the adjudication process, which is more variable than linguistic interpretation due to specific social conditions. This also results in the need to use stronger adjudication arguments, as the functional interpretation is less obvious and less clear from the point of view of the addressee of the adjudication (a party involved in court proceedings), especially for those who are non-professionals.

In turn, frequent changes in legislation can create inconsistencies in the application of a single provision over a short period, impacting the interpretation of the legal norm. The key reason for the lack of uniformity in case law is therefore the flawed nature of Polish legislation at the national and local levels, which results in a lack of clarity and consistency in the statutory law, as well as excessive formalism.

Subjective factors in administrative law are rooted in the numerous entities that make up administrative law. Incidentally, it should be noted that subjective and objective premises are intertwined and occur simultaneously.

Firstly, "in accordance with the Constitution of the Republic of Poland[10] administrative law-making takes place not only through the enactment of laws, but also through the issuance of generally binding normative acts by public administration bodies [...], these are enacted by the supreme state administration bodies, which issue regulations (art. 92 and art. 146(4)(2), art. 148(3), art. 149(2) and art. 213(2)(2) of the Constitution of the Republic of Poland), as well as organs of local government and territorial organs of government administration issuing local legal enactments applicable to their territorially defined areas of operation (art. 94 of the Constitution of the Republic of Poland). Any of these normative acts, whether individually or in conjunction with a law, can serve as the foundation for an administrative decision, other measure or action that can be contested in an administrative court. Additionally, local legal enactments can be subject of an action filed with that court".[11] The above indicates that the catalogue of measures and actions subject to review by an administrative court is quite extensive (broad).

Furthermore, the lack of uniformity in case law arises from the tripartite separation of powers and the constitutional roles of judges and courts. When the legal provisions are not entirely clear, disputes may arise concerning the strength and weight of arguments – resulting from judicial independence and impartiality and the independence of courts – to the extent that the judges may exercise their judicial interpretative power when issuing a ruling. In the decision-making model based on four stages of law application, which administrative courts consider when issuing rulings, the following steps are taken: 1) determining which legal norm applies,

[10] Law of 2 April 1997, Dz. U. No. 78, item 483.

[11] A. Kabat, *op. cit.*, p. 186.

2) establishing the facts based on the evidence gathered, 3) subsuming the facts and the law, and 4) determining of legal consequences. At each of these stages, the judge (court) has a certain degree of discretion. By its very nature, it leads to differentiated adjudications, but it must not lead to overstepping the limits of interpretation. "The understanding of uniformity of judicial decisions for this reason, among others, cannot and should not be absolutist in nature, assuming complete sameness or absolute uniformity of adjudications. Differences in the determination of cases of the same type by the courts are possible and permissible, provided, however, that they do not result from an excess of the discretion vested in the courts and the limits considered permissible where the court makes interpretative decisions, decisions leading to the establishment of the factual basis for the ruling, subsumption decisions and decisions within the established limits of discretion".[12]

"What differentiates the final decisions made in similar cases are all elements that are traditionally captured in the literature as so-called extra-formal determinants of the decision (or external standards). This group is highly heterogeneous, so only certain generalisations can be made. This group undoubtedly includes the philosophical and legal stance adopted, which results in the axiology underlying a given decision".[13]

This can also be found in the dissenting opinions to the rulings. In 2025, there were nearly 80 judgments from the Supreme Administrative Court that included a dissenting opinion from one of the judges on the panel. From a sociological point of view, the formulation of views is also influenced by the cultural heritage to date, and the direction of interpretation and interpretation is also determined by the views of predecessors, in particular recognised scholars in the field.[14]

3. The lack of uniformity in administrative court rulings in Portugal

The problem of divergent case law is also one of the most persistent problems within the judicial system in Portugal. When citizens placed in situations that are substantially identical in fact and in law receive, from the courts (and in Portugal, as we shall see, standardisation also involves arbitral awards), conflicting decisions, it is not only substantive equality before the law that is called into question, but the very democratic legitimacy of the exercise of judicial power[15]. Divergence,

---

[12] W. Sanetra, *Jednolitość orzecznictwa jako wartość sądowego stosowania prawa i rola Sądu Najwyższego w jej zapewnieniu* [Uniformity of case law as a value of judicial application of law and the role of the Supreme Court in ensuring it], Przegląd Sądowy 2013, no 7–8, p. 16.

[13] A. Kotowski, *Zagadnienie jednolitości orzecznictwa w ujęciu teoretycznym,* w: *Jednolitość orzecznictwa – standard -instrumenty – praktyka* [Uniformity of case law in theoretical terms, Uniformity of case law – standard – instruments – practice], Warsaw 2015, t.. I, p. 30.

[14] M. Szyszkowska, *Zarys filozofii prawa – Fragmenty dzieł filozoficznoprawnych w przekładzie Czesława Tarnogórskiego* [An outline of the philosophy of law – excerpts from philosophical and legal works translated by Czesław Tarnogórski], Białystok 2000, p. 46.

[15] The importance of this standardisation of the law is emphasised in Opinion No. 20 (2017) of the Consultative Council of European Judges on the role of courts with respect to the uniform application of the law.

understood in this way, is not a mere technical quirk of the procedural system — it is a fracture that strikes at its very core of values, as has already been stated.

Portuguese Administrative Law, due to its equally dense and complex regulatory framework, the high number of annual disputes between the Administration and private individuals, and even the fact that it is a system of full judicial protection rather than a purely cassational system, is particularly vulnerable to the existence of (real and apparent) contradictory decisions, aggravated by the fact that, at the same time, it is less likely to technically allow for the verification of the conditions for the standardisation of case law, precisely because the subject matter of the decisions concerns aspects of administrative legal relations and not merely administrative acts or administrative rules. Furthermore, the multiplicity of administrative courts of first instance, the complexity of the matters involved and the rapid pace of legislative change — particularly in areas such as the civil service, public procurement, town planning or tax litigation — encourage the emergence of divergent interpretations on the same fundamental questions of law. Added to this, in recent years, is the legislative tendency to produce interpretative laws which are subsequently ruled unconstitutional by the Portuguese Constitutional Court.

Now, in Portugal too, just as in Poland, two fundamental values that are in constant tension revolve around this problem. The first is that of legal certainty, in its dual dimension of the objective predictability of decisions and the protection of the legitimate expectations of those subject to the law. The second is the evolution of the law, that is, the legal system's capacity to adapt to social, economic and regulatory changes, incorporating new sensibilities and correcting solutions previously deemed adequate. The standardisation of case law lies precisely along this fault line: it must offer stability without fossilising the law.

It falls to the Supreme Administrative Court (STA), as the apex body of administrative and tax litigation, to act as the guardian of the system's[16] coherence. This mission is carried out through a coordinated set of procedural instruments, of which the appeal for the standardisation of case law, provided for in Article 152 of the Code of Procedure in the Administrative Courts (CPTA), constitutes the central element, though not the only one.

The practical relevance of the topic is evident. In contemporary legal systems, characterised by regulatory hyper-complexity and the proliferation of sources of law—national, European, international—the standardising function of the higher courts takes on a centrality that it did not have in simpler and more stabilised models[17]. Citizens rightly expect the system to treat them equally; businesses de-

[16] On the facets and functions assumed by a guardian (Supreme Court) of the judicial system, between the unifying function and the guarantee of justice in the case*, see* M. Taruffo, *Il vertice ambiguo. Saggi sulla Cassazione civile* [*The Ambiguous Summit: Essays on Civil Cassation*], il Mulino, Bologna, 1991.

[17] In the sense that the reasoning behind decisions is also now susceptible to standardisation at the supranational level, whether through Europeanisation or through the very emergence of a growing interest in legal studies*, see* M. Bobek, *Comparative Reasoning in European Supreme Courts*, Oxford University Press, 2013.

mand predictability to make investment decisions; the public administration requires clear guidance to ensure its actions comply with the law. The standardisation of case law intersects, at this point, with broader issues of the quality of justice and the effectiveness of the rule of law.

4. Consequences of the lack of uniformity in the case law of administrative courts

In view of the above, it must be noted that the main effect of the lack of uniformity in the rulings of administrative courts may be a violation of the principle of equality before the law. This inconsistency can lead to unequal treatment of citizens. In analogous factual and legal situations, the rights and obligations of citizens will be shaped differently.

As a consequence, this will undermine citizens' trust in public authority and lead to a devaluation of the authority of the judiciary. The persistence of a state of non-uniformity over a prolonged period of time can seriously undermine legal security and result in a breach of the rule of law.

Once all domestic remedies have been exhausted, this situation may result in the party lodging a complaint with the European Court of Human Rights for violation of Article 6 of the ECHR. It should be noted that every ruling shall also serve a legitimizing function, expressed in "individual acceptance of the ruling and strengthening of public confidence and democratic control over the administration of justice."[18]

5. Mechanisms for achieving uniformity of administrative court rulings[19]

It is emphasised in legal doctrine that the Constitution of the Republic of Poland does not indicate *expressis verbis* the obligation to ensure uniformity of court rulings as a separate duty of the judiciary. However, the principle of fair uniformity of court rulings issued is intrinsically linked to the Constitution of the Republic of Poland[20] and stems, inter alia, from the content of Article 45(1) of the Constitution of the Republic of Poland. According to this provision, everyone shall have the right to a fair and public hearing of his case, without undue delay, before a competent, impartial and independent court. Indeed, it is difficult to speak of uniformity in case law when cases are not fairly heard, judges lack impartiality, and the courts themselves are not independent. Additionally, issues arise when cases are adjudicated by courts that, according to the rules of procedure, do not have jurisdiction

[18] A. Gajda, *Rzetelne uzasadnienie wyroku sądowego jako element prawa do sądu* [A sound justification of a court judgment as an element of the right to a trial]. *Judgment of the European Court of Human Rights of 9 March 2023 in Cupiał v Poland (Application no. 67414/11)*, Gdańskie Studia Prawnicze 2025, no. 1, pp. 259-260.

[19] Based on:. R. Hauser, W. Sawczyn, J. Siegień, *Mechanizmy zapewniające jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych* [Mechanisms ensuring uniformity of administrative court rulings], Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2021, no. 1-2 (94-95), pp. 269 et seq.

