

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

ZESZYTY NAUKOWE  
Sądownictwa  
Administracyjnego

---

dwumiesięcznik

rok XXI nr 6 (123)/2025  
Warszawa 2025

WYDAWCA  
Naczelny Sąd Administracyjny

## KOMITET REDAKCYJNY

### REDAKCJA

REDAKTOR NACZELNY prof. dr hab. Janusz Trzcíński  
ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO dr Anna Dumas  
SEKRETARZ REDAKCJI mgr Małgorzata Sawicka-Jezierczuk

### RADA PROGRAMOWA

#### CZŁONKOWIE

prof. dr hab. Barbara Adamiak, dr Stefan Babiarsz, prof. dr hab. Wojciech Chróścielewski,  
prof. dr hab. Jacek Chlebny, mgr Irena Chojnacka, prof. dr hab. Roman Hauser,  
dr Andrzej Kisielewicz, sędzia NSA Małgorzata Korycińska, prof. dr hab. Piotr Korzeniowski,  
prof. dr hab. Grzegorz Łaszczycza, prof. dr hab. Wojciech Piątek, sędzia NSA Jan Rudowski,  
sędzia NSA Jerzy Siegień, prof. dr hab. Andrzej Skoczylas, dr hab. Marcin Wiącek,  
sędzia NSA Maria Wiśniewska, prof. dr hab. Zbigniew Witkowski,  
prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek, sędzia NSA Marian Wolanin,  
prof. dr hab. Andrzej Wróbel, prof. dr hab. Marek Zirk-Sadowski

#### MIĘDZYKRAJOWI CZŁONKOWIE

Dr., Dr. h.c. mult. Eckart Hien, Univ.-Prof. Dr. Clemens Jabloner,  
Prof. JUDr. Jan Filip, Sędzia Olof Olsson, Prof. dr Georges Ravarani,  
Prof. dr hab. Virgilijus Valančius

\*

redaktor tematyczny dr Anna Chmielarz-Grochal  
redaktor językowy mgr Justyna Woldańska  
redaktor statystyczny dr Michał Szwast  
tłumaczenie: ILSP Sp. z o.o., Gdańsk

#### ADRES REDAKCJI

Naczelny Sąd Administracyjny  
00–011 Warszawa, ul. G.P. Boduena 3/5  
tel. 22 551–67–25, e-mail: [msawicka@nsa.gov.pl](mailto:msawicka@nsa.gov.pl); [www.nsa.gov.pl/zeszyty-naukowe.php](http://www.nsa.gov.pl/zeszyty-naukowe.php)

© Copyright by Naczelny Sąd Administracyjny  
Warszawa 2025

ISSN 1734–803X  
e-ISSN 3071–8619

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa.

\*

**Na zlecenie Naczelnego Sądu Administracyjnego**



Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.  
01–208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

Dyrektor Działu Publikacji Periodycznych: Klaudia Szawłowska  
[klaudia.szawłowska@wolterskluwer.com](mailto:klaudia.szawłowska@wolterskluwer.com)

Skład i łamanie: A.P. GRAF Paweł Sieńko, Warszawa  
Druk ukończono w grudniu 2025 roku. Nakład 300 egz.

# SPIS TREŚCI

Table of contents .....	7
-------------------------	---

## MATERIAŁY Z KONFERENCJI:

„75 LAT EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA –  
DOŚWIADCZENIA SĘDZIÓW SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH”  
ZAMEK KRÓLEWSKI, WARSZAWA, 2 PAŹDZIERNIKA 2025 R.

Wystąpienie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego Jacka Chlebno .....	11
Speech of the President of the Supreme Administrative Court Jacek Chlebny ( <i>translation</i> ) .....	15
List Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Karola Nawrockiego .....	19
Letter of the President of the Republic of Poland Karol Nawrocki ( <i>translation</i> ) .....	22
Speech of the President of the European Court of Human Rights Mattias Guyomar .....	26
Wystąpienie Prezesa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Mattiasa Guyomara ( <i>tłumaczenie</i> ) .....	34
Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka .....	44
Speech of the Commissioner for Human Rights Marcin Wiącek ( <i>translation</i> ) .....	46
Speech of the First Advocate General in the European Court of Justice Maciej Szpunar ....	48
Wystąpienie Pierwszego Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Macieja Szpunara ( <i>tłumaczenie</i> ) .....	51
Speech of the President of the Hellenic Council of State and the President of ACA-Europe Michail Pikramenos .....	54
Wystąpienie Prezesa Rady Stanu Grecji Prezesa ACA-Europe Michaila Pikramenosa ( <i>tłumaczenie</i> ) .....	59
Letter of the President of the European Court of Human Rights Mattias Guyomar .....	65
List Prezesa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Mattiasa Guyomara ( <i>tłumaczenie</i> ) .....	67
Letter of the President of the Hellenic Council of State Michail Pikramenos .....	69
List Prezesa Rady Stanu Grecji Michaila Pikramenosa ( <i>tłumaczenie</i> ) .....	70

## RAPORT / REPORT

Prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek ( <i>Uniwersytet Jagielloński w Krakowie / Jagiellonian University in Kraków</i> )	
Stosowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przez sądy administracyjne .....	71
Application of the European Convention on Human Rights by Administrative Courts ( <i>translation</i> ) .....	82

## STUDIA I ARTYKUŁY

Dr hab. Dorota Dąbek ( <i>profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Wydział Prawa i Administracji</i> )	
Dr hab. Piotr Pietrasz ( <i>profesor Uniwersytetu w Białymstoku, Wydział Prawa</i> )	
Zwolnienie z obowiązku e-Doręczeń z powodu istnienia przesłanek organizacyjnych – charakter prawny i zasady kontroli .....	93
Summary .....	108

*Mgr Marta Jarzębowska (uczestniczka Kolegium Doktorskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego)*

<b>Brak formalny podania w postępowaniu administracyjnym ogólnym i w postępowaniu podatkowym</b> .....	109
Summary .....	128

*Mgr Krzysztof Ważny (starszy asystent sędziego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym)*

<b>Niepodanie numeru PESEL w skardze do sądu administracyjnego jako brak formalny skargi i jego skutki w świetle konstytucyjnego prawa do sądu i wartości konstytucyjnych</b> .....	129
Summary .....	154

\*\*\*

<b>Sędzia NSA w stanie spoczynku Antoni Włodzimierz Ryms (1945–2025)</b> Pożegnanie ( <i>Jacek Chlebny</i> )Summary .....	155
--	-----

## ORZECZNICTWO

<b>I. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej</b> (wybór i opracowanie: <i>prof. Andrzej Wróbel, dr Piotr Wróbel</i> ) Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii – Artykuły 20 i 21 TFUE – Artykuły 7 i 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Obywatele Unii tej samej płci, którzy zawarli związek małżeński w trakcie korzystania z tego prawa – Obowiązek uznania małżeństwa przez państwo członkowskie pochodzenia i transkrypcji aktu małżeństwa do rejestru stanu cywilnego – Uregulowania krajowe niezezwalające na takie uznanie i taką transkrypcję ze względu na to, że małżeństwo osób tej samej płci nie jest dozwolone Wyrok TS (Wielka Izba) z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie C-713/23 <i>Jakub Cupriak-Trojan, Mateusz Trojan przeciwko Wojewodzie Mazowieckiemu</i> , ECLI:EU:C:2025:917 .....	159
<b>II. Europejski Trybunał Praw Człowieka</b> (wybór i opracowanie: <i>Adrianna Szypszak</i> ) Artykuł 1 Protokołu nr 1 do Konwencji – Prawo do poszanowania mienia – Odrzucenie jako przedawnionych niektórych roszczeń odszkodowawczych wnioskodawców w związku z unieważnieniem ich tytułu własności do budynku wybudowanego na obszarze chronionym po uzyskaniu wszystkich odpowiednich pozwoleń – Pozbawienie skarżących realnej możliwości skutecznego przedstawienia swojej sprawy w wyniku sposobu rozpatrywania spornych roszczeń przez sądy krajowe – Brak właściwej równowagi Wyrok ETPC (Sekcja II) z dnia 4 lutego 2025 r. w sprawie <i>Skučai przeciwko Litwie</i> (skarga nr 60969/21) .....	179
<b>III. Sąd Najwyższy</b> (wybór i opracowanie: <i>sędzia NSA Marian Wolanin</i> ) 1. Postanowienie SN z dnia 30 lipca 2025 r. (sygn. akt I CSK 403/25) [dot. stanu prawnego miarodajnego dla rozgraniczenia gruntów (art. 153 k.c.) i środków dowodowych, na podstawie których następuje odtworzenie przebiegu granicy] .....	185
2. Wyrok SN z dnia 12 sierpnia 2025 r. (sygn. akt II CSKP 215/24) [dot. braku kompetencji do merytorycznej kontroli ostatecznej decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym] .....	186
<b>IV. Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne</b> (wybór: sędziowie NSA: <i>Małgorzata Korycińska, Jan Rudowski, Jerzy Siegięń</i> ; opracowanie: <i>dr hab. Marcin Wiącek prof. UW</i> ) A. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 1. Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 8 września 2025 r. (sygn. akt II OPS 2/25) [dot. wszczęcia postępowania w trybie nadzoru budowlanego] .....	189
2. Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 13 października 2025 r. (sygn. akt II FPS 3/25) [dot. przesłanek wznowienia postępowania podatkowego] .....	196

---

B. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych		
1. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 grudnia 2024 r. (sygn. akt II SA/OI 719/24) [dot. zgłoszenia budowy tarasu przydomowego] .....	205	
2. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 maja 2025 r. (sygn. akt II SA/GI 3/25) [dot. jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości] .....	207	
V. <b>Glosy</b>		
<i>Mgr Kacper Kanka (doradca podatkowy)</i>		
<b>Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 2024 r.</b> (sygn. akt II FSK 595/24) [dot. wykładni definicji legalnych określających zakres ulg podatkowych] .....		212
Summary .....		226
KRONIKA		
<b>Kalendarium sądownictwa administracyjnego (wrzesień–październik 2025 r.)</b> (opracowanie: <i>Maria Poszwińska, Marta Szustkiewicz, Małgorzata Szyszkowska</i> ) .....		227
BIBLIOGRAFIA		
<b>Publikacje z zakresu postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego</b> (wrzesień–październik 2025 r.) (opracowała <i>Marta Jaszczukowa</i> ) .....		239



# TABLE OF CONTENTS

MATERIALS FROM THE CONFERENCE:  
“75 YEARS OF THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS –  
EXPERIENCES OF ADMINISTRATIVE COURT JUDGES”  
THE ROYAL CASTLE, WARSZAWA, 2 OCTOBER 2025

<b>Wystąpienie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego Jacka Chlebno</b> .....	11
Speech of the President of the Supreme Administrative Court Jacek Chlebny ( <i>translation</i> ) .....	15
<b>List Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Karola Nawrockiego</b> .....	19
Letter of the President of the Republic of Poland Karol Nawrocki ( <i>translation</i> ) .....	22
<b>Speech of the President of the European Court of Human Rights Mattias Guyomar</b> .....	26
Wystąpienie Prezesa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Mattiasa Guyomara ( <i>tłumaczenie</i> ) .....	34
<b>Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka</b> .....	44
Speech of the Commissioner for Human Rights Marcin Wiącek ( <i>translation</i> ) .....	46
<b>Speech of the First Advocate General in the European Court of Justice Maciej Szpunar</b> ....	48
Wystąpienie Pierwszego Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Macieja Szpunara ( <i>tłumaczenie</i> ) .....	51
<b>Speech of the President of the Hellenic Council of State and the President of ACA-Europe Michail Pikramenos</b> .....	54
Wystąpienie Prezesa Rady Stanu Grecji, Prezesa ACA-Europe, Michaila Pikramenosa ( <i>tłumaczenie</i> ) .....	59
<b>Letter of the President of the European Court of Human Rights Mattias Guyomar</b> .....	65
List Prezesa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Mattiasa Guyomara ( <i>tłumaczenie</i> ) .....	67
<b>Letter of the President of the Hellenic Council of State Michail Pikramenos</b> .....	69
List Prezesa Rady Stanu Grecji Michaila Pikramenosa ( <i>tłumaczenie</i> ) .....	70

## RAPORT / REPORT

<i>Prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie / Jagiellonian University in Kraków)</i>	
<b>Stosowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przez sądy administracyjne</b> .....	71
Application of the European Convention on Human Rights by Administrative Courts ( <i>translation</i> ) .....	82

## STUDIES AND PAPERS

<i>Dr hab. Dorota Dąbek (professor at the Jagiellonian University in Kraków, Faculty of Law and Administration)</i>	
<i>Dr hab. Piotr Pietrasz (professor at the University of Białystok, Faculty of Law)</i>	
<b>Waiver of the e-Service obligation due to organisational conditions – legal nature and rules of control</b> .....	93
Summary .....	108

*Mgr Marta Jarzębowska (participant of the Doctoral College at the Faculty of Law and Administration, University of Łódź)*

<b>Formal defects in applications in general administrative proceedings and tax proceedings</b> .....	109
Summary .....	128

*Mgr Krzysztof Ważny (senior assistant judge at the Supreme Administrative Court)*

<b>Failure to provide the Personal ID number in the Universal Electronic System for Registration of the Population in a complaint to an administrative court as a formal defect in the complaint and its effects in the light of the constitutional right to court and constitutional values</b> .....	129
Summary .....	154

\*\*\*

<b>Antoni Włodzimierz Ryms, Judge of the Supreme Administrative Court (Retd.) (1945–2025)</b> In memoriam ( <i>Jacek Chlebny</i> ) .....	155
---	-----

#### CASE-LAW

<b>I. The Court of Justice of the European Union</b> (selected and compiled by: <i>prof. Andrzej Wróbel, dr Piotr Wróbel</i> ) Reference for a preliminary ruling – Citizenship of the Union – Articles 20 and 21 TFEU – Articles 7 and 21 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union – Right to move and reside freely within the territory of the Member States – Union citizens of the same sex who have entered into a marriage in the exercise of that right – Obligation on the part of the Member State of origin to recognise and transcribe the marriage certificate in the civil register – National legislation which does not permit such recognition or transcription on the ground that same-sex marriage is not allowed Judgment of the Court (Grand Chamber) of 25 November 2025 in case C-713/23, <i>Jakub Cupriak-Trojan, Mateusz Trojan v Wojewoda Mazowiecki</i> , ECLI:EU:C:2025:917 .....	159
<b>II. European Court of Human Rights</b> (selected and compiled by: <i>Adrianna Szypszak</i> ) Art 1 P1 – Peaceful enjoyment of possessions – Dismissal as time-barred of some of the applicants' compensation claims in relation to the annulment of their title to a house built in a protected area after obtaining all appropriate permits – Domestic courts' manner of adjudicating claims at issue deprived the applicants of a reasonable opportunity of presenting their case effectively – Fair balance not struck ECHR (Second Section) judgment of 4 February 2025 in the case of <i>Skučai v. Lithuania</i> (Application no. 60969/21) .....	179
<b>III. Supreme Court</b> (selected and compiled by: <i>judge of the Supreme Administrative Court Marian Wolanin</i> ) 1. Decision of the Supreme Court of 30 July 2025 (case file no. I CSK 403/25) [regarding the legal status satisfactory for land demarcation (Article 153 of the Civil Code) and evidence on the basis of which the course of the boundary is reconstructed] .....	185
2. Judgment of the Supreme Court of 12 August 2025 (case file no. II CSKP 215/24) [regarding the lack of competence to substantively review a final administrative decision in civil proceedings] .....	186
<b>IV. Supreme Administrative Court and regional administrative courts</b> (selected by judges of the Supreme Administrative Court: <i>Małgorzata Korycińska, Jan Rudowski, Jerzy Siegień</i> ; compiled by: <i>dr hab. Marcin Wiącek, professor at the University of Warsaw</i> ) A. Case-law of the Supreme Administrative Court 1. Resolution of a seven-judge panel of the Supreme Administrative Court of 8 September 2025 (Case no. II OPS 2/25) [regarding the initiation of proceedings under the construction inspection procedure] .....	189



2. Resolution of a seven-judge panel of the Supreme Administrative Court of 13 October 2025 (Case no. II FPS 3/25) [regarding the conditions for resuming tax proceedings] .....	196
<b>B. Case-law of regional administrative courts</b>	
1. Judgment of the Regional Administrative Court in Olsztyn of 5 December 2024 (Case no. II SA/Ol 719/24) [regarding the notification of construction of a backyard terrace] .....	205
2. Judgment of the Regional Administrative Court in Gliwice of 23 May 2025 (Case no. II SA/Gl 3/25) [regarding a one-off fee for an increase in the value of real property] .....	207
<b>V. Glosses</b>	
<i>Mgr Kacper Kanka (tax advisor)</i>	
<b>Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 20 August 2024 (Case no. II FSK 595/24) [regarding the interpretation of legal definitions specifying the scope of tax reliefs] .....</b>	
	212
Summary .....	226
<b>CHRONICLES</b>	
<b>Calendar of the administrative judiciary (September-October 2025)</b>	
(compiled by: <i>Maria Poszwińska, Marta Szustkiewicz, Małgorzata Szyszkowska</i> ) .....	227
<b>BIBLIOGRAPHY</b>	
<b>Publications on administrative and administrative court proceedings</b>	
(September-October 2025) (compiled by: <i>Marta Jaszczukowa</i> ) .....	239



**MATERIAŁY Z KONFERENCJI:  
„75 LAT EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA  
– DOŚWIADCZENIA SĘDZIÓW  
SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH”  
ZAMEK KRÓLEWSKI, WARSZAWA, 2 PAŹDZIERNIKA 2025 R.**

**Wystąpienie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego  
Jacka Chlebnego**

Dzień dobry Państwu,  
z ogromną radością witam na wspólnej konferencji sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz prezesów i przedstawicieli najwyższych sądów administracyjnych i rad stanu państw członkowskich Unii Europejskiej, zorganizowanej z okazji 75. rocznicy uchwalenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Witam przedstawiciela Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – Szefa Kancelarii Prezydenta, Pana Ministra Zbigniewa Boguckiego.

Naszymi dostojnymi gośćmi z Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, których witam serdecznie, są:

– Prezes Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – Pan Mattias Guyomar, sędzia powołany z ramienia Francji,

– Wiceprezes Trybunału – Pani Ivana Jelić, powołana z ramienia Czarnogóry, a także sędziowie ETPC: Pani Kateřina Šimáčková, wybrana z ramienia Czech, Pani Jolien Schukking, wybrana z ramienia Holandii, Pani Anja Seibert-Fohr, wybrana z ramienia Niemiec, Pan Peeter Roosma, wybrany z ramienia Estonii, Pan Mykola Gnatovskyy, wybrany z ramienia Ukrainy, Pan Gediminas Sagatys, wybrany z ramienia Litwy, Pan Artūrs Kučs, wybrany z ramienia Łotwy, Pani Anna Adamska-Gallant, wybrana z ramienia Polski, Pani Vasilka Sancin, wybrana z ramienia Słowenii, oraz Kanclerz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Pani Marialena Tsirli.

Witam również Rzecznika Praw Obywatelskich Pana Marcina Wiącka, a także Pierwszego Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Pana Macieja Szpunara oraz sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w latach 2012–2024 Pana Krzysztofa Wojtyczka.

Witam z ogromną radością Prezesa Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (ACA-Europe) i Prezesa Rady Stanu Grecji Pana Michalisa Pikramenosa oraz Sekretarza Generalnego ACA-Europe, członka Rady Stanu Belgii Pana Geerta Debersaques.

Miło mi jest powitać wszystkich przybyłych Prezesów i przedstawicieli Najwyższych Sądów Administracyjnych i Rad Stanu państw członkowskich UE. Obecni

są z nami: z Austrii – Wiceprezes Najwyższego Sądu Administracyjnego Pani Bettina Maurer-Kober, z Czech – Prezes Najwyższego Sądu Administracyjnego Pan Karel Šimka, z Estonii – Prezes Sądu Najwyższego Pan Villu Kõve, z Niemiec – Prezes Federalnego Sądu Administracyjnego Pan Andreas Korbmacher, z Węgier – Przewodniczący Senatu w Izbie Administracyjnej Kurii Pan Gábor Remes, z Litwy – Prezes Najwyższego Sądu Administracyjnego Pani Skirgailė Žalimienė, z Łotwy – Prezes Sądu Najwyższego Pan Aigars Strupišs, ze Słowacji – Prezes Najwyższego Sądu Administracyjnego Pan Pavol Naď, ze Słowenii – Prezes Sądu Najwyższego Pan Miodrag Đorđević, z Ukrainy – sędzia Administracyjnego Sądu Kasacyjnego przy Sądzie Najwyższym Pani Olesia Radyshevska.

Witam serdecznie Wiceprezesa NSA Prezesa Izby Finansowej Pana Jana Rudowskiego, wszystkich obecnych sędziów NSA, Prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Szefa Kancelarii Prezesa NSA Pana Hieronima Kulczyckiego.

Szanowni Państwo,

bardzo się cieszę, że mogę Państwa powitać na Zamku Królewskim w Warszawie.

Jest to miejsce wyjątkowe dla Polaków. To tutaj – 3 maja 1791 r. – Sejm Wielki Rzeczypospolitej Obojga Narodów Polski i Litwy uchwalił pierwszą w Europie, a drugą na świecie konstytucję – Konstytucję 3 maja.

Zamek Królewski w Warszawie jest również ważnym miejscem dla sądownictwa administracyjnego. Właśnie tutaj trzy lata temu świętowaliśmy – w obecności Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawicieli najwyższych konstytucyjnych organów państwa, przedstawicieli Trybunału Sprawiedliwości UE oraz najwyższych europejskich sądów administracyjnych – jubileusz 100-lecia utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego – pierwszego sądu administracyjnego w odrodzonej w 1918 r. niepodległej Polsce.

Wielu z naszych dzisiejszych gości było także wtedy z nami. Zawsze pamiętamy o Waszej obecności.

Szanowni Państwo,

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności od 75 lat kształtuje podstawowe standardy ochrony praw człowieka w Europie. Dzięki Konwencji państwa członkowskie Rady Europy poszerzyły ochronę praw swoich obywateli, umocniły demokrację i rządy prawa.

Zmiany polityczne, które dokonały się w naszej części Europy po 1989 r., umożliwiły Polsce i krajom naszego regionu przystąpienie do Konwencji. Polska podpisała Europejską Konwencję Praw Człowieka w 1991 r. Jej ratyfikacja i wejście w życie nastąpiły dwa lata później.

Dzisiaj Konwencja stanowi część polskiego porządku prawnego. Jest stosowana bezpośrednio i ma pierwszeństwo przed ustawami. Tak wysoka pozycja Konwencji w krajowym systemie źródeł prawa sprawia, że jej postanowienia realnie wpływają na ochronę praw jednostki oraz praktykę orzeczniczą sądów administracyjnych.

Naczelnny Sąd Administracyjny i 16 wojewódzkich sądów administracyjnych stanowią odrębną od sądownictwa powszechnego i Sądu Najwyższego część władzy sądowniczej.

Sprawując wymiar sprawiedliwości, polskie sądy administracyjne mają obowiązek badać zgodność działania administracji z prawem, a zatem także z postanowieniami Konwencji. Jestem przekonany, że nasza konferencja będzie znakomitą okazją do podzielenia się doświadczeniami związanymi ze stosowaniem Konwencji jako wzorca kontroli legalności działań administracji publicznej.

Uwzględniając dorobek orzecniczy Trybunału w Strasburgu, sędziowie sądów administracyjnych mogą zapewnić jednolity, minimalny standard ochrony praw podstawowych jednostki w państwach członkowskich Rady Europy. W indywidualnej sprawie kontrolowana decyzja administracyjna, nawet jeżeli spełnia wymogi prawa krajowego, może zostać uchylona w przypadku naruszenia Konwencji. Dla zapewnienia standardu konwencyjnego często jednak nieodzowna jest interwencja ustawodawcy. Ma to miejsce zwłaszcza w sytuacji wydania przez ETPC wyroku pilotażowego stwierdzającego systemowe naruszenia praw człowieka. Przykładem jest tu chociażby wydany 23 listopada 2023 r. wyrok pilotażowy w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*.

Szanowni Państwo,

z perspektywy sędziego krajowego istotna jest odpowiedź na pytanie, gdzie są granice twórczej wykładni Konwencji oraz jakie znaczenie mają jej postanowienia dla tożsamości konstytucyjnej państwa.

Sędziowie dostrzegają odważną reakcję Trybunału w Strasburgu na zmieniające się realia społeczne. Wymuszają one niejednokrotnie redefinicję pojęć konwencyjnych, np. pojęcia życia rodzinnego albo życia prywatnego. Najważniejsze wydaje się jednak zachowanie w tej kwestii równowagi, czemu sprzyjać powinien dialog sędziów europejskich i krajowych oraz szacunek dla tradycji konstytucyjnych państw członkowskich Rady Europy. Dialog i współpraca pomiędzy sędziami powinny zawsze opierać się na wzajemnym zaufaniu, otwartości oraz odbywać się w poczuciu wspólnej odpowiedzialności za ochronę praw podstawowych jednostki i dobra wspólnego obywateli.

Ważny jest dialog zarówno między sędziami Trybunału w Strasburgu a sędziami krajowymi, jak i między sędziami z różnych państw członkowskich Rady Europy. Ten ostatni odbywa się przede wszystkim w ramach prac Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (ACA-Europe). Cieszę się z obecności na naszej konferencji Prezesa ACA-Europe Prezesa Rady Stanu Grecji Michalisa Pikramenosa.

Szanowni Państwo,

kryzysy społeczne i polityczne ostatnich lat: kryzys migracyjny, przejawiający się także wojną hybrydową przeciwko państwom bałtyckim i Polsce, pandemia COVID-19, kryzys klimatyczny, a przede wszystkim wybuch wojny w Ukrainie na skutek agresji Rosji oraz ostatnie ataki hybrydowe na państwa NATO – przynoszą nowe wyzwania nie tylko dla sędziów ETPC, lecz także dla sędziów krajowych sądów administracyjnych.

W związku ze stosowaniem Konwencji rodzą się pytania o przesłanki i zasady równoważenia indywidualnych praw człowieka z takimi wartościami, jak

bezpieczeństwo państwa i ochrona porządku publicznego. Problem ten z pewnością ujawni się w trakcie dzisiejszej dyskusji.

Na poziomie politycznym wyrazem tych obaw było oświadczenie z 22 maja 2025 r. w formie listu otwartego skierowanego przez przywódców dziewięciu państw europejskich, w tym także Polski, do ETPC. List zawiera postulat „nowej interpretacji” Konwencji w sprawach azylu i migracji.

Chciałbym teraz zwrócić się bezpośrednio do naszych gości zagranicznych:

*Dear President Mattias Guyomar, dear Vice-President Ivana Jelić, distinguished Judges from the Court of Human Rights, dear President ACA-Europe Michalis Pikramenos, dear Presidents and Representatives of the highest administrative courts across Europe.*

*Our conference would not have been possible without the initiative of the former President of the ECtHR – Marko Bošnjak. It was his idea to hold our conference in Warsaw.*

*I wish to thank him for this proposal, although unfortunately he is not with us today.*

*Now I would like to thank President Mattias Guyomar and Vice-President Ivana Jelić and their team for their commitment to making the idea of a conference in Warsaw a reality.*

*Dear President ACA-Europe Michalis Pikramenos, Presidents and Representatives of the highest administrative jurisdictions across Europe, thank you for coming. I wish you all an enjoyable conference and an opportunity to get to know our capital city.*

*Enjoy your conference, enjoy your visit to Warsaw.*

Szanowni Państwo,

z okazji 75-lecia Konwencji i naszego wyjątkowego spotkania sędziowie NSA przygotowali publikację przedstawiającą nasze doświadczenia w stosowaniu standardów konwencyjnych i orzecznictwa Trybunału. Książka została dzisiaj wszystkim Państwu przekazana w materiałach konferencyjnych. Powstała monografia ujawniła nie tylko złożoność stosowania Konwencji, ale również jej atrakcyjność i aktualność.

Dziękuję sędziom NSA, autorom artykułów tworzących publikację. Wyrazy uznania i podziękowania kieruję do redaktora naukowego monografii obecnego na naszej konferencji – byłego sędziego ETPC Pana Profesora Krzysztofa Wojtyczka.

Dziękuję recenzentom książki – byłemu sędziemu ETPC Profesorowi Leszkowi Garlickiemu, który niestety nie mógł do nas przyjechać, oraz Panu Profesorowi Marcinowi Wiąckowi, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, który jest dzisiaj z nami.

Droży Państwo, życzę udanej konferencji!

**MATERIALS FROM THE CONFERENCE:  
“75 YEARS OF THE EUROPEAN CONVENTION  
ON HUMAN RIGHTS – EXPERIENCES OF  
ADMINISTRATIVE COURT JUDGES”  
THE ROYAL CASTLE, WARSZAWA, 2 OCTOBER 2025**

**Speech of the President of the Supreme Administrative  
Court Jacek Chlebny**

*(translation)*

Ladies and Gentlemen,

it is my great pleasure to welcome you at the joint Conference of the judges of the Supreme Administrative Court of Poland, the judges of the European Court of Human Rights, and presidents and representatives of the Supreme Administrative Jurisdictions and Councils of State of Member States of the European Union, organised to celebrate the 75<sup>th</sup> anniversary of the European Convention on Human Rights.

Allow me to welcome the representative of the President of the Republic of Poland, Chief of the Chancellery of the President, Minister Zbigniew Bogucki.

Our distinguished guests from the European Court of Human Rights, who I warmly welcome, are:

– the President of the European Court of Human Rights – Mattias Guyomar, elected in respect of France;

– the Vice-President of the Court – Ivana Jelić, elected in respect of Montenegro; as well as judges of the European Court of Human Rights: Kateřina Šimáčková, elected in respect of the Czech Republic; Jolien Schukking, elected in respect of the Netherlands; Anja Seibert-Fohr, elected in respect of Germany; Peeter Roosma, elected in respect of Estonia; Mykola Gnatovskyy, elected in respect of Ukraine; Gediminas Sagatys, elected in respect of Lithuania; Artūrs Kučs, elected in respect of Latvia; Anna Adamska-Gallant, elected in respect of Poland; Vasilka Sancin, elected in respect of Slovenia; and Marialena Tsirli, Registrar of the European Court of Human Rights.

I would also like to welcome Marcin Wiącek, Polish Commissioner for Human Rights, as well as Maciej Szpunar, First Advocate General of the Court of Justice of the European Union, and Krzysztof Wojtyczek, judge of the European Court of Human Rights from 2012 to 2024.

I am delighted to welcome the President of the Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (ACA-Europe), President of the Council of State of Greece Michalis Pikramenos, as well as the Secretary-General of ACA-Europe, member of the Council of State of Belgium Geert Debersaques.

I am pleased to welcome all the presidents and representatives of the Supreme Administrative Jurisdictions and Councils of State of EU Member States present with us here: from Austria, Vice-President of the Supreme Administrative Court Bettina Maurer-Kober; from the Czech Republic, President of the Supreme Administrative Court Karel Šimka; from Estonia, President of the Supreme Court Villu Kõve; from Germany, President of the Federal Administrative Court Andreas Korbmacher; from Hungary, President of the Senate in the Administrative Chamber of the Curia Gábor Remes; from Lithuania, President of the Supreme Administrative Court Skirgailė Žalimienė; from Latvia, President of the Supreme Court Aigars Strupiņš; from Slovakia, President of the Supreme Administrative Court Pavol Nad; from Slovenia, President of the Supreme Court Miodrag Đorđević; and from Ukraine, judge of the Administrative Court of Cassation within the Supreme Court Olesia Radshevska.

Further, I would like to extend a warm welcome to the Vice-President of the SAC of Poland, President of the Financial Chamber Jan Rudowski, as well as all the judges of the Polish Supreme Administrative Court and presidents of regional administrative courts present here with us, and finally, the Head of the Chancellery of the President of the Supreme Administrative Court Hieronim Kulczycki.

Ladies and Gentlemen,

it is an honour to receive you here in the Royal Castle in Warsaw, which is a special place for Poles. It was here on 3 May 1791 that the Great Sejm of the Polish-Lithuanian Commonwealth came to adopt the Constitution of 3 May 1791, which was the first Constitution in Europe and the second one in the world.

The Royal Castle in Warsaw is also an important place for administrative justice. Three years ago, this was the venue where we celebrated – in the presence of the President of the Republic of Poland, representatives of the highest constitutional authorities of the state, as well as representatives of the Court of Justice of the European Union and the highest European administrative courts – the 100<sup>th</sup> anniversary of the establishment of the Supreme Administrative Tribunal, the first administrative court in independent – reborn in 1918 – Poland.

Many of our today's guests were also with us then. We always remember your presence.

Ladies and Gentlemen,

the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms has shaped the basic standards for the protection of human rights in Europe for 75 years. Thanks to the Convention, member states of the Council of Europe have extended the protection of their citizens' rights, strengthened democracy and the rule of law.

The political changes that have taken place in our part of Europe after 1989 made it possible for Poland and the countries of our region to accede to the Convention. Poland signed the European Convention on Human Rights in 1991. Its ratification and entry into force followed two years later.



Today, the Convention is part of the Polish legal system. It is directly applicable and has precedence over statutes. Such a high position of the Convention in the domestic system of sources of law makes its provisions have a real impact on the protection of individuals' rights and the case-law of administrative courts.

The Supreme Administrative Court of Poland and the 16 regional administrative courts are part of the judiciary, separate from the ordinary courts and the Supreme Court.

In the administration of justice, Polish administrative courts are obliged to examine whether the actions taken by administrative authorities comply with the law, and therefore also with the provisions of the Convention. I am convinced that our conference will be an excellent opportunity to share experiences concerning the application of the Convention as a benchmark for review of the legality of public administration's actions.

Taking into account the case-law of the Strasbourg Court, judges of administrative courts can ensure a uniform, minimum standard of protection of the fundamental rights of the individual in the member states of the Council of Europe. In an individual case, even if the administrative decision under review meets the requirements of national law, it can be overturned if it violates the Convention. To ensure that the standard arising from the Convention is maintained, however, legislative intervention is often indispensable, particularly when the ECtHR issues a pilot judgment finding systemic human rights violations. This is exemplified by the pilot judgment in the case of *Wałęsa v. Poland* of 23 November 2023.

Ladies and Gentlemen,

from the perspective of a national judge, it is important to answer the question where the limits of creative interpretation of the Convention are and what relevance its provisions have for the constitutional identity of a state.

Judges recognise the bold response of the Strasbourg Court to the changing social conditions which often necessitate a redefinition of concepts found in the Convention, e.g., the notion of family life or private life. The most important thing, however, seems to be maintaining a balance in this matter, and the dialogue between European and national judges as well as respect for the constitutional traditions of the member states of the Council of Europe should contribute to this. Dialogue and cooperation between judges should always be based on mutual trust and openness; it should take place with a sense of shared responsibility for the protection of the fundamental rights of the individual and the common interests of citizens.

It is important for there to be a dialogue both between the judges of the Strasbourg Court and national judges as well as between judges from the different member states of the Council of Europe. The latter takes place primarily through the Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (ACA-Europe). I am pleased to have the President of ACA-Europe, President of the Council of State of Greece Michalis Pikramenos, present at our conference.

Ladies and Gentlemen,

the social and political crises of the past few years – the migration crisis, also manifested by the hybrid war against the Baltic states and Poland, the COVID-19 pandemic, the climate crisis and, above all, the outbreak of the war in Ukraine as a result of Russia's aggression and the recent hybrid attacks on NATO countries – bring new challenges not only for the judges of the ECtHR but also for judges of national administrative courts.

The application of the Convention raises questions about the reasons and rules for balancing individual human rights with such values as national security and law enforcement. This problem will certainly come to the fore during today's discussion.

At the political level, these concerns were expressed in the open letter of 22 May 2025, addressed by the leaders of nine European countries, including Poland, to the ECtHR. The letter called for a 'new interpretation' of the Convention with regard to the subject of asylum and migration.

Now I would like to address our foreign guests directly:

*Dear President Mattias Guyomar, dear Vice-President Ivana Jelić, distinguished Judges from the Court of Human Rights, dear President ACA-Europe Michalis Pikramenos, dear presidents and representatives of the highest administrative courts across Europe,*

*our conference would not have been possible without the initiative of the former President of the ECtHR – Marko Bošnjak. It was his idea to hold our conference in Warsaw.*

*I wish to thank him for this proposal, although unfortunately he is not with us today.*

*Now, I would like to thank President Mattias Guyomar and Vice-President Ivana Jelić and their team for their commitment to making the idea of a conference in Warsaw a reality.*

*Dear President ACA-Europe Michalis Pikramenos, presidents and representatives of the highest administrative jurisdictions across Europe, thank you for coming. I wish you all an enjoyable conference and an opportunity to get to know our capital city.*

*Enjoy your conference, enjoy your visit to Warsaw.*

Ladies and Gentlemen,

to celebrate the 75<sup>th</sup> anniversary of the Convention and our special meeting, the judges of the Supreme Administrative Court have prepared a publication outlining our experiences in applying the Convention standards and the Court's case-law. The book has been given to you all today as part of our conference materials. The monograph reveals not only the complexity of the application of the Convention, but also its appeal and topicality.

I would like to thank the judges of the Supreme Administrative Court who wrote the papers included in the publication. I highly appreciate and would like to thank the scientific editor of the monograph, who is present at our conference, former judge of the European Court of Human Rights Professor Krzysztof Wojtyczek.

I would also like to thank the reviewers – former judge of the European Court of Human Rights Professor Leszek Garlicki, who unfortunately could not join the conference, and Professor Marcin Wiącek, Commissioner for Human Rights, who is with us today.

I wish you all a successful conference!

## List Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Karola Nawrockiego



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Karol Nawrocki

Warszawa, 2 października 2025 roku

Organizatorzy i Uczestnicy konferencji  
„75 lat Europejskiej Konwencji Praw Człowieka –  
doświadczenia sędziów sądów administracyjnych”  
na Zamku Królewskim w Warszawie

Szanowni Państwo,

dzisiejsza konferencja przypomina nam o jednym z najważniejszych momentów w historii ochrony praw człowieka. Siedemdziesiąt pięć lat temu, 4 listopada 1950 roku, w Rzymie podpisano Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Stało się to zaledwie dwa lata po uchwaleniu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, do której Konwencja odwołuje się w swojej preambule.

Sygnatariusze Konwencji, pomni dramatycznych doświadczeń II wojny światowej, mieli pełną świadomość, że ochrona praw i wolności człowieka stanowi fundament pokoju i sprawiedliwości. W preambule wyrazili głęboką wiarę w te wartości, uznając je za warunek trwałości pokoju w Europie i na świecie.

Warto o tym pamiętać szczególnie dzisiaj – w czasach, gdy niektóre państwa rażąco naruszają zasady prawa międzynarodowego i odrzucają fundamenty ochrony praw człowieka. Wystąpienie Federacji Rosyjskiej z Rady Europy i wypowiedzenie Konwencji w 2022 roku jest dramatycznym przykładem konsekwencji odrzucenia tych wartości.

Szczególnie wymowne jest to, że w dniu, w którym świętujemy rocznicę podpisania Europejskiej Konwencji, w Polsce doświadczamy sytuacji, która – zamiast wzmacniać praworządność – prowadzi nasz kraj ku niebezpiecznemu chaosowi. Mam na myśli usilne bezprawne próby podważania legalności powołań sędziowskich dokonanych na podstawie obowiązującej ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa – ustawy przyjętej w pełnym procesie legislacyjnym, podpisanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej i zgodnej z Konstytucją. Nie ma i nie będzie na to mojej zgody jako Prezydenta, tym bardziej że jasno i konsekwentnie prezentowałem swoje stanowisko w tej sprawie zanim Naród powierzył mi najwyższy urząd w państwie polskim, a skoro tak – to w istocie suweren w swej większości przesądził jednoznacznie i definitywnie, że nie zgadza się na chaos powodowany tym bezprawiem, gdzie jeden sędzia nie uznaje innego.

Kwestionowanie statusu sędziów powołanych przez Prezydenta RP w tej procedurze to brutalny atak na konstytucyjną zasadę ich nieusuwalności, a w konsekwencji świadome godzenie w niezawisłość sędziów oraz niezależność sądów, które stanowią gwarancję przestrzegania praw człowieka i zabezpieczenie podstawowych wolności. To także próba kwestionowania zwierzchniej roli Narodu, który powierza każdemu kolejnemu Prezydentowi wyłączną prerogatywę

powoływania sędziów. To z mocy Konstytucji i z woli obywateli, wyrażonej w wolnych, powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach Prezydent Rzeczypospolitej ma w tej sprawie słowo ostatnie. Dlatego swego rodzaju segregacja sędziów na różne kategorie, w tym odmawianie wielu w ogóle statusu sędziego, przywodzi na myśl najgorsze skojarzenia i w związku z tym tego rodzaju działania można określić mianem terroru bezprawia wprowadzanego pod hasłem przywracania praworządności. Terroru, który w rzeczywistości prowadzi do destrukcji i bezmiaru niesprawiedliwości. Dziś dotyka on części sędziów Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, ale jutro będzie dotyczył sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego – z czego próbą już mieliśmy do czynienia, później kolejnych instancji sądów powszechnych i administracyjnych, a na koniec także wszystkich tych sędziów, którzy zostali powołani w poprzedniej procedurze, ale orzekali z sędziami wyłonionymi zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami. To prosta droga do paraliżu całego wymiaru sprawiedliwości i w konsekwencji prawdziwego braku praworządności, a wiemy doskonale, że nie ma praw człowieka bez praworządności.

Konstytucyjne podstawy statusu sędziów zostały potwierdzone w niedawnej uchwale Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego, będącej reakcją na nielegalne wezwanie Prokuratora Generalnego, próbującego niezgodnie z prawem doprowadzić do zaprzestania orzekania przez 38 sędziów powołanych zgodnie z Konstytucją RP i ustawami. W uchwale tej Naczelny Sąd Administracyjny jasno wskazał, że tryb powołania nie może być podstawą automatycznego kwestionowania bezstronności i niezależności sędziego, a właściwą przesłanką wyłączenia z orzekania pozostaje indywidualna ocena sędziego w konkretnej sprawie. Uchwała Kolegium NSA to ważny głos potwierdzający konstytucyjną zasadę niepodważalności statusu sędziów powołanych przez Prezydenta RP. To próba stabilizacji systemu rozchwianego przez część środowisk sędziowskich działających z pobudek politycznych oraz przedstawicieli obecnej większości parlamentarnej.

Spółeczeństwo polskie ma prawo oczekiwać, że sądy – w tym sądy administracyjne – będą działać sprawnie, rozstrzygać sprawy obywateli, wspierać ich w dochodzeniu praw i rozwiązywaniu konfliktów. Obywatele mają prawo do pewności, że ich sprawy będą rozstrzygane przez sędziów niezawisłych, a więc nieulegających żadnym, podkreślam, żadnym wpływom czy naciskom. Konstytucja jednoznacznie stanowi, że powoływanie sędziów jest wyłączną prerogatywą Prezydenta RP. Jako Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej pozostanę strażnikiem tej zasady – strażnikiem niezależności sądów, niezawisłości sędziów i ich nieusuwalności.

Szanując międzynarodowe sądy i trybunały, musimy pamiętać, że szacunek ten powinien działać w obie strony. Jego prawdziwym przejawem jest poszanowanie właściwości i kompetencji każdego organu i niewychodzenie poza ramy traktatowe czy zakreślone konwencjami. Oznacza to, że ustroj sądownictwa w Polsce – zgodnie z Konstytucją – należy do wyłącznej kompetencji władz Rzeczypospolitej Polskiej.

Nasz model powoływania sędziów, zwłaszcza do najwyższych instancji oraz trybunałów, ma w sobie element szczególnie wart podkreślenia. W procedurze tej uczestniczy albo Krajowa Rada Sądownictwa – organ konstytucyjny, którego członkami są przedstawiciele wszystkich rodzajów władz: sądowniczej, ustawodawczej i wykonawczej, albo też, jak w przypadku obu Trybunałów, Sejm. Warto przy tym zauważyć, że udział różnych rodzajów władz w procesie powoływania sędziów nie jest w Europie niczym nadzwyczajnym. W Niemczech sędziów Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wybierają Bundestag i Bundesrat większością kwalifikowaną. We Francji w skład Rady Konstytucyjnej wchodzi osoby powoływane przez Prezydenta Republiki oraz przewodniczących obu izb parlamentu. W Hiszpanii parlament wybiera część członków tamtejszej Rady Sądownictwa, a we Włoszech sędziowie Trybunału Konstytucyjnego powoływani są zarówno przez Prezydenta, parlament, jak i środowisko sędziowskie.


Na tym tle polski model wyróżnia się szczególnym stopniem pluralizmu i różnorodności. W Krajowej Radzie Sądownictwa poza reprezentantami władz ustawodawczej i wykonawczej uczestniczą w istotnym zakresie także przedstawiciele środowiska sędziowskiego. Dzięki temu w sprawie kształtowania wymiaru sprawiedliwości głos mają wszystkie trzy rodzaje władzy – i to w sposób zrównoważony. To rozwiązanie zapewnia szeroką legitymację całego procesu, czyniąc go bardziej inkluzywnym i odpornym na dominację jednego tylko rodzaju władzy. Mając powyższe na uwadze, mogę obiektywnie i stanowczo stwierdzić, że wiele krajów, z których pochodzą ci sędziowie europejskich trybunałów, którzy w sposób bezpodstawny ingerują swoimi orzeczeniami w kształt polskiego ustroju sądownictwa, mogłoby się uczyć i czerpać wzorce z obecnie obowiązujących w Polsce reguł i procedur powoływania sędziów.

Dlatego obecnie konieczne jest przerwanie tego motywowanego politycznie, niemającego nic wspólnego z racjami prawnymi chaosu w polskim wymiarze sprawiedliwości – chaosu, który osłabia państwo i uderza w obywateli. Nie można pozwolić, aby ten instytucjonalny bezład trwał w nieskończoność, ponieważ prowadzi to do co najmniej częściowego paraliżu obrotu prawnego i dalszego osłabiania zaufania społecznego do sądów i państwa w ogóle. Rolą Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest przecięcie tego stanu rzeczy – w trosce o dobro całego państwa i ogółu jego obywateli. To zadanie trudne, wymagające przywrócenia pełnego ładu konstytucyjnego poprzez wskazanie drogi wyjścia z obecnego kryzysu ustrojowego. Ale jest to zadanie bezwzględnie konieczne – bo tylko w ten sposób można odbudować zaufanie do wymiaru sprawiedliwości i zapewnić obywatelom pewność prawa oraz, co z tym związane, zabezpieczyć ich prawa i wolności. Dlatego w najbliższych tygodniach powołam Radę ds. Naprawy Ustroju Państwa.

Ta odpowiedzialność ma w Polsce szczególny wymiar. Nasza historia pokazuje bowiem, że nawet w najtrudniejszych czasach naród polski potrafił zachować wierność ideałom wolności i sprawiedliwości. To dziedzictwo powinno inspirować także dzisiaj – w chwilach, gdy wymiar sprawiedliwości wymaga obrony i przywrócenia pełnej równowagi.

Jako historyk specjalizujący się w dziejach heroicznego oporu Polaków wobec dwóch totalitaryzmów – ale też po prostu jako obywatel mojego kraju – z prawdziwą dumą i satysfakcją myślę o wielkim sukcesie Polski, jakim było pokojowe obalenie komunistycznej dyktatury oraz powrót do grona wolnych państw i narodów Europy. Po wymuszonej przerwie w latach 1939–1989 Polska znów, jak przez stulecia, uczestniczy w kształtowaniu europejskiej myśli prawnej. Znaczący udział ma w tym rodzima jurysprudencja oraz stojące na wysokim poziomie merytorycznym orzecznictwo polskich sądów, a szczególnie wyróżniających się pod tym względem sądów administracyjnych. Jestem przekonany, że przezwyciężenie trudności, o których nie mogłem tu nie wspomnieć, jedynie powiększy pulę doświadczeń i przemyśleń, z których w przyszłości będą mogli czerpać teoretycy i praktycy prawa w Polsce i za granicą.

Dziękując przedstawicielom Naczelnego Sądu Administracyjnego za organizację dzisiejszego uroczystego spotkania, wyrażam nadzieję i oczekiwanie, że wątek ten znajdzie odpowiednie rozwinięcie podczas obrad konferencji.

2 października,  


# Letter of the President of the Republic of Poland Karol Nawrocki

*(translation)*



PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND  
Karol Nawrocki

Warsaw, 2 October 2025

The organisers and participants of the conference titled “75 years of the European Convention on Human Rights – experiences of judges of administrative courts” at the Royal Castle in Warsaw

Ladies and Gentlemen,

today’s conference reminds us of one of the most important moments in the history of protection of human rights. Seventy-five years ago, on 4 November 1950, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms was signed in Rome. This was only two years after the UN General Assembly had adopted the Universal Declaration of Human Rights, to which the Convention refers in its preamble.

The signatories of the Convention, mindful of the dramatic experiences of World War II, were fully aware that the protection of human rights and freedoms was the foundation for peace and justice. In the preamble, they expressed their deep belief in these values, recognising them as a condition for a sustainable peace in Europe and across the world.

It is worth remembering this especially today, at a time when some states are flagrantly violating the principles of international law and rejecting the foundations of human rights protection. The Russian Federation’s withdrawal from the Council of Europe and its denunciation of the Convention in 2022 serves as a striking example of the consequences carried by the rejection of these values.

It is particularly telling that on the anniversary of the signing of the Convention, the situation in which Poland finds itself, instead of strengthening the rule of law, leads towards dangerous chaos. I am referring to the insistent unlawful attempts to

undermine the legality of judicial appointments under the currently applicable Act on the National Council of the Judiciary, one which was adopted as a result of a full legislative process, signed by the President of the Republic of Poland, in compliance with the Constitution. I do not, and will not, consent to this as President, all the more so because I had clearly and consistently presented my position on this matter prior to being entrusted by the Nation with the highest office of the Polish state; the people exercising their sovereign power have in fact decided in their majority, unequivocally and definitively, that they do not consent to the chaos caused by this lawlessness where one judge does not recognise another.

Questioning the status of judges appointed by the President of the Republic of Poland under this procedure is a brutal attack on the constitutional principle of irremovability and, consequently, a deliberate attack on the independence of judges and the autonomy of the judiciary, both of which guarantee respect for human rights and the protection of fundamental freedoms. It is also an attempt at questioning the sovereign power of the People who entrust each successive President with the exclusive prerogative of appointing judges. It is by the virtue of the Constitution and by the will of the people which is expressed in free, universal, equal and direct elections, that the President of the Republic of Poland has the final word in this matter. This is why segregating judges, in a way, into different categories and entirely denying the status of a judge to many brings to mind the worst connotations; such actions can be described as terror of lawlessness masquerading as restoration of the rule of law, and this terror actually leads to destruction and immense injustice. Today, it affects some of the judges of the Supreme Court and the Constitutional Court, but tomorrow it will affect the judges of the Supreme Administrative Court, of which we have seen an attempt, and then judges of subsequent instances of common and administrative courts, and finally all those judges who were appointed under the previous procedure but who have ruled with judges appointed under the current rules, too. This is a path that leads straight to paralysing the entire justice system and truly eradicating the rule of law; we know full well that there are no human rights without the rule of law.

The constitutional basis for the status of judges was confirmed in a recent resolution by the Board of the Supreme Administrative Court in response to an illegal summons by the Public Prosecutor General who attempted to unlawfully force 38 judges appointed in accordance with the Polish Constitution and Polish laws to cease and desist from ruling. Therein, the Supreme Administrative Court made it clear that the mode of a judge's appointment cannot be the basis for automatically questioning their impartiality and autonomy, and that the proper rationale for being excluded from ruling lies in the individual assessment of a judge in a particular case. The resolution of the Board is an important voice confirming the constitutionally unquestionable status of judges appointed by the President of the Republic of Poland. It is an attempt at stabilising a system unbalanced by a section of the judiciary which is acting for political motives and by representatives of the current parliamentary majority.

Polish society has the right to expect that courts, including administrative courts, will act efficiently, adjudicate the people's cases and support people in asserting their rights and resolving conflicts. Citizens have the right to be confident that their cases will be decided by judges who are independent and therefore not subject to any – let me stress – any influence or pressure. The Constitution clearly states that the appointment of judges is the exclusive prerogative of the President of the Republic of Poland. As President of the Republic of Poland, I will remain the guardian of this principle, the guardian of the autonomy of courts, of the independence of judges, and of their irremovability.

Respecting international courts and tribunals, we must remember that this respect should work both ways. Its true manifestation is respecting the jurisdiction and competence of each body and not going beyond the bounds of a treaty or convention. This means that the organisation of the judiciary in Poland, in accordance with the Constitution, falls within the exclusive competence of Polish authorities.

Our model for the appointment of judges, especially to the highest courts, has an element which is particularly worth highlighting. The procedure involves either the National Council of the Judiciary, a constitutional body consisting of representatives of all types of authorities – the judicial, the legislative and the executive branch of government – or, as in the case of the Tribunal of State and Constitutional Court, the Sejm. Here, it is worth noting that the involvement of different types of authorities in the judicial appointment process is not unusual in Europe. In Germany, judges of the Federal Constitutional Court are elected by the Bundestag and the Bundesrat in a qualified majority vote. In France, the Constitutional Council consists of persons appointed by the President of the Republic and the Presidents of the two houses of Parliament. In Spain, the Parliament elects some of the members of the Judicial Council; in Italy, judges of the Constitutional Court are appointed by the President, the Parliament and the judiciary.

Against this background, the Polish model stands out for its particular degree of pluralism and diversity.

In addition to representatives of the legislative and executive branches of government, the National Council of the Judiciary also includes representatives of the judicial branch to a significant extent. This ensures that all three branches of government have a say in shaping justice in a balanced way. This solution makes the whole process broadly legitimate, more inclusive, and resistant to the domination of just one branch of government. With the aforesaid in mind, I can objectively and decisively say that there are many countries that could learn from the rules and procedures currently applicable in Poland with regard to the appointment of judges – countries from which come those judges of the European courts who unjustifiably interfere with the shape of the Polish judicial system through their rulings.



That is why it is now necessary to stop this politically motivated and legally completely unmotivated chaos in the Polish justice system that weakens the state and hurts citizens. The institutional disorder cannot continue indefinitely; it leads to at least a partial paralysis of conduct of legal transactions and further undermines public confidence in the courts and the state in general. The role of the President of the Republic of Poland is to resolve this state of affairs for the sake of the best interests of the state and its citizens as a whole. This is a difficult task, requiring the restoration of the full constitutional order by showing a way out of the current systemic crisis. But it is an absolutely necessary task, as it is the only way we can rebuild confidence in the justice system and provide people with legal certainty and, by extension, secure their rights and freedoms. Therefore, I will be setting up a Council for the Repair of the State Government System in the weeks to come.

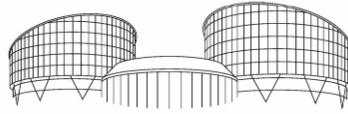
This responsibility has a special aspect in Poland. Our history shows that even in the most difficult times, the Polish people have been able to remain faithful to the ideals of freedom and justice. This legacy should continue to inspire today, at a time when justice needs to be defended and fully restored.

As a historian specialising in the period of the heroic resistance of Poles to two totalitarian regimes, but also simply as a citizen of my country, it is with real pride and satisfaction that I think of Poland's great success in its peaceful overthrow of the communist dictatorship and return to the ranks of free states and nations of Europe. After an imposed hiatus from 1939 to 1989, Poland once more participates in shaping European jurisprudence, as it has done for centuries. Our domestic jurisprudence and high-level case-law of Polish courts – particularly administrative courts, outstanding in this regard – significantly contributed to this. I am convinced that overcoming those difficulties which I could not fail to mention today will only enrich the experiences and reflections that legal theorists and practitioners in Poland and abroad will be able to draw on in the future.

I would like to thank the representatives of the Supreme Administrative Court for organising today's ceremony, and express the hope and expectation that this theme will be appropriately developed during the conference.

Best regards,  
*Karol Nawrocki*

# Speech of the President of the European Court of Human Rights Mattias Guyomar



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

## Conference “75th Anniversary of the European Convention on Human Rights and Administrative Court Judges”

### Opening address by Mattias Guyomar

*Warsaw, 2 October 2025*

*Dear President Chlebny,*

*Distinguished Presidents, Judges, and colleagues,*

*Ladies and Gentlemen,*

It is a profound honour to deliver this opening address and to greet you, judges of supreme administrative courts from across our continent, at this joint conference commemorating the 75th Anniversary of the European Convention on Human Rights.

Our theme – the 75th anniversary of the Convention and the role of administrative court judges – allows us to reflect both on the origins and achievements of the Convention’s unique human rights system and on the responsibilities we share for its continued vitality.

Allow me first to thank warmly our hosts, the Supreme Administrative Court of Poland, for organising this judicial conference, - and for my part as President of the European Court of Human Rights, I will remain in a purely judicial field - their hospitality and for the rich programme they have prepared.

I also wish also to express my profound gratitude to President Chlebny for his vision and energy in putting together our largest and arguably most important event for the 75<sup>th</sup> anniversary of the European Convention, with the participation of ten Judges from the European Court of Human Rights, and of Marialena Tsirli, Registrar of the Court, under whose authority more than 700 staff members work for the Court with strong commitment.

Let me introduce them to you, because the participation of so many European Judges at one event is quite exceptional in itself.

Vice-President Ivana Jelić (Montenegro) and Judge Jolien Schukking (the Netherlands), who have also been very involved in the organisation from our side and I would like to thank them warmly for that; Anja Seibert-Fohr (Germany); Peeter Roosma (Estonia); Kateřina Šimáčková (the Czech Republic);

Mykola Gnatovskyy (Ukraine); Gediminas Sagatys (Lithuania); Artūrs Kučs (Latvia); Anna Adamska-Gallant (Poland) and Vasilka Sancin (Slovenia).

Finally, we are all pleased to see our friend and former colleague, Krzysztof Wojtyczek, participating in today's discussions and taking the floor at the end of the day.

\*\*\*

We convene at a time when Europe faces escalating geopolitical tensions and war on its soil, as Poland and its neighbours can testify directly.

These pressures are compounded by disinformation, populism, the resurgence of authoritarian tendencies, a troubling erosion of trust in public institutions, and increasing threats to judicial independence.

Against this backdrop, I propose to share with you a brief "return to the sources". This is more than just a historical exercise, it is a "back to the future"; a reminder of why the Convention was conceived as a pillar of democracy and the rule of law and why it remains indispensable.

As Pierre-Henri Teitgen, one of the architects of the post-war human rights order, warned: *"Democracies do not become Nazi states overnight. Evil operates cunningly. One by one, freedoms are suppressed ... until public opinion and the entire national conscience are asphyxiated.... It is necessary to intervene before it is too late. A conscience must exist somewhere which will sound the alarm to the minds of a nation menaced by this progressive corruption, to warn them of the peril. ... An international court, within the Council of Europe, a system of supervision and guarantees, could be that conscience ..."*.