[20] W. Sanetra, *Jednolitość orzecznictwa jako wartość...*, p. 13.

over them. The uniformity of case law is also indirectly served by the publicity of court proceedings. Failure to comply with the values (principles) expressed in Article 45(1) of the Constitution of the Republic of Poland, if it does not directly lead to a state of non-uniformity of case law, may in any case seriously contribute to it. After all, the relationship between the uniformity of case law and the values indicated in Article 45(1) of the Constitution of the Republic of Poland is not unidirectional, in the sense that their violation always leads to non-uniformity of judicial application of the law. On the contrary, the independence of courts and judges leads in practice to divergent judgments. This can be attributed to different interpretations of the legal norms and differing assessments of the facts in the cases being decided. Similarly, the pursuit of full compliance with the principle of hearing a case without undue delay may sometimes be a source of insufficiently thorough examination by the court and, as a consequence, a cause of divergent court rulings.

In view of the above, in an efficiently functioning justice system, it is essential to create mechanisms that will ensure the consistency of legal views expressed in court decisions, aiming to establish so-called "*de facto* precedents", i.e. non-binding precedents aimed at stabilizing and standardizing case law. Such mechanisms have also been created for the administrative courts. They can be divided into four groups, namely, systemic mechanisms, organisational mechanisms, assurance mechanisms, including *argumentum ad auctoritatem* and the resolution-making mechanism. These mechanisms are not mutually exclusive and intertwine in the process of applying the law, leading to a unification of administrative court rulings.

The systemic mechanism is actually the systemic model of administrative justice, which includes a two-tier structure. Since the 2004 judicial reform, this structure has been based on the provincial administrative courts (16) as courts of first instance and the Supreme Administrative Court, as the court hearing appeals against rulings of lower courts. This reform established a specific hierarchy, according to which non-uniform rulings of courts of first instance are subject to review within the administrative judiciary structure. The separation of the administrative courts from the Supreme Court and the establishment of an autonomous judicial division also contributed to the consistency of case law. Thus, in the case of the administrative judiciary system, "the activity of a single court of highest instance is responsible for shaping the case law of the lower courts subject to it, i.e. currently 16 provincial administrative courts".[21] In addition, the strengthened constitutional position of the President of the Supreme Administrative Court is of significance. The President the Supreme Administrative Court is not authorized to exercise judicial supervision, but may take indirect measures, including consultations with the presidents of provincial administrative courts. In addition, the President of the Supreme Administrative Court may take the initiative pursuant to Article 191(1)(1) in conjunction with Article 188 of the Constitution of the Republic of Poland with regard to applications to the Constitutional Tribunal.

[21] R. Hauser, W. Sawczyn, J. Siegień, *op. cit.*, p. 265.

Organisational mechanisms can be divided into two categories, comprising formal and informal solutions of an organisational nature, such as the functioning of the Office of Jurisprudence of the Supreme Administrative Court, including hosting the lectures from prominent legal experts as well as providing a training system for court employees, and IT solutions, in particular universal access via a website to the Central Database of Judgments of Administrative Courts (CBOSA) and an intranet site to the Central Database of Judgments and Case Information (CBOIS). By publishing all administrative court rulings also in a non-anonymized form, these two tools allow adjudicating panels to familiarize themselves with previously expressed legal views and interpretations of provisions that raise doubts, to compare facts already examined with those under examination, and to determine the prevailing line of jurisprudence. This allows for a holistic view of facts and law, similar to cases dealt with by the court, but also by employees: assistants and court clerks. The principle of constitutional publicity is realised here in terms of "full, universal access to any decision rendered by any of the administrative courts".[22]

The assurance mechanism takes a subsidiary, practical form. It usually consists in assuming, in the case of a decision of a provincial administrative court being overturned and referred to that court for re-examination, that the prevailing line of rulings of the administrative courts is binding. In addition, this mechanism is combined with the mechanism of the adjudicating panels resorting to the decisions of the Supreme Administrative Court as those legal views which, through their authority, unify the divergent views expressed in the case law of the courts of first instance. On the other hand, it is emphasised that basing a decision on the prevailing line of adjudication or the position of the Supreme Administrative Court may derive from the so-called pragmatic concerns, i.e., the concern that a different decision by the Provincial Administrative Court may be overturned.

The above mechanisms for unifying the case law of administrative courts can be called supportive. Indeed, the most relevant mechanism is the one based on the unifying function of the resolutions adopted by the Supreme Administrative Court.

Pursuant to Article 15 of the law of 30 August 2002. Law on proceedings before administrative courts,[23] the Supreme Administrative Court:

(1) adjudicates on appeals against rulings of the provincial administrative courts, in accordance with the provisions of the law;

(2) adopt resolutions aimed at clarifying legal provisions the application of which has given rise to divergences in the case law of the administrative courts;

(3) adopt resolutions resolving questions of law raising serious doubts in a specific administrative court case;

(4) adjudicates disputes over competence between bodies of local self-government units and between local self-government boards of appeal, unless a separate

[22] R. Hauser, W. Sawczyn, J. Siegień, *op. cit.*, p. 267.

[23] OJ. U. of 2026, item 143 as amended, hereinafter the law on proceedings before administrative courts.

law provides otherwise, as well as disputes over competence between bodies of such units and government administration bodies;

(5) adjudicates other cases falling within the jurisdiction of the Supreme Administrative Court under separate laws.

As indicated in the doctrine, the provision of Article 15 of the law on proceedings before administrative courts allows for the distinction of two categories of resolutions adopted by the Supreme Administrative Court, namely abstract resolutions and specific resolutions. The fundamental aim of both types of resolution is to ensure uniformity of administrative court case law. However, the resolutions show significant differences.

Abstract resolutions typically address legal uncertainties that are mostly unfounded and not connected to proceedings pending in an individual case before an administrative court. They are intended to clarify legal provisions the application of which has caused discrepancies in the case law of the administrative courts. The motion to adopt this type of resolution may only be submitted by specifically designated entities: The President of the Supreme Administrative Court, the Prosecutor General, The General Counsel to the Republic of Poland, the Ombudsman, the Ombudsman for Small and Medium-sized Enterprises, the Ombudsman for Children.

Slightly different rules apply to specific resolutions, as these are intended to clarify legal doubts that have arisen in the examination of a cassation or appeal. They therefore show a close connection with the proceedings pending in an individual case before the Supreme Administrative Court. A specific resolution may be requested by the panel of the Supreme Administrative Court hearing the cassation or appeal.

The legislator has equipped the Supreme Administrative Court with the competence to adopt both resolutions in specific cases, on the basis of Article 15(1)(3) in conjunction with Article 264(2) of the law on proceedings before administrative courts, as well as resolutions concerning a given type of case in general (so-called abstract resolutions, on the basis of Article 15(1)(2) and Article 264(2) of the law on proceedings before administrative courts).

In its case law, the Supreme Administrative Court has repeatedly focused on the legal force of resolutions. "The question of the binding force of both abstract resolutions and those adopted against the background of a specific administrative court case is regulated in Article 269 of the law on proceedings before administrative courts. In the light of this provision, where any panel of the administrative court hearing the case does not agree with the position taken in the resolution of the seven-judge panel, the entire Chamber, or in the resolution of the full panel of the Supreme Administrative Court, it shall refer the relevant legal issue to the appropriate panel for settlement. This norm does not single out one type of resolution and does not refer only to the resolutions referred to in Article 15(1)(3) of the law on proceedings before administrative courts. Thus, it follows from the provision under comment that both abstract resolutions and so-called specific, individual resolutions have generally binding force. The position taken by the Supreme Administrative Court in the form of a resolution is therefore indirectly binding on all panels

of administrative courts until the interpretation of a specific provision is changed by another resolution"[24].

Any adjudicating panel of an administrative court wishing to avail itself of the procedure provided for in Article 269 § 1 of the law on proceedings before administrative courts and to overturn the position binding in that resolution, should be bound by the content of the question that gave rise to that resolution. This applies both to questions contained in the application of the competent entity in the case of abstract questions, and to questions contained in the decision of the Supreme Administrative Court in the case of specific questions. In other words, the question posed by the administrative court under Article 269(1)of the law on proceedings before administrative courts should be identical to the question that triggered the resolution being overturned. This practice is, as a general rule, uniformly followed by the adjudicating panels.[25]

It should be emphasised that there is a valid view in the literature that the general binding effect of both abstract and specific resolutions pertains only to the interpretation presented in the operative part of the resolution, of course within the limits set by the application of the authorised entity or the decision of the adjudicating panel of the Supreme Administrative Court. It follows unequivocally that the interpretation given in the operative part of the resolution, which goes beyond these limits, as well as other legal views expressed in the justification for the resolution, which are not directly related to the interpretation formulated in its operative part, are not generally binding. It is therefore considered that a specific resolution, which does cover the issues raised in the statement by the adjudicating panel of the Supreme Administrative Court, but does not demonstrate the necessary connection with the circumstances of the case, will not be generally binding.

It is pointed out that the interpretation contained in the resolutions of the Supreme Administrative Court is not formally binding on public administration bodies, parties and participants in the proceedings. However, it is undisputed that any procedural action taken by a party, e.g. lodging a complaint with an administrative court, aimed at obtaining a ruling contrary to this interpretation, will generally be ineffective. The above means that the parties and other participants in the proceedings are indirectly bound by the legal force of the resolutions, which means that these entities are unable to override the interpretation adopted in the resolution with their own interpretation. It is widely accepted in legal literature that public administration bodies typically adhere to the interpretations provided in the resolutions of the Supreme Administrative Court. This is due to their concern that if they make decisions based on interpretations that conflict with those established by the Court, their decisions may be challenged in administrative court proceedings.

---

[24] Resolution of 11 January 2008 (I OSK 1942/06), Resolution of 29 February 2008 (I OSK 254/07), Resolution of 13 March 2014 (I OSK 1845/12), Resolution of 8 March 2008 (I OSK 3255/19).

[25] Resolution of 6 October 2025 (I OPS 2/24)

The above indicates that by adopting resolutions, the Supreme Administrative Court clarifies its views on matters where case law has been inconsistent to date, or indicates the direction of decisions in important and complex cases.