Throughout our continent's long and often painful history, there have been many who sought to resolve diversity not through dialogue or understanding, but through violence. Yet, alongside this darker current, there has always been another voice: the voice of peace.

It is this enduring tradition of irenic thought that underpins the Council of Europe, established by the Treaty of London on 5 May 1949, and the European Convention on Human Rights, signed in Rome on 4 November 1950<sup>1</sup>.

They are both peace projects, rooted in the conviction that democracy, human rights and the rule of law are not noble aspirations but essential pillars of human coexistence.

The preparatory works of the Convention provide a window into the minds of its framers, capturing their foresight, the urgency of their mission and the nobility of their aspirations. They testify that the

---

<sup>1</sup> On that date twelve States signed the Convention in Rome: Belgium, Denmark, France, Germany, Iceland, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Turkey, and the United Kingdom.

Convention was an expression of legal humanism, at the same time a new beginning and a bulwark against the totalitarianism. It was designed not only to prevent the return of past horrors, but also to shield Europe from new threats at a time when communism was spreading, and to stand as a beacon of hope for those who found themselves behind the “iron curtain”.<sup>2</sup>

The Convention was conceived as a regional embodiment of the Universal Declaration of Human Rights of 1948. It explicitly references the Declaration in its Preamble and adopts its universalist language.

What made the Convention unique is that it was the first international instrument which transformed certain rights from the Universal Declaration, which was essentially aspirational, into binding legal obligations for States.

But the Convention went even further. To ensure that these rights and the corresponding obligations were not merely symbolic but concrete and enforceable, the Convention established an international supervision mechanism based on the right of individual application.

For the first time in history, that mechanism allowed individuals to bring proceedings against States before an international forum [composed of a Court of elected Judges<sup>3</sup>]. It contributed to the recognition of individuals as subjects of international law, marking a significant shift from the traditional principle that placed a State’s treatment of its own citizens beyond international scrutiny or liability<sup>4</sup>. It is a choice coming from the sovereign will of the member States of the Council of Europe.

As Robert Badinter later explained, the Convention “*pierces ... the screen of the State to reach the individual, the immediate subject of international law, the holder of rights and duties.*” He also provided a philosophical justification of the system: “*The universality of human rights legitimises the approach that consists in complementing the guarantee of rights with an intellectual construction that goes beyond the purely national framework.*”

Equally remarkable was the fact that, by accepting the Convention mechanism, the Contracting States implicitly acknowledged the need for a remedy outside their borders. [In doing so, they agreed to derogate – at least to some extent – from the traditional principle of non-interference and accepted to exercise over one another a mutual, collective guarantee entrusted to an international judicial body to ensure that no country would again slide into tyranny unchecked. As Mr Roberts of the United Kingdom declared: “*This Convention means that the European community as a whole guarantees the*

---

<sup>2</sup> “*This battle in the human conscience, we can win by giving firm reality to the moral and spiritual values and to the democratic principles of our civilisation. It is through such an ideal that it will be possible to inspire faith in our aims, not only among our peoples, but also among the other peoples of Europe who are not part of the Council of Europe*” said Mr MacBride of Ireland.

<sup>3</sup> As Mr Kiesinger, speaking for Germany, foresaw: “*It would certainly be a milestone in history if human rights were not only safeguarded within national borders, but if, beyond them, any person whose rights had been violated could seek the protection of a European court.*” To this, Teitgen replied with even greater clarity: “*If we truly want collective protection in Europe of fundamental rights and freedoms [...] we must turn to the only force that has definitive authority in these countries: justice — a Court, a tribunal, judges.*” He saw an international mechanism available to victims as the only way to persuade the people of Europe that “*something new is being done.*”

<sup>4</sup> P.H. Teitgen explained what this meant for the peoples of Europe: “*the feeling that these rights and freedoms, which they have won after so many centuries of effort and toil, after so much pain and suffering, wars, uprisings, and revolutions, after so much blood and tears, will now be guaranteed against any domestic arbitrariness by these European authorities in which they place, in advance, such touching trust.*”

*maintenance in all its member States of a living democracy, and that the liberty of each individual ... is the concern of all.*"<sup>5</sup>

What was once a dream became a reality. Over the years the Convention system became not only the most advanced and effective international mechanism for enforcing human rights but also the most far-reaching system of international justice.

Through successive accessions – notably those of Spain and Portugal in the late 1970s, following their democratic transitions, and of numerous Central and Eastern European countries in the 1990s after the fall of communism – the Convention gradually came to embrace almost the entire continent. From its 12 original signatories<sup>6</sup>, it expanded to 47 States, and today binds 46, following Russia's expulsion from the Council of Europe in 2022 after its full-scale invasion of Ukraine. It now stands as a safeguard for the rights of some 700 million people.

The supervisory mechanism established by the Convention is, by design, a subsidiary one. It is activated only after domestic remedies have been exhausted. The primary responsibility for safeguarding the Convention rights rests squarely with the Contracting States themselves. This reflects the system's true nature: not one of hierarchy, but of complementarity of jurisdictions.

The drafters therefore left the Convention as a shared legacy, entrusted both to the national courts and to the European Court, making it their common responsibility to keep it alive.

To serve this purpose, the Convention was deliberately drafted in broad and inclusive terms, echoing the language of the Universal Declaration, precisely to allow judges to adapt the scope of its rights to new circumstances. As the Preamble proclaims, the Convention is dedicated to "*the maintenance and further realisation of human rights.*" The drafters thus entrusted judges not only with safeguarding those rights, but also with developing them. To do so the Convention had to be interpreted in a dynamic and contextualised manner.

The Court has remained faithful to that vision. Through its dynamic and evolutive interpretation of the Convention as a "living instrument"<sup>7</sup>, which guarantees the rights that are not "theoretical or illusory but practical and effective"<sup>8</sup>, the Court has ensured that it speaks to realities that were unforeseeable and unimaginable at the time it was adopted, including issues related to new technologies, bioethics or climate change.

The metaphor of the "living instrument" resonates with another interpretative tradition: the *living tree doctrine* derived from a seminal case of the Supreme Court of Canada<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Lord Layton remarked along the same lines "... *the maintenance of certain basic democratic rights in any one of our countries is not the concern of that country alone, but is the concern of the whole group.*"

<sup>6</sup> Belgium, Denmark, France, Germany, Iceland, Ireland, Italy, Luxembourg, Norway, the Netherlands, Turkey and the United Kingdom.

<sup>7</sup> *Tyler v. the United Kingdom*, 25 April 1978, § 31, Series A no. 26.

<sup>8</sup> *Airey v. Ireland*, 9 October 1979, § 24, Series A no. 32.

<sup>9</sup> *Edwards v. Canada of 1929*

Of course, evolutive interpretation is not without limits. Judges cannot become legislators and invent new rights and thereby transform the Convention from a “living tree” into a “moving tree.” They cannot go further in their judicial interpretative power than to harvest the fruit from the tree planted by the drafters.

Only sovereign States, Parties to the Convention, have legitimacy to create new rights. Indeed, the Convention has over the years been supplemented by various additional Protocols, signed and ratified by the member States themselves, which have expanded the catalogue of substantive and procedural rights.

However, the Convention has not evolved solely at the international level. Many contracting States have incorporated it into their national legal systems where it often acquired a *quasi*-constitutional status. A significant role in this process of “embedding” of the Convention has been played by its unique character. Unlike an ordinary international treaty, the Convention goes beyond mere reciprocal engagements between the Contracting States and directly creates rights for private individuals.<sup>10</sup>

It has become, as the Court has called it, “a constitutional instrument of European public order”.<sup>11</sup> This order is to be understood as embracing, not excluding, national constitutional identities. It cannot be otherwise, for – as the Preamble reminds us – the Convention rests on the very rights that form the common heritage of all European countries.

\*\*\*

The principle of subsidiarity, enshrined in the Preamble since Protocol No. 15 and stemming from shared responsibility, is the cornerstone of the Convention system.

The effective functioning of this system requires a continuous, dynamic, and robust judicial dialogue. It is this dialogue that fosters coherence, mutual trust, and the progressive development of human rights. Importantly, it is multi-layered and takes many forms.

There is, first, the vital dialogue between European Court and the national courts through our judgments, the comparative analysis that underpins them, our advisory opinions, our Knowledge Sharing platform, and, increasingly, through networks and platforms for direct exchange.

Foremost among these is the Superior Courts Network, a key pillar of judicial dialogue within the Convention system, which celebrates its 10th anniversary this year. In just a decade, it has grown into the largest judicial network in the world, bringing together 111 national apex courts from 46 Council of Europe Member States, joined by five observer courts.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> See, for example, *Ireland v. the United Kingdom*, 18 January 1978, § 239, Series A no. 25.

<sup>11</sup> See, for example, *Loizidou v. Turkey* (preliminary objections) [GC], no. 15318/89, § 75, Series A no. 310, and *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland* [GC], no. 5809/08, § 145, 21 June 2016.

<sup>12</sup> The Court of Justice of the European Union, the Inter-American and African human rights courts, the Supreme Court of Justice of Mexico, and the Supreme Court of Canada.

Equally essential, however, is the horizontal dialogue among national courts. I would like to salute the presence here of President Pikramenos from the Greek Council of State, who I had the honour of hosting in Strasbourg recently with a delegation of judges. President Pikramenos is here today in his capacity President of ACA-Europe, the International Association of Supreme Administrative Jurisdictions. Through these regular meetings of supreme administrative courts, judges learn from one another, align their standards, and strengthen mutual trust. When a national court draws upon the reasoning of a fellow court from another Convention State, it helps to prevent fragmentation, consolidate the common legal space, and reinforce the shared understanding of human rights. Even when a court decides to depart from a solution adopted elsewhere, the spirit of dialogue prompts it to provide explanations or justifications for that divergence.

Naturally, our Court is also in constant dialogue with the Court of Justice of the European Union. This contributes to ensuring coherence between the two European legal orders. I therefore welcome among us today Mr Maciej Szpunar, the First Advocate General of the CJEU.

This regional conference is a vivid example of judicial dialogue in action. It is emblematic of our “shared responsibility” Courts from twelve countries – with different history, language, and legal tradition – are represented here today. Many of these countries also share a common past, having lived for decades under communist rule. Together, you embody Europe’s richness and diversity but also its unity. For beyond all differences, you share common values: democracy, human rights, and the rule of law.

On a personal note, this conference holds special significance for me. Having served for 25 years as an administrative judge at the French *Conseil d’État*, I feel a particular affinity with your work. That experience has given me a unique perspective on the striking parallels between administrative courts and the European Court.

Both confront disputes between individuals and the State, requiring a careful balancing between individual rights and collective (public) interests. As you perfectly know, dear colleagues coming from superior administrative Courts of the region, each case ledged before your jurisdiction is not only about remedying an individual wrong but also about ensuring that public authority is exercised in accordance with the law and with respect for human rights.

We both must carefully navigate our relationship with the political branches, making clear that what we do is not judicial activism but judicial pragmatism, attentive to context and consequences, anchoring justice in present realities while remaining faithful to the law’s purpose and respectful of the limits of our role.

Administrative justice and European justice are therefore branches of the same tree.

Judicial dialogue reminds us that law is not static, but a living work, written together, like Dworkin’s “chain novel”, across generations and across jurisdictions.

Let me give you some recent, concrete examples of this on-going “chain novel”. These are cases before the European Court where we have benefited from the reasoning and decision-making of a national supreme administrative or constitutional court.

My first example is the Grand Chamber case from 2021: *Vavříčka and Others v. the Czech Republic* which dealt with compulsory childhood vaccination. The Grand Chamber in reaching its conclusion that the Czech measures had not exceeded the wide margin of appreciation in this area, found no violation of Article 8. The Court also noted the procedural safeguards provided for in national law. The applicants had had at their disposal both administrative appeals as well as judicial remedies before the administrative courts and, ultimately, the Constitutional Court. They had failed to make out claims calling into question the institutional arrangements in place in the Czech Republic in the area of formulating the compulsory vaccination policy and the effectiveness and safety of the vaccines concerned.

In *Savickis and Others v. Latvia*<sup>13</sup> from 2022, the issue at stake concerned a difference in treatment regarding pension entitlements dating from the Soviet period. The Latvian Constitutional Court which had been seized of the claims deemed that the applicants had not been deprived of their pensions and that the difference in treatment was justified and proportionate, and dismissed the case. Our Court, finding no violation of Article 14 taken in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1, relied on the reasoning of the Constitutional Court finding that the Latvian domestic authorities had acted within their discretion concerning the assessment of the applicants’ pension entitlements.

In 2023, in the case of *Humpert and others v. Germany*<sup>14</sup> the applicants were teachers with civil-servant status who complained of disciplinary sanctions imposed on them for having participated, during their working hours, in strikes organised by their trade union. They were protesting against worsening working conditions for teachers. In finding no violation of Article 11 the Court took into consideration the solid and convincing justifications for the restrictions as presented by the respondent Government and reflected in the extensive assessment of the German Federal Constitutional Court.

In *Bielau v. Austria*<sup>15</sup> from 2024, the applicant was a doctor who complained under Article 10 about a suspended disciplinary fine imposed on him because of scientifically untenable statements he had about the ineffectiveness of vaccines. The Supreme Administrative Court concluded that the restriction of the applicant’s right to freedom of expression resulting from the disciplinary sanction could not be regarded as disproportionate, in view of the aim set out in Article 10 § 2 of the Convention. In our Court judgment we found no violation of Article 10. Why? Because as the domestic courts had given relevant and sufficient reasons in striking a fair balance between the competing interests of the general public and of the applicant’s freedom of expression at issue in the present case. The Court found nothing arbitrary or manifestly unreasonable in that interpretation of the relevant provisions and reiterated that it was first and foremost for the national authorities, and notably the courts, to interpret domestic law.

In each of those cases national superior courts thoughtfully crafted a chapter faithful to the foundational principles of the Convention while appropriately reflecting the specific historical, social, and legal context of their respective countries. These examples illustrate the harmony between the

---

<sup>13</sup> *Savickis and Others v. Latvia* [GC], no. 49270/11, 9 June 2022.

<sup>14</sup> *Humpert and Others v. Germany* [GC], nos. 59433/18 and 3 others, 14 December 2023.

<sup>15</sup> *Bielau v. Austria*, no. 20007/22, 27 August 2024



case-law of national courts and the European Court of Human Rights and the well-functioning of the “shared-responsibility”.

\*\*\*

To conclude, I can do no better than to return once again to the preparatory works. The following triptych of citations reminds us that the Convention system was born from a powerful combination of insights:

**Awareness:** *“We must therefore create in advance, within Europe, a conscience that sounds the alarm. This conscience can only be a court proper to Europe. ... In truth, what we want to prevent is the re-establishment or establishment, in some countries, of totalitarian dictatorships like those we knew in Italy and Germany before the war. It is against this horror that we want to protect ourselves.”*<sup>16</sup>

P.-H. Teitgen from France

**Vigilance:** *“What we must fear today is not the seizure of power by totalitarianism through violence, but rather that totalitarianism may seek to seize power by the way of pseudo-legality.”*<sup>17</sup>

M. Benvenuti from Italy

**The duty of intervention:** *“What we want is, if I understand correctly, to have a higher, sublime control of the European spirit. I fully accept the idea that if one day – as we have seen in a neighbouring country – so-called people’s tribunals begin to condemn deputies to death and carry out executions, that is a travesty of justice, and with all my heart I declare that a Europe conscious of its greatness and its attachment to human rights must then intervene.”*<sup>18</sup>

Düsürsal from Turkiye

Indeed, through our respectful dialogue, the Convention is still alive, not only in our hearts and our minds, but also thanks to our shared judicial mission.

It was precisely for troubled times such as these that the Convention was drafted and the Court was created. The threats that the drafters sought to guard against are re-emerging in new forms. This brief “return to the sources” reminds us that it must also be a “back to the future.”

Teitgen’s warning speaks with undiminished force today: *“In the times we live in, human rights are threatened everywhere in the world, but also in this Europe that is said to be a land of asylum and freedom. ... More today than yesterday, the respect for the European Convention is imperative.”*

May these words inspire us. Their enduring power reminds us of the responsibility we bear and strengthens the optimism of our will. It is by remaining attentive to this legacy that all together we ensure the Convention rights remain practical and effective for the generations to come.

<sup>16</sup> P.-H. Teitgen

<sup>17</sup> Mr Benvenuti, Italy – Plenary session, 8 September 1949

<sup>18</sup> Mr Düsürsal, Turkey – Plenary session, 8 September 1949

# Wystąpienie Prezesa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Mattiasa Guyomara

(tłumaczenie)

## Konferencja „75 lat Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – doświadczenia sędziów sądów administracyjnych” Przemówienie inauguracyjne Mattiasa Guyomara Warszawa, 2 października 2025 r.

*Szanowny Panie Prezesie,  
Szanowni Prezesi, sędziowie i koledzy,  
Szanowni Państwo,*

To dla mnie ogromny zaszczyt wygłaszać przemówienie inauguracyjne i powitać sędziów najwyższych sądów administracyjnych z całego naszego kontynentu na tej wspólnej konferencji upamiętniającej 75. rocznicę podpisania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Nasz temat – 75. rocznica podpisania Konwencji i rola sędziów sądów administracyjnych – pozwala nam zastanowić się zarówno nad początkami i osiągnięciami wyjątkowego systemu praw człowieka zawartego w Konwencji, jak i nad wspólną odpowiedzialnością za jego dalszą żywotność.

Na wstępie chciałbym serdecznie podziękować naszym gospodarzom, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Polsce, za zorganizowanie tej konferencji sądowej – a jako prezes Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (...) – za ich gościnność i bogaty program, który przygotowali.

Chciałbym również wyrazić głęboką wdzięczność wobec Pana Prezesa Jacka Chleb-nemu za jego wizję i energię włożoną w zorganizowanie naszego największego i prawdopodobnie najważniejszego wydarzenia z okazji 75. rocznicy Europejskiej Konwencji, w którym wzięło udział dziesięciu sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Marialeny Tsirli, sekretarza Trybunału, pod której kierownictwem ponad 700 pracowników Trybunału pracuje z dużym zaangażowaniem.

Pozwólcie, że przedstawię Wam ich osoby, ponieważ udział tak wielu europejskich sędziów w jednym wydarzeniu jest sam w sobie czymś wyjątkowym.

Wiceprzewodnicząca Ivana Jelić (Czarnogóra) i sędzia Jolien Schukking (Holandia), które również były bardzo zaangażowane w organizację z naszej strony i chciałbym im za to serdecznie podziękować; Anja Seibert-Fohr (Niemcy); Peeter Roosma (Estonia); Kateřina Šimáčková (Czechy);

Mykola Gnatovskyy (Ukraina); Gediminas Sagatys (Litwa); Artūrs Kučs (Łotwa); Anna Adamska-Gallant (Polska) i Vasilka Sancin (Słowenia).

Na koniec, wszyscy cieszymy się, że nasz przyjaciel i były współpracownik, Krzysztof Wojtyczek, bierze udział w dzisiejszych dyskusjach i zabierze głos pod koniec dnia.

\*\*\*

Spotykamy się w momencie, gdy Europa stoi w obliczu eskalacji napięć geopolitycznych i wojny na swoim terytorium, o czym Polska i jej sąsiedzi mogą bezpośrednio zaświadczyć.

Presję tę potęgują dezinformacja, populizm, odrodzenie tendencji autorytarnych, niepokojąca erozja zaufania do instytucji publicznych oraz rosące zagrożenia dla niezależności sądownictwa.

W tym kontekście proponuję podzielić się z Państwem krótkim „powrotem do źródeł”. To coś więcej niż tylko ćwiczenie historyczne, to „powrót do przyszłości”; przypomnienie, dlaczego konwencja została pomyślana jako filar demokracji i praworządności oraz dlaczego pozostaje ona niezbędna.

Jak ostrzegał Pierre-Henri Teitgen, jeden z twórców powojennego porządku praw człowieka: *„Demokracje nie stają się państwami nazistowskimi z dnia na dzień. Zło działa podstępnie. Jedna po drugiej wolności są ograniczane... aż opinia publiczna i cała świadomość narodowa zostaną zdławione... Konieczne jest podjęcie działań, zanim będzie za późno. Gdzieś musi istnieć sumienie, które zaalarmuje umysły narodu zagrożonego postępującą korupcją, ostrzegając go przed niebezpieczeństwem. Międzynarodowy trybunał w ramach Rady Europy, system nadzoru i gwarancji, mógłby być tym sumieniem.”*

W całej długiej i często bolesnej historii naszego kontynentu wielu ludzi próbowało rozwiązać problem różnorodności nie poprzez dialog czy zrozumienie, ale przemocą. Jednak obok tego mrocznego nurtu zawsze istniał inny głos: głos pokoju.

To właśnie ta trwała tradycja myśli irenicznej stanowi podstawę Rady Europy, utworzonej na mocy traktatu londyńskiego z dnia 5 maja 1949 r., oraz europejskiej konwencji praw człowieka, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.<sup>1</sup>

Oba są projektami pokojowymi, opartymi na przekonaniu, że demokracja, prawa człowieka i praworządność nie są szczytnymi aspiracjami, ale podstawowymi filarami współistnienia ludzi.

<sup>1</sup> W tym dniu dwanaście państw podpisało konwencję w Rzymie: Belgia, Dania, Francja, Niemcy, Islandia, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Norwegia, Turcja i Wielka Brytania.

Prace przygotowawcze do konwencji pozwalają zajrzeć do umysłów jej twórców, uchwycić ich dalekowzroczność, pilność ich misji i szlachetność ich aspiracji. Świadczą o tym, że Konwencja była wyrazem humanizmu prawnego, a jednocześnie nowym początkiem i bastionem przeciwko totalitaryzmowi. Został zaprojektowany nie tylko po to, aby zapobiec powrotowi dawnych okropności, ale także aby chronić Europę przed nowymi zagrożeniami w czasach rozprzestrzeniania się komunizmu i stanowić symbol nadziei dla tych, którzy znaleźli się za „żelazną kurtyną”<sup>2</sup>.

Konwencja została pomyślana jako regionalne ucieleśnienie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 roku. W preambule wyraźnie odwołuje się do Deklaracji i przyjmuje jej uniwersalny język.

To, co sprawiło, że konwencja była wyjątkowa, to fakt, że była to pierwsza międzynarodowa umowa, która przekształciła niektóre prawa zawarte w Powszechnej deklaracji, która miała charakter głównie aspiracyjny, w wiążące zobowiązania prawne dla państw.

Ale konwencja poszła jeszcze dalej. Aby zapewnić, że prawa te i związane z nimi obowiązki nie miały charakteru wyłącznie symbolicznego, ale były konkretne i możliwe do wyegzekwowania, w konwencji ustanowiono międzynarodowy mechanizm nadzoru oparty na prawie do indywidualnego składania wniosków.

Po raz pierwszy w historii mechanizm ten umożliwił osobom fizycznym wszczęcie postępowania przeciwko państwom przed międzynarodowym forum [składającym się z sądu wybranych sędziów<sup>3</sup>]. Przyczyniło się to do uznania osób fizycznych za podmioty prawa międzynarodowego, co stanowiło znaczącą zmianę w stosunku do tradycyjnej zasady, zgodnie z którą traktowanie własnych obywateli przez państwo nie podlegało międzynarodowej kontroli ani odpowiedzialności<sup>4</sup>. Jest to wybór wynikający z suwerennej woli państw członkowskich Rady Europy.

---

<sup>2</sup> „Tę walkę w ludzkim sumieniu możemy wygrać, nadając realny wymiar wartościom moralnym i duchowym oraz demokratycznym zasadom naszej cywilizacji. To właśnie dzięki takiej idei możliwe będzie wzbudzenie wiary w nasze cele nie tylko wśród naszych narodów, ale także wśród innych narodów Europy, które nie są członkami Rady Europy” – powiedział pan MacBride z Irlandii.

<sup>3</sup> Jak przewidział pan Kiesinger, przemawiając w imieniu Niemiec: „Byłoby to z pewnością kamieniem milowym w historii, gdyby prawa człowieka były chronione nie tylko w granicach państwowych, ale także poza nimi, a każda osoba, której prawa zostały naruszone, mogła zwrócić się o ochronę do europejskiego trybunału”. Na to Teitgen odpowiedział jeszcze bardziej jednoznacznie: „Jeśli naprawdę chcemy zbiorowej ochrony praw i wolności podstawowych w Europie [...], musimy zwrócić się do jedynej siły, która ma ostateczną władzę w tych krajach: wymiaru sprawiedliwości – sądu, trybunału, sędziów”. Uważał, że międzynarodowy mechanizm dostępny dla ofiar jest jedynym sposobem, aby przekonać mieszkańców Europy, że „dzieje się coś nowego”.

<sup>4</sup> P.H. Teitgen wyjaśnił, co to oznaczało dla narodów Europy: „poczucie, że te prawa i wolności, które zdobyli po wielu stuleciach wysiłków i trudów, po tak wielu cierpieniach i zmaganiach, wojnach, powstaniach i rewolucjach, po tak wielu łzach i krwi, będą teraz chronione przed wszelką arbitralnością ze strony władz krajowych przez te europejskie instytucje, którym z góry obdarzyli tak wzruszającym zaufaniem”.

Jak wyjaśnił później Robert Badinter, konwencja „przenika przez zasłonę państwa, aby dotrzeć do jednostki, bezpośredniego podmiotu prawa międzynarodowego, posiadacza praw i obowiązków”. Przedstawił również filozoficzne uzasadnienie tego systemu: „Uniwersalność praw człowieka legitymizuje podejście polegające na uzupełnieniu gwarancji praw o konstrukcję intelektualną wykraczającą poza ramy czysto krajowe”.

Równie godny uwagi był fakt, że przyjmując mechanizm konwencji, umawiające się państwa pośrednio uznały potrzebę wprowadzenia środków zaradczych poza granicami swoich państw. [W ten sposób zgodzili się oni odejść – przynajmniej w pewnym stopniu – od tradycyjnej zasady nieingerencji i przyjęli wzajemną, zbiorową gwarancję powierzoną międzynarodowemu organowi sądowemu, aby zapewnić, że żadne państwo nie popadnie ponownie w tyranie bez kontroli. Jak oświadczył pan Roberts z Wielkiej Brytanii: „Konwencja ta oznacza, że cała wspólnota europejska gwarantuje utrzymanie we wszystkich państwach członkowskich żywej demokracji oraz że wolność każdej jednostki ... jest sprawą wszystkich”.<sup>5</sup>

To, co niegdyś było marzeniem, stało się rzeczywistością. Z biegiem lat system konwencji stał się nie tylko najbardziej zaawansowanym i skutecznym międzynarodowym mechanizmem egzekwowania praw człowieka, ale także systemem międzynarodowego wymiaru sprawiedliwości o największym zasięgu.

Dzięki kolejnym przystąpieniom – zwłaszcza Hiszpanii i Portugalii pod koniec lat 70. XX wieku, po ich transformacji demokratycznej, oraz wielu krajów Europy Środkowej i Wschodniej w latach 90. XX wieku, po upadku komunizmu – konwencja stopniowo objęła niemal cały kontynent. Z 12 pierwotnych sygnatariuszy<sup>6</sup> rozszerzyła się do 47 państw, a obecnie obowiązuje 46, po wykluczeniu Rosji z Rady Europy w 2022 r. w następstwie jej pełnej inwazji na Ukrainę. Obecnie stanowi zabezpieczenie praw około 700 milionów ludzi.

Mechanizm nadzorczy ustanowiony w konwencji ma z założenia charakter pomocniczy. Jest uruchamiany dopiero po wyczerpaniu środków krajowych. Główna odpowiedzialność za ochronę praw wynikających z konwencji spoczywa wyłącznie na samych umawiających się państwach. Odzwierciedla to prawdziwą naturę systemu: nie jest to system hierarchiczny, ale oparty na komplementarności jurysdykcji.

Autorzy projektu pozostawili zatem konwencję jako wspólne dziedzictwo, powierzone zarówno sądom krajowym, jak i Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości, nakładając na nie wspólną odpowiedzialność za jej utrzymanie.

<sup>5</sup> Lord Layton wyraził podobną opinię: „... utrzymanie pewnych podstawowych praw demokratycznych w którymkolwiek z naszych krajów nie jest sprawą wyłącznie tego kraju, ale całej grupy”.

<sup>6</sup> Belgia, Dania, Francja, Niemcy, Islandia, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Norwegia, Turcja i Wielka Brytania.

W tym celu konwencja została celowo sformułowana w sposób ogólny i inkluzywny, nawiązując do języka Powszechnej deklaracji praw człowieka, aby umożliwić sędziom dostosowanie zakresu praw do nowych okoliczności. Jak głosi preambuła, konwencja ma na celu „utrzymanie i dalszą realizację praw człowieka”. W ten sposób autorzy projektu powierzyli sędziom nie tylko zadanie ochrony tych praw, ale także ich rozwoju. W tym celu konwencja musiała zostać zinterpretowana w sposób dynamiczny i kontekstualny.

Trybunał pozostał wierny tej wizji. Dzięki dynamicznej i ewolucyjnej interpretacji Konwencji jako „żywego instrumentu”<sup>7</sup>, który gwarantuje prawa, które nie są „teoretyczne ani iluzoryczne, ale praktyczne i skuteczne”<sup>8</sup>, Trybunał zapewnił, że odnosi się ona do realiów, które były nieprzewidywalne i niewyobrażalne w momencie jej przyjęcia, w tym do kwestii związanych z nowymi technologiami, biotyką lub zmianami klimatu.

Metafora „żywego instrumentu” nawiązuje do innej tradycji interpretacyjnej: *doktryny żywego drzewa* wywodzącej się z przełomowej sprawy Sądu Najwyższego Kanady<sup>9</sup>.