As indicated above, the Supreme Administrative Court issues specific and abstract resolutions. The latter aim to clarify legal provisions the application of which has caused discrepancies in the case law of the administrative courts. As indicated by the Supreme Administrative Court in the justification to the resolution of full panel of 26 October 2009. I OPS 10/09, the institution of adopting resolutions on the basis of Article 15(1)(2) of the of the law on proceedings before administrative courts is currently a special measure for removing discrepancies in case law. In addition, in the justification to the resolution of the full panel of the Financial Chamber of the Supreme Administrative Court of 14 December 2009, II FPS 7/09, the position was expressed that, despite the fact that the discrepancies occurred in non-final judgements of the provincial administrative court, there are no obstacles to issuing the resolution. Given the difference of views not only in the literature but also between the rulings of the Supreme Administrative Court, the divergence in case law could become apparent already when considering cassation appeals against these judgments. In this situation, clarification of the provision giving rise to divergent rulings is therefore necessary to ensure the desired uniformity of administrative court adjudication.

It should be noted that, on the one hand, resolutions of the Supreme Administrative Court formally and according to the principle of separation of powers are merely interpretations of legal provisions, while on the other hand, they can be considered 'de facto precedents', i.e. precedents that are non-binding and do not create law, but their effects are similar to those of law-making. This discord between theory and practice, between the formal and the functional aspects, is clearly visible in the resolutions of the Supreme Administrative Court in procedural cases, where it determines the correct course of action for administrative courts and often also for public administration bodies, parties and participants in administrative and administrative court proceedings.

The provisions of Article 15(1)(2) and (3) and Articles 264(1) to (4) and 269(1) to (3) of the of the of the law on proceedings before administrative courts create a hierarchy of judicial interpretations contained in the rulings of the various judiciary panels and a system for respecting them.[26] The aim of the solution adopted in these provisions is to ensure compliance with the law and uniformity of administrative court rulings.[27] There is also no doubt that the uniformity of case law constitutes a guarantee of the rule of law and has a positive impact on shaping citizens' trust in the state.[28] The pursuit of uniform case law in administrative courts is a value

[26] J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym* – cz.II [Laws on two-instance administrative judiciary – part II], Monitor Prawniczy 2003, no. 8, p. 352.

[27] T. Woś, in: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, T. Woś (ed.) [Law on proceedings before administrative courts]. Commentary, Warsaw 2016, p. 1005.

[28] Judgment of the Supreme Administrative Court of 18 January 2008, I OSK 1946/06, Resolution of the Supreme Administrative Court of 21 September 2020, II FPS 1/20.

in itself, as it makes it possible to predict the decisions of administrative courts, thereby upholding the principle of legal certainty. Legal certainty is a feature of the law whereby the subject to whom the law applies (the addressee of the norm, e.g. the taxpayer) is able to predict the effects of facts (states of affairs) determined by it, including acts (actions and omissions) of its own and of other subjects. Legal certainty is among its formal, relative and instrumental values.[29]

The case law of the administrative courts[30] a position reflects the view that discrepancies in case law have negative consequences, however, it cannot constitute yet another reason for departing from the principles set out in Article 190 of the of the of the law on proceedings before administrative courts. The legal instrument that should be used to harmonise case law in such cases is, first and foremost, abstract resolution referred to in Article 15(1)(2) of the of the of the law on proceedings before administrative courts, adopted at the request of the bodies listed in Article 264(2) of that law. Allowing the initiation of procedures to resolve legal issues that raise serious doubts to the extent that the Supreme Administrative Court has already interpreted the law validly in a given case, when the case is next examined by this Court due to discrepancies in case law, in fact introduces the possibility of revising valid judgments of this Court and weakens the principle of validity and the resulting res judicata (see Article 170 of the of the law on proceedings before administrative courts).

It should be noted that between 2016 and 2020. The Supreme Administrative Court has adopted 59 resolutions. In 2016 the Supreme Administrative Court adopted a total of 16 resolutions, including 7 in abstract mode (6 at the request of the President the Supreme Administrative Court and 1 at the request of the Ombudsman); in 2017 the Supreme Administrative Court adopted a total of 20 resolutions, including 7 resolutions in abstract mode (5 at the request of the President of the Supreme Administrative Court, 1 at the request of the Ombudsman and 1 at the request of the Prosecutor General); in 2018 the Supreme Administrative Court adopted 9 resolutions, including 3 resolutions in abstract mode (2 at the request of the Ombudsman and 1 at the request of the Prosecutor General); in 2019 the Supreme Administrative Court adopted 6 resolutions, including 3 resolutions in abstract mode (1 at the request of the Ombudsman and 2 at the request of the President of the Supreme Administrative Court); in 2020 the Supreme Administrative Court adopted 8 resolutions, including 4 resolutions in abstract mode (1 at the request of the President of the Supreme Administrative Court and 3 at the request of the Prosecutor General).

Between 2021 and 2025, the Supreme Administrative Court adopted 48 resolutions. In 2021 the Supreme Administrative Court adopted 7 resolutions, including 4 resolutions in abstract mode (1 at the request of the President of the Supreme Administrative Court, 2 at the request of the Ombudsman for Small and Medium-sized

[29] H. Filipczyk, *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego* [The premise of legal certainty in operative interpretation of tax law], Warsaw 2013, p. 63.

[30] Resolution of the Supreme Administrative Court of 3 June 2019, II FPS 1/19.

Enterprises and 1 at the request of the Prosecutor General); in 2022 the Supreme Administrative Court adopted 9 resolutions, including 2 resolutions in abstract mode (2 at the request of the Ombudsman); in 2023. the Supreme Administrative Court adopted 10 resolutions, including 4 resolutions in abstract mode (1 at the request of the Ombudsman and 3 at the request of the President of the Supreme Administrative Court); in 2024, the Supreme Administrative Court adopted 10 resolutions, including 5 resolutions in abstract mode (2 at the request of the President of the Supreme Administrative Court, 1 at the request of the Ombudsman and 2 at the request of the Prosecutor General); in 2025, the Supreme Administrative Court adopted 12 resolutions, including 5 resolutions in abstract mode (all at the request of the President of the Supreme Administrative Court).

6. Mechanisms for achieving uniformity of administrative court rullings in Portuguese law

6.1. The appeal for the standardisation of case law (Article 152 of the CPTA)

The appeal for the standardisation of case law is a specific-purpose appeal. Unlike ordinary appeals, it does not seek to review the merits of the case or to correct any errors of judgement that affect only the parties to the specific proceedings. Its purpose is structural: to establish case law for similar future cases, providing the system with a reference framework to guide the application of the law by the lower courts.

This nature makes it, strictly speaking, an instrument of judicial policy rather than a classic appeal. The legislature has entrusted the Supreme Administrative Court (STA) with the task of, in the face of a consolidated divergence in judicial solutions, choosing one of the possible interpretations and setting it out with the authority derived from the extended composition of the decision-making body. The decision on the appeal is not, therefore, limited to resolving the dispute between the parties — it extends to the administrative legal order as a whole[31].

Decision-making power lies with the Plenary of the relevant Section — the Plenary of the Administrative Litigation Section or the Plenary of the Tax Litigation Section, depending on the nature of the matter — whose expanded composition confers enhanced authority and legitimacy on the decision.

It is important, at this point, to clearly distinguish the current system for standardising case-law from the institution of *'assentos'*, which was abolished by Constitutional Court Judgment No 743/96. Judicial precedents were standardising decisions endowed with general binding force, comparable to the law itself, which the

[31] The situation is somewhat different in tax law proceedings, which are governed by the Code of Tax Procedure, where the procedural model is closer to the system of cassation. This study does not have the opportunity to explore this topic in detail. However, the main difference stems from the fact that Portugal introduced a tax arbitration regime in 2011. Under this regime, the Plenary of the Tax Section of the Supreme Administrative Court is responsible for ensuring consistency amongst tax arbitration decisions and for harmonising these decisions with the judgments of the Tax Court of Appeal (TCA) and the Supreme Administrative Court (STA).

Constitutional Court deemed incompatible with the principle of the separation of powers and with the reservation of legislative competence. The current model is different: standardising judgments do not have the force of law, but they do have a *qualified persuasive effect*, which means that a court which departs from the established guidance will, as a rule, be in breach of the law, which may form the basis for an appeal. The binding effect is thus procedural rather than normative.

6.2. Typology: three complementary approaches

The Portuguese legislature relies on a variety of mechanisms, recognising that the standardisation of case law is not, nor should it be, achieved through a single procedural route. The CPTA effectively articulates three instruments with distinct but converging functions[32].

The extended hearing of the appeal (Article 148 of the CPTA) operates as a preventive measure. Initiated by the rapporteur, with the approval of the President of the Court, whenever potential conflicts in case law are anticipated, it refers the decision to an extended panel. Its function is to prevent divergences from taking root, intervening at a stage when the interpretative rift is still in its infancy.

The appeal for review (Article 150 of the CPTA) concerns matters which, due to their legal or social significance or the need for better application of the law, warrant consideration by the STA. The granting of leave to appeal is decided by a Special Panel (comprising three of the most senior judges in the Section), which has its own discretion in accordance with the criteria laid down by law and whose decision is not subject to further appeal. Although it is not premised on the conflict of judgments, this appeal may perform an indirect unifying function by offering the STA the opportunity to establish guidance on a matter where no formalised contradiction yet exists.

The appeal for the standardisation of case law (Article 152 of the CPTA) occupies a central position within the system. It presupposes the existence of an express contradiction between judgments on the same fundamental question of law and requires the strict fulfilment of four cumulative requirements which have, however, been further refined by the case law of the Plenary Session of the Supreme Administrative Court. Its function, which is specifically reactive, is to resolve an existing divergence and to establish the interpretation that should prevail.

The combination of these three mechanisms gives the system significant flexibility. The STA has instruments to prevent conflicts (Article 148), to rule on legally relevant issues even in the absence of formal contradiction (Article 150) and to resolve established divergences (Article 152). This three-part structure, whilst

[32] For a doctrinal analysis of each typology, see Mário Aroso de Almeida & Carlos Alberto Fernandes Cadilha, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos* [*Commentary on the Code of Procedure for Administrative Courts*], 5th ed., Almedina, Coimbra, 2021; Mário Aroso de Almeida, *Manual de Processo Administrativo* [*Textbook on administrative proceedings*], 9th ed., Almedina, Coimbra, 2025; José Carlos Vieira de Andrade, A Justiça Administrativa [*Administrative Court Proceedings*] 20th ed., Almedina, Coimbra, 2025.

demanding from a procedural management perspective, offers the Supreme Court of Justice a versatility that systems based on a single mechanism struggle to replicate.