Oczywiście interpretacja ewolucyjna nie jest pozbawiona ograniczeń. Sędziowie nie mogą stać się ustawodawcami i wymyślać nowych praw, przekształcając w ten sposób Konwencję z „żywego drzewa” w „ruchome drzewo”. W ramach swoich uprawnień interpretacyjnych nie mogą oni wykraczać poza zbieranie owoców z drzewa zasadzonego przez autorów projektu.

Jedynie suwerenne państwa będące stronami konwencji mają prawo tworzyć nowe prawa. W rzeczywistości konwencja była przez lata uzupełniana różnymi dodatkowymi protokołami, podpisanymi i ratyfikowanymi przez same państwa członkowskie, które rozszerzyły katalog praw materialnych i procesowych.

Konwencja nie ewoluowała jednak wyłącznie na poziomie międzynarodowym. Wiele państw-sygnatariuszy włączyło ją do swoich krajowych systemów prawnych, gdzie często uzyskiwała ona status quasi-konstytucyjny. Znaczącą rolę w procesie „osadzania” konwencji odegrał jej wyjątkowy charakter. W przeciwieństwie do zwykłego traktatu międzynarodowego konwencja wykracza poza zwykłe wzajemne zobowiązania między umawiającymi się państwami i bezpośrednio tworzy prawa dla osób prywatnych<sup>10</sup>.

Stała się ona, jak to określił Trybunał, „konstytucyjnym instrumentem europejskiego porządku publicznego”<sup>11</sup>. Porządek ten należy rozumieć jako obejmujący,

<sup>7</sup> Tyrer przeciwko Wielkiej Brytanii, 25 kwietnia 1978 r., § 31, seria A nr 26.

<sup>8</sup> Airey przeciwko Irlandii, 9 października 1979 r., § 24, seria A nr 32.

<sup>9</sup> Edwards przeciwko Kanadzie z 1929 r.

<sup>10</sup> Zob. np. Irlandia przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, 18 stycznia 1978 r., § 239, seria A nr 25.

<sup>11</sup> Zob. np. Loizidou przeciwko Turcji (zastrzeżenia wstępne) [WI], nr 15318/89, § 75, seria A nr 310 oraz Al-Dulimi i Montana Management Inc. przeciwko Szwajcarii [WI], nr 5809/08, § 145, 21 czerwca 2016 r.

a nie wykluczający krajowe tożsamości konstytucyjne. Nie może być inaczej, ponieważ – jak przypomina nam preambuła – konwencja opiera się na prawach, które stanowią wspólne dziedzictwo wszystkich krajów europejskich.

\*\*\*

Zasada pomocniczości, zapisana w preambule od czasu protokołu nr 15 i wynikająca ze wspólnej odpowiedzialności, stanowi fundament systemu konwencji.

Skuteczne funkcjonowanie tego systemu wymaga ciągłego, dynamicznego i solidnego dialogu sądowego. To właśnie ten dialog sprzyja spójności, wzajemnemu zaufaniu i stopniowemu rozwojowi praw człowieka. Co ważne, ma on wielowarstwowy charakter i przybiera różne formy.

Po pierwsze, istnieje istotny dialog między Trybunałem Europejskim a sądami krajowymi, prowadzony za pośrednictwem naszych wyroków, analiz porównawczych, które stanowią ich podstawę, naszych opinii doradczych, naszej platformy wymiany wiedzy oraz, w coraz większym stopniu, za pośrednictwem sieci i platform służących bezpośrednio wymianie informacji.

Najważniejszym z nich jest Sieć Sądów Najwyższych, kluczowy filar dialogu sądowego w ramach systemu konwencji, która w tym roku obchodzi dziesiątą rocznicę powstania. W ciągu zaledwie dziesięciu lat stała się największą siecią sądową na świecie, zrzeszającą 111 krajowych sądów najwyższych z 46 państw członkowskich Rady Europy, do których dołączyło pięć sądów obserwatorów<sup>12</sup>.

Równie istotny jest jednak dialog horyzontalny między sądami krajowymi. Chciałbym powitać obecność tutaj prezesa Pikramenosa z greckiej Rady Stanu, którego miałem zaszczyt gościć niedawno w Strasburgu wraz z delegacją sędziów. Prezydent Pikramenos jest tu dzisiaj z nami jako szef ACA-Europe, czyli Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych. Dzięki tym regularnym spotkaniom najwyższych sądów administracyjnych sędziowie uczą się od siebie nawzajem, ujednolicają swoje standardy i wzmacniają wzajemne zaufanie. Kiedy sąd krajowy powołuje się na argumentację sądu z innego państwa będącego stroną konwencji, pomaga to zapobiegać fragmentacji, konsolidować wspólną przestrzeń prawną i wzmacniać wspólne rozumienie praw człowieka. Nawet gdy sąd postanawia odejść od rozwiązania przyjętego gdzie indziej, duch dialogu skłania go do przedstawienia wyjaśnień lub uzasadnień dla tego odstępstwa.

Oczywiście nasz Trybunał pozostaje również w stałym dialogu z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Przyczynia się to do zapewnienia spójności między

<sup>12</sup> Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, międzyamerykańskie i afrykańskie trybunały praw człowieka, Sąd Najwyższy Meksyku oraz Sąd Najwyższy Kanady.

dwoma europejskimi porządkami prawnymi. W związku z tym witam dziś wśród nas pana Macieja Szpunara, pierwszego rzecznika generalnego TSUE.

Ta konferencja regionalna stanowi doskonały przykład dialogu sądowego w praktyce. Jest to symbol naszej „wspólnej odpowiedzialności”. Są tu dziś reprezentowane sądy z dwunastu krajów o różnej historii, języku i tradycji prawnej. Wiele z tych krajów ma również wspólną przeszłość, ponieważ przez dziesięciolecia żyły pod rządami komunistów. Razem uosabiacie bogactwo i różnorodność Europy, ale także jej jedność. Pomimo wszystkich różnic dzielą Państwo wspólne wartości: demokrację, prawa człowieka i praworządność.

Osobiście konferencja ta ma dla mnie szczególne znaczenie. Przez 25 lat pełniłem funkcję sędziego administracyjnego we francuskim Conseil d'État, dlatego czuję szczególną więź z Państwa pracą. To doświadczenie dało mi wyjątkową perspektywę na uderzające podobieństwa między sądami administracyjnymi a Trybunałem Europejskim.

Oba dotyczą sporów między osobami fizycznymi a państwem, wymagających starannego wyważenia praw jednostki i interesów zbiorowych (publicznych). Jak doskonale wiecie, drodzy koledzy z wyższych sądów administracyjnych regionu, każda sprawa rozpatrywana przez wasze sądy dotyczy nie tylko naprawienia indywidualnej krzywdy, ale także zapewnienia, że władza publiczna jest sprawowana zgodnie z prawem i z poszanowaniem praw człowieka.

Musimy ostrożnie nawigować nasze relacje z organami politycznymi, jasno pokazując, że to, co robimy, to nie aktywizm sądowy, ale pragmatyzm sądowy, zwracający uwagę na kontekst i konsekwencje, zakotwiczący sprawiedliwość w obecnych realiach, pozostając jednocześnie wiernym celom prawa i szanując granice naszej roli.

Wymiar sprawiedliwości administracyjnej i wymiar sprawiedliwości europejskiej są zatem gałęziami tego samego drzewa.

Dialog sądowy przypomina nam, że prawo nie jest statyczne, ale stanowi żywe dzieło, tworzone wspólnie, podobnie jak „powieść łańcuchowa” Dworkina, przez kolejne pokolenia i jurysdykcje.

Podam kilka najnowszych, konkretnych przykładów tej trwającej „powieści łańcuchowej”. Są to sprawy rozpatrywane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, w których skorzystaliśmy z uzasadnienia i orzeczenia krajowego najwyższego sądu administracyjnego lub konstytucyjnego.

Moim pierwszym przykładem jest sprawa rozpatrywana przez Wielką Izbę w 2021 r.: *Vavříčka i Inni przeciwko Republice Czeskiej*, która dotyczyła obowiązkowych



szczepień dzieci. Wielka Izba, dochodząc do wniosku, że środki podjęte przez Czechy nie wykraczały poza szeroki margines uznania w tej dziedzinie, nie stwierdziła naruszenia art. 8. Trybunał zwrócił również uwagę na gwarancje proceduralne przewidziane w prawie krajowym. Skarżący mieli do dyspozycji zarówno środki odwoławcze na drodze administracyjnej, jak i środki odwoławcze na drodze sądowej przed sądami administracyjnymi, a ostatecznie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Nie udało im się podważyć ustaleń instytucjonalnych obowiązujących w Czechach w zakresie formułowania polityki obowiązkowych szczepień oraz skuteczności i bezpieczeństwa stosowanych szczepionek.

W sprawie *Savickis i Inni przeciwko Łotwie*<sup>13</sup> z 2022 r. przedmiotem sporu była różnica w traktowaniu uprawnień emerytalnych pochodzących z okresu radzieckiego. Łotewski Trybunał Konstytucyjny, który rozpatrywał skargi, uznał, że skarżącym nie odebrano emerytur, a różnica w traktowaniu była uzasadniona i proporcjonalna, i oddalił sprawę. Nasz Trybunał, nie stwierdzając naruszenia art. 14 w związku z art. 1 protokołu nr 1, oparł się na rozumowaniu Trybunału Konstytucyjnego, uznając, że łotewskie organy krajowe działały w ramach przysługującej im swobody oceny uprawnień emerytalnych skarżących.

W 2023 r. w sprawie *Humpert i Inni przeciwko Niemcom*<sup>14</sup> skarżącymi byli nauczyciele posiadający status urzędników państwowych, którzy skarżyli się na sankcje dyscyplinarne nałożone na nich za udział w strajkach zorganizowanych przez ich związek zawodowy w godzinach pracy. Protestowali przeciwko pogarszającym się warunkom pracy nauczycieli. Nie stwierdzając naruszenia art. 11, Trybunał wziął pod uwagę solidne i przekonujące uzasadnienie ograniczeń przedstawione przez rząd pozwanego i odzwierciedlone w obszernej ocenie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

W sprawie *Bielau przeciwko Austrii*<sup>15</sup> z 2024 r. skarżącym był lekarz, który na podstawie art. 10 złożył skargę dotyczącą zawieszony kary dyscyplinarnej nałożonej na niego z powodu naukowo nieuzasadnionych stwierdzeń dotyczących nieskuteczności szczepionek. Najwyższy Sąd Administracyjny uznał, że ograniczenie prawa skarżącego do wolności wypowiedzi wynikające z sankcji dyscyplinarnej nie może być uznane za nieproporcjonalne w świetle celu określonego w art. 10 § 2 Konwencji. W wyroku Trybunału nie stwierdziliśmy naruszenia art. 10. Dlaczego? Ponieważ sądy krajowe podały istotne i wystarczające powody, aby osiągnąć sprawiedliwą równowagę między konkurencyjnymi interesami ogółu społeczeństwa a wolnością wypowiedzi skarżącego, o którą chodzi w niniejszej sprawie. Trybunał nie stwierdził nic arbitralnego ani rażąco nieuzasadnionego w tej interpretacji

<sup>13</sup> *Savickis i Inni przeciwko Łotwie* [WI], nr 49270/11, 9 czerwca 2022 r.

<sup>14</sup> *Humpert i Inni przeciwko Niemcom* [WI], nr 59433/18 i 3 inne, 14 grudnia 2023 r.

<sup>15</sup> *Bielau przeciwko Austrii*, nr 20007/22, 27 sierpnia 2024 r.

odpowiednich przepisów i powtórzył, że interpretacja prawa krajowego należy przede wszystkim do władz krajowych, a w szczególności do sądów.

W każdym z tych przypadków krajowe sądy wyższej instancji starannie opracowały rozdział zgodny z podstawowymi zasadami konwencji, jednocześnie odpowiednio odzwierciedlając specyficzny kontekst historyczny, społeczny i prawny swoich krajów. Przykłady te ilustrują harmonię między orzecznictwem sądów krajowych i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz sprawne funkcjonowanie „wspólnej odpowiedzialności”.

\*\*\*

Podsumowując, nie pozostaje mi nic innego, jak powrócić ponownie do prac przygotowawczych. Poniższy tryptyk cytatów przypomina nam, że system konwencji powstał w wyniku połączenia kilku ważnych spostrzeżeń:

**Świadomość:** „Musimy zatem stworzyć z wyprzedzeniem, w Europie, sumienie, które będzie biło na alarm. Sumieniem tym może być jedynie sąd właściwy dla Europy. [...] W rzeczywistości chcemy zapobiec przywróceniu lub ustanowieniu w niektórych krajach totalitarnych dyktatur, takich jak te, które znaleźliśmy przed wojną we Włoszech i Niemczech. To właśnie przed tym horrorem chcemy się chronić”<sup>16</sup>.

P.-H. Teitgen z Francji

**Czułość:** „Dzisiaj nie powinniśmy obawiać się przejęcia władzy przez totalitaryzm za pomocą przemocy, ale raczej tego, że totalitaryzm może próbować przejąć władzę za pomocą pseudoprawnych środków”<sup>17</sup>.

M. Benvenuti z Włoch

**Obowiązek interwencji:** „Jeśli dobrze rozumiem, chcemy uzyskać wyższą, wzniosłą kontrolę nad duchem europejskim. W pełni zgadzam się ze stanowiskiem, zgodnie z którym jeśli pewnego dnia – jak to miało miejsce w sąsiednim kraju – tak zwane trybunały ludowe zaczną skazywać postów na śmierć i wykonywać wyroki, będzie to parodia sprawiedliwości i z całego serca oświadczam, że Europa świadoma swojej wielkości i przywiązania do praw człowieka musi wtedy interweniować”<sup>18</sup>.

Düsürsal z Turcji

Rzeczywiście, dzięki naszemu pełnemu szacunku dialogowi konwencja nadal żyje nie tylko w naszych sercach i umysłach, ale także dzięki naszej wspólnej misji sądowej.

<sup>16</sup> P.-H. Teitgen

<sup>17</sup> Pan Benvenuti, Włochy – sesja plenarna, 8 września 1949 r.

<sup>18</sup> Pan Düsürsel, Turcja – sesja plenarna, 8 września 1949 r.

Właśnie z myślą o takich trudnych czasach jak obecne opracowano konwencję i utworzono Trybunał. Zagrożenia, przed którymi autorzy projektu chcieli się zabezpieczyć, powracają w nowych formach. Ten „powrót do źródeł” przypomina nam, że musi to być również „powrót do przyszłości”.

Ostrzeżenie Teitgena ma dziś niezmienną moc: *„W dzisiejszych czasach prawa człowieka są zagrożone na całym świecie, ale także w Europie, która uchodzi za kontynent azylu i wolności. Dzisiaj bardziej niż wczoraj konieczne jest przestrzeganie europejskiej konwencji”*.

Niech te słowa będą dla nas inspiracją. Ich nieustanna siła przypomina nam o odpowiedzialności, jaką ponosimy, i wzmacnia optymizm naszej woli. To właśnie dzięki zachowaniu czujności wobec tego dziedzictwa wszyscy razem zapewniamy, że prawa wynikające z Konwencji pozostają praktyczne i skuteczne dla przyszłych pokoleń.

## Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Marcina Wiącka

Szanowni Państwo,

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności jest – i powinna być – jednym z tych dokumentów, które są stale obecne na stole sędziowskim, obok Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Konwencja jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa w Polsce i powinna być bezpośrednio stosowana, to znaczy – może być podstawą prawną roszczenia jednostki i orzeczenia sądowego. Co więcej, w procesie stosowania Konwencji sąd jest upoważniony do pominięcia niezgodnego z nią przepisu ustawy czy rozporządzenia.

Wiele zasług, gdy chodzi o wdrażanie do polskiego orzecznictwa standardów Konwencji, mają polskie sądy administracyjne. Konwencja jest obecna w licznych orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, stanowi wzorzec kontroli działań administracji publicznej. Niejednokrotnie zdarzyło się, że sądy administracyjne uchylały decyzje niezgodne z Konwencją, czy też współstosowały Konwencję w procesie interpretacji prawa polskiego. Można tu wspomnieć o sprawach dotyczących prawa własności nieruchomości (np. w obszarze planowania przestrzennego), wolności zgromadzeń, ochrony danych osobowych, prawa dostępu do informacji publicznej, sytuacji uchodźców, zakazu dyskryminacji, praw osób należących do mniejszości czy kar administracyjnych. Wiele z tych orzeczeń – istotnie wzmacniających pozycję jednostki względem państwa – zapadło również z udziałem urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich. Szczególnie chciałbym podkreślić wyroki, w których zdyskwalifikowano legalność praktyki polegającej na zawracaniu cudzoziemców do linii granicznej – na podstawie blankietowego przepisu rozporządzenia ministra, bez jakiegokolwiek procedury. Z uznaniem mogę powiedzieć, że sądy administracyjne stanęły w tych sprawach jednoznacznie po stronie godności człowieka.

Mając na względzie tego typu sprawy, można bez cienia przesady stwierdzić, że dzięki sądom administracyjnym zarówno wśród obywateli, jak i instytucji publicznych utrwala się przekonanie, że Konwencja nie jest tylko deklaracją lub postulatem, ale jest realnym dokumentem prawnym, na który obywatel może się powoływać przed instytucjami publicznymi, który to dokument skutecznie ogranicza władzę, gdy ta postanawia wkroczyć w wolności i prawa człowieka.

W działalności sądów administracyjnych ważną rolę odgrywa również orzecznictwo ETPC, bez którego – co oczywiste – nie da się w pełni odtworzyć treści poszczególnych przepisów Konwencji. W wielu sprawach sądy administracyjne odwołują się do orzecznictwa ETPC – i to nie tylko do wyroków przeciwko Polsce. W ten sposób budują zaufanie obywateli do wspólnoty państw, jaką jest Rada Europy, a także dają świadectwo przywiązania do uniwersalnych wartości, jakie powinny łączyć wszystkie kraje demokratyczne.

Na marginesie – szkoda, że Polska nie ratyfikowała Protokołu 16 do Konwencji, umożliwiającego samym sądom wszczynanie postępowań przed ETPC. Jestem

pewien, że dorobek orzecznicy ETPC wzbogaciłyby się wówczas o wiele wartościowych opinii doradczych inicjowanych przez polskie sądy administracyjne. Mam nadzieję, że w przyszłości dojdzie do ratyfikacji tego protokołu.

Ale chciałem powiedzieć o czym innym. Od kilku lat w Polsce toczy się ostry spór o to, jaki skutek prawny wywołują orzeczenia ETPC w polskim porządku prawnym. Spór ten oczywiście dotyczy kryzysu władzy sądowniczej i został zapoczątkowany wyrokiem z 22 lipca 2021 r. w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*, a „kropkę nad i” Trybunał postawił wyrokiem pilotażowym z 23 listopada 2023 r. w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*. Od tamtej pory w przestrzeni publicznej funkcjonują diametralnie różne – wręcz przeciwstawne, wykluczające się – koncepcje co do tego, jakie znaczenie mają wyroki ETPC dla procesu stanowienia i stosowania prawa. W koncepcjach tych przeplatają się argumenty prawne, publicystyczne i polityczne, co niestety nie służy rzetelnej i obiektywnej dyskusji na ten temat. Z jednej strony mamy silny sprzeciw, zarzuty naruszenia Konstytucji, wykraczania przez ETPC poza kompetencje, czemu towarzyszą próby zakazywania sądom odwoływania się do rzekomo niekonstytucyjnego orzecznictwa Trybunału w Strasburgu. Z drugiej strony pojawiają się głosy o tym, że ETPC unieważnił tysiące powołań sędziowskich, a tym samym całkowicie pozbawił część polskich sędziów prawa do orzekania.

Na tym tle odnotowujemy racjonalne, wyważone, pozbawione emocji i niepopadające w skrajności stanowisko sądów administracyjnych. Nie ma wątpliwości, że orzeczenia ETPC trzeba wykonywać i stosować – taki jest obowiązek wszystkich instytucji publicznych, należących do władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Nie powinno to jednak opierać się na nieporozumieniach i wywodzeniu z orzeczeń ETPC treści, których tam nie ma: zarówno treści rzekomo naruszających polską Konstytucję czy podważających polską suwerenność, jak i rozstrzygnięć, które prowadzą do wniosku, że kilka tysięcy polskich sędziów nie zostało skutecznie powołanych i tym samym kilka milionów wydanych przez nich orzeczeń w rzeczywistości nie ma znaczenia prawnego. Konwencję należy stosować w sposób zindywidualizowany, dający jednostkom gwarancje rzetelnego procesu, ale jednocześnie nieprowadzący do sparaliżowania wymiaru sprawiedliwości. Tego typu podejście należy uznać za dowód odpowiedzialności sędziów administracyjnych za ochronę obywateli i funkcjonowanie państwa – państwa głęboko pogrążonego w nierozwiązanym od lat kryzysie władzy sądowniczej.

Ufam, że dzisiejsze wydarzenie odbije się szerokim echem w środowisku prawniczym, sędziowskim, a także w całym społeczeństwie. W czasach kryzysu konstytucyjnego, kryzysu autorytetu krajowych instytucji publicznych potrzebujemy punktu odniesienia, busoli, która pokazuje nam kierunek, w jakim powinno zmierzać współczesne państwo demokratyczne, dla którego centralną wartością jest człowiek, ochrona jego godności i wolności. Taką rolę odgrywa EKPC i obudowując ją orzecznictwo Trybunału w Strasburgu. Dobrze, że w tym kierunku podąża również sądownictwo administracyjne, kształtując szacunek do prawa, do wymiaru sprawiedliwości i do wartości, na jakich powinno być zbudowane nowoczesne europejskie społeczeństwo.

*dr hab. Marcin Wiącek*  
profesor Uniwersytetu Warszawskiego

## Speech of the Commissioner for Human Rights Marcin Wiącek

*(translation)*

Ladies and Gentlemen,

the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is, and should be, one of those documents that is permanently present on a judge's table, alongside the Constitution of the Republic of Poland. The Convention is a source of law that is universally binding in Poland and should be applied directly, i.e., it can be the legal basis for an individual's claim and a court decision. Moreover, in the process of applying the Convention, the court is empowered to disregard a provision of a law or regulation that is incompatible with it.

A lot of credit, when it comes to implementing the Convention standards into Polish case-law, should go to the Polish administrative courts. The Convention is present in numerous rulings of voivodeship administrative courts and the Supreme Administrative Court, and is a benchmark for the review of actions taken by public administrative authorities. Administrative courts have on many occasions overturned decisions that were incompatible with the Convention, or co-applied the Convention when interpreting Polish law. One could mention cases concerning the right to ownership of real property (e.g., in the area of spatial planning), freedom of assembly, the protection of personal data, the right of access to public information, the situation of refugees, the prohibition of discrimination, the rights of persons belonging to minorities, as well as administrative penalties. Many of these rulings, significantly strengthening the position of the individual vis-à-vis the state, were also made with the involvement of the office of the Commissioner for Human Rights. In particular, I wish to highlight the judgments in which the practice of pushing foreigners back to the border line on the basis of a blanket provision found in a ministerial regulation, without any procedure, was declared illegal. I appreciate that administrative courts have stood unequivocally on the side of human dignity in these cases.

With these types of cases in mind, it is no exaggeration to say that thanks to administrative courts, both citizens and public institutions are starting to hold a more and more grounded view that the Convention is not just a declaration or a demand, but a real legal document that people can invoke before public institutions, one that effectively constrains the authorities in their decisions to encroach on human freedoms and rights.

The case-law of the ECtHR also plays an important role in the activities of the administrative courts; without it, obviously, the content of the various provisions of the Convention cannot be fully reconstructed. In many cases, administrative courts refer to the case-law of the ECtHR, and not only to the judgments against Poland. In doing so, they are building the citizens' trust in the community of states that is the Council of Europe, as well as testifying to a commitment to the universal values that should unite all democratic countries.

As an aside, it is a pity that Poland has not ratified Protocol No. 16 to the Convention which allows the courts themselves to initiate proceedings before the ECtHR.

I am sure that the case-law of the ECtHR would then be enriched by many valuable advisory opinions brought about by Polish administrative courts. I hope that ratification of this Protocol will take place in the future.

But I wanted to talk about something else. For several years, there has been a fierce dispute in Poland about the legal effect that judgments of the ECtHR have in the Polish legal system. This dispute obviously relates to the crisis of judicial power; it was initiated by the judgment of 22 July 2021 in the case of *Reczkowicz v Poland*, and reached its high point in the pilot judgment of 23 November 2023 in the case of *Walesa v Poland*. Since then, public debate features radically different, or even contradictory and mutually exclusive concepts as to the relevance of ECtHR judgments to rulemaking and the application of the law. Legal, journalistic and political arguments intertwine, unfortunately not making the discussion on this issue fair or objective. On the one hand, there is strong opposition, with allegations that the Polish Constitution is being violated and the ECtHR is overstepping its authority accompanied by attempts at prohibiting courts from referring to the allegedly unconstitutional case-law of the Strasbourg Court; on the other hand, there are claims that the ECtHR has annulled thousands of judicial appointments and thus completely deprived some Polish judges of their right to adjudicate.

Against this background, we should note the rational, balanced, unemotional and non-adversarial position of administrative courts. There is no doubt that judgments of the ECtHR must be enforced and applied; this is the duty of all public institutions belonging to the legislative, executive and judicial branches of government. However, it should not be based on misunderstandings of and misinferences from ECtHR rulings, suggesting either that they violate the Polish Constitution and undermine Polish sovereignty, or that several thousand Polish judges were not appointed effectively, with several million of their rulings being in fact legally irrelevant. The Convention should be applied in a personally tailored manner, giving individuals guarantees of a fair trial, but at the same time it should not lead to a paralysis of the justice system. This type of approach should be seen as evidence of the responsibility of administrative judges to protect the citizens and the functioning of the state – a state mired in a crisis of judicial power, unresolved for years.

I trust that today's event will reverberate through the legal and judicial communities, as well as society at large. At a time of a constitutional crisis, a crisis of authority that the national public institutions are suffering, we need a point of reference – a compass that will show us the direction in which a modern democratic state should be heading, with the human being as its core value, along with the protection of a human being's dignity and freedom. This is the role played by the Convention and the case-law of the Strasbourg Court encapsulating it. It is good that the administrative judiciary is also moving in this direction, shaping respect for the law, for justice, and for the values on which a modern European society should be built.

*dr hab. Marcin Wiącek*  
professor, University of Warsaw

# Speech of the First Advocate General in the European Court of Justice Maciej Szpunar

Conference “75th anniversary of the ECHR and administrative court judges”  
OPENING REMARKS  
*Maciej Szpunar*  
2 October 2025, Warsaw

Ladies and Gentlemen, dear participants to this conference,

It is both a privilege and an honour to address you today on the occasion of the seventy-fifth anniversary of the European Convention on Human Rights. This milestone invites us not only to celebrate the achievements of this important European legal instrument, but also to reflect critically on its enduring significance for both administrative justice, and those of us responsible for giving concrete effect to its principles in daily adjudication.

When the Convention was drafted in 1950, its signatories could scarcely have anticipated the breadth of public authority – and its regulation – that would emerge in Europe over the following decades. Administrative law lies precisely at the frontier between public power and individual rights. It is here that the standards developed by the European Court of Human Rights (ECtHR) have been most transformative.

Although the ECHR was not initially designed for administrative law, the Strasbourg court has consistently affirmed that administrative proceedings fall within the protective scope of Article 6(1), which guarantees a fair trial in the determination of “civil rights and obligations.” Landmark judgments such as *Ringeisen v. Austria* (1971)<sup>1</sup>, by adopting an autonomous interpretation of Article 6 of the ECHR, extended this article’s scope to a wide range of administrative procedures. In doing so, the ECHR recognised that civil rights may be determined not only by civil courts in the traditional sense, but also by administrative jurisdictions. This was a crucial turning point, affirming that procedural guarantees of fairness, impartiality, and timeliness are fully applicable in administrative adjudication – at least when it comes to enforcing civil rights and obligations.

As regards the institution which I represent, the Court of Justice of the European Union (CJEU), the breadth of EU law means that judges in ensuring that the law is correctly interpreted and applied wear many hats: civil, criminal, or constitutional judge, not to mention the various sub-categories of these fields. One of the many functions of the CJEU is that of an *administrative* court.

---

<sup>1</sup> See Judgment of the European Court of Human Rights (Chamber), *Ringeisen v. Austria* (Merits), Application no. 2614/65, 16 July 1971.



When it comes to the Convention and EU law, we know that, the Union itself is, at present, not a party to the Convention, although all of its 27 Member States are. As a result, the Convention does not and cannot directly apply in proceedings before the EU Court of Justice. Nor does our court attempt to interpret it in an authoritative manner, as this is a matter for the Strasbourg court.

The legal answer to this situation was provided by the European Court of Human Rights in the *Bosphorus* case.<sup>2</sup> The ‘*Bosphorus* Presumption,’ asserts that measures adopted by EU Member States under legal obligations from EU law offer equivalent protection to the ECHR unless manifestly deficient. Conversely, the EU Court of Justice, via Article 52(3) of the EU Charter of Fundamental Rights regularly interprets the Charter in light of Strasbourg standards. This gives the Strasbourg court considerable influence on the case-law and methodology of our Luxembourg court. When the meaning of a Charter right is unclear or under challenge, the CJEU has relied explicitly on ECtHR decisions to clarify interpretation and strengthen legitimacy. In this way, I believe that the reference to Strasbourg standards serves both to ensure ‘judicial harmonisation’ and as a way to potential fill gaps in EU legal protection.

Without intending to prejudice the specific topics for discussion in this conference, I would like to illustrate this point with a few examples.