7. Prerequisites, standing and procedure for appeals for the standardisation of case law

7.1. The four cumulative requirements

The admissibility of the appeal for the unification of case law depends on the fulfilment of four requirements which the case law of the Plenary has identified, with remarkable consistency, as cumulative[33].

(i) Contradiction between judgments. There must be a contradiction between, on the one hand, the judgment under appeal and, on the other, a leading judgment, the latter being, alternatively, a judgment of a Central Administrative Court (TCA)[34], of the same TCA, of another TCA or of the STA itself, or even two judgments of the STA with each other. The contradiction must result from express decisions — an implicit contradiction or one inferable by interpretation is not sufficient. This requirement has particular practical relevance: the appellant must precisely identify the points in the contested decision and the leading judgment that are in direct conflict.

(ii) Identity of the fundamental question of law. The relevant contradiction is only that which arises in relation to the same fundamental question of law, which in turn requires identity of the factual premises and substantially identical legal frameworks. It is not sufficient, therefore, for two decisions to reach different outcomes — it is required that this difference result from a divergent legal interpretation of the same issue, supported by the same facts. The divergence must relate to *the ratio decidendi*, not to *obiter dictum*, and must be based on comparable situations.

(iii) Res judicata. Both the contested judgment and the judgment on which it is based must have become final. This requirement reflects a prudent approach: the standardisation of case law applies to final decisions, not to solutions still in the making. This ensures that the STA rules on guidelines already adopted with full authority by the courts, and not on mere provisional understandings.

---

[33] The reference wording is contained in STA Judgment No. 9/2023, of the Plenary Session of the 1st Section (Case No. 565/16.5BEPRT), although the same wording is reproduced in a multitude of other judgments.

[34] In Portugal, there are three levels of jurisdiction [courts of first instance, known as administrative and tax courts; courts of appeal, which hear ordinary appeals on questions of fact and law, known as central administrative courts; and the Supreme Administrative Court, which hears appeals for review, subject to prior qualification, appeals for the standardisation of case law, and certain matters at first instance where they concern challenges to administrative acts of higher State bodies, e.g. the President of the Republic, Parliament or even the High Council of the Judiciary of the Administrative and Tax Courts] and the harmonisation may take place between judgments of the central courts, between judgments of the Supreme Administrative Court and when a judgment of a central court contradicts a judgment of the Supreme Administrative Court.

(iv) Absence of established case law (precedent) from the STA. This is a negative requirement: there must be no more recent established case law from the STA itself in line with the approach followed by the appealed judgment. This condition serves an essential filtering function: it prevents appeals that merely seek to confirm an already established line of case law and avoids the Plenary being called upon to reaffirm settled solutions. The underlying rationale is clear — if the divergence has, in practice, already been superseded by a consistent line of reasoning from the highest court, the substantive requirement of utility justifying standardising intervention is lacking.

The interplay between these four requirements affords the Full Court considerable discretion at the admissibility stage. Case law has been rigorous in its assessment, rejecting appeals where any of the conditions is not clearly met. This position, whilst it may appear formalistic, is consistent with the exceptional nature of the appeal and with the need to preserve the authority of standard-setting decisions — to dilute them in less demanding rulings would be to erode their very systemic value.

7.2. Standing to appeal

The right to bring an appeal for the standardisation of case law is granted to two categories of parties.

The *parties to the proceedings* in which the contested judgment was delivered have the classic standing, based on a direct interest in the outcome of the appeal. This is the usual scenario, in which standardisation is instrumental to the resolution of the specific dispute.

The law also recognises standing for *the Public Prosecutor's Office*, which may lodge an appeal even if it is not a party to the proceedings. The Public Prosecutor's intervention here is not in defence of specific state interests, but in the exercise of its institutional role as guardian of the public interest in the uniformity of the law. The Public Prosecutor's Office assumes, in this context, the role of promoting the coherence of the system, acting on behalf of the diffuse interest of the legal community in the predictability of decisions.

This enhanced standing of the Public Prosecutor's Office is particularly relevant when neither party has a procedural interest in appealing — notably because both have, in previous instances, obtained results they accept — but the divergence in case law persists and prejudices third parties who were not parties to the proceedings. Without the intervention of the Public Prosecutor's Office, socially relevant divergences would remain unresolved, directly undermining the unity of the law.

The time limit for lodging an appeal is 30 days, as provided for in Article 152(3) of the CPTA, with the time limit commencing upon notification of the judgment under appeal.

7.3. *Procedural process*

The procedure for an appeal for the standardisation of case law follows a clearly defined sequence, comprising four essential stages.

First, *the lodging* of the appeal: the appeal is lodged within the statutory 30-day period, and the grounds must precisely identify the judgment in question — and only one for each issue to be standardised. This requirement for singularity aims to ensure a clear bilateral comparison: the contradiction is established between two specific decisions, not between a decision and a diffuse set of guidelines.

Second, *the Public Prosecutor's Office's review*: even when the Public Prosecutor's Office is not the appellant, it is always given the opportunity to review the case so that it may rule on both the admissibility of the appeal and its merits. The Public Prosecutor's Office's intervention at this stage contributes to a more considered assessment of the case, offering the Full Court a perspective complementary to that of the parties.

Thirdly, *the judgment by the Full Bench of the Section*: the rapporteur drafts a judgment which, as a rule, involves two successive steps: verification of the formal and substantive requirements for the admissibility of the appeal — it should be emphasised that rejection on the grounds of failure to meet the requirements is also decided by the Full Bench, and not unilaterally by the rapporteur — and, if the appeal is admitted, the resolution of the specific case and the establishment of case law. The final decision thus simultaneously constitutes a ruling on the dispute and guidance on the interpretation of the law.

Fourth, publication: when the Full Court so determines, the uniformity judgment is published in the Diário da República, giving it institutional visibility and facilitating its widespread awareness among legal practitioners. Publication is not, however, a condition of its effectiveness.

8. Effectiveness of uniformity judgments

Understanding the effectiveness of uniformity judgments requires distinguishing between three overlapping levels of impact.

At the level of the specific case, the judgment resolves the dispute between the parties, with *inter partes* effect and immediate binding force on the proceedings in which it was delivered. This is the classic dimension of any judicial decision, and nothing distinguishes it from other appeals.

At the systemic level, the judgment establishes case law. This dimension corresponds to a *qualified persuasive effect*: lower courts are not formally bound, in the sense that they cannot decide to the contrary, but they are under a burden of providing enhanced reasoning when they intend to depart from the established guidance. In practical terms, this burden has an almost binding effect: a divergent decision must be solidly justified, failing which it will itself constitute a breach of law open to appeal. The balance is subtle — formally, there is freedom of assessment; substantively, there is a strong gravitation towards the standardised approach.

In terms of the evolution of case law itself, the system allows for *overruling*. The STA may review its own standardising case law where substantive reasons justify it — legislative changes, evolving social contexts, new doctrinal interpretations, or even the simple acknowledgement of a previous error. The change is, however, neither

unrestricted nor unannounced: it requires explicit justification for the deviation, in line with what is observed in *common law* systems. This openness to review prevents standardisation from becoming set in stone, preserving the law's capacity for evolution.

Finally, it is important to note a significant limitation on the effectiveness of uniformising judgments: a *reference for a preliminary ruling to the Court of Justice of the European Union* may, to a large extent, 'disuniformise' national case-law. Where a question of EU law arises in proceedings, the national court may — and, in courts whose decisions are final, must — refer the question to the CJEU. The case-law of the CJEU prevails over any national harmonising judgment that proves incompatible with it, by virtue of the principle of the primacy of EU law. Internal harmonisation, by virtue of the authority it holds, does not immunise the system against the hetero-harmonisation effected by supranational bodies.

9. Tensions, challenges and future prospects of the Portuguese model

The Portuguese model, whilst technically sound, faces a number of tensions that must be clearly identified, lest the complexity of the problem be underestimated.

Slowness. Several years may elapse between the emergence of a significant divergence in case law and its standardisation by the STA. During this interval, legal uncertainty persists, and citizens in identical situations continue to receive different treatment depending on the court to which they appeal. The delay is not merely a practical inconvenience — it is, in itself, a violation of the principle of equal treatment, which the system is precisely designed to prevent.

Rigidity. Once established, case law tends to become set in stone. The mechanism for *overruling decisions* exists in theory, but is rarely invoked, partly due to the requirement for enhanced reasoning that weighs on any change, and partly due to the institutional inertia that can accompany established guidelines. There is, on this point, a structural tension between the benefits of stability and the costs of immobility.

Residual fragmentation. The recourse to standardisation depends on procedural impetus, whether from the parties or from the Public Prosecutor's Office. If none of these parties lodges an appeal, the divergence persists — between the TCA, or between the TCA and the STA — without the STA being able to intervene ex officio. This limitation is particularly felt in areas where litigants lack the resources to sustain a lengthy legal battle, or where the economic interest involved in each individual case does not, from the appellant's perspective, justify the costs of the appeal.

Influence of the *CJEU and the ECHR*. As mentioned, European Union law and the European Convention on Human Rights, as interpreted by their respective courts, function as external limits that may impose solutions differing from those established domestically. National standardisation thus operates within a context of jurisdictional pluralism in which the final say rests, in many areas, with supranational bodies.

The tensions identified call for reflection on the system's future development, some of which is already taking shape clearly.

Firstly, *digitisation and the use of artificial intelligence tools* promise to enable the early detection of divergences in case law, even before they become established. Databases of case law decisions, equipped with semantic analysis capabilities, can serve as a platform for monitoring systems that alert the courts of the jurisdiction, and in particular the STA, in good time, to the emergence of divergent interpretations on fundamental issues.

Secondly, it is debatable – and worth discussing – whether a *revision of Portuguese procedural law* should not enshrine the possibility of ex officio standardisation, allowing the STA to intervene *ex officio* without relying on the initiative of the parties or the Public Prosecutor's Office. Such a solution would have the merit of overcoming residual fragmentation, although it raises delicate questions regarding its relationship with the principle of party disposition and the definition of the scope of the judicial function.