The CJEU regularly interprets Charter rights in light of Strasbourg standards (via Article 52(3) CFR), adopting ECtHR reasoning for issues like fair trial guarantees, judicial independence, and procedural safeguards. This judicial dialogue is clear: in areas such as *ne bis in idem*, the Luxembourg court directly adopts Strasbourg’s “close connection in substance and time” test to EU administrative sanction regimes.

Thus, in *Menci*<sup>3</sup> the CJEU ruled on the *ne bis in idem* principle in administrative and criminal law by referencing Article 50 of the Charter. Here, the Court took good care to incorporate the ECtHR’s approach in *A and B v. Norway*<sup>4</sup> which, by stating that dual administrative and criminal penalties may be permissible if closely connected in substance and time, provided important clarifications to the *ne bis in idem* principle.

Similarly, recent cases on the right to an impartial tribunal – such as *Commission v Poland*<sup>5</sup> – or on legal professional privilege in administrative proceedings

---

<sup>2</sup> See Judgment of the European Court of Human Rights (Grand Chamber), *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, Application no. 45036/98, 30 June 2005.

<sup>3</sup> See Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber), *Luca Menci v. Procura della Repubblica*, C-524/15, 20 March 2018.

<sup>4</sup> See Judgment of the European Court of Human Rights (Grand Chamber), *A and B v. Norway*, Application nos. 24130/11 and 29758/11, 15 November 2016.

<sup>5</sup> See Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber), *Commission v Poland (Indépendance et vie privée des juges)*, C-204/21, 5 June 2023, and Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber), *Commission v Poland (Régime disciplinaire des juges)*, C-791/19, 15 July 2021.

– such as *Orde van Vlaamse Balies*<sup>6</sup> – invoke Article 47 CFR, which is interpreted in light of ECtHR's case-law under Article 6 ECHR. This approach reinforces the impartiality and independence of tribunals overseeing administrative acts, with Article 52(3) CFR functioning as a bridge between the two systems.

But before I get carried away in too many individual decisions, I think I will rest my case here and wish you all a very good and successful conference.

---

<sup>6</sup> See Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber), *Orde van Vlaamse Balies and Others v. Vlaamse Regering*, C-694/20, 8 December 2022.

## Wystąpienie Pierwszego Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Macieja Szpunara

(tłumaczenie)

Konferencja „75 lat Europejskiej Konwencji Praw Człowieka -  
doświadczenia sędziów sądów administracyjnych”

UWAGI WSTĘPNE

Maciej Szpunar

2 października 2025 r., Warszawa

Szanowni Państwo, drodzy uczestnicy konferencji,

To dla mnie zaszczyt i przywilej, że mogę dziś przemawiać do Państwa z okazji siedemdziesiątej piątej rocznicy podpisania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Ten kamień milowy zachęca nas nie tylko do świętowania osiągnięć tego ważnego europejskiego instrumentu prawnego, ale także do krytycznej refleksji nad jego trwałym znaczeniem zarówno dla wymiaru sprawiedliwości administracyjnej, jak i dla tych z nas, którzy są odpowiedzialni za konkretne wdrażanie jego zasad w codziennym orzecznictwie.

Kiedy w 1950 r. opracowywano konwencję, jej sygnatariusze nie mogli przewidzieć zakresu władzy publicznej – i jej regulacji – jaki pojawi się w Europie w kolejnych dziesięcioleciach. Prawo administracyjne znajduje się dokładnie na granicy między władzą publiczną a prawami jednostki. To właśnie w tym obszarze standardy opracowane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) przyniosły największe zmiany.

Chociaż EKPC nie została pierwotnie opracowana z myślą o prawie administracyjnym, sąd w Strasburgu konsekwentnie potwierdza, że postępowania administracyjne wchodzą w zakres ochrony przewidziany w art. 6 ust. 1, który gwarantuje prawo do rzetelnego procesu sądowego w sprawach dotyczących „praw i obowiązków cywilnych”. Przełomowe orzeczenia, takie jak *Ringeisen przeciwko Austrii* (1971)<sup>7</sup>, poprzez przyjęcie autonomicznej interpretacji art. 6 EKPC, rozszerzyły zakres tego artykułu na szeroki zakres procedur administracyjnych. W ten sposób ETPC uznał, że prawa obywatelskie mogą być określane nie tylko przez sądy cywilne w tradycyjnym rozumieniu, ale również przez sądy administracyjne. Był to kluczowy punkt zwrotny, potwierdzający, że gwarancje proceduralne dotyczące sprawiedliwości, bezstronności i terminowości mają pełne zastosowanie w postępowaniach administracyjnych – przynajmniej w zakresie egzekwowania praw i obowiązków cywilnych.

<sup>7</sup> Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Izba), *Ringeisen przeciwko Austrii (meritum)*, skarga nr 2614/65, 16 lipca 1971 r.

Jeśli chodzi o instytucję, którą reprezentuje, czyli Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), to ze względu na szeroki zakres prawa UE sędziowie, dbając o prawidłową interpretację i stosowanie prawa, pełnią wiele funkcji: sędziów cywilnych, karnych lub konstytucyjnych, nie wspominając już o różnych podkategoriach tych dziedzin. Jedną z wielu funkcji TSUE jest pełnienie funkcji sądu administracyjnego.

Jeśli chodzi o konwencję i prawo UE, wiemy, że sama Unia nie jest obecnie stroną konwencji, chociaż wszystkie jej 27 państw członkowskich są stronami. W rezultacie konwencja nie ma i nie może mieć bezpośredniego zastosowania w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości UE. Nasz sąd nie podejmuje również próby interpretacji tego przepisu w sposób autorytatywny, ponieważ jest to kwestia należąca do kompetencji trybunału w Strasburgu.

Odpowiedź prawną na tę sytuację udzielił Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Bosphorus*<sup>8</sup>. „Domniemanie w sprawie *Bosphorus*” zakłada, że środki przyjęte przez państwa członkowskie UE na mocy zobowiązań prawnych wynikających z prawa UE zapewniają ochronę równoważną z ochroną zapewnianą przez EKPC, chyba że są one w sposób oczywisty niewystarczające. Z drugiej strony Trybunał Sprawiedliwości UE, na podstawie art. 52 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, regularnie interpretuje Kartę w świetle standardów strasburskich. Daje to sądowi w Strasburgu znaczny wpływ na orzecznictwo i metodologię naszego sądu w Luksemburgu. W przypadku gdy znaczenie prawa wynikającego z Karty jest niejasne lub kwestionowane, TSUE wyraźnie opiera się na orzeczeniach ETPC w celu wyjaśnienia interpretacji i wzmocnienia legitymacji. Tym samym uważam, że odniesienie do standardów strasburskich służy zarówno zapewnieniu „harmonizacji sądowej”, jak i potencjalnemu wypełnieniu luk w ochronie prawnej UE.

Nie chcąc przesądzać o konkretnych tematach, które będą omawiane podczas tej konferencji, chciałbym zilustrować tę kwestię kilkoma przykładami.

TSUE regularnie interpretuje prawa wynikające z Karty w świetle standardów strasburskich (na podstawie art. 52 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej), przyjmując rozumowanie ETPC w kwestiach takich jak gwarancje rzetelnego procesu sądowego, niezależność sądownictwa i gwarancje proceduralne. Ten dialog sądowy jest jasny: w takich obszarach jak zasada *ne bis in idem* sąd w Luksemburgu bezpośrednio przyjmuje test „ściśłego związku pod względem merytorycznym i czasowym” stosowany przez Trybunał w Strasburgu do unijnych systemów sankcji administracyjnych.

W ten sposób w sprawie *Menci*<sup>9</sup> TSUE orzekł w sprawie zasady *ne bis in idem* w prawie administracyjnym i karnym, powołując się na art. 50 Karty. W tym przypadku

<sup>8</sup> Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Wielka Izba), *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi przeciwko Irlandii*, skarga nr 45036/98, 30 czerwca 2005 r.

<sup>9</sup> Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) w sprawie *Luca Menci przeciwko Procura della Repubblica*, C-524/15, 20 marca 2018 r.

Trybunał zadbał o uwzględnienie stanowiska ETPC w sprawie A i B przeciwko Norwegii<sup>10</sup>, które poprzez stwierdzenie, że podwójne sankcje administracyjne i karne mogą być dopuszczalne, jeżeli są ściśle powiązane pod względem merytorycznym i czasowym, dostarczyło ważnych wyjaśnień dotyczących zasady *ne bis in idem*.

Podobnie, w ostatnich sprawach dotyczących prawa do bezstronnego sądu – takich jak Komisja przeciwko Polsce<sup>11</sup> – lub tajemnicy adwokackiej w postępowaniach administracyjnych – takich jak *Orde van Vlaamse Balies*<sup>12</sup> – powołano się na art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który interpretuje się w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na podstawie art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Stanowisko to wzmacnia bezstronność i niezależność trybunałów nadzorujących akty administracyjne, przy czym art. 52 ust. 3 KPP pełni rolę pomostu między tymi dwoma systemami.

Zanim jednak dam się ponieść zbyt wielu indywidualnym decyzjom, zakończę tutaj swoją wypowiedź i życzę wszystkim Państwu udanej i owocnej konferencji.

---

<sup>10</sup> Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Wielka Izba), *A i B przeciwko Norwegii*, skargi nr 24130/11 i 29758/11, 15 listopada 2016 r.

<sup>11</sup> Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości (Wielka Izba) w sprawie *Komisja przeciwko Polsce (Niezależność i życie prywatne sędziów)*, C-204/21, z dnia 5 czerwca 2023 r., oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości (Wielka Izba) w sprawie *Komisja przeciwko Polsce (System dyscyplinarny sędziów)*, C-791/19, z dnia 15 lipca 2021 r.

<sup>12</sup> Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości (Wielka Izba) w sprawie *Orde van Vlaamse Balies i inni przeciwko Vlaamse Regering*, C-694/20, z dnia 8 grudnia 2022 r.

# Speech of the President of the Hellenic Council of State and the President of ACA-Europe

## Michail Pikramenos

The Administrative Judge Faced with Continuous Challenges  
-Aspects of the influence of the ECtHR jurisprudence  
on the Hellenic Council of State  
-The role of ACA in view of the great transformations  
of European societies

*Michail Pikramenos*  
*President of the Hellenic Council of State*  
*President of ACA-Europe*  
*Professor of Public Law*  
*Aristotle University of Thessaloniki*

My speech has two levels corresponding to the titles I bring to the event program. As president of the Hellenic Council of State I will speak for the challenges that arise in view of the jurisprudence of ECtHR and I will describe shortly the example of my Court. As president of ACA I will refer the most important challenges in view of the great transformations of the European societies and I will present grosso modo the priorities of the Hellenic Presidency the next two years. The above levels are closely connected because they highlight our common European path.

### I. Aspects of the influence of the ECtHR jurisprudence on the Hellenic Council of State

#### a) The “procedural formalism” of the national judge

From its inauguration in 1929 the Greek Council of State exercised a highly fertile practice of judicial law-making in the field of substantive administrative law alongside a particularly creative interpretation of constitutional provisions under the 1975 Constitution. However, during all those decades and up until today, the Court displayed a tendency toward what has been described as “procedural formalism”. In other words, procedure, instead of serving as a tool for the enforcement of substantive law, is transformed into an elaborate technique that frequently leads to the dismissal of legal remedies and actions.

There are numerous causes of this “proceduralism”. It functions, in part, as a defensive response to the heavy workload of the courts. It also reflects a lack of judicial empathy in certain quarters of the judiciary, in the sense of failing to perceive the social consequences of refusing to enter into the substance of disputes. Finally, one might argue that there exists a tacit incapacity among certain judges to address complex legal questions directly.

The contribution of the ECtHR was decisive in changing the way procedural rules were interpreted and applied by Greek courts. Our institutional precedent shows that prevailing views within the judiciary rarely change purely from internal causes, without some external influence. The largely conservative features of the judicial system and the self-entrapment of the courts within established precedents makes an anti-formalist shift from within particularly difficult.

#### b) The institution of the trial and restrictions on access to a court

The trial, in a broad sense, is the institution through which the application of legal rules in social life is ensured. It consists of a set of legally regulated actions by judicial bodies and litigants, designed to ensure an authoritative ruling on the applicable legal situation, as well as to compulsory adjust reality to that ruling.

Another purpose is legal certainty, which operates on two levels: at the level of the specific dispute, by its final resolution and the restoration of social peace to the extent that it was disrupted by the dispute's emergence; and, at a broader level, through the very existence of the trial as an institution, which strengthens society's confidence in the application of legal rules and reinforces the sense of security experienced by citizens within the legal order.

At yet another level, the trial contributes to the development of the law by clarifying legal questions. With the publication of judicial decisions, the intellectual work produced within the trial becomes accessible to the wider public, offering material for scholarly analysis and public debate.

According to the consistent case law of the ECtHR, the core of the right of access to a court lies in the ability to submit a claim before a court that has jurisdiction and competence to examine its legal and factual merits and to issue a binding decision resolving the dispute. The right of access to a court, guaranteed in Article 6 of the ECHR, as one of the expressions of the right to a fair trial, is not absolute and is subject to limitations, that are implicitly accepted and particularly concern admissibility requirements.

This is because, by its very nature, the right requires regulation by the state, which enjoys a margin of appreciation in this matter. However, any limitations may not restrict the exercise of the right to such an extent that its very essence is impaired and they must pursue a legitimate aim and there must be a reasonable proportionality between the measures employed and the objective pursued.

In cases concerning Greece, the ECtHR has repeatedly found a violation of this right, finding that restrictions imposed on the applicants' right of access to a court were disproportionate to the purposes pursued. Greece has been condemned in several such cases, including those where a legal remedy was dismissed as inadmissible due to a minor procedural omission in its drafting or filing.

#### c) Reasonable time as part of fair trial

Article 20 (par. 1) of the Greek Constitution and Article 6 (par. 1) of the ECHR together form a unified framework, of heightened normative force, for the exercise

of the individual right to judicial protection in its various manifestations, as shaped by the case law of national courts and the ECtHR. There are, however, certain differences between these provisions. In particular, Article 6 (par. 1) of the ECHR additionally guarantees the right to have a case concluded within a reasonable time. This right does not arise from the literal wording of the provisions of the Greek Constitution, nor had our national courts developed, as a distinct aspect of the right to judicial protection, the requirement that proceedings must be completed within a reasonable time. Today, the temporal element is central to the right to judicial protection: given the accelerating pace of social and economic life, the reasonable duration of proceedings is decisive for the citizen's real benefit from the judgment ultimately issued. In this way, judicial protection is not emptied of practical meaning; it is effective because it is afforded at a time and in a manner that truly secures the administration of justice.

The ECtHR has an extensive case law on the reasonable duration of proceedings, issuing a series of condemnations against states that violated this specific right. The Court has emphasized the Convention's commitment to the proper administration of justice without delays that undermine its effectiveness and credibility and, ultimately, give rise to situations comparable to a denial of justice. The issue has arisen repeatedly in Greek cases, with numerous condemnations finding excessive length of proceedings—most acutely in administrative justice, but also in civil and criminal justice.

#### d) The importance of the “filter” for the Council of State and the ECtHR

In recent decades, the administrative justice system has tended to limit appeals and cassations, before the Council of State, to reduce incoming cases in light of significant delays. In 2010, a new admissibility requirement was legislatively introduced for these two remedies.

Given the Court's basic function to ensure unity of case law an application for cassation is admissible only when the required specific allegations are made. By relieving the Court from overload (which undermines the rule of law and the protection of constitutional rights) and discouraging dilatory cassations lacking serious legal issues, the filter enables the Court to exercise its supreme-court functions where most needed; serious issues can still reach it through a *cassation in the interest of the law*, which remains unaffected.

The ECtHR has assessed whether this admissibility requirement is compatible with Article 6 of the ECHR and held that it is not contrary to the Convention for a supreme court to reject an appeal by referring to the statutory screening provisions where the issues raised are not of particular importance or the appeal has little prospect of success. Article 6 does not require detailed reasoning in a decision by which an annulment court rejects an appeal as lacking prospects under a specific statutory filter. More generally, under Article 6 the ECtHR has held that Supreme/Constitutional/last-instance courts are not obliged to provide detailed reasons when refusing to consider an appeal at a filtering stage.



### e) Divergent perspectives of the ECtHR and the Council of State and the need for mutual convergence

The ECtHR's influence on national jurisprudence is immensely valuable. It enables domestic judges to view issues through a broader lens that reflects the principles and values of a shared European legal culture, and to move beyond traditional approaches that can lead to formalistic or unduly harsh outcomes. Even when a national court disagrees with Strasbourg, it can reformulate its position with new arguments, thereby prompting the ECtHR to study those arguments and to refine its own responses; this dynamic may lead to fresh syntheses. In this way, a fruitful dialogue emerges—serving citizens, institutions, fair trial rights, and democracy itself in the sensitive field of fundamental rights, where constitutional and international norms of superior force are interpreted and applied to protect individuals from state arbitrariness.

For the Council of State in particular, the ECtHR's case law—especially since the 1980s—has contributed to more cogent resolution of many issues, often procedural, thereby reinforcing the progressive and qualitative profile of the supreme administrative court built up since its early years. At the same time, as the foregoing shows, ECtHR case law has also generated challenges for the Council's organization and functioning. Such problems can be addressed through institutional dialogue between the two courts: either via a retrial application before the Council of State following an adverse ECtHR judgment, or by submitting a request for an advisory opinion to the ECtHR in the context of a pending case that raises questions of Convention interpretation.

## II. The role of ACA in view of the great transformations of European societies

ACA-Europe is a European association composed of the Court of Justice of the European Union as well as the Councils of State and the Supreme administrative jurisdictions of each of the members of the European Union. The objectives of ACA-Europe are to obtain a better understanding of EU law by the judges of the Supreme Administrative Courts across Europe and a better knowledge of the functioning of the other Supreme Administrative Courts in the implementation of EU law; to improve the mutual trust between judges of the Supreme Administrative Courts; to foster an effectively and efficiently functioning of administrative justice in the EU; to provide exchange of ideas on the rule of law in the administrative judicial systems and, finally, to ensure access to the decisions of the Supreme Administrative Courts implementing EU law.

There is a reality that we all experience: our societies are confronted with unprecedented and complex challenges, stemming from:

- The impact of human activities on the climate and the environment;
- Technological developments;

- Social and economic inequalities;
- Need for effective public finance management;
- Need for effective public governance.

These challenges are unfolding under increasingly intricate geopolitical conditions in both Europe and the wider world.

Administrative courts -and above all the Supreme Administrative Jurisdictions by virtue of their institutional weight- are inevitably at the forefront of the relevant transformations. They are called upon to adjudicate disputes arising from public authority actions or omissions that are deeply interwoven with these challenges.

Administrative judges today face novel questions and dilemmas, which call for reflection on several key issues:

- Are our traditional judicial tools and methods -concerning the conditions of access to justice, the procedural norms, the interpretation and application of substantive rules in the matters in question, the scope and intensity of the judicial review, the enforcement of the decisions handed down by the courts and the respect of *res judicata*- still adequate in this new context?

The Hellenic Presidency of ACA will focus in the above complex challenges

### III. Judiciary-democracy and public confidence

The confidence of the public in an independent Judiciary is of paramount importance for a vibrant and functional democracy. Lack of public confidence in the Judiciary has the potential of eroding the moral authority of the judiciary. Our judgements are obeyed because of our public confidence generating moral authority. If we lose it then we are finished. Accountability is therefore important because it is a foundational value of our democracy which is applicable to all, including the Judiciary.

The European Court of Human Rights (“ECtHR”) has declared the prominent place among State organs that the judiciary occupies in a democratic society. The Court has emphasised the special role in society of the judiciary, which, as the guarantor of justice, a fundamental value in a law-governed State, must enjoy public confidence if it is to be successful in carrying out its duties and in this framework judges have more duties and responsibilities than the ordinary civil servants.

## Wystąpienie Prezesa Rady Stanu Grecji Prezesa ACA-Europe Michaila Pikramenosa

(tłumaczenie)

Sędzia administracyjny w obliczu ciągłych wyzwań  
- Aspekty wpływu orzecznictwa  
Europejskiego Trybunału Praw Człowiek na Radę Stanu Grecji;  
- Rola ACA w świetle wielkich przemian  
społeczeństw europejskich

*Michail Pikramenos*  
*Przewodniczący Rady Stanu Grecji*  
*Prezes ACA-Europe*  
*Profesor prawa publicznego*  
*Uniwersytet Arystotelesa w Salonikach*

Moje wystąpienie ma dwa poziomy odpowiadające tytułom, które przedstawiam w programie wydarzenia. Jako przewodniczący Rady Stanu Grecji omówię wyzwania, jakie pojawiają się w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, i pokrótce przedstawię przykład mojego sądu. Jako prezes ACA-Europe omówię najważniejsze wyzwania związane z wielkimi przemianami zachodzącymi w społeczeństwach europejskich i przedstawię w zarysie priorytety prezydencji greckiej na najbliższe dwa lata. Powyższe poziomy są ze sobą ściśle powiązane, ponieważ podkreślają naszą wspólną europejską drogę.

### I. Aspekty wpływu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na Radę Stanu Grecji

#### a) „Formalizm proceduralny” sędziego krajowego

Od momentu powstania w 1929 r. Rada Stanu Grecji prowadziła bardzo owocną praktykę stanowienia prawa sądowego w dziedzinie materialnego prawa administracyjnego, a także wykazywała się wyjątkową kreatywnością w interpretacji przepisów konstytucji z 1975 r. Jednak przez wszystkie te dziesięciolecia i aż do dzisiaj Trybunał wykazywał tendencję do tego, co określono mianem „formalizmu proceduralnego”. Innymi słowy, procedura zamiast służyć jako narzędzie egzekwowania prawa materialnego, przekształca się w skomplikowaną technikę, która często prowadzi do oddalenia środków prawnych i powództw.

Istnieje wiele przyczyn tego „proceduralizmu”. Funkcjonuje to częściowo jako reakcja obronna na duże obłożenie pracą sądów. Odzwierciedla to również brak empatii sądowej w niektórych kręgach wymiaru sprawiedliwości, w tym sensie, że

nie dostrzega się społecznych konsekwencji odmowy rozpatrzenia istoty sporów. Wreszcie można by argumentować, że niektórzy sędziowie mają niejawną niezdolność do bezpośredniego rozstrzygnięcia złożonych kwestii prawnych.

Wkład ETPC miał decydujące znaczenie dla zmiany sposobu interpretacji i stosowania przepisów proceduralnych przez greckie sądy. Nasze precedensy instytucjonalne pokazują, że dominujące stanowiska w sądownictwie rzadko zmieniają się wyłącznie z przyczyn wewnętrznych, bez wpływu czynników zewnętrznych. W dużej mierze konserwatywne cechy systemu sądownictwa oraz uzależnienie sądów od ustalonych precedensów sprawiają, że zmiana antyformalistyczna od wewnątrz jest szczególnie trudna.

## b) Wszczęcie procesu sądowego i ograniczenia dostępu do sądu

W szerokim sensie proces sądowy jest instytucją, dzięki której zapewnione jest stosowanie przepisów prawnych w życiu społecznym. Składa się z szeregu działań regulowanych prawnie, podejmowanych przez organy sądowe i strony postępowania, mających na celu zapewnienie autorytatywnego orzeczenia w sprawie obowiązującej sytuacji prawnej, a także obowiązkowe dostosowanie rzeczywistości do tego orzeczenia.

Kolejnym celem jest pewność prawa, która działa na dwóch poziomach: na poziomie konkretnego sporu, poprzez jego ostateczne rozstrzygnięcie i przywrócenie spokoju społecznego w zakresie, w jakim został on zakłócony przez pojawienie się sporu; oraz, na szerszym poziomie, poprzez samo istnienie procesu sądowego jako instytucji, która wzmacnia zaufanie społeczeństwa do stosowania przepisów prawnych i wzmacnia poczucie bezpieczeństwa odczuwane przez obywateli w ramach porządku prawnego.

Na jeszcze innym poziomie proces przyczynia się do rozwoju prawa poprzez wyjaśnienie kwestii prawnych. Dzięki publikacji orzeczeń sądowych wyniki pracy intelektualnej wykonanej w trakcie procesu stają się dostępne dla szerszej publiczności, stanowiąc materiał do analizy naukowej i debaty publicznej.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka sednem prawa dostępu do sądu jest możliwość wniesienia skargi do sądu, który jest właściwy i kompetentny do zbadania jej zasadności prawnej i faktycznej oraz wydania wiążącej decyzji rozstrzygającej spór. Prawo dostępu do sądu, zagwarantowane w art. 6 EKPC, jako jeden z przejawów prawa do rzetelnego procesu sądowego, nie ma charakteru bezwzględnego i podlega ograniczeniom, które są milcząco akceptowane i dotyczą w szczególności wymogów dopuszczalności.

Wynika to z faktu, że prawo to ze swej natury wymaga regulacji przez państwo, które ma w tej kwestii pewną swobodę oceny. Ograniczenia te nie mogą jednak ograniczać wykonywania tego prawa w takim stopniu, że narusza to jego samą istotę, muszą one służyć uzasadnionemu celowi, a także musi istnieć rozsądna proporcjonalność między zastosowanymi środkami a zamierzonym celem.

W sprawach dotyczących Grecji ETPC wielokrotnie stwierdzał naruszenie tego prawa, uznając, że ograniczenia nałożone na prawo skarżących do dostępu do sądu

były nieproporcjonalne do zamierzonych celów. Grecja została skazana w kilku takich sprawach, w tym w sprawach, w których środek prawny został odrzucony jako niedopuszczalny z powodu niewielkiego uchybienia proceduralnego w jego sporządzeniu lub złożeniu.

### c) Rozsądny termin jako element rzetelnego procesu sądowego

Artykuł 20 ust. 1 greckiej konstytucji oraz art. 6 ust. 1 EKPC tworzą razem jednolite ramy o podwyższonej mocy normatywnej, regulujące wykonywanie indywidualnego prawa do ochrony sądowej w różnych jej przejawach, zgodnie z orzecznictwem sądów krajowych i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Istnieją jednak pewne różnice między tymi przepisami. W szczególności art. 6 ust. 1 EKPC dodatkowo gwarantuje prawo do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie. Prawo to nie wynika z dosłownego brzmienia przepisów greckiej konstytucji, a nasze sądy krajowe nie opracowały również, jako odrębnego aspektu prawa do ochrony sądowej, wymogu, aby postępowanie zostało zakończone w rozsądnym terminie. Obecnie element czasowy ma kluczowe znaczenie dla prawa do ochrony sądowej: biorąc pod uwagę coraz szybsze tempo życia społecznego i gospodarczego, rozsądny czas trwania postępowania ma decydujące znaczenie dla rzeczywistych korzyści, jakie obywatel czerpie z ostatecznego wyroku. W ten sposób ochrona sądowa nie traci swojego praktycznego znaczenia; jest skuteczna, ponieważ jest zapewniana w czasie i w sposób, który naprawdę gwarantuje sprawiedliwość.

ETPC posiada bogate orzecznictwo dotyczące rozsądnego czasu trwania postępowania i wydał szereg wyroków potępiających państwa, które naruszyły to konkretne prawo. Trybunał podkreślił zobowiązanie zawarte w Konwencji do właściwego wymiaru sprawiedliwości bez opóźnień, które podważają jego skuteczność i wiarygodność, a ostatecznie prowadzą do sytuacji porównywalnych z odmową wymiaru sprawiedliwości. Kwestia ta pojawiała się wielokrotnie w sprawach greckich, gdzie w licznych wyrokach potępiano nadmierną długość postępowań – najbardziej dotkliwie w wymiarze sprawiedliwości administracyjnej, ale także w wymiarze sprawiedliwości cywilnej i karnej.

### d) Znaczenie „filtra” dla Rady Stanu i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

W ostatnich dziesięcioleciach system wymiaru sprawiedliwości administracyjnej dążył do ograniczenia liczby apelacji i skarg kasacyjnych przed Radą Stanu, aby zmniejszyć liczbę spraw wnoszonych do rozpatrzenia w związku ze znacznymi opóźnieniami. W 2010 r. wprowadzono nowe wymogi dotyczące dopuszczalności tych dwóch środków prawnych.

Biorąc pod uwagę podstawową funkcję Trybunału, jaką jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa, skarga kasacyjna jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy zawiera wymagane konkretne zarzuty. Odciążając Sąd Najwyższy (którego przeciążenie podważa praworządność i ochronę praw konstytucyjnych) oraz zniechęcając do składania skarg kasacyjnych opóźniających postępowanie, które nie dotyczą poważnych

kwestii prawnych, filtr umożliwia Sądowi Najwyższemu wykonywanie funkcji sądu najwyższego tam, gdzie jest to najbardziej potrzebne; poważne kwestie mogą nadal trafiać do niego w drodze kasacji w interesie prawa, która pozostaje bez zmian.

ETPC ocenił, czy ten wymóg dopuszczalności jest zgodny z art. 6 EKPC i uznał, że odrzucenie odwołania przez sąd najwyższy z powołaniem się na ustawowe przepisy dotyczące kontroli nie jest sprzeczne z Konwencją, jeżeli podniesione kwestie nie mają szczególnego znaczenia lub odwołanie ma niewielkie szanse powodzenia. Artykuł 6 nie wymaga szczegółowego uzasadnienia decyzji, w której sąd unieważniający odrzuca odwołanie jako pozbawione szans powodzenia w świetle określonego filtra ustawowego. Ogólniej rzecz biorąc, zgodnie z art. 6 ETPC uznał, że sądy najwyższe/konstytucyjne/ostatniej instancji nie są zobowiązane do podawania szczegółowych powodów odmowy rozpatrzenia odwołania na etapie filtrowania.