Thirdly, it is important to consider a *more active role for the Public Prosecutor's Office* in flagging up divergences, even when it does not formally lodge an appeal. The institutionalisation of mechanisms for regular reporting to the STA, on the initiative of the Public Prosecutor's Office, could serve as an intermediate step between the current inertia and full ex officio standardisation.

In this regard, the Spanish experience offers an illuminating point of comparison. Until 2016, the Spanish system provided for the 'recurso de *unificación de* doctrina' (appeal for unification of *doctrine*), based, like the Portuguese model, on conflicting judgments and the request of litigants in identical situations. Organic Law No. 7/2015 of 21 July — in force from July 2016 — abolished this appeal in administrative litigation matters, replacing it with a single model of cassation based on *the* so-called *'objective interest in cassation'*.

Under the new Spanish system, the Supreme Court freely assesses the grounds for cassation of the appeal, without predetermined mandatory criteria. The contradiction between judgments is now merely one of the circumstances indicating such grounds, alongside others such as the legal significance of the issue, its social relevance or the need to standardise criteria. The model is more flexible, granting the highest court broad discretion in selecting the cases it hears. On the other hand, it is less predictable: the parties do not have strict criteria to assess, *in advance*, whether their appeal will be admitted.

The Portuguese legislature has, to date, opted to preserve the model of challenging judgments, with strict and clearly defined requirements. This choice can be interpreted as prioritising the predictability of the system over its flexibility — a balance which, in a highly litigious administrative and e e litigation context, has undeniable virtues. But it also implies accepting that the STA has less power of selection than its Spanish counterpart and that some significant divergences may persist due to a lack of adequate procedural impetus.

The choice between the two models is, moreover, not axiologically neutral. The model of conflicting judgments, by establishing strict formal requirements, reflects a conception of the appeal for uniformity as a strictly technical procedural instrument, in which the role of the supreme court is to react, ex post, to established

divergences. The model of cassation interest, by contrast, reflects a broader conception of the supreme court's function, bringing it closer to that of a truly proactive guardian of the interpretative unity of the law, with discretionary power to select the cases it will hear. Each of these models has its virtues and its risks: the first ensures predictability, but may be excessively reactive; the second grants the court agility, but raises questions regarding the transparency of selection criteria and equality of access to the highest court.

10. Conclusions

The case law of the Supreme Administrative Court is a stimulus for high quality law-making. However, it should be noted that resolutions of the Supreme Administrative Court not only influence the law-making, but are also acts of its application, as they both supplement legal norms and sometimes amend or clarify legal provisions. The case law of the administrative courts should play a major role in the creation and application of law, but it should not be forgotten that there is a tripartite separation of powers and that the legislative power is not exercised by the courts.

The literature indicates that a good solution would be for individual ministries to conduct ongoing monitoring of court rulings, whereby those preparing the assumptions for a new act or amendment would indicate whether a court has already ruled on the matter to be regulated. Such assumption or justification for the proposed normative act should include an analysis of the case law (or lack thereof), together with the conclusions that result from this analysis. In particular, it would need to be demonstrated that the proposed regulation is genuinely necessary and that the objectives it seeks to achieve cannot be realised by interpreting the existing legislation.

According to many authors, such a method, which would take into account the body of case law of the administrative courts, would shape legal order, even if it were to prolong the lawmaking process. This would facilitate the establishment of acts that are genuinely necessary and that contain clear regulations. It could also, to a certain extent, do away with laws that are passed hastily and which only reveal in the course of their life that, if a sound analysis of the case law on the matter had been carried out, they would not have been needed at all or should have been passed in a completely different form.

The establishment of administrative courts to review administrative acts for their legality is one of the components of the principle of the democratic state governed by the rule of law and the relationship between the judiciary and the executive.

We settle that in both Poland and Portugal, the standardisation of case law is a sophisticated instrument for ensuring the coherence of the judicial system, grounded in a model of qualified persuasive effectiveness that respects the limits of democratic supremacy, as it confines itself to establishing normative interpretations for case law and does not seek to replace legislative decision-making.

The admissibility of the appeal is subject to conditions, the strict application of which preserves the exceptional nature and authority of the mechanism. Standing

to appeal, procedural requirements, and the expanded panels hearing these appeals in the supreme courts of both countries ensure the balanced adversarial process that the systemic relevance of the decision warrants.

Ultimately, the standardisation of case law is not an end in itself — it is a tool serving citizens' confidence in a judicial system that treats them equally. The future of standardisation therefore depends less on the technical refinement of its remedial mechanisms and more on the consolidation of an institutional culture that prioritises the prevention of divergences over their mere correction. This is, perhaps, the most profound and challenge that the Supreme Courts, as guardians of the coherence of administrative litigation, are called upon to face in the coming decades.

Although the rulings of the Supreme Administrative Court do not have binding force in theory, they can determine the scope of application of the law and thus fill the gaps in question. The general binding force of abstract and specific resolutions extends only to the interpretation contained in the operative part of the resolution, of course within the limits set by the application of the authorised entity or the decision of the adjudicating panel of the Supreme Administrative Court. By adopting resolutions, the Supreme Administrative Court clarifies its views on matters where case law has been inconsistent to date, or indicates the direction of decisions in important and complex cases.

Uniformity of the case law, however, is not an end in itself, but serves as an instrument in the promotion of the rule of law, where a fair hearing of the case, in accordance, inter alia, with the rules of procedural and substantive law and "carried out in a spirit of total judicial impartiality and objectivity", is also essential.

The analysis presented in this study ultimately serves to highlight an idea that runs through the entire issue of standardisation: the coherence of the legal system is not merely an instrumental value, serving the purposes of security and equality, but constitutes in itself a structural element of the democratic rule of law. When courts rule differently on identical issues, what is at stake is not merely a technical malfunction — it is the very authority of the law as a rational system for regulating conduct. For this very reason, institutional investment in the quality of standardisation mechanisms, and in the legal culture that underpins them, must be seen as an essential dimension of justice policy, and not as a secondary matter of procedural engineering.

CHRONICLE

A Calendar of the Administrative Judiciary
(May–June 2026 r.) (*translation*)

I. EVENTS

3 May

Warsaw. The President of the Supreme Administrative Court, Jacek Chlebny, attended the National Third of May Day celebrations in Castle Square in Warsaw, marking the 235th anniversary of the adoption of the first Polish Constitution. He also took part in a ceremony at the Royal Castle in Warsaw at which state decorations were conferred on persons distinguished for their service to the State and society.

11 May

Warsaw. The President of the Supreme Administrative Court, Jacek Chlebny, attended the ceremonial presentation of acts of appointment to judicial office. The following persons took the oath of office before the President of the Republic of Poland, Karol Nawrocki, upon their appointment as judges of:

- the Regional (Voivodeship) Administrative Court in Białystok – Anna Bartłomiejczuk, Marta Joanna Czubkowska;
- the Regional Administrative Court in Gdańsk – Justyna Dudek-Sienkiewicz, Wojciech Marcin Wycichowski;
- the Regional Administrative Court in Gliwice – Aneta Teresa Majowska;
- the Regional Administrative Court in Lublin – Maciej Paweł Gapski, Anna Ostrowska, Bartłomiej Jan Pastucha, Jakub Krzysztof Polanowski;
- the Regional Administrative Court in Łódź – Beata Marta Czyżewska, Tomasz Łukasz Furmanek, Agnieszka Dominika Gortych-Ratajczyk;
- the Regional Administrative Court in Olsztyn – Grzegorz Tomasz Klimek;
- the Regional Administrative Court in Poznań – Michał Ilski;
- the Regional Administrative Court in Warsaw – Nina Teresa Beczek, Dorota Brzozowska, Łukasz Cieślak, Agnieszka Dauter-Kozłowska, Bożena Dąbkowska-Mastalarek, Joanna Dąbrowska, Paweł Ryszard Gorajewski, Agnieszka Jendrzejewska, Kamil Piotr Kowalewski, Iwona Kozłowska, Dorota Kozub-Marciniak, Anna Izabela Milicka-Stojek, Anna Beata Pośpiech-Kłak, Mateusz Jan Rogala, Lucyna Staniszewska, Michał Sułkowski, Justyna Bernadeta Wtulich-Gruszczyńska, Aneta Żak, Robert Żukowski, Justyna Żurawska;
- the Regional Administrative Court in Wrocław – Dominik Filip Dymitruk.

Warsaw. At the invitation of Mirosław Michna, Chair of the National Council of Tax Advisers, Jan Rudowski, Vice-President of the Supreme Administrative Court,

and Anna Sokołowska, Vice-President of the Voivodeship Administrative Court in Szczecin, attended the conference "The Profession of Tax Adviser: Directions of Change after 30 Years of Experience". The event was held to mark the 30th anniversary of the National Chamber of Tax Advisers.

16 May

Warsaw. For the tenth time, the Supreme Administrative Court hosted the Night of Museums, organised in cooperation with the Central Military Library named after Marshal Józef Piłsudski, the Internal Security Agency, the Institute of National Remembrance, the University of Warsaw Museum, the State Archive in Warsaw, the Archives of Modern Records and the "Polish Community" Association – Warsaw Branch. The programme included, among other things, displays of museum objects and archival materials documenting the beginnings and present-day activities of the administrative courts.

21 May

Warsaw. At the invitation of Aleksander Szymański, President of the Polish National Council of Notaries, Arkadiusz Despot-Mładanowicz, judge of the Supreme Administrative Court and Deputy Director of its Judicial Decisions Office, took part in the conference marking the 35th anniversary of the restored Polish notarial profession.

25 May

Warsaw. By an order dated 25 May 2026, the President of the Republic of Poland, Karol Nawrocki, appointed Zbigniew Kapiński First President of the Supreme Court with effect from 27 May 2026. The President of the Supreme Administrative Court, Jacek Chlebny, attended the appointment ceremony.

9 June

Warsaw. Wojciech Sawczyn, member of the Judicial Decisions Office at the Supreme Administrative Court, and Anna Chmielarz-Grochal, judicial assistant and chief specialist at the Chancellery of the President of the Supreme Administrative Court, attended a sitting of the Sejm's Standing Subcommittee on Poland's Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union. The agenda included a discussion of the legal effects of transcribing into the Polish civil status register a foreign marriage certificate issued to a same-sex couple who had married in another Member State of the European Union.

16 June

Warsaw. Hieronim Kulczycki, Head of the Chancellery of the President of the Supreme Administrative Court, represented the President of the Supreme Administrative Court at the ceremony marking the 107th anniversary of the establishment of the Central Military Library named after Józef Piłsudski in Warsaw.

18 June

Warsaw. At a sitting of the Justice and Human Rights Committee of the Sejm of the Republic of Poland, the Committee considered the report on the implementation of the State budget for the period from 1 January to 31 December 2025 and adopted an opinion thereon for the Public Finance Committee. The sitting was attended by Jerzy Siegień, Vice-President of the Supreme Administrative Court; Paweł Maszkiewicz, Deputy Head of the Chancellery of the President of the Supreme Administrative Court; and Agnieszka Dziedzic, Chief Accountant of the Supreme Administrative Court.

II. FOREIGN VISITS / INTERNATIONAL COOPERATION

3–5 May

Brno (Czechia). A delegation of the Supreme Administrative Court comprising Jacek Chlebny, President of the Supreme Administrative Court; Marian Wolanin, judge of the Supreme Administrative Court and Director of its Jurisprudence Office; Andrzej Melezini, judge of the Regional Administrative Court and President of the Regional Administrative Court in Białystok; and Anna Chmielarz-Grochal, judicial assistant and chief specialist at the Chancellery of the President of the Supreme Administrative Court, took part in a trilateral meeting of administrative court judges from Czechia, Poland and Slovakia. The Czech delegation was headed by Karel Šimka, President of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic, and Barbara Pořízková, its Vice-President, while the Slovak delegation was headed by Pavol Naď, President of the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic, and Marián Trenčan, its Vice-President.

The meeting focused on the application of the European Convention on Human Rights in the case-law of the administrative courts. The President of the Supreme Administrative Court, Jacek Chlebny, delivered a paper on the application of the Convention by the Polish administrative courts.

14–16 May

Rhodes (Greece). The President of the Supreme Administrative Court, Jacek Chlebny; Anna Dumas, judge of the Supreme Administrative Court and President of the Regional Administrative Court in Kraków; and Małgorzata Szyszkowska, chief specialist at the Chancellery of the President of the Supreme Administrative Court, attended a meeting of the Board and the General Assembly of the Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (ACA-Europe). Among other matters, the General Assembly unanimously adopted a resolution admitting the European Court of Human Rights as a guest institution participating in the work of ACA-Europe. The General Assembly was accompanied by a seminar entitled "New elements in the organisation and functioning of the Public Administration and Administrative Justice". The working sessions of the seminar addressed such issues as alternative dispute resolution; new models for the organisation

and functioning of public administration, including the delegation of public administration tasks to private entities; and the impact of artificial intelligence on public administration.

18 May

Warsaw. The Supreme Administrative Court hosted a United Nations delegation comprising Margaret Satterthwaite, United Nations Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers; Melanie Santizo, United Nations human rights officer; and Katarina Sydow, external assistant to the Special Rapporteur at New York University. The purpose of the visit was to prepare a report for the United Nations Human Rights Council on the measures taken by Poland to safeguard the independence of the prosecution service and the judiciary and to ensure the independent practice of legal professions. The delegation met with Marian Wolanin, judge of the Supreme Administrative Court and Director of its Judicial Decisions Office; Wojciech Sawczyn, member of the Judicial Decisions Office at the Supreme Administrative Court; and Adrianna Szypszak, senior judicial assistant and chief specialist at the Chancellery of the President of the Supreme Administrative Court.

20–22 May

Lisbon (Portugal). Paweł Groński, judge of the Regional Administrative Court in Warsaw, attended the seminar "The Financial Independence of Administrative Judges", organised by the Association of European Administrative Judges (AEAJ).

Cottbus (Germany). The Finance Court of Berlin-Brandenburg organised a conference on tax law. The conference addressed the multicentricity of law in tax matters; the primacy of the actual substance of a transaction over its form for value added tax purposes; and the assessment of cadastral rental values for business premises. It was attended by judges of the Administrative Court of Montreuil (France), the Finance Court of Berlin-Brandenburg and the Regional Administrative Courts in Gliwice and Wrocław.

27 May

Białystok. Margaret Satterthwaite, United Nations Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, and Melanie Santizo, United Nations human rights officer, visited the Regional Administrative Court in Białystok, where they met with Andrzej Melezini, President of the Court, Małgorzata Anna Dziemianowicz, its Vice-President, and Elżbieta Lemańska, judge of the Regional Administrative Court. During the meeting, the United Nations representatives familiarised themselves with the organisation of the Regional Administrative Court in Białystok and the rules governing foreign nationals' access to Polish courts.

11 June

Warsaw. The Supreme Administrative Court hosted a delegation of the Tax Disputes Commission under the Government of the Republic of Lithuania, headed

by its Chair, Vilma Vildžiūnaitė. The delegation was received by Jan Rudowski, Vice-President of the Supreme Administrative Court; Roman Wiatrowski, judge of the Supreme Administrative Court and Head of the 1st Division of the Financial Chamber; Krzysztof Winiarski, judge of the Supreme Administrative Court and Head of the 3rd Division of the Financial Chamber; and Adam Bącal, retired judge of the Supreme Administrative Court and Acting Head of the 2nd Division of its Judicial Decisions Office.

The meeting included a presentation of the Polish procedural framework for resolving tax disputes and the relevant case-law, followed by a discussion of current trends and challenges in administrative tax adjudication. The participants were also briefed on the organisation, activities and responsibilities of the Tax Disputes Commission under the Government of the Republic of Lithuania.

17–18 June

Stockholm (Sweden). Agnieszka Wąsikowska, judge of the Regional Administrative Court in Warsaw, took part in the workshop "Asylum Procedures", organised by the European Union Agency for Asylum (EUAA) in cooperation with the Swedish Judicial Training Academy.

18–19 June

Tallinn (Estonia). The Supreme Court of Estonia and the European Union Agency for Asylum (EUAA) jointly organised a regional seminar for judges entitled "Applying the Common European Asylum System Reforms in the Baltic States".

The seminar was attended by judges, legal practitioners and experts from the European Union Member States bordering the Baltic Sea. It addressed the challenges of implementing the Pact on Migration and Asylum and the role of national courts in ensuring the uniform interpretation and application of the new rules. The Supreme Administrative Court was represented by Jacek Chlebny, President of the Court; Małgorzata Miron, judge of the Supreme Administrative Court and Head of the 2nd Division of its General Administrative Chamber; Zdzisław Kostka, judge of the Supreme Administrative Court and its Disciplinary Officer; Mirosław Gdesz, judge of the Supreme Administrative Court; and two judges of regional administrative courts seconded to the Supreme Administrative Court: Paweł Dańczak, Vice-President of the Regional Administrative Court in Łódź, and Grzegorz Rząsa, judge of the Regional Administrative Court in Warsaw.

The President of the Supreme Administrative Court, Jacek Chlebny, delivered a paper entitled "Refusal and Ending of Protection: Balancing Protection and Security".

III. SEMINARS, CONFERENCES, MEETINGS AND LECTURES

8 May

Poznań. An academic conference entitled "Values of the Administrative Judiciary" was organised by the Department of Administrative Procedure and Administrative

Court Procedure at the Faculty of Law and Administration of Adam Mickiewicz University, Poznań, and the Research Team on Institutions of Administrative Procedural Law at the Faculty of Law and Administration of the University of Silesia in Katowice. The conference was attended by judges and staff of the Supreme Administrative Court and the Regional Administrative Court in Poznań. Speakers included Professor Jacek Chlebny, President of the Supreme Administrative Court, who presented a paper entitled "Autonomy as a Value of the Administrative Judiciary", and Professor Janusz Trzciński, President of the Supreme Administrative Court from 2004 to 2010, whose paper concerned "The Value of the Administrative Judiciary: Concept, Types and Significance".

11–12 May

Warsaw. The Head of the Chancellery of the President of the Supreme Administrative Court held a working meeting at the Supreme Administrative Court with the directors and chief accountants of Regional Administrative Courts and the heads of their general affairs and human resources sections. The meeting addressed the most important changes affecting the administrative judiciary in the areas of finance, accounting and human resources. The participants discussed the key changes to labour law in 2026, the implementation of Directive (EU) 2023/970 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work or work of equal value between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms, and the obligations of public bodies in the field of cybersecurity.

18–20 May

Busko-Zdrój. A regional conference for judges and court assessors of the Regional Administrative Courts in Kielce, Kraków and Rzeszów was held with the participation of representatives of the Supreme Administrative Court. These included Jacek Chlebny, President of the Supreme Administrative Court; Jan Rudowski and Jerzy Siegień, its Vice-Presidents; Marian Wolanin, Director of its Judicial Decisions Office; Arkadiusz Despot-Mładanowicz, Deputy Director of the Judicial Decisions Office; Zdzisław Kostka, Disciplinary Officer of the Supreme Administrative Court; and judges of the Supreme Administrative Court Małgorzata Niezgódka-Medek, Teresa Zyglewska, Mirosław Gdesz, Joanna Kabat-Rembelska, Anna Apollo, Michał Kowalski, Arkadiusz Cudak, Anna Dumas and Stanisław Bogucki. The conference comprised two panels: one devoted to financial matters and the other to general administrative and commercial matters. The papers addressed, among other topics, judicial activism in the case-law of the Supreme Administrative Court in the 1980s and its significance for the solutions adopted in the Constitution of the Republic of Poland; the beneficial owner in international double taxation conventions and legislation on corporate and personal income tax; the general spatial development plan of a municipality; and the limits of value added tax liability of the activities of local-government units. Current case-law concerning the construction process was also discussed.

25–27 May

Lublin. The annual conference of judges of the General Administrative Chamber of the Supreme Administrative Court was held with the participation of judges of Regional Administrative Courts seconded to adjudicate in that Chamber. The conference addressed, among other things, the digitalisation of spatial planning, the presumed power of local governments to create public tasks, and legal subjectivity in respect of rights and obligations in public law. Current organisational matters concerning the functioning of the Chamber and issues arising in its case-law were also discussed.