#### e) Rozbieżne stanowiska Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Rady Stanu oraz potrzeba wzajemnej konwergencji

Wpływ ETPC na krajowe orzecznictwo jest niezwykle cenny. Umożliwia to sędziom krajowym spojrzenie na sprawy z szerszej perspektywy, odzwierciedlającej zasady i wartości wspólnej europejskiej kultury prawnej, oraz wyjście poza tradycyjne podejście, które może prowadzić do formalistycznych lub nadmiernie surowych rozstrzygnięć. Nawet jeśli sąd krajowy nie zgadza się ze Strasburgiem, może przeformułować swoje stanowisko, przedstawiając nowe argumenty, co skłoni ETPC do przeanalizowania tych argumentów i udoskonalenia własnych odpowiedzi; taka dynamika może prowadzić do powstania nowych syntez. W ten sposób powstaje owocny dialog, służący obywatelom, instytucjom, prawom do rzetelnego procesu sądowego i samej demokracji w delikatnej dziedzinie praw podstawowych, gdzie interpretuje się i stosuje nadrzędne normy konstytucyjne i międzynarodowe w celu ochrony jednostek przed arbitralnością państwa.

W szczególności dla Rady Stanu orzecznictwo ETPC – zwłaszcza od lat 80. XX wieku – przyczyniło się do bardziej przekonującego rozstrzygnięcia wielu kwestii, często proceduralnych, wzmacniając tym samym postępowy i jakościowy profil najwyższego sądu administracyjnego, budowany od początku jego istnienia. Jednocześnie, jak wynika z powyższego, orzecznictwo ETPC stanowi również wyzwanie dla organizacji i funkcjonowania Rady. Problemy te można rozwiązać poprzez dialog instytucjonalny między tymi dwoma sądami: albo poprzez wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przed Radą Stanu po wydaniu niekorzystnego wyroku przez ETPC, albo poprzez złożenie wniosku o wydanie opinii doradczej do ETPC w kontekście toczącej się sprawy, która budzi wątpliwości co do interpretacji konwencji.

## II. Rola ACA-Europe w świetle wielkich przemian społeczeństw europejskich

ACA-Europe to europejskie stowarzyszenie, w którego skład wchodzi Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Rady Stanu oraz najwyższe sądy administracyjne

każdego z państw członkowskich Unii Europejskiej. Celem ACA-Europe jest lepsze zrozumienie prawa UE przez sędziów najwyższych sądów administracyjnych w całej Europie oraz lepsza znajomość funkcjonowania innych najwyższych sądów administracyjnych w zakresie wdrażania prawa UE; poprawa wzajemnego zaufania między sędziami najwyższych sądów administracyjnych; wspieranie skutecznego i wydajnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości administracyjnej w UE; zapewnienie wymiany pomysłów na temat praworządności w systemach sądownictwa administracyjnego oraz zapewnienie dostępu do orzeczeń sądów administracyjnych najwyższej instancji wdrażających prawo UE.

Wszyscy doświadczamy pewnej rzeczywistości: nasze społeczeństwa stoją przed bezprecedensowymi i złożonymi wyzwaniami wynikającymi z:

- Wpływu działalności człowieka na klimat i środowisko naturalne;
- Zmian technologicznych;
- Nierówności społecznych i ekonomicznych;
- Potrzeby skutecznego zarządzania finansami publicznymi;
- Potrzeby skutecznego zarządzania publicznego.

Wyzwania te pojawiają się w coraz bardziej skomplikowanych warunkach geopolitycznych zarówno w Europie, jak i na całym świecie.

Sądy administracyjne – a przede wszystkim Najwyższy Sąd Administracyjny ze względu na swoją wagę instytucjonalną – nieuchronnie znajdują się na czele odpowiednich przemian. Są oni wezwani do rozstrzygania sporów wynikających z działań lub zaniechań organów władzy publicznej, które są głęboko powiązane z tymi wyzwaniami.

Sędziowie administracyjni stają dziś przed nowymi pytaniami i dylematami, które wymagają refleksji nad kilkoma kluczowymi kwestiami:

**Czy nasze tradycyjne narzędzia i metody sądowe – dotyczące warunków dostępu do wymiaru sprawiedliwości, norm proceduralnych, interpretacji i stosowania przepisów materialnych w przedmiotowych sprawach, zakresu i intensywności kontroli sądowej, wykonywania orzeczeń sądowych oraz poszanowania powagi rzeczy osądzonej – są nadal adekwatne w tym nowym kontekście?**

Prezydencja grecka ACA skoncentruje się na powyższych złożonych wyzwaniach.

### III. Sądownictwo – demokracja i zaufanie społeczeństwa

Zaufanie społeczeństwa do niezależnego sądownictwa ma ogromne znaczenie dla dynamicznej i funkcjonalnej demokracji. Brak zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości może podważyć autorytet moralny sądownictwa. Nasze wyroki są przestrzegane dzięki naszemu autorytetowi moralnemu, który budzi zaufanie społeczne. Jeśli to stracimy, to będzie koniec. Odpowiedzialność jest zatem ważna, ponieważ stanowi fundamentalną wartość naszej demokracji, która ma zastosowanie do wszystkich, w tym do wymiaru sprawiedliwości.

Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) podkreślił znaczącą rolę, jaką wymiar sprawiedliwości odgrywa wśród organów państwowych w demokratycznym społeczeństwie. Trybunał podkreślił szczególną rolę wymiaru sprawiedliwości w społeczeństwie, który jako gwarant sprawiedliwości, stanowiącej podstawową wartość w państwie prawa, musi cieszyć się zaufaniem publicznym, aby skutecznie wykonywać swoje obowiązki, a w tym kontekście sędziowie mają więcej obowiązków i odpowiedzialności niż zwykli urzędnicy państwowi.



# Letter of the President of the European Court of Human Rights Mattias Guyomar



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

T : +33 (0)3 88 41 20 18  
F : +33 (0)3 88 41 27 92  
www.echr.coe.int

The President – Le Président  
[#8263444]

Mr Jacek Chlebny  
President  
Supreme Administrative Court of Poland

Strasbourg, 14 October 2025

Dear President, *Dear Jacek*

Thank you very much for your letter of 7 October.

On behalf of the entire delegation of the European Court of Human Rights, I would like to express our sincere gratitude to you and your colleagues at the Supreme Administrative Court for the superb organisation of the conference “*Seventy-Five Years of the European Convention on Human Rights: The Role of Administrative Court Judges*”, and for the warm welcome and generous hospitality extended to us throughout our stay in Warsaw.

The conference was an exceptional and truly memorable event. It offered a fitting and inspiring forum to reflect, together with distinguished representatives of national and European courts, on the enduring legacy of the Convention and on the vital role that administrative courts play in upholding the rights and freedoms it guarantees.

I greatly appreciated the opportunity to exchange views with you and with the many eminent participants in the thoughtfully curated programme, which also provided valuable opportunities for informal dialogue, from the visit to the Supreme Administrative Court and the commemorative exhibition to the concert and gala dinner at the Palace on the Isle.

I am equally grateful for the impeccable attention devoted by you and your colleagues to every organisational and logistical detail, which ensured that our visit was both productive and most enjoyable.

J..

- 2 -

Once again, dear President, allow me to thank you most sincerely for your kind hospitality and for the spirit of genuine judicial dialogue that marked our visit. It was a great pleasure and an honour for me, and for the entire delegation, to be your guests in Warsaw. I look forward to continuing our close and fruitful cooperation in the years to come.

Yours sincerely,


All the best



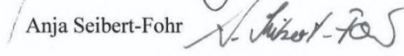
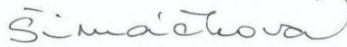
Mattias Guyomar

*Judges*

Ivana Jelčić



Anja Seibert-Fohr

Kateřina Šimáčková



Gediminas Sagatys



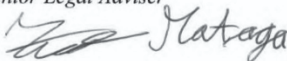
Anna Adamska-Gallant

*Registrar*



Marialena Tsirli

*Senior Legal Adviser*



Zvonimir Mataga



Jolien Schukking



Peeter Roosma

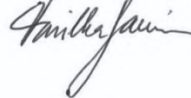


Mykola Gnatovskyy



Artūrs Kučs

Vasilka Sancin



## List Prezesa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Mattiasa Guyomara

(tłumaczenie)

Pan Jacek Chlebny  
Prezes  
Naczelny Sąd Administracyjny

Strasburg, 14 października 2025 r.

Szanowny Panie Prezesie,

Serdecznie dziękuję za list z dnia 7 października.

W imieniu całej delegacji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pragnę wyrazić naszą szczerą wdzięczność Państwu i Państwa współpracownikom z Naczelnego Sądu Administracyjnego za znakomitą organizację konferencji „75 lat Europejskiej Konwencji Praw Człowieka: rola sędziów sądów administracyjnych” oraz za ciepłe przyjęcie i hojną gościnność, jaką nas otoczyliście podczas naszego pobytu w Warszawie.

Konferencja była wyjątkowym i naprawdę niezapomnianym wydarzeniem. Było to odpowiednie i inspirujące forum do refleksji, wraz z wybitnymi przedstawicielami sądów krajowych i europejskich, nad trwałym dziedzictwem Konwencji oraz istotną rolę, jaką sądy administracyjne odgrywają w przestrzeganiu praw i wolności, które ona gwarantuje.

Wysoce doceniam możliwość wymiany poglądów z Państwem oraz wieloma wybitnymi uczestnikami starannie przygotowanego programu, który zapewnił również cenne okazje do nieformalnego dialogu, od wizyty w Naczelnym Sądzie Administracyjnym i wystawy pamiątkowej po koncert i uroczystą kolację w Pałacu na Wyspie.

Jestem równie wdzięczny za nienaganną uwagę, jaką Państwo i Państwa współpracownicy poświęciliście każdej kwestii organizacyjnej i logistycznej, dzięki czemu nasza wizyta była zarówno owocna, jak i niezwykle przyjemna.

Jeszcze raz, szanowny Panie Prezesie, pragnę serdecznie podziękować za Pana gościnność i za prawdziwy dialog sądowy, który towarzyszył naszej wizycie.

Było to dla mnie i dla całej delegacji wielką przyjemnością i zaszczytem gościć w Warszawie. Cieszę się na dalszą bliską i owocną współpracę w nadchodzących latach.

Wszystkiego dobrego!

Z poważaniem,

[podpis odręczny]  
Mattias Guyomar

*Sędziowie*

[podpis odręczny] Ivana Jelić	[podpis odręczny] Jolien Schukking
[podpis odręczny] Anja Seibert-Fohr	[podpis odręczny] Peeter Roosma
[podpis odręczny] Kateřina Šimáčková	[podpis odręczny] Mykola Gnatovskyy
[podpis odręczny] Gediminas Sagatys	[podpis odręczny] Artūrs Kučs
[podpis odręczny] Anna Adamska-Gallant	[podpis odręczny] Vasilka Sancin

*Sekretarz*

[podpis odręczny]  
Marialena Tsirli

*Starszy doradca prawny*

[podpis odręczny]  
Zvonimir Mataga

## Letter of the President of the Hellenic Council of State Michail Pikramenos



**THE PRESIDENT**

Athens, 10 October 2025

**Mr Jacek Chlebny**  
**President of the Supreme Administrative Court of Poland**  
**Commissioner of the ACA – Europe Association**

Dear Jacek,

Thank you very much for your kind letter.

It was a true honour and pleasure to take part in the Conference “Seventy-Five Years of the European Convention on Human Rights: The Role of Administrative Court Judges”.

I would like to express my sincere appreciation for the excellent organisation of the event and for the warm hospitality extended by the Supreme Administrative Court of the Republic of Poland.

The Conference provided a valuable forum for the exchange of experiences and ideas concerning the work of judges at both the national and European level, and for reflection on the relationship between national administrative courts and the European Court of Human Rights.

I am deeply grateful for the opportunity to contribute and for the kind words of appreciation. I look forward to our next meeting in Athens and Warsaw.

With regards,

Michail Pikramenos

President of the Hellenic Council of State

President of ACA -Europe

Professor of Public Law, Aristotle University of Thessaloniki

## List Prezesa Rady Stanu Grecji Michaila Pikramenosa

(tłumaczenie)

Ateny, 10 października 2025 r.

**Pan Jacek Chlebny**  
**Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego**  
**Komisarz ACA – Stowarzyszenie Europejskie**

Szanowny Panie Prezesie,

Bardzo dziękuję za miły list.

Udział w konferencji „75 lat Europejskiej Konwencji Praw Człowieka - doświadczenia sędziów sądów administracyjnych” był dla mnie prawdziwym zaszczytem i przyjemnością.

Chciałbym wyrazić moje szczere uznanie za doskonałą organizację wydarzenia oraz za serdeczną gościnność, jaką okazał Naczelny Sąd Administracyjny Rzeczypospolitej Polskiej.

Konferencja stanowiła cenne forum wymiany doświadczeń i pomysłów dotyczących pracy sędziów zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim, a także refleksji nad relacjami między krajowymi sądami administracyjnymi a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

Jestem głęboko wdzięczny za możliwość wniesienia swojego wkładu i za miłe słowa uznania. Z niecierpliwością czekam na nasze kolejne spotkanie w Atenach i Warszawie.

Z pozdrowieniami,

[podpis odręczny]

Michail Pikramenos

Przewodniczący Rady Stanu Grecji

Prezes ACA – Europe

Profesor prawa publicznego, Uniwersytet Arystotelesa w Salonikach

---

# RAPORT / REPORT

---

*Prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek*

[Uniwersytet Jagielloński w Krakowie;  
ORCID: 0000-0002-6948-6016]

## Stosowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przez sądy administracyjne

### Wprowadzenie

**N**aczelny Sąd Administracyjny zorganizował w dniu 3 października 2025 r. międzynarodową konferencję z okazji 75. rocznicy podpisania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W konferencji wzięli udział – obok sędziów NSA – sędziowie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, przewodniczący AKA-Europe oraz prezesi lub wiceprezesi najwyższych sądów krajowych właściwych w sprawach administracyjnych z 11 państw europejskich: Austrii, Czech, Estonii, Niemiec, Węgier, Łotwy, Litwy, Czarnogóry, Słowacji, Słowenii i Ukrainy<sup>1</sup>.

Europejska Konwencja Praw Człowieka reguluje wiele bardzo różnych zagadnień należących do zakresu prawa administracyjnego. W tym kontekście problematyka stosowania Konwencji przez sądy administracyjne jest niezwykle obszerna. Organizatorzy konferencji zmuszeni byli dokonać wyboru zagadnień, wokół których miały koncentrować się obrady. Przedmiotem obrad uczyniono ogólne zagadnienia związane z relacją między EKPC a prawem krajowym. Podstawowe kwestie w tej dziedzinie, wybrane przez organizatorów, stanowiły przedmiot pytań zawartych w kwestionariuszu rozesłanym do 11 sądów administracyjnych zaproszonych do udziału w konferencji. Odpowiedzi na pytania udzielił także polski NSA. Celem kwestionariusza było bardziej precyzyjne określenie tematyki obrad, zapewnienie większej spójności tematycznej referatów konferencyjnych i umożliwienie lepszego ich przygotowania przez uczestników.

Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie ogólnych wniosków wynikających z 12 pisemnych raportów krajowych, zawierających odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu rozesłanym przed konferencją, przygotowanych przez wszystkie sądy administracyjne, które wzięły udział w konferencji.

### 1. Miejsce EKPC w systemie źródeł prawa

Sądy zaproszone do udziału w konferencji funkcjonują w systemach prawnych przyjmujących założenia zarówno monizmu, jak i dualizmu w relacjach między

---

<sup>1</sup> W kolejności alfabetycznej w języku angielskim – języku konferencji.

prawem krajowym a prawem międzynarodowym. W większości państw mamy do czynienia z systemem monistycznym, system dualistyczny zaś obecny jest w Niemczech, na Węgrzech i w Słowenii. W większości państw EKPC – podobnie jak inne traktaty międzynarodowe ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie – zajmuje miejsce w hierarchii źródeł prawa powyżej ustaw zwykłych, ale poniżej konstytucji krajowej. Do wyjątków w tym zakresie należy Austria, gdzie EKPC ma rangę podobną do ustaw konstytucyjnych i ustępuje jedynie fundamentalnym zasadom konstytucyjnym<sup>2</sup>. Status ten został przyznany Konwencji z mocą wsteczną w 1964 r. Z kolei w Niemczech EKPC ma rangę ustawy zwykłej. Jednocześnie sądy niemieckie nie odwołują się w tym przypadku do reguł kolizyjnych przyznających pierwszeństwo *lex posteriori* oraz *lex specialis* i unikają przyznawania pierwszeństwa późniejszym ustawom krajowym<sup>3</sup>. Ogólnie rzecz biorąc, sądy niemieckie dążą do pogodzenia ustaw niemieckich z EKPC w drodze wykładni prawa krajowego przyjaznej dla prawa międzynarodowego. W praktyce system niemiecki nie różni się zatem istotnie w skutkach od systemów przyznających pierwszeństwo EKPC przed ustawami zwykłymi.

## 2. Możliwość bezpośredniego stosowania EKPC

W kwestii możliwości bezpośredniego stosowania EKPC należy odnotować daleko idącą zbieżność udzielanych odpowiedzi. W świetle nadesłanych raportów we wszystkich państwach reprezentowanych na konferencji EKPC jest częścią obowiązującego w nich porządku prawnego i może być stosowana bezpośrednio przez sądy administracyjne. Sądy administracyjne mogą zatem powoływać EKPC jako jedną z podstaw wydawanych orzeczeń. Możliwość taka istnieje zarówno w państwach przyjmujących system monistyczny, jak w państwach o systemie dualistycznym. Niemniej jednak A. Korbmacher wyraził pogląd, że EKPC nie jest aktem bezpośrednio stosowalnym w RFN, aczkolwiek została przekształcona w element niemieckiego systemu prawnego i jest powoływana przez sądy niemieckie, które mają prawny obowiązek uwzględniać jej postanowienia i są nimi związane<sup>4</sup>.

Stosowanie EKPC oznacza w pierwszej kolejności rozstrzygnięcie wątpliwości interpretacyjnych powstających na tle prawa krajowego w taki sposób, aby zapewnić możliwie najpełniejszą realizację założeń Konwencji. Sądy administracyjne, rozpoznając sprawy indywidualne, mogą ponadto m.in. pomijać akty podustawowe niezgodne z EKPC. Konwencja wyznacza też granice swobody decyzyjnej organów administracji publicznej przy wydawaniu decyzji i innych aktów administracyjnych, a przekroczenie tych granic może stanowić podstawę do uchylenia wydanych decyzji i innych aktów administracyjnych.

Różne zagadnienia szczegółowe rysujące się na tle stosowania umów międzynarodowych w porządku krajowym mogą być różnie rozstrzygane w systemach

<sup>2</sup> Raport austriacki, s. 1.

<sup>3</sup> Raport niemiecki, s. 1–2.

<sup>4</sup> Referat na konferencję.



monistycznych i dualistycznych. W świetle nadesłanych raportów odmienności przy stosowaniu EKCP dotyczą przede wszystkim mechanizmów rozstrzygnięcia kolizji między ustawą krajową a EKPC i wynikają nie tyle z samych założeń systemu dualistycznego czy monistycznego, ile raczej ze szczegółowych rozwiązań dotyczących kontroli norm, przyjętych w konstytucjach krajowych. Nie wydaje się natomiast, aby ujawniały się większe różnice między systemami dualistycznymi i monistycznymi w odniesieniu do innych kwestii szczegółowych związanych ze stosowaniem Konwencji.

### 3. Możliwość pominięcia ustawy krajowej niezgodnej z EKPC

W zdecydowanej większości państw objętych badaniem w razie niedającej się usunąć kolizji między ustawą krajową a EKPC sąd administracyjny może pominąć ustawę i zastosować normę konwencyjną. Do wyjątków w tym zakresie należą Niemcy, gdzie – jak wspomniano wyżej – sądy dążą do uzgodnienia norm ustawowych i konwencyjnych w drodze wykładni, a także Austria, Słowacja, Słowenia i Węgry. W świetle nadesłanych raportów w tych państwach sąd, który stwierdza kolizję między ustawą a EKPC, powinien zawiesić postępowanie i wystąpić z pytaniem prawnym do krajowego sądu konstytucyjnego. Dopiero wydanie przez niego wyroku stwierdzającego niezgodność ustawy z umową międzynarodową stwarza możliwość wyeliminowania z systemu prawnego normy ustawowej niezgodnej z EKPC i oparcia orzeczenia sądu administracyjnego na standardzie wynikającym z Konwencji.

Istnieją też systemy, w których sąd administracyjny ma wybór między samodzielnym rozstrzygnięciem kolizji między ustawą a EKPC a skierowaniem pytania prawnego do sądu konstytucyjnego. Takie rozwiązanie funkcjonuje w Polsce.

Na tym tle nasuwa się pytanie, jakie rodzaje kolizji norm mogą być usuwane *in concreto* przez przyznanie prymatu EKPC i pominięcie normy ustawowej w danej sprawie. W sytuacji, gdy dochodzi do kolizji normy ustawowej z normą konwencyjną o podobnym stopniu szczegółowości, zwłaszcza ze standardem konwencyjnym sformułowanym z odpowiednią precyzją przez orzecznictwo ETPC, kolizja może stosunkowo łatwo zostać rozstrzygnięta przez zastosowanie standardu konwencyjnego. Bardziej skomplikowany jest przypadek niezgodności szczegółowej normy ustawowej z ogólnikowo ujętym standardem konwencyjnym, który w odniesieniu do określonej materii nie został w wystarczającym stopniu skonkretyzowany przez orzecznictwo ETPC. Wówczas samo stwierdzenie niezgodności może być kwestią wysoce oceną i problematyczną, a ogólnikowe zasady konwencyjne mogą nie wskazywać z wystarczającą precyzją konkretnego sposobu postępowania organom władzy publicznej. Co więcej, wyeliminowanie normy niezgodnej z Konwencją może prowadzić do sytuacji, w której niezbędne jest przyjęcie – w jakiś sposób – w systemie prawnym nowych regulacji w miejsce regulacji wyeliminowanych z systemu prawnego.

Wyprowadzanie przez ETPC szczegółowych standardów ochrony praw człowieka z ogólnikowych sformułowań konwencyjnych z jednej strony naraża ten

organ na zarzut aktywizmu sędziowskiego i nieuprawnionego prawotwórstwa, ale z drugiej strony bardzo ułatwia stosowanie EKPC w sytuacjach kolizyjnych.

#### 4. Wydawanie orzeczeń niezgodnych z ustalonym orzecznictwem ETPC

W większości państw objętych badaniem odnotowuje się przypadki wydawania przez sądy administracyjne orzeczeń niezgodnych z ustalonym orzecznictwem ETPC. Jedynie w raportach z Austrii, Niemiec, Słowacji, Czarnogóry, Słowacji i Słowenii podaje się, że takie sytuacje nie wystąpiły. W przypadku niektórych raportów (Łotwa, Węgry) stwierdza się ogólnie istnienie orzeczeń krajowych niezgodnych z orzecznictwem ETPC, ale bez wskazania przykładów stosownych orzeczeń.

Przyczyny wydawania orzeczeń niezgodnych z ustalonym orzecznictwem ETPC mogą być bardzo różne. W niektórych przypadkach sądy krajowe otwarcie nie zgadzają się z interpretacją EKPC ustaloną przez ETPC. Takie orzeczenia sądów krajowych zapadły w Czechach i dotyczyły zasady *ne bis in idem*<sup>5</sup> oraz praw osób transpłciowych<sup>6</sup>. Przyczyną odmowy kierowania się orzeczeniem ETPC może być w szczególności konflikt między wartościami objętymi ochroną przez konstytucję krajową a wartościami objętymi ochroną w orzecznictwie strasburskim. Inną przyczyną nieuwzględniania orzecznictwa ETPC mogą być względy praktyczne. W Estonii sądy zamiast standardu powierzchni minimalnej 3 m<sup>2</sup> na więźnia ustalonego w orzecznictwie ETPC<sup>7</sup> przyjęły standard 2,5 m<sup>2</sup> na więźnia<sup>8</sup>. Przyjęcie standardu 3 m<sup>2</sup> na więźnia utrudniłoby funkcjonowanie zakładów karnych w tym państwie i wykonywanie orzeczonych kar pozbawienia wolności.

W raporcie litewskim znalazły się przykłady wyroków dotyczących środków prawnych i dostępu do sądu, pomijających orzecznictwo strasburskie. W tym przypadku sądy litewskie nie wzięły pod uwagę orzecznictwa ETPC, ale nie starały się otwarcie rzucić wyzwania temu Trybunałowi<sup>9</sup>. Wydaje się, że przykłady orzeczeń ukraińskich pomijających orzecznictwo ETPC należą do tej samej kategorii<sup>10</sup>.

W polskim raporcie podano przykład wyroków dotyczących transkrypcji zagranicznych aktów stanu cywilnego stwierdzających zawarcie małżeństwa przez osoby tej samej płci<sup>11</sup>. Polski NSA uznał w tym przypadku, że implementacja orzecznictwa ETPC wymaga interwencji legislacyjnej, a sądy administracyjne nie mają odpowiednich kompetencji prawodawczych.

Należy zauważyć w tym kontekście, że ETPC podkreśla przy różnych okazjach znaczenie dialogu sądów krajowych i międzynarodowych i otwartość na argumentację sądów krajowych. Można też podać przykłady wyroków ETPC

<sup>5</sup> Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego nr 1 As 125/2011-263.

<sup>6</sup> Wyroki Najwyższego Sądu Administracyjnego nr 2 As 199/2018-37 oraz nr 9 As 61/2018-64.

<sup>7</sup> Wyrok ETPC z 20 października 2016 r. w sprawie *Muršič przeciwko Chorwacji*, skarga nr 7334/13.

<sup>8</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 20 czerwca 2014 r., nr 3-4-1-9-14.

<sup>9</sup> Raport litewski, s. 2–3; wymienia się tu wyroki wydane w sprawie zakończony wyrokiem ETPC z 8 czerwca 2021 r. *Ancient Baltic Religious Association Romuva przeciwko Litwie*, skarga nr 48329/19.

<sup>10</sup> Raport ukraiński, s. 2–5; wymienia się tu m.in. wyrok Rejonowego Administracyjnego Sądu w Kijowie z 6 stycznia 2014 r., nr 826/145/14 oraz – ogólnie – orzecznictwo w sprawach lustracyjnych.

<sup>11</sup> Wyrok NSA z 22 czerwca 2021 r., II OSK 2608/19, CBOSA.

uwzględniających zastrzeżenia sądów krajowych<sup>12</sup>. Skuteczne wchodzenie w interakcje z ETPC przez sądy krajowe wymaga jednak przede wszystkim bardzo starannego uzasadnienia wydawanych orzeczeń, z pełnym uwzględnieniem wartości wyrażonych w EKPC oraz w orzecznictwie strasburskim. Sąd krajowy, który pragnie skłonić ETPC do korekty swojego podejścia, powinien zmierzać w głównej mierze do wykazania, że taka korekta jest niezbędna dla pełniejszego urzeczywistnienia wymienionych wartości, na których zasada się Konwencja.

## 5. Wykorzystywanie mechanizmów przewidzianych przez Protokół dodatkowy nr 16 do EKPC

Państwa Rady Europy wykazują bardzo zróżnicowane podejście do Protokołu dodatkowego nr 16 do EKPC. Pięć państw reprezentowanych na konferencji nie podpisało i nie ratyfikowało tego protokołu (Polska, Austria, Czechy, Niemcy, Węgry). Jedno państwo podpisało protokół, ale go nie ratyfikowało (Łotwa). Sześć państw podpisało i ratyfikowało Protokół nr 16 (Czarnogóra, Estonia, Litwa, Słowacja, Słowenia i Ukraina). Spośród sądów administracyjnych wymienionych państw jedynie sąd litewski wystąpił do ETPC o wydanie opinii doradczej na podstawie omawianego protokołu. Poza tym jednym przypadkiem, w nadesłanych raportach nie odnotowano przykładów orzeczeń sądów administracyjnych uwzględniających wydane przez ETPC opinie doradcze. Wniosek o opinię doradczą wniesiony przez Sąd Najwyższy Słowacji i odrzucony przez ETPC jako niedopuszczalny dotyczył postępowania karnego<sup>13</sup>. Podobnie wniosek o opinię doradczą wniesiony przez Sąd Najwyższy Estonii i odrzucony przez ETPC jako niedopuszczalny dotyczył postępowania karnego<sup>14</sup>.

Litewski Najwyższy Sąd Administracyjny w 2020 r. wystąpił o opinię na tle art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji w kwestii proporcjonalności ogólnego zakazu kandydowania w wyborach po usunięciu ze stanowiska w postępowaniu impeachmentu<sup>15</sup>. Wiązało się to ze sprawą pani N.V., która 19 czerwca 2014 r. utraciła mandat deputowanej do parlamentu litewskiego na mocy uchwały tego organu, podjętej na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego nieusprawiedliwiony charakter nieobecności deputowanej na 64 posiedzeniach plenarnych i 25 posiedzeniach komisji. W 2020 r. N.V. próbowała zgłosić swoją kandydaturę w wyborach parlamentarnych, ale Centralna Komisja Wyborcza wydała decyzję o odmowie rejestracji jej kandydatury. W rezultacie N.V. zaskarżyła wydaną decyzję do Najwyższego Sądu Administracyjnego, który postanowił wystąpić do ETPC z wnioskiem o wydanie opinii doradczej. Trybunał strasburski rozpatrzył wniosek i wydał opinię

<sup>12</sup> Zob. np. wyrok ETPC z 22 października 2018 r. w sprawie *S., V. oraz A. przeciwko Danii*, skargi nr 35553/12, 36678/12, 36711/12.

<sup>13</sup> Postanowienie w sprawie wniosku o wydanie opinii doradczej na podstawie Protokołu nr 16, P16-2020-001 z 14 grudnia 2020 r.

<sup>14</sup> Postanowienie w sprawie wniosku o wydanie opinii doradczej na podstawie Protokołu nr 16, P16-2023-002 z 19 lutego 2024 r.

<sup>15</sup> Opinia doradcza ETPC, P16-2020-002 z 8 kwietnia 2022 r.

o następującej treści: „Kryteria istotne dla rozstrzygnięcia, czy zakaz wykonywania mandatu parlamentarnego w postępowaniu impeachmentu wykroczył poza granice proporcjonalności określone w art. 3 Protokołu nr 1, powinny mieć charakter obiektywny i pozwalać na przejrzyste uwzględnienie istotnych okoliczności, związanych nie tylko ze zdarzeniami, które doprowadziły do impeachmentu danej osoby, ale także – i przede wszystkim – z urzędami, które dana osoba ma zamiar sprawować w przyszłości. Powinny być one zatem sformułowane przede wszystkim z perspektywy wymogów prawidłowego funkcjonowania organu, w którym dana osoba ubiega się o członkostwo, a także – z perspektywy systemu konstytucyjnego i demokracji, rozpatrywanych całościowo w danym państwie”<sup>16</sup>.

Na marginesie należy zauważyć, że opisana sprawa ilustruje daleko idące różnice co do zakresu kompetencji sądów administracyjnych w Europie, a także co do intensywności kontroli administracji sprawowanej przez te sądy. Kontrola działań organów administracji wyborczej należy na Litwie do kompetencji sądownictwa administracyjnego, natomiast w Polsce została powierzona sądom powszechnym i Sądowi Najwyższemu.

## 6. Możliwość wznowienia sprawy, w której zapadło orzeczenie sądu administracyjnego, po wydaniu przez ETPC wyroku stwierdzającego naruszenie EKPC

Zdecydowana większość państw dopuszcza wznowienie sprawy, w której zapadło orzeczenie krajowego sądu administracyjnego, a następnie ETPC stwierdził naruszenie Konwencji. Do wyjątków w tym zakresie należą jedynie Austria i Słowenia.

W stosunkach administracyjnoprawnych przyjmuje się z reguły, że najbardziej adekwatną formą wykonania wyroku ETPC stwierdzającego naruszenie EKPC będzie wznowienie postępowania i doprowadzenie do wydania nowej decyzji administracyjnej, zgodnej z Konwencją. W większości przypadków decyzja administracyjna kształtuje sytuację prawną jednego podmiotu. Wówczas wznowienie postępowania nie narusza interesu innych podmiotów. Mogą jednak zdarzyć się sytuacje, w których decyzja administracyjna kształtuje sytuację prawną dwóch lub więcej podmiotów o sprzecznych interesach. Skargę do ETPC wnosi zawsze strona niezadowolona z decyzji wydanej przez organy krajowe. Uwzględnienie jej skargi przez ETPC może doprowadzić do wznowienia postępowania, w którym wydana decyzja była korzystna dla innych podmiotów. Tymczasem podmioty te nie są stronami postępowania przed ETPC i mają ograniczone możliwości przedstawienia w nim swoich racji, mogą co najwyżej wnieść o dopuszczenie do udziału w tym postępowaniu w charakterze interwenientów ubocznych, o ile w ogóle dowiedzą się, że w danej sprawie skarga do ETPC została złożona. Organ ten nie ma obowiązku zawiadamiania ani też nie zawiadamia pozostałych stron lub uczestników

<sup>16</sup> Sentencja wymienionej opinii doradczej; tłumaczenia fragmentów orzeczeń zwartych w niniejszym opracowaniu – K.W.

postępowań krajowych o wniesieniu i przyjęciu do rozpoznania skargi przez ETPC. Rodzi to poważne wątpliwości, czy postępowanie przed ETPC spełnia wymogi sprawiedliwości proceduralnej<sup>17</sup>.

Na tym tle łatwiej zrozumieć podejście państw, które nie przewidują wznowienia sprawy administracyjnej czy sądownoadministracyjnej po wydaniu przez ETPC wyroku stwierdzającego naruszenie Konwencji. Wyłączenie wznowienia postępowania lepiej chroni uzasadnione interesy osób trzecich, zadowolonych z wydanych rozstrzygnięć.

## 7. Możliwość wznowienia sprawy, w której zapadło orzeczenie sądu administracyjnego, po wydaniu przez ETPC wyroku stwierdzającego naruszenie EKPC w innej sprawie lub w odniesieniu do innego państwa

W świetle orzecznictwa ETPC<sup>18</sup> oraz praktyki Komitetu Rady Ministrów<sup>19</sup> przyjmuje się, że w razie naruszenia Konwencji państwo ma obowiązek: zaprzestania naruszenia, naprawienia krzywdy i szkody wyrządzonych w danej sprawie indywidualnej oraz wprowadzenia ogólnych środków, które zagwarantują, że stwierdzone naruszenie nie powtórzy się w przyszłości. Nie wymaga się natomiast naprawienia podobnych naruszeń EKPC, które miały miejsce w przeszłości, ani tym bardziej wznowiania postępowań przed organami krajowymi w sprawach, w których doszło do podobnych naruszeń. Z tego względu zdecydowana większość państw nie dopuszcza wznowienia sprawy w wyniku wyroku ETPC dotyczącego innej sprawy lub innego państwa. Wyjątkami w tym zakresie są jedynie Estonia i Litwa.

Dopuszczalność wznowienia sprawy, w której zapadło orzeczenie sądu administracyjnego, po wydaniu przez ETPC wyroku stwierdzającego naruszenie EKPC w innej sprawie, rodzi trudności związane z precyzyjnym określeniem przesłanek takiego wznowienia, w szczególności kryteriów podobieństwa między sprawami.

W Estonii strona może żądać wznowienia postępowania, jeżeli wykaże, że dana sprawa została rozstrzygnięta na tej samej podstawie prawnej jak sprawa, w której zapadł wyrok ETPC, i że jest do niej podobna. Z kolei na Litwie dla wznowienia sprawy, w której zapadło orzeczenie sądu administracyjnego, po wydaniu przez ETPC wyroku stwierdzającego naruszenie EKPC niezbędne jest wykazanie, że dana

<sup>17</sup> Szerzej na ten temat: K. Wojtyczek, *Procedural Justice and the Proceedings Before the European Court of Human Rights: Who Should Have the Right to be Heard?*, w: *Fair Trial: Regional and International Perspectives. Procès équitable: perspectives régionales et internationales. Liber Amicorum Linos-Alexandre Sicilianos*, red. R. Spano i in., Limal 2020, s. 741–755; zob. też P. Pastor Vilanova, *Third Parties Involved in International Litigation Proceedings. What are the Challenges for the ECHR?*, w: *Judicial Power in a Globalized World. Liber Amicorum Vincent de Gaetano*, red. P. Pinto de Albuquerque, K. Wojtyczek, Cham 2019, w szczególności s. 385–391.

<sup>18</sup> Wyrok ETPC z 29 maja 2019 r. w sprawie *Ilgar Mammadov przeciwko Azerbejdżanowi* (procedura w sprawie naruszenia art. 46 Konwencji), skarga nr 15172/13, § 147–156.

<sup>19</sup> Regulamin Komitetu Ministrów w sprawie nadzoru nad wykonywaniem orzeczeń i warunkami ugód (*Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements*), CM/Del/Dec(2006)964/4.4-app4consolidated, [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016806dd2a5%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016806dd2a5%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}) [dostęp: 15.11.2025 r.].

decyzja opiera się na oczywistym błędzie co do prawa. Należy w tym przypadku wykazać, opierając się na orzecznictwie ETPC, że sposób interpretacji lub stosowania postanowień EKPC w danej sprawie przejawiał oczywisty błąd co do prawa. W obu państwach możliwości wznowienia sprawy, w której zapadło orzeczenie sądu administracyjnego, po wydaniu przez ETPC wyroku stwierdzającego naruszenie EKPC w innej sprawie lub w odniesieniu do innego państwa, są zatem ograniczone.

## 8. Kwestia związania wyrokami ETPC dotyczącymi innych państw

Artykuł 46 EKPC (*Moc obowiązująca oraz wykonanie wyroków*) stanowi w ust. 1, że „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami”. Konwencja nie nakłada *expressis verbis* obowiązku przestrzegania ostatecznych wyroków wydanych w sprawach, w których dane państwo nie jest stroną.

Należy jednak zwrócić uwagę, że ETPC kieruje się swoim wcześniejszym orzecznictwem<sup>20</sup>. Jeżeli jakiś wyrok określa interpretację Konwencji, to można zasadnie oczekiwać, że interpretacja ta będzie przyjmowana w kolejnych sprawach, a odstępianie na niekorzyść jednostki od interpretacji EKPC ustalonej przez ETPC naraża państwo na wniesienie skargi do ETPC i w konsekwencji na stwierdzenie naruszenia Konwencji. W tym kontekście w doktrynie podaje się, że orzecznictwo ETPC ustalające wykładnię Konwencji poprzez sformułowanie pewnych ogólnych zasad wywołuje skutki dla wszystkich pozostałych państw<sup>21</sup>.

Trzeba wszakże dodać, że nie każdy wyrok ETPC wyraża zasady ogólne przeznaczone do stosowania we wszystkich państwach stronach Konwencji. Wiele wyroków zawiera pewne oceny lub wskazówki adresowane do władz krajowych sformułowane na tle specyficznych rozwiązań prawnych funkcjonujących w danym państwie. Wyprowadzanie z nich bardziej ogólnych wskazówek dla innych systemów prawnych może być bardzo skomplikowane lub wręcz niemożliwe. Ponadto w niektórych sprawach stwierdzenie naruszenia Konwencji opiera się wyłącznie na tym, że dany rząd nie wykazał, iż ograniczenie danego prawa spełnia wymogi konwencyjne<sup>22</sup>. Takie sformułowanie może sugerować, że o treści rozstrzygnięcia zdecydowała jakość przedłożeń stron. Nie można wówczas wykluczyć, że inny rząd lub ten sam rząd w innej sprawie, przedkładając lepsze pisma procesowe, wykaże, iż podobne ograniczenie danego prawa spełnia jednak wymogi konwencyjne. Z orzeczenia, w którym jedyną podstawą stwierdzenia naruszenia Konwencji jest niewykazanie zasadności ingerencji, trudno byłoby wyprowadzać ogólnoeuropejskie skutki.

<sup>20</sup> Zob. w szczególności wyrok ETPC z 19 kwietnia 2007 r. w sprawie *Eskelinen i inni przeciwko Finlandii*, skarga nr 63235/00, § 56.

<sup>21</sup> Zob. m.in. S. Besson, *The Erga Omnes Effect of Judgements of the European Court of Human Rights*, w: *La Cour européenne des droits de l'homme après le Protocole 14 – Premier bilan et perspectives*, red. S. Besson, Zurich 2011, s. 125–175.

<sup>22</sup> Zob. np. wyrok ETPC z 14 czerwca 2016 r. w sprawie *Biržietis przeciwko Litwie*, skarga nr 49304/09.

Z odpowiedzi na pytanie zawarte w kwestionariuszu wynika, że w najwyższych sądach administracyjnych, które wzięły udział w konferencji, nie ma jedności w kwestii mocy wiążącej wyroków ETPC dotyczących innych państw. Dominuje pogląd, że wyroki mają takie samo znaczenie prawne jak wyroki przeciw własnemu państwu. Odmienny pogląd w tym zakresie został wyrażony w raportach z Polski, Węgier, Czarnogóry i Słowacji, co może łączyć się z wydawaniem czasem przez ETPC wyroków ukierunkowanych na rozwiązywanie problemów powstających w konkretnym systemie prawnym.

#### 9. Kwestia, który standard należy zastosować, jeżeli standard ochrony praw człowieka w prawie Unii Europejskiej byłby niższy niż standard wynikający z EKPC

Rozważając tę kwestię, należy przypomnieć treść stosownych przepisów EKPC:  
„Artykuł 53

Ochrona uznanych praw człowieka

Żadne z postanowień niniejszej Konwencji nie będzie interpretowane jako ograniczające lub wyłączone jakiegokolwiek prawa człowieka lub podstawowe wolności, które mogą być zagwarantowane przez ustawę każdej Wysokiej Układającej się Strony lub jakąkolwiek inną umowę, której Państwo to jest stroną”.

Z kolei Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej stanowi:

„Artykuł 52

Zakres i wykładnia praw i zasad

(...)

3. W zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę.

(...)

Artykuł 53

Poziom ochrony

Żadne z postanowień niniejszej Karty nie będzie interpretowane jako ograniczające lub naruszające prawa człowieka i podstawowe wolności uznane, we właściwych im obszarach zastosowania, przez prawo Unii i prawo międzynarodowe oraz konwencje międzynarodowe, których Unia lub wszystkie Państwa Członkowskie są stronami, w szczególności przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz przez konstytucje Państw Członkowskich”.

W większości raportów krajowych sformułowano odpowiedź, że w przypadku rozbieżności między standardem konwencyjnym a standardem unijnym należy kierować się wyższym standardem ochrony praw człowieka. W raportach najwyższych sądów administracyjnych Niemiec i Litwy wyrażony został pogląd, że standardy unijny i konwencyjny dają się zawsze uzgodnić ze sobą w drodze wykładni.

W nadesłanych raportach zwraca się ponadto uwagę, że ewentualne trudności z uzgodnieniem standardów mogą zostać rozwiązane dzięki pytaniom prejudycjalnym do TSUE (raport łotewski) lub wnioskom do ETPC o wydanie opinii doradczej (raport słoweński).

Należy dodać, że nadesłane odpowiedzi nie odnoszą się jednak do najbardziej fundamentalnego problemu, jaki powstaje w razie rozbieżności między standardem unijnym a standardem konwencyjnym. Jak słusznie przypomniał Rzecznik Generalny M. Szpunar w swoim wystąpieniu na konferencji, w razie rozbieżności między standardami w sytuacji kolizji dwóch praw zasada kierowania się najwyższym standardem ochrony staje się beзуżyteczna. Kierowanie się wyższym standardem dla ochrony prawa A oznacza jednocześnie kierowanie się niższym standardem dla prawa B i odwrotnie: kierowanie się wyższym standardem dla prawa B oznacza jednocześnie kierowanie się niższym standardem dla prawa A.

Co więcej, sytuacja może być jeszcze bardziej skomplikowana, gdyż w danej sprawie może współwystępować wyższy standard unijny w odniesieniu do pewnych zagadnień oraz wyższy standard konwencyjny w odniesieniu do innych zagadnień.

Trudności, jakie mogą powstać w przypadku rozbieżności standardów unijnych i konwencyjnych, bardzo dobrze ilustruje wyrok Wielkiej Izby ETPC w sprawie *Avotiņš przeciwko Łotwie*<sup>23</sup>, dotyczący wzajemnego uznawania wyroków sądowych w Unii Europejskiej, przedstawiony w raporcie z Łotwy. W wyroku tym ETPC wyraził w szczególności następujące poglądy:

„Trybunał uważa, że decyzja o wykonaniu orzeczenia zagranicznego nie może być uznana za zgodną z wymogami artykułu 6 § 1 Konwencji, jeżeli została podjęta bez zapewnienia stronie niezadowolonej z wydanego orzeczenia możliwości skutecznego podniesienia – zarówno w państwie, w którym wydano orzeczenie, jak i w państwie, w którym wystąpiono o wykonanie orzeczenia – zarzutu niesprawiedliwości postępowania prowadzącego do wydania tego orzeczenia. (...)”<sup>24</sup>.

„(...) W tym duchu, w przypadku, gdy sądy państwa będącego zarówno Układającą się Stroną Konwencji, jak i państwem członkowskim Unii Europejskiej są zobowiązane do zastosowania mechanizmu wzajemnego uznawania ustanowionego w prawie UE, sądy te muszą w pełni wdrożyć wymieniony mechanizm, jeżeli w danym przypadku realizacja praw wynikających z Konwencji nie może zostać uznana za oczywiście niewystarczającą. Jeżeli jednak zostanie przedstawiony poważny i uzasadniony zarzut, że realizacja praw wynikających z Konwencji jest oczywiście niewystarczająca i że sytuacja ta nie może zostać naprawiona na podstawie prawa Unii Europejskiej, sądy krajowe nie mogą powstrzymać się – wyłącznie z tego powodu, że stosują prawo UE – od rozpatrzenia podniesionego zarzutu”<sup>25</sup>.

Podejście przyjęte w tej sprawie przez ETPC, nakazujące stosowanie standardów konwencyjnych przy wykonywaniu wyroków wydanych w innym państwie Unii

<sup>23</sup> Wyrok ETPC z 23 maja 2016 r. w sprawie *Avotiņš przeciwko Łotwie*, skarga 17502/07.

<sup>24</sup> Tamże, § 98.

<sup>25</sup> Tamże, § 116.



Europejskiej, modyfikuje zatem w pewnym zakresie mechanizm uznawania wyroków, przewidziany w prawie unijnym, po to, aby wymusić stosowanie wyższego – w założeniu – standardu konwencyjnego. Trybunał strasburski podjął w tym przypadku próbę „wmontowania” ochrony konwencyjnej w konstrukcję mechanizmu ukształtowanego przez prawo unijne. Trzeba jednak zauważyć, że wyższa ochrona pozwanego dłużnika może oznaczać pogorszenie sytuacji powoda będącego wierzycielem, który dąży do wykonania orzeczenia sądowego poza granicami danego państwa.

## Podsumowanie

W posumowaniu należy odnotować troskę najwyższych sądów administracyjnych o prawidłową implementację Konwencji. Stanowi ona bardzo ważne źródło prawa administracyjnego zarówno materialnego, jak i proceduralnego, a w pewnym zakresie również prawa administracyjnego ustrojowego<sup>26</sup>. Konwencja jest coraz częściej wymieniana przez sądy administracyjne jako jeden z aktów normatywnych stanowiących podstawę orzeczenia.

Proces stosowania EKPC nie przebiega jednak całkowicie bezkonfliktowo, o czym świadczą m.in. poczucie niższego stopnia związania orzecznictwem strasburskim dotyczącym państw trzecich, a także wydawane czasem orzeczenia krajowe, które odbiegają od linii orzeczniczej ETPC. Rządy państw i same sądy podchodzą ponadto z dużą ostrożnością do nowego instrumentu dialogu sądowego, przewidzianego w Protokole dodatkowym nr 16, tj. do opinii doradczych. Napięcia mogą pojawiać się również w związku z pewnymi różnicami między standardami unijnymi a konwencyjnymi.

Orzecznictwo strasburskie rozwija się w dialogu z sądami krajowymi – z dużą otwartością ETPC na argumentację sądów krajowych dotyczącą interpretacji i stosowania Konwencji i z troską o akceptację orzecznictwa strasburskiego ze strony sądów krajowych. To sądy krajowe były zawsze i pozostają pierwszymi i najważniejszymi strażnikami EKPC oraz wspólnych dla państw europejskich wartości, które znalazły się u podstaw Konwencji.

---

<sup>26</sup> Wyrok ETPC z 28 września 1995 r. w sprawie *Procola przeciwko Luksemburgowi*, skarga nr 14570/89.

*Prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek*

[Jagiellonian University in Kraków;  
ORCID: 0000-0002-6948-6016]

## **Application of the European Convention on Human Rights by Administrative Courts** *(translation)*

### Introduction

**O**n 3 October 2025, the Supreme Administrative Court organised an international conference to mark the 75th anniversary of the signing of the European Convention on Human Rights. In addition to the judges of the Supreme Administrative Court, the conference was attended by judges of the European Court of Human Rights, the president of ACA-Europe, and the presidents or vice-presidents of the highest national administrative courts from 11 European countries: Austria, Czech Republic, Estonia, Germany, Hungary, Latvia, Lithuania, Montenegro, Slovakia, Slovenia, and Ukraine.<sup>1</sup>

The European Convention on Human Rights regulates a wide variety of issues that fall within the scope of administrative law. In this context, the issue of the application of the Convention by administrative courts is extremely broad. The conference organisers needed to select the issues around which to focus the deliberations. General issues relating to the relationship between the ECHR and domestic law were discussed. The key issues in this area, selected by the organisers, were the subject of a questionnaire sent out to the 11 administrative courts invited to participate in the conference. The Polish Supreme Administrative Court also answered the questions. The purpose of the questionnaire was to define with greater precision the discussion topics, to ensure greater thematic consistency in conference papers and to help participants prepare better their reports.

The present study aims to present the general conclusions of the 12 written country reports, containing the answers to the questionnaire distributed before the conference, prepared by all the administrative courts that participated in the conference.

### 1. The place of the ECHR in the system of sources of law

The courts invited to participate in the conference operate in legal systems that adopt assumptions of both monism and dualism in the relationship between domestic law and international law. Most countries have a monistic system, while a dualistic system is present in Germany, Hungary and Slovenia. In most countries, the

---

<sup>1</sup> In alphabetical order in English – the language of the Conference.

ECHR – like other international treaties ratified with the consent granted by statute – occupies a place in the hierarchy of sources of law above ordinary statutes but below the national constitution. Exceptions to this include Austria, where the ECHR has a rank similar to constitutional laws and is only second to fundamental constitutional principles.<sup>2</sup> This status was granted to the Convention retroactively in 1964. In Germany, on the other hand, the ECHR has the rank of an ordinary statute. Furthermore, German courts in this case do not refer to the conflict of law rules giving precedence to *lex posteriori* and *lex specialis*, and avoid giving precedence to later domestic laws.<sup>3</sup> In general, German courts seek to reconcile German laws with the ECHR through an interpretation of domestic law that is friendly to international law. In practice, the German system is not materially different in its effects from systems giving precedence to the ECHR over ordinary laws.

## 2. Direct applicability of the ECHR

On the question of the direct applicability of the ECHR, it is important to note the far-reaching convergence of the answers given. In the light of the reports submitted, the ECHR is part of the legal order in all the countries represented at the conference, and can be applied directly by administrative courts. Administrative courts may therefore invoke the ECHR as a legal basis for their rulings. This possibility exists both in countries adopting a monistic system and in countries with a dualistic system. Nevertheless, A. Korbmayer expressed the view that in Germany the ECHR is not a directly applicable statute, although it has been transformed into an element of the German legal system and is invoked by German courts, which are legally obliged to take its provisions into account and are bound by them.<sup>4</sup>

Applying the ECHR means, in the first place, resolving interpretative doubts arising under domestic law in such a way as to ensure the fullest possible implementation of the objectives of the Convention. When hearing individual cases, administrative courts, may furthermore, *inter alia*, disregard secondary legislation that is incompatible with the ECHR. The Convention also sets limits on the discretion of public administrative authorities when issuing decisions and other administrative acts, and exceeding these limits may constitute grounds for revoking the decisions and other administrative acts issued.

The various specific matters that arise from the application of international agreements into the national order may be resolved differently in monistic and dualistic systems. In the light of the reports submitted, the differences in the application of the ECHR relate primarily to the mechanisms for resolving conflicts between a domestic statute and the ECHR and do not necessarily stem from the general principles of the dualist or monist system, but rather from the specific arrangements for the judicial review of legislation, provided for in national constitutions. By contrast,

---

<sup>2</sup> Austrian Report, p. 1

<sup>3</sup> German Report, p. 1-2.

<sup>4</sup> Report presented at the Conference.

no major differences between the dualistic and monistic systems appear to emerge with regard to other specific issues related to the application of the Convention.

### 3. Possibility of disregarding a domestic statute incompatible with the ECHR

In the vast majority of the countries surveyed, in the event of an irremediable conflict between a domestic statute and the ECHR, an administrative court may disregard the law and apply the Convention norm. Exceptions to this include Germany, where, as mentioned above, the courts seek to reconcile statutory and convention norms through interpretation, and also Austria, Slovakia, Slovenia, and Hungary. In the light of the reports sent, a court in these countries that finds a conflict between a statute and the ECHR should suspend the proceedings and submit a legal question to the national constitutional court. It is only when it issues a judgment declaring that a statute is incompatible with an international agreement that it becomes possible to eliminate a statutory norm incompatible with the ECHR from the legal system and to base the administrative court's decision on the standard derived from the Convention.

There are also systems where the administrative court has the choice between resolving the conflict between the law and the ECHR on its own or referring the legal question to the constitutional court. Such a solution is in place in Poland.

Against this background, the question arises as to what types of conflicts of norms can be resolved *in concreto* by giving primacy to the ECHR and disregarding the statutory norm in a given case. Where there is a conflict between a statutory norm and a Convention standard of similar specificity, in particular a Convention standard formulated with sufficient precision by ECtHR case law, the conflict can be resolved relatively easily by applying the Convention standard. More complicated is the case of the incompatibility of a specific statutory norm with a vaguely formulated Convention standard which, in relation to a particular matter, has not been sufficiently concretised by ECtHR case law. Then, the determination of incompatibility itself may be a highly evaluative and problematic issue, and the open-ended Convention rules do not necessarily indicate with sufficient precision a specific way for public authorities to proceed. Moreover, the elimination of a norm incompatible with the Convention may lead to a situation in which it is necessary to adopt – in some way – new regulations in the legal system to replace the regulations eliminated therefrom.

The ECtHR's inference of detailed standards of human rights protection from vague convention formulations, on the one hand, exposes this body to the reproach of judicial activism and unauthorised lawmaking, but on the other hand, greatly facilitates the application of the ECHR in conflict situations.

### 4. Issuing judgments which are incompatible with established ECtHR case law

In most of the countries surveyed, there are cases of administrative courts issuing rulings that are incompatible with established ECtHR case law. Only reports from Austria, Germany, Slovakia, Montenegro, and Slovenia state no such

situations. Some reports (Latvia, Hungary) state in general that there are some national judgments incompatible with ECtHR case law, but without giving examples of such judgments.

The reasons for judgments that are incompatible with established ECtHR case law can vary widely. In some cases, national courts openly disagree with the interpretation of the ECHR set by the ECtHR. Such judgments were made in the Czech Republic and concerned the *ne bis in idem* principle<sup>5</sup> and the rights of transgender people.<sup>6</sup> In particular, the reason for refusing to be guided by the ECtHR's judgment may be a conflict between the values protected by the national constitution and those protected by the Strasbourg case law. Another reason for not taking into account the case law of the ECtHR may be practical considerations. In Estonia, the courts have adopted a standard of 2.5m<sup>2</sup> per prisoner<sup>7</sup> instead of the minimum area standard of 3m<sup>2</sup> per prisoner set by ECHR case law<sup>8</sup>. Adopting a standard of 3m<sup>2</sup> per prisoner would hamper the operation of prisons in the country and the execution of sentences imposed.

The Lithuanian report included examples of judgments on remedies and access to court, disregarding Strasbourg case law. Here, the Lithuanian courts did not take into account the ECtHR case law, but did not seek to openly challenge this Court.<sup>9</sup> The examples of Ukrainian judgments disregarding ECtHR case law seem to fall into the same category.<sup>10</sup>

The Polish report gives an example of judgments concerning the transcription of foreign civil status records stating marriage between persons of the same sex.<sup>11</sup> The Polish Supreme Administrative Court considered in this case that the implementation of ECHR case law requires legislative intervention and that administrative courts lack adequate legislative competence.

It should be noted in this context that the ECtHR emphasises on various occasions the importance of dialogue between national and international courts and openness to the arguments of national courts. Examples can also be given of ECtHR judgments upholding the objections of national courts.<sup>12</sup> However, effective interaction with the ECtHR by national courts requires, first and foremost, very careful justification of the rulings issued, taking full account of the values expressed in the ECHR and Strasbourg case law. A national court wishing to induce the ECtHR to adjust its approach must aim principally to show that such an adjustment is necessary in order to give fuller effect to the enumerated values on which the Convention is based.

<sup>5</sup> Judgment of the Supreme Administrative Court no. 1 As 125/2011-263.

<sup>6</sup> Judgments of the Supreme Administrative Court no. 2 As 199/2018-37 and no. 9 As 61/2018-64.

<sup>7</sup> Judgment of the Supreme Court, 20 June 2014, no. 3-4-1-9-14.

<sup>8</sup> ECtHR's judgment in the case of *Muršić v. Croatia*, 7334/13, 20.10.2016.

<sup>9</sup> Lithuanian Report, p. 2-3; the reports mentions judgments delivered in a case which ended with the ECtHR's judgment in the case of *Ancient Baltic Religious Association Romuva v. Lithuania*, 48329/19, 08.06.2021.

<sup>10</sup> Ukrainian Report, p. 2-5; the report mentions the judgment of the District Administrative Court in Kiev, 6.01.2014, no 826/145/14 and – generally – the case law in lustration cases.

<sup>11</sup> Judgment of the Supreme Administrative Court, 22.06.2021, II OSK 2608/19.

<sup>12</sup> See for instance *S., V. and A. v. Denmark*, 35553/12, 36678/12, 36711/12, 22.10.2018.