8–10 June

Turzno. A regional conference for judges and court assessors of the Regional Administrative Courts in Bydgoszcz, Szczecin, Poznań and Gorzów Wielkopolski was held with the participation of representatives of the Supreme Administrative Court. These included Jacek Chlebny, President of the Supreme Administrative Court; Jan Rudowski and Jerzy Siegień, its Vice-Presidents; Marian Wolanin, Director of its Jurisprudence Office; Arkadiusz Despot-Mładanowicz, Deputy Director of the Judicial Decisions Office; Zdzisław Kostka, Disciplinary Commissioner of the Supreme Administrative Court; and judges of the Supreme Administrative Court Leszek Kiermaszek, Teresa Zyglewska, Przemysław Szustakiewicz, Joanna Kabat-Rembelska, Anna Apollo, Michał Kowalski, Roman Wiatrowski, Maciej Jaśniewicz and Krzysztof Winiarski. The conference comprised two panels: one devoted to financial matters and the other to general administrative and commercial matters. The papers addressed, among other things, judicial review of individual interpretations of tax law and the statutory limits governing their issuance; the liability of management board members for companies' tax arrears in the light of the judgments of the Court of Justice of the European Union; the exclusion of reimbursement of contributions from the European Structural and Investment Funds; the recovery of education subsidies in the case-law of the Supreme Administrative Court; and breaches of road transport requirements. Current case-law concerning public information and case-law issues arising under the Water Law were also discussed.

15–17 June

Sandomierz. The annual conference of judges of the Financial Chamber of the Supreme Administrative Court was held with the participation of judges of the Regional Administrative Courts seconded to adjudicate in that Chamber. The conference addressed, among other things, precedent in tax law, the definition of overpayment in the Tax Ordinance, and the limits of excise duty liability in the light of technological and systemic conditions. Current organisational matters concerning the functioning of the Chamber and issues arising in its case-law were also discussed.

16 June

Warsaw. The Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences hosted a conference entitled "The Past and Future of Research in the Legal Sciences" to

mark its 70th anniversary. Marian Wolanin, judge of the Supreme Administrative Court and Director of its Judicial Decisions Office, attended the conference on behalf of the President of the Supreme Administrative Court and read out a commemorative letter from the President.

22 June

Warsaw. The Supreme Administrative Court hosted an academic conference entitled "The Use of Modern Technologies to Improve Administrative Procedure and the Administrative Judiciary in the Context of the Exercise of Human and Civil Rights and the Safeguarding Functions of Procedural Rules", organised in cooperation with the Commissioner for Human Rights and the Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences. The conference was attended by Professor Jacek Chlebny, President of the Supreme Administrative Court, judges and staff of the Court, and invited guests: Professor Marcin Wiącek, Commissioner for Human Rights; Professor Celina Nowak, Director of the Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences; Mirosław Wróblewski, President of the Personal Data Protection Office; Sławomir Ćwik, Deputy Chair of the Justice and Human Rights Committee of the Sejm of the Republic of Poland; Magda Zdyra, Deputy Head of the Chancellery of the Senate; Małgorzata Bywanis-Jodlińska, Director of the Lech Kaczyński National School of Public Administration; Monika Krasińska, Director of the Department of Law and New Technologies at the Personal Data Protection Office; and Professor Grzegorz Sibiga, Head of the Department of Administrative Law at the Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences. The programme comprised three panels. The first, entitled "Electronic Communication in Administrative Procedure and Proceedings before the Administrative Courts", featured papers by Dagmara Gut, expert in the Administrative and Commercial Law Team at the Office of the Commissioner for Human Rights and assistant professor in the Chair of Administrative Procedure at the Faculty of Law and Administration of the Cardinal Stefan Wyszyński University; Mirosław Gdesz, PhD, judge of the Supreme Administrative Court; and Professor Grzegorz Sibiga, Head of the Department of Administrative Law at the Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences. The second panel concerned the use of algorithms by public administration authorities, judges and participants in administrative proceedings. Papers were delivered by Michalina Szpyrka, PhD, assistant professor in the Department of Administrative Law at the Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences; Mirosław Wróblewski, President of the Personal Data Protection Office; and Marek Chochowski, Deputy Director of the Constitutional, International and European Law Team at the Office of the Commissioner for Human Rights. The third panel addressed cybersecurity in administrative procedure and proceedings before the administrative courts. Papers were presented by Anna Felkner, member of the Scientific Council of NASK – National Research Institute; Piotr Marciniak, PhD, assistant professor in the Department of Competition Law at the Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences; and Patrycja Węgrzynowicz, chief specialist at the IT Division of the Chancellery of the President of the Supreme Administrative Court

and member of staff of the Institute of Informatics at the Faculty of Mathematics, Informatics and Mechanics of the University of Warsaw.

22–23 June

Kazimierz Dolny. The President of the Supreme Administrative Court held an annual working meeting with the Presidents of the Chambers of the Court, as well as Heads and Deputy Heads of Divisions. The meeting included presentations on current organisational matters and case-law issues arising in the individual Chambers, as well as discussions encompassing, among other things, the electronic service of documents in tax proceedings and using the OSO system to generate court lists. The Head of the Chancellery of the President of the Supreme Administrative Court also presented progress on the development of a single system supporting court proceedings before the Supreme Administrative Court and Regional Administrative Courts. Once implemented, the system will enable cases to be fully handled within an IT environment, including the possibility of creating electronic case files.

29 June–1 July

Gniew. A regional conference was held for judges and assistant judges of the Regional Administrative Courts in Białystok, Lublin, Olsztyn and Gdańsk with the participation of representatives of the Supreme Administrative Court. These included Jacek Chlebny, President of the Supreme Administrative Court; Jan Rudowski and Jerzy Siegień, its Vice-Presidents; Marian Wolanin, Director of its Jurisprudence Office; and judges of the Supreme Administrative Court Małgorzata Korycińska, Małgorzata Niezgódka-Medek, Małgorzata Miron, Anna Dumas, Teresa Zyglewska, Joanna Kabat-Rembelska, Roman Wiatrowski, Krzysztof Winiarski, Przemysław Szustakiewicz and Michał Kowalski. The conference was divided into two panels: one devoted to financial matters and the other to general administrative and commercial matters. Papers presented during the financial panel addressed, among other things, judicial review of individual interpretations of tax law; the limits of value added tax on the activities of local government units; the beneficial owner in international double taxation conventions and the legislation on corporate and personal income tax; and the liability of management board members for companies' tax arrears in the light of judgments of the Court of Justice of the European Union. The general administrative and commercial panel focused on current case-law concerning the construction process, Water Law and public information. Other topics included expropriation, the return and valuation of real property, breaches of road transport requirements and the recovery of education subsidies.

30 June

Gniew. The President of the Supreme Administrative Court held a working meeting with the presidents of Regional Administrative Courts. The meeting was also attended by Hieronim Kulczycki, Head of the Chancellery of the President of the Supreme Administrative Court, as well as Paweł Maszkiewicz and Mieszko Nowicki, Deputy Heads of the Chancellery. The meeting addressed current matters concerning

the functioning of the Regional Administrative Courts, including case-law issues reported by those courts. The anti-mobbing policy and the achievement of full digitalisation of the administrative judiciary were also discussed. The Head of the Chancellery also presented the findings of the audit conducted by the Supreme Audit Office and of the financial-management audits carried out at Regional Administrative Courts.

IV. JUDGES

1 May

Poznań. Wiesława Batorowicz, judge of the Regional Administrative Court, retired from office.

She graduated in law from Adam Mickiewicz University, Poznań, in 1979. After completing her judicial traineeship and passing the judicial examination, she was appointed an assistant judge. From January 1982, she served at the District Court in Grodzisk Wielkopolski and subsequently at the District Court in Poznań.

From 18 October 1984, following her appointment, she served as judge of the District Court in Poznań. Among her assignments was the Court's 2nd Civil Division, which she headed from February 1992 until the end of October 1992.

On 1 November 1992, she was seconded to adjudicate at the Provincial Court (later renamed the Regional Court) in Poznań, and on 15 November 1993, she was appointed to the office of judge of that Court. She served in the 1st Civil Division.

By an order of the President of the Republic of Poland dated 22 August 2005, she was appointed to the office of judge of the Regional Administrative Court in Poznań. She adjudicated in the 2nd Division.

1 May

Warsaw. Jan Grzęda, judge of the Supreme Administrative Court, retired from office.

After graduating in law from the Jagiellonian University in Kraków in 1980, he completed his judicial traineeship within the circuit of the Provincial Court in Kielce and passed the judicial examination in September 1983.

In November 1983, he was appointed an assistant judge at the District Court in Trzcianka. Subsequently, on 16 January 1986, he was appointed to the office of judge of that Court, and on 1 October 1991, he was transferred to the District Court in Piła, where he served successively as Head of the Labour Division and, from 1 March 1992, Head of the Land and Mortgage Register Division.

From May 1996, he adjudicated on secondment at the Provincial Court in Poznań. By an order of the President of the Republic of Poland dated 28 May 1997, he was appointed to the office of judge of the Provincial Court (later renamed the Regional Court) in Poznań.

From 1 July 1998, he was seconded to the Regional Branch of the Supreme Administrative Court in Poznań. By an order of the President of the Republic of Poland dated 26 April 1999, he was appointed to the office of judge of that Court, which he

took up on 13 May 1999. Following his transfer with effect from 1 December 2003, he served at the Regional Branch of the Supreme Administrative Court in Bydgoszcz.

Following the reform of the administrative judiciary, which entered into force in January 2004, he served as a judge at the Regional Administrative Court in Bydgoszcz (where he held the offices of Vice-President of the Court and Head of its 2nd Division). From April 2005, he served at the Regional Administrative Court in Gorzów Wielkopolski, and was President of that Court from 2005 to 2020. He was seconded on numerous occasions to adjudicate in the Financial Chamber of the Supreme Administrative Court and, with effect from 1 September 2017, was transferred to that Chamber. He adjudicated in the 2nd Division.

During his professional career, he completed postgraduate studies in taxation at the Collegium of Management and Finance of the SGH Warsaw School of Economics (1995).

Between September 2004 and June 2005, he acted as President of the Regional Administrative Court in Gorzów Wielkopolski in matters relating to the organisation of that Court.

From 2016 to 2018, he was a member of the National Council of the Judiciary.

From 2020 to 2022, he headed the Training Centre of the Administrative Courts attached to the Regional Administrative Court in Gorzów Wielkopolski.