## 5. Use of mechanisms provided for in Additional Protocol No. 16 to the ECHR

States of the Council of Europe show a very different approach to Additional Protocol 16 to the ECHR. Five countries represented at the conference have not signed and ratified said Protocol (Poland, Austria, Czech Republic, Germany, and Hungary). One country has signed but not ratified the same (Latvia). Six countries have signed and ratified Protocol 16 (Montenegro, Estonia, Lithuania, Slovakia, Slovenia, and Ukraine). Of the administrative courts of the countries mentioned, only the Lithuanian court requested an advisory opinion from the ECtHR on the basis of the said Protocol. Apart from this one case, there were no examples of administrative court decisions taking into account advisory opinions issued by the ECHR in the reports submitted. The request for an advisory opinion brought by the Supreme Court of Slovakia and rejected by the ECtHR as inadmissible concerned criminal proceedings.<sup>13</sup> Similarly, a request for an advisory opinion brought by the Supreme Court of Estonia and rejected by the ECtHR as inadmissible concerned criminal proceedings.<sup>14</sup>

In 2020, the Lithuanian Supreme Administrative Court requested an opinion against the background of Article 3 of Protocol No. 1 to the Convention on the proportionality of the general prohibition to stand for election after removal from office in impeachment proceedings.<sup>15</sup> This related to the case of Ms N.V., who on 19 June 2014 lost her mandate as a Member of the Lithuanian Parliament by virtue of a resolution of that body adopted on the basis of a judgment of the Constitutional Court stating the unexcused nature of the MP's absences from 64 plenary sittings and 25 committee meetings. In 2020, Ms N.V. attempted to put forward her candidacy for the parliamentary elections, but the Central Election Commission issued a decision refusing to register her candidacy. As a result, Ms N.V. challenged the issued decision before the Supreme Administrative Court, which decided to request an advisory opinion from the ECtHR. The Strasbourg Court considered the application and issued an opinion which reads as follows: "The criteria which are relevant in deciding whether or not a ban on the exercise of a parliamentary mandate in impeachment proceedings has exceeded what is proportionate under Article 3 of Protocol No. 1 should be objective in nature and allow relevant circumstances connected not only with the events which led to the impeachment of the person concerned but also – and primarily – with the functions sought to be exercised by that person in the future to be taken into account in a transparent way. They should therefore be identified mainly from the perspective of the requirements of the proper functioning of the institution of which that person seeks to become a member, and indeed of the constitutional system and democracy as a whole in the State concerned."<sup>16</sup>

As an aside, it should be noted that this case illustrates the far-reaching differences in the scope of competence of administrative courts in Europe, as well as in

<sup>13</sup> Decision on a request for an advisory opinion under Protocol No. 16, P16-2020-001, 14.12.2020.

<sup>14</sup> Decision on a request for an advisory opinion under Protocol No. 16, P16-2023-002, 19.02.2024.

<sup>15</sup> Advisory Opinion, P16-2020-002, 8.04.2022.

<sup>16</sup> Operative part of the above-mentioned advisory opinion.

the intensity of judicial review of administration exercised by these courts. The review of the actions of the electoral administration bodies is within the competence of the administrative courts in Lithuania, while in Poland it rests with the ordinary courts and the Supreme Court.

#### 6. Possibility of reopening a case in which an administrative court decision has been issued, following a judgment of the ECtHR finding a violation of the ECHR

The vast majority of States allow the reopening of a case in which a decision of a national administrative court was made and the ECtHR subsequently found a violation of the Convention. The only exceptions to this are Austria and Slovenia.

In legal relations in the domain of administrative law, it is generally accepted that the most appropriate form of enforcement of an ECHR judgment finding a violation of the ECHR is to reopen the proceedings and bring about a new administrative decision that complies with the Convention. In most cases, an administrative decision shapes the legal situation of a single entity. In that case, the reopening of proceedings does not affect the interests of other parties. However, there may be situations in which an administrative decision shapes the legal situation of two or more entities with conflicting interests. An application to the ECtHR is always brought by a party dissatisfied with a decision issued by national authorities. The upholding of the party's complaint by the ECtHR may lead to the reopening of proceedings in which the decision rendered was in favour of other parties. In the meantime, these entities are not parties to the proceedings before the ECtHR and have limited opportunities to present their case in the ECtHR, they can at most apply to intervene in these proceedings as auxiliary interveners, if they become aware at all that a case has been brought before the ECtHR. This body is not obliged to notify, nor does it notify the other parties or participants to the national proceedings of the filing of an application or its processing by the ECtHR. This raises serious questions as to whether the proceedings before the ECtHR meet the requirements of procedural fairness.<sup>17</sup>

Against this background, it is easier to understand the approach of States that do not provide for the reopening of a case decided by an administrative body or an administrative court, following the issuance of a judgment of the ECtHR finding a violation of the Convention. The exclusion of reopening of proceedings better protects the legitimate interests of third parties satisfied with the decisions made.

---

<sup>17</sup> For a broader perspective on these questions see: K. Wojtyczek, *Procedural justice and the proceedings before the European Court of Human Rights: who should have the right to be heard?* in: *Fair trial: regional and international perspectives: liber amicorum Linos-Alexandre Sicilianos. Procès équitable: perspectives régionales et internationales: liber amicorum Linos-Alexandre Sicilianos*, ed. R. Spano et al, Limal 2020, p. 741-755; see also: P. Pastor Vilanova, *Third Parties Involved in International Litigation Proceedings. What are the Challenges for the ECHR?* in: *Judicial Power in a Globalized World. Liber Amicorum Vincent de Gaetano*, ed. P. Pinto de Albuquerque, K. Wojtyczek, Cham 2019, in particular p. 385-391.

## 7. Possibility of reopening a case in which an administrative court has already ruled, following the ECtHR judgment finding a violation of the ECHR in another case or in relation to another State

In the light of the ECtHR case law<sup>18</sup> and the practice of the Committee of the Council of Ministers<sup>19</sup>, it is accepted that, in the event of a violation of the Convention, the State has an obligation: to put an end to the violation, to compensate for the non-pecuniary and pecuniary damage caused in the individual case, and to introduce general measures to ensure that the violation found will not recur in the future. By contrast, there is no requirement to remedy similar past violations of the ECHR, let alone to reopen proceedings before national authorities in cases where similar violations have occurred. For this reason, the vast majority of States do not allow a case to be reopened as a result of a judgment of the ECtHR concerning another case or another State. The only exceptions to this are Estonia and Lithuania.

The admissibility of reopening a case in which an administrative court decision has been issued, following the ECtHR judgment finding a violation of the ECHR in another case, raises difficulties relating to the precise definition of the conditions for such reopening, in particular the criteria of similarity between the cases.

In Estonia, a party may request a reopening of proceedings if he or she shows that the case in question was decided on the same legal basis as, and is similar to, the case in which the ECtHR judgment was issued. In Lithuania, on the other hand, in order to reopen a case in which an administrative court decision was issued, following the ECtHR judgment finding a violation of the ECHR, it is necessary to show that the decision in question is based on a manifest error of law. In this case, it must be shown, based on ECtHR case law, that the manner in which the ECHR provisions were interpreted or applied in the particular case manifested a clear error of law. In both States the possibility of reopening a case in which an administrative court has already ruled, following the ECtHR judgment finding a violation of the ECHR in another case or in relation to another State, are therefore limited.

## 8. Question of the binding nature of ECHR judgments relating to other States

Article 46 of the ECHR (*Binding force and execution of judgments*) provides in paragraph 1 that “The High Contracting Parties undertake to abide by the final judgment of the Court in all cases to which they are parties.” The Convention does not *expressis verbis* impose an obligation to comply with final judgments issued in cases to which the State concerned is not a party.

---

<sup>18</sup> ECtHR’s judgments in the case of *Ilgar Mammadov v. Azerbaijan* (infringement proceedings) 15172/13, 29.5.2019, para. 147-156.

<sup>19</sup> *Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements*, CM/Del/Dec(2006)964/4.4-app4consolidated

<sup>20</sup> [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900016806dd2a5%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220900016806dd2a5%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}).



However, it should be noted that the ECtHR follows its previous case law.<sup>20</sup> If a judgment sets out an interpretation of the Convention, that interpretation can reasonably be expected to be adopted in subsequent cases, and deviating to the detriment of an individual from the interpretation of the ECHR set out by the ECtHR exposes the State to an action before the ECtHR and a consequent finding of a violation of the Convention. In this context, it is stated in the doctrine that the ECtHR case law setting down the interpretation of the Convention by formulating certain general principles has consequences for all other States.<sup>21</sup>

It must be added, however, that not every judgment of the ECtHR expresses general principles intended to apply in all States Parties to the Convention. Many judgments contain certain assessments or directions addressed to the national authorities formulated against the background of the specific legal solutions operating in the state concerned. It can be very complicated or even impossible to derive more general guidance for other jurisdictions therefrom. Moreover, in some cases, the finding of a violation of the Convention is based solely on the failure of the Government concerned to demonstrate that the restriction of the right in question meets the Convention requirements.<sup>22</sup> Such a wording may suggest that the quality of the parties' submissions determined the content of the decision. It cannot then be ruled out that another Government or the same Government in a different case, by submitting better pleadings, will show that a similar restriction of a particular right nevertheless meets the requirements of the Convention. It would be difficult to derive pan-European implications from a judgment in which the only basis for finding a violation of the Convention is the failure to demonstrate the legitimacy of the interference.

The answers to the question set out in the questionnaire show that there is no unanimity in the highest administrative courts that participated in the conference on the binding force of ECHR judgments on other States. The prevailing view is that judgments have the same legal significance as judgments against one's own State. A different view in this regard was expressed in reports from Poland, Hungary, Montenegro, and Slovakia, which may be linked to the fact that ECtHR sometimes issues judgments aimed at solving problems arising in a specific legal system.

## 9. Question of which standard to apply if the standard of protection of human rights in European Union law would be lower than that under the ECHR

Considering this issue, it is important to recall the content of the relevant provisions of the ECHR:

---

<sup>20</sup> See in particular the judgment in the case of *Eskelinen and Others v. Finland*, 63235/00, 19.04.2007, para. 56.

<sup>21</sup> See for instance: S. Besson, *The Erga Omnes Effect of Judgements of the European Court of Human Rights in: La Cour Européenne des droits de l'homme après le Protocole 14 – Premier bilan perspectives*, ed. S. Besson, Zurich 2011, p. 125-175

<sup>22</sup> See for instance the ECtHR's judgment in the case of *Biržietis v. Lithuania*, 49304/09, 14.06.2016.

“Article 53

Safeguard for existing human rights

Nothing in this Convention shall be construed as limiting or derogating from any of the human rights and fundamental freedoms which may be ensured under the laws of any High Contracting Party or under any agreement to which it is a party.”

In turn, the Charter of Fundamental Rights of the European Union provides:

“Article 52

Scope and interpretation of rights and principles

(..)

3. In so far as this Charter contains rights which correspond to rights guaranteed by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the meaning and scope of those rights shall be the same as those laid down by the said Convention. This provision shall not prevent Union law providing more extensive protection.

(..)

Article 53

Level of protection

Nothing in this Charter shall be interpreted as restricting or adversely affecting human rights and fundamental freedoms as recognised, in their respective fields of application, by Union law and international law and by international agreements to which the Union or all the Member States are party, including the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and by the Member States’ constitutions.”

Most of the country reports formulated the answer that in the case of a discrepancy between the Convention standard and the EU standard, the higher standard of human rights protection should be followed. The reports of the highest administrative courts of Germany and Lithuania expressed the view that the EU and Convention standards can always be reconciled by interpretation. The submitted reports further point out that potential difficulties in agreeing on standards can be resolved through preliminary questions to the CJEU (Latvian report) or requests to the ECtHR for an advisory opinion (Slovenian report).

It should be added that the responses sent do not address the most fundamental problem that arises when there is a divergence between the EU standard and the Convention standard. As the Advocate General M. Szpunar rightly recalled in his speech at the conference, in the event of a divergence between standards in a situation where two rights are in a conflict, the principle of being guided by the highest standard of protection becomes useless. Being guided by a higher standard for the protection of right A means at the same time being guided by a lower standard for right B and vice versa: being guided by a higher standard for right B means being guided by a lower standard for right A.

Moreover, the situation may be further complicated by the fact that in the same case a higher EU standard in relation to certain issues may coexist with a higher Convention standard in relation to other issues.

The difficulties that may arise when EU and Convention standards diverge are very well illustrated by the judgment of the Grand Chamber of the ECHR in the case

of *Avotiņš v Latvia*, concerning the mutual recognition of court judgments in the European Union, as presented in the Latvian report. In this judgment, the ECtHR expressed in particular the following views:

“The Court considers that a decision to enforce a foreign judgment cannot be regarded as compatible with the requirements of Article 6 § 1 of the Convention if it was taken without the unsuccessful party having been afforded any opportunity of effectively asserting a complaint as to the unfairness of the proceedings leading to that judgment, either in the State of origin or in the State addressed.<sup>23</sup> (...)”

“(...) In this spirit, where the courts of a State which is both a Contracting Party to the Convention and a member State of the European Union are called upon to apply a mutual-recognition mechanism established by EU law, they must give full effect to that mechanism where the protection of Convention rights cannot be considered manifestly deficient. However, if a serious and substantiated complaint is raised before them to the effect that the protection of a Convention right has been manifestly deficient and that this situation cannot be remedied by European Union law, they cannot refrain from examining that complaint on the sole ground that they are applying EU law.”<sup>24</sup>

The approach taken by the ECtHR in this case, which prescribes the application of the Convention standards to the process of enforcement of judgments delivered in another European Union State, therefore modifies to some extent the mechanism for the recognition of judgments, provided for under EU law, in order to compel the application of the presumably higher Convention standard. In this case, the Strasbourg Court attempted to “build” the Convention protection into the design of the mechanism shaped by EU law. It should be noted, however, that the higher protection of the defendant debtor may imply a deterioration in the position of a creditor claimant who seeks to enforce a court judgment outside the borders of the State concerned.

## Conclusions

In conclusion, the endeavour of the highest administrative courts for the correct implementation of the Convention should be noted. It is a very important source of administrative law, both substantive and procedural, and to some extent also of administrative institutional law.<sup>25</sup> The Convention is increasingly invoked by administrative courts as one of the normative acts that form the basis of a decision.

However, the process of applying the ECHR is not entirely without conflict, as evidenced by, inter alia, the feeling of being less bound by Strasbourg judgments against other State-parties, as well as the national rulings, that sometimes diverge from the ECtHR’s case law. In addition, governments and courts themselves are taking a cautious approach to the new instrument of judicial dialogue provided for

---

<sup>23</sup> ECtHR’s judgment in the case of *Avotiņš v. Latvia*, 17502/07, 23.05.2016, para. 98.

<sup>24</sup> *Ibidem*, para. 116

<sup>25</sup> ECtHR’s judgment in the case of *Procola v. Luxemburg*, 14570/89, 28.09.1995.

in Additional Protocol No. 16, i.e. advisory opinions. Tensions may also arise due to some differences between EU and Convention standards.

Strasbourg case law develops in dialogue with national courts – with the ECtHR being very open to the arguments of national courts on the interpretation and application of the Convention, and with concern for the acceptance of Strasbourg case law by national courts. It is the national courts that have always been, and remain, the first and most important guardians of the ECHR and of the common values shared by European States that underpin the Convention.

# STUDIA I ARTYKUŁY

*Dr hab. Dorota Dąbek prof. UJ*

[Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie;  
sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego;  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8460-8272>]

*Dr hab. Piotr Pietrasz prof. UwB*

[Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku;  
sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego;  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0471-5110>]

## Zwolnienie z obowiązku e-Doręczeń z powodu istnienia przesłanek organizacyjnych – charakter prawny i zasady kontroli

**Streszczenie:** Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy czynność podmiotu publicznego, który jest jednocześnie organem administracji publicznej, dokonana na podstawie art. 147 ust. 5 ustawy o doręczeniach elektronicznych, a polegająca na ocenie wystąpienia tzw. przesłanek organizacyjnych, podlega kontroli w toku instancji postępowania administracyjnego i podatkowego oraz kontroli sądu administracyjnego.

Przeprowadzona w artykule analiza doprowadziła do wniosku, że czynność dokonana na podstawie art. 147 ust. 5 ustawy o doręczeniach elektronicznych powinna być objęta pośrednią kontrolą zarówno w toku instancji przez organ odwoławczy, jak i w toku postępowania sądownoadministracyjnego w ramach kontroli aktu kończącego postępowanie administracyjne lub podatkowe. W obowiązującym stanie prawnym nie ma natomiast podstawy prawnej do dokonania bezpośredniej kontroli takiej czynności.

**Słowa kluczowe:** postępowanie administracyjne, postępowanie sądownoadministracyjne, doręczenia elektroniczne

**1.** Od 1 stycznia 2025 r. obowiązuje dodany do art. 147 ustawy o doręczeniach elektronicznych<sup>1</sup> nowy ustęp 5, zgodnie z którym „Do dnia 31 grudnia 2025 r. przepisów art. 4 i art. 5 nie stosuje się w przypadku, gdy korespondencja nie może być doręczona na adres do *doręczeń elektronicznych* albo z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej ze względu na przesłanki organizacyjne. Istnienie przesłanek organizacyjnych ocenia nadawca”.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1045 ze zm.; dalej: u.d.e.), znowelizowana w zakresie art. 147 przez art. 1 pkt 15 lit. b/ ustawy z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. poz. 1841; dalej: nowela).

*Przepis ten* ma charakter epizodyczny, zwolnienie bowiem z obowiązku doręczenia pism na adres do doręczeń elektronicznych związane bezpośrednio z niestosowaniem art. 4 i 5 u.d.e. dotyczy tylko okresu do 31 grudnia 2025 r. Stosowanie tego zwolnienia wywołuje jednak poważne wątpliwości, dotyczące zwłaszcza przesłanek, procedury i skutków jego zastosowania. Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy czynność podmiotu publicznego, który jest jednocześnie organem administracji publicznej, dokonana na podstawie art. 147 ust. 5 u.d.e. podlega kontroli w toku instancji postępowania administracyjnego i podatkowego oraz kontroli sądu administracyjnego.

2. Doręczanie korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej, potocznie określane mianem e-Doręczeń<sup>2</sup>, stało się obowiązkiem wskazanych w ustawie podmiotów publicznych<sup>3</sup> w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu podatkowym od 1 stycznia 2025 r.<sup>4</sup> Natomiast samorządowe organy administracji publicznej od 1 stycznia 2025 r. powinny doręczać korespondencję z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, obowiązek zaś doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej mają dopiero od 1 października 2029 r.<sup>5</sup>

Artykuł 147 ust. 5 u.d.e. dodatkowo rozszerza katalog wyjątków od obowiązku doręczenia pism z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia

<sup>2</sup> Publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego stanowi „usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego, o której mowa w art. 3 pkt 36 rozporządzenia 910/2014, świadczoną przez operatora wyznaczonego” (art. 2 pkt 8 u.d.e.); publiczna usługa hybrydowa stanowi „usługę pocztową, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, świadczoną przez operatora wyznaczonego, jeżeli nadawcą przesyłki listowej jest podmiot publiczny” (art. 2 pkt 7 u.d.e.).

<sup>3</sup> W art. 155 ust. 1–5 u.d.e. wymieniono: organy administracji rządowej oraz jednostki budżetowe obsługujące te organy, inne organy władzy publicznej, w tym organy kontroli państwowej i ochrony prawa, oraz jednostki budżetowe obsługujące te organy, ZUS i zarządzane przez niego fundusze oraz KRUS i fundusze zarządzane przez Prezesa KRUS, NFZ, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, państwowe fundusze celowe, samodzielne publiczne ZOZ, uczelnie publiczne i niepubliczne, federacje podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, PAN i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, państwowe instytucje kultury oraz inne państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych.

<sup>4</sup> Zmiany w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.; dalej: k.p.a.) wprowadzone na podstawie art. 61 u.d.e. oraz zmiany w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.; dalej: o.p.) wprowadzone na podstawie art. 84 u.d.e. – w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej – obowiązują od 5 października 2021 r., lecz przepisy te mają zastosowanie dopiero od 1 stycznia 2025 r. Por. termin wdrożenia rozwiązań technicznych niezbędnych do doręczania wskazany w wydanym na podstawie art. 155 ust. 10 u.d.e. komunikacie Ministra Cyfryzacji z dnia 29 maja 2023 r. w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych niezbędnych do doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej oraz udostępnienia w systemie teleinformatycznym punktu dostępu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym (Dz.U. poz. 1077 ze zm.).

<sup>5</sup> Dotyczy to jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz związków metropolitalnych, samorządowych instytucji kultury, samorządowych osób prawnych oraz samorządowych zakładów budżetowych – art. 155 ust. 6 u.d.e.

elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych oraz publicznej usługi hybrydowej.

W pierwszej kolejności podkreślenia jednak wymaga, że przepis ten wyłącza stosowanie jedynie art. 4 u.d.e. i art. 5 u.d.e., a nie całej ustawy o doręczeniach elektronicznych. Nie zwalnia on zatem podmiotu publicznego z przewidzianego w art. 8 u.d.e. obowiązku posiadania adresu do doręczeń elektronicznych wpisanego do bazy adresów elektronicznych, powiązanego z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Obowiązek ten dotyczy też określonych podmiotów profesjonalnych (art. 9 ust. 1 u.d.e.), natomiast inne podmioty niepubliczne mogą posiadać adres do doręczeń elektronicznych powiązany z publiczną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego albo kwalifikowaną usługą rejestrowanego doręczenia elektronicznego (art. 10 u.d.e.). Wpis adresu do doręczeń elektronicznych do bazy adresów elektronicznych jest równoznaczny z żądaniem doręczenia korespondencji przez podmioty publiczne na ten adres (art. 7 ust. 1 u.d.e.).

Konsekwencją niestosowania art. 4 i 5 u.d.e. jest możliwość doręczania pism przez organy administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym i podatkowym za pomocą innych kanałów komunikacji, bez konieczności podejmowania każdorazowo uprzednich prób doręczania pism na adres do doręczeń elektronicznych albo z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej.

Niestosowanie art. 4 u.d.e.<sup>6</sup> oznacza, że na podmiocie publicznym, w tym na organie administracyjnym, który zdecydował się wykorzystać zwolnienie przewidziane w art. 147 ust. 5 u.d.e., nie spoczywa obowiązek doręczania korespondencji wymagającej uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych. Przepis ten w istocie odnosi się przede wszystkim do zagadnienia procesowego doręczania pism przez dany organ administracyjny. Nie ma znaczenia, czy odbiorca jest podmiotem publicznym czy niepublicznym. Ponadto niestosowanie art. 4 u.d.e. oznacza również, że na podmiocie publicznym (organie administracyjnym) nie ciąży obowiązek doręczania na adres do doręczeń elektronicznych, z którego podmiot niepubliczny nadał korespondencję, w przypadku gdy adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego nie został wpisany do bazy adresów elektronicznych.

Z kolei niestosowanie art. 5 u.d.e.<sup>7</sup> oznacza, że podmiot publiczny nie ma obowiązku doręczania korespondencji wymagającej uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej. W odniesieniu

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.d.e., „Podmiot publiczny doręcza korespondencję wymagającą uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych”. Natomiast w myśl art. 4 ust. 2. u.d.e. „W przypadku gdy adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego nie został wpisany do bazy adresów elektronicznych, doręczenie korespondencji następuje na adres do doręczeń elektronicznych, z którego podmiot niepubliczny nadał korespondencję”.

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 5 u.d.e. „Podmiot publiczny doręcza korespondencję wymagającą uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej w przypadku: 1) braku możliwości doręczenia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych zgodnie z art. 4 albo 2) gdy posiada on wiedzę, że osoba fizyczna posiadająca adres do doręczeń elektronicznych została pozbawiona wolności”.

do samorządowych organów administracyjnych uregulowana w art. 147 ust. 5 u.d.e. możliwość niestosowania art. 5 u.d.e. pozostaje bez znaczenia, gdyż – jak już wskazano – mają one obowiązek doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej dopiero od 1 października 2029 r.

3. W art. 147 ust. 5 u.d.e. podano przesłanki, od których spełnienia zależy niestosowanie doręczania na adres do *doręczeń elektronicznych* albo z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej. Są to „przesłanki organizacyjne”, których istnienie „ocenia nadawca”.

Ustawodawca posłużył się sformułowaniem „nadawca”. Należy przez to rozumieć podmiot publiczny stosujący tę regulację. Artykuł 147 ust. 5 u.d.e. jest adresowany do każdego podmiotu publicznego, a nie tylko do jednostek samorządu terytorialnego (ich organów). Według Ministerstwa Cyfryzacji „Decyzja o wystąpieniu przesłanki organizacyjnej jest podejmowana przez kierownika jednostki lub osobę przez niego upoważnioną”<sup>8</sup>. Wydaje się, że w odniesieniu do doręczeń dokonywanych w ramach postępowania administracyjnego i podatkowego przez nadawcę należy rozumieć – odpowiednio – organ administracyjny lub podatkowy.

Użyty przez ustawodawcę zwrot „przesłanki organizacyjne” należy do kategorii tzw. pojęć niedookreślonych. Wypełnienie tego ustawowego zwrotu treścią w procesie wykładni powinno w pierwszej kolejności uwzględniać, że dotyczy on czasowego rozwiązania, stanowiącego wyjątek od obowiązującej od 1 stycznia 2025 r. zasady ogólnej doręczeń na adres do doręczeń elektronicznych albo z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej.

W uzasadnieniu projektu noweli wskazano, że art. 147 ust. 5 u.d.e. stanowi „odpowiedź na apel jednostek samorządu terytorialnego, które ze względu na niewystarczające przygotowanie do stosowania e-Doręczeń mogą mieć problem z (...) [korzystaniem z] BAE [bazy adresów elektronicznych] przy wysyłkach korespondencji na szeroką skalę (np. wymiarowanie podatku). Jest to duże przedsięwzięcie organizacyjne w jednostkach samorządu terytorialnego, które wymaga dopracowania procedur i przeszkolenia pracowników. Dlatego też w okresie przejściowym wprowadza się (...) [przepis], który umożliwi organom rezygnację z doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych w takich wyjątkowych sytuacjach, jak wysyłka masowa korespondencji”<sup>9</sup>.

Pamiętać należy, że wyjątków nie wolno interpretować rozszerzająco. W ramach „przesłanek organizacyjnych” będzie zatem można uwzględnić jedynie okoliczności związane z organizacją i funkcjonowaniem systemu doręczeń w danym podmiocie (u danego nadawcy) o obiektywnym charakterze, stanowiące przeszkody nie do przewidzenia, uniemożliwiające stosowanie art. 4 i 5 u.d.e. przez ten podmiot. Nie chodzi tu zatem o przejściowe przeszkody techniczne, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. e/ u.d.e., np. awarie systemu komputerowego,

<sup>8</sup> Por. <https://www.gov.pl/web/e-doreczenia/materialy3>, zakładka: Przewodnik dla podmiotów publicznych – *Jak skutecznie wdrożyć e-Doręczenia?*, s. 35 [dostęp: 26 października 2025 r.].

<sup>9</sup> Z uzasadnienia projektu noweli, Sejm X kadencji, druk nr 761, s. 7.



zasilania czy łączności internetowej, albo ograniczenia spowodowane specyfiką konkretnego rodzaju wysyłanego dokumentu uniemożliwiająca technicznie jego doręczenie zgodnie z art. 4 lub 5 u.d.e., lecz chodzi tu o organizacyjną niezdolność danego podmiotu publicznego do wypełnienia obowiązku doręczenia elektronicznego lub hybrydowego. Według Ministerstwa Cyfryzacji „Przesłanki te muszą być obiektywne, uzasadnione i udokumentowane (do wykazania w ramach postępowania w przypadku zakwestionowania skuteczności doręczenia)”<sup>10</sup>.

4. Rozważając zagadnienie charakteru prawnego dokonywanej przez nadawcę oceny istnienia przesłanek organizacyjnych, należy na wstępie zwrócić uwagę, że w uzasadnieniu projektu noweli, gdy wyjaśniano konstrukcję prawną przewidzianą w art. 174 ust. 5 u.d.e., wskazano, że „w okresie przejściowym wprowadza się (...) [przepis], który umożliwi organom rezygnację z doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych”<sup>11</sup>. Naszym zdaniem użycie przez projektodawcę słowa „rezygnacja” było dosyć niefortunne i może wywołać zbędne wątpliwości interpretacyjne w kwestii ustalenia charakteru prawnego czynności podmiotu publicznego dokonywanej na podstawie art. 147 ust. 5 u.d.e.

Po pierwsze, w art. 147 ust. 5 u.d.e. nie użyto słowa „rezygnacja”. Nie użyto również słów: „wybór”, „rozstrzygnięcie” czy „decyzja”. Treść art. 147 ust. 5 u.d.e. wskazuje, że niestosowanie przepisów art. 4 i art. 5 u.d.e. przez dany podmiot publiczny następuje z mocy samego prawa, a konkretnie z mocy art. 147 ust. 5 u.d.e. Do podmiotu publicznego należy natomiast wyłącznie ocena, czy istnieją „przesłanki organizacyjne”.

W ramach takiej oceny podmiot publiczny ma obowiązek stwierdzenia, czy przesłanki organizacyjne istnieją. Czynność taka nie wiąże się zatem z oświadczeniem woli podmiotu publicznego, lecz z jego oświadczeniem wiedzy dotyczącym okoliczności faktycznych związanych z organizacyjnymi możliwościami doręczenia pism zgodnie z art. 4 i art. 5 u.d.e. Należałoby więc przyjąć, że jest to jedynie wewnętrzna, organizacyjna czynność organu, będąca czynnością faktyczną (tzw. faktyczna forma działania administracji), a nie czynnością prawną<sup>12</sup>.

Po drugie, nasuwa się wątpliwość, czy czynność, o której mowa w art. 147 ust. 5 u.d.e., jest elementem składowym każdej czynności doręczenia (próby dokonania takiej czynności), czy też jest to czynność w istocie odrębna i niezależna od czynności doręczenia pisma. Z postanowień art. 147 ust. 5 u.d.e. oraz powołanego wyżej uzasadnienia projektu noweli wynika, że jest to raczej czynność odrębna i niezależna od czynności doręczenia. Stwierdzenie przez organ administracyjny, że korespondencja nie