1 May

Gdańsk. Janina Guść, judge of the Regional Administrative Court, retired from office.

She graduated in law from the University of Gdańsk in 1989. After completing her judicial traineeship and passing the judicial examination, she was appointed an assistant judge and, from 7 November 1991, served at the District Court in Gdynia.

From 7 July 1993, following her appointment, she held the office of judge at the District Court in Gdynia, and from 7 July 1999, at the Regional Court in Gdańsk, where she served in the 9th Commercial Division.

From 1 March until the end of May 2003, she adjudicated on secondment at the Regional Branch of the Supreme Administrative Court in Gdańsk.

By an order of the President of the Republic of Poland dated 2 December 2003, she was appointed to the office of judge of the Regional Administrative Court in Gdańsk. She adjudicated in the 3rd Division.

1 May

Warsaw. Gabriela Nowak, judge of the Regional Administrative Court, retired from office.

She graduated in law from the University of Warsaw in 1979. After completing her judicial traineeship and passing the judicial examination, she was appointed an assistant judge. From February 1985, she served at the District Court in Płońsk and subsequently at the District Court for Warszawa-Praga in Warsaw.

Following her appointment to the office of judge in January 1987, she adjudicated at the District Court for Warszawa-Praga in Warsaw. From November 1989

until the end of March 1992, she served as Head of its 1st Civil Division. From March 1997, she was seconded to the Provincial Court (later renamed the Regional Court) in Warsaw, and in October 1998 she was appointed judge of that Court.

By an order of the President of the Republic of Poland dated 19 September 2005, she was appointed to the office of judge of the Regional Administrative Court in Warsaw. She adjudicated in the 1st Division and, from 1 July 2009 until her retirement, served as its Deputy Head.

4 May

Gdańsk. Irena Wesołowska, judge of the Regional Administrative Court, retired from office.

She graduated in law from the University of Warsaw in 1987 and began her professional career in February 1988 at the District Prosecutor's Office in Gdynia. From 7 November 1996, she worked at the Tax Chamber in Gdańsk, in the Section for Income Tax on Wages and Benefits, where she progressed from inspector to senior tax commissioner. In mid-March 2004, she joined the Regional Administrative Court in Gdańsk as a judicial assistant. Following her appointment as an assistant judge with effect from 1 July 2005, she performed the judicial functions entrusted to her at that Court.

By an order of the President of the Republic of Poland dated 16 June 2008, she was appointed to the office of judge of the Regional Administrative Court in Gdańsk. She adjudicated in the 1st Division.

31 May

Olsztyn. Ewa Osipiuk, judge of the Regional Administrative Court, retired from office.

She graduated in law from the University of Gdańsk in 1985. After completing her attorney-at-law traineeship between 1987 and 1990 and passing the professional examination, she was entered – with effect from 13 November 1990 – on the roll of attorneys-at-law kept by the Regional Bar Association of Attorneys-at-Law in Białystok.

She began her professional career in the autumn of 1985. She held various posts in public administration, including the legal clerk at the Ełk Commune Office and Head of the District Labour Office in Ełk. From November 1990, she practised as an attorney-at-law, including at the Ełk Municipal Office, the Ostróda Municipal Office and the Warmian-Masurian Voivodeship [Regional] Office in Olsztyn. From January 2006, she also ran her own attorney-at-law practice, where she provided legal services to the Kolno Commune Office and the Olsztyn Municipal Office (Housing Affairs Division).

By an order of the President of the Republic of Poland dated 24 July 2012, she was appointed to the office of judge of the Regional Administrative Court in Olsztyn, which she took up on 17 August of the same year. She adjudicated in the 2nd Division.

During her professional career, she completed postgraduate studies in European law at the Faculty of Law of the Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw (2002). She also worked as a trainer.

1 June

Warsaw. Jerzy Stelmasiak, judge of the Supreme Administrative Court, retired from office.

After graduating in law from Maria Curie-Skłodowska University in Lublin in 1978, he joined the University as a member of its academic staff. In November 1984, he obtained his PhD in law, followed by a postdoctoral degree in law (habilitation) in March 1995, and the academic title of professor in December 2015.

He is Head of the Chair of Administrative Law and the Science of Administration at the Faculty of Law and Administration of Maria Curie-Skłodowska University.

By an order of the President of the Republic of Poland dated 9 December 1996, he was appointed to the office of judge of the Regional Branch of the Supreme Administrative Court in Lublin, which he took up on 1 February 1997. Following the reform of the administrative judiciary, which entered into force in January 2004, he served as a judge at the Regional Administrative Court in Lublin, in the 2nd Division. He was seconded on numerous occasions to adjudicate in the General Administrative Chamber of the Supreme Administrative Court and, with effect from 1 May 2009, he was transferred from the Regional Administrative Court in Lublin to the Supreme Administrative Court and assigned to that Chamber. He adjudicated in the 2nd Division and subsequently in the 3rd Division. He is the author of numerous academic publications on the organisational, substantive and procedural aspects of administrative law and continues to be active in research and teaching.

He was also a member of the European Union Forum of Judges for the Environment (EUFJE).

He was awarded the Bronze Cross of Merit.

15 June

Poznań. Barbara Rennert, judge of the Regional Administrative Court in Poznań, retired from office.

She graduated in law from the Faculty of Law and Administration of Adam Mickiewicz University, Poznań, in June 1986. Between 1988 and 1990, she completed her judicial traineeship and passed the judicial examination.

She began her professional career in December 1986. Among other positions, she worked as a legal clerk at the Poznań-Stare Miasto District Office in Poznań. From November 1990, she served as an assistant judge, first at the District Court in Słupsk and subsequently at the District Court in Szamotuły.

In October 1992, she was appointed to the office of judge of the District Court in Szamotuły, where from 1994 to 1999 she served as Head of the Local Land and Mortgage Register Division in Oborniki Wielkopolskie. Subsequently, in mid-June 1999, she was transferred to the District Court in Poznań, where she adjudicated in the 17th Civil Division. Between 2000 to 2002, she also served as its Deputy Head.

Following her appointment as an assistant judge with effect from 2 November 2005, she served at the Regional Administrative Court in Gorzów Wielkopolski.

By an order of the President of the Republic of Poland dated 12 February 2009, she was appointed to the office of judge of the Regional Administrative Court in

Gorzów Wielkopolski. Following her transfer with effect from 1 July 2016, she served as a judge at the Regional Administrative Court in Poznań.

In 2014 and 2016, she was seconded to adjudicate in the Financial Chamber of the Supreme Administrative Court.

22 June

Szczecin. Alicja Polańska, judge of the Regional Administrative Court, retired from office.

After graduating in law from Adam Mickiewicz University, Poznań, in 1985, she completed her prosecutorial traineeship within the circuit of the Provincial Prosecutor's Office in Szczecin and passed the prosecutorial examination in March 1987.

In April 1987, she joined the District Prosecutor's Office in Gryfino, where she served successively as assistant prosecutor, deputy prosecutor and prosecutor. From January 1990 until December 2003, she was a prosecutor at the Provincial (later renamed Regional) Prosecutor's Office in Szczecin. She specialised in civil and administrative law and, from 1995 to 1999, also acted as a consultant on environmental protection matters for prosecutors within the Szczecin circuit.

By an order of the President of the Republic of Poland dated 2 December 2003, she was appointed to the office of judge of the Regional Administrative Court in Szczecin.

She adjudicated in the 1st Division, serving as its Deputy Head from 16 January 2012, and as Head of the Division from March 2013 until June 2018. From 2007 to 2013, she was a member of the Board of the Court, and – with effect from 1 July 2013 – she was appointed Vice-President of the Court, an office she held until the end of June 2018.

Between 2017 and 2019 and again between 2022 and 2025, she adjudicated on numerous occasions on secondment in the Financial Chamber of the Supreme Administrative Court.

She was also active as a trainer.

25 June

Warsaw. Zbigniew Szonert, retired judge of the Supreme Administrative Court, died.

In 1955, he graduated from the Faculty of Finance of the Central School of Planning and Statistics (now the SGH Warsaw School of Economics), and in 1965, he graduated in law from the University of Warsaw. He obtained his PhD in law from the University of Warsaw in 1973.

From 1955 to 1979, he held various posts in local and central government administration, including the Committee for Small-Scale Production and the Ministry of Administration, Local Economy and Environmental Protection. There, he served successively as Head of the Management Organisation Division in the Legal and Organisational Department, Deputy Director of the Minister's Cabinet for administrative adjudication, Deputy Director in the Department for Local Bodies of State Administration and Deputy Director in the Legal and Organisational Department.

From 1966 to 1970, he also served as a court-appointed expert in municipal economy and private manufacturing. Between 1974 and 1977, he conducted research at the Department of Fundamental Legal Problems of the Institute of Organisation and Management of the Polish Academy of Sciences.

In 1979, he was entered on the roll of attorneys-at-law of the Regional Arbitration Commission in Warsaw and began practising as an attorney-at-law. He served two terms as Deputy Dean of the Regional Bar Association of Attorneys-at-Law in Warsaw and cooperated with the Research Centre of the National Council of Attorneys-at-Law.

He took an active part in the legislative work of Sejm committees and their advisory teams, making a significant contribution to the preparation of the bills for the Cooperative Law, the Act on Craft Trades, the Act on Business Activity and the Act on Chambers of Commerce, as well as many other draft legal acts concerning the pursuit of business activity.

By an order of the President of the Republic of Poland dated 12 March 1992, he was appointed to the office of judge of the Supreme Administrative Court in Warsaw, which he took up on 15 April of the same year. He adjudicated in the 5th Division.

From 1995 to 2003, he was a member of the National Electoral Commission.

He retired with effect from 24 June 2003.

He was the author of numerous academic publications and was also active in teaching. From 2011 to 2018, he cooperated with the academic legal journal "Palestra", for which he prepared a review of the case-law of the Supreme Administrative Court.

Among other distinctions, he was awarded the Gold Cross of Merit and the Commander's Cross of the Order of Polonia Restituta.

Prepared by:
Maria Poszwińska, Małgorzata Szyszkowska
(Chancellery of the President of the Supreme Administrative Court)

Marta Szustkiewicz
(Judicial Decisions Office of the Supreme Administrative Court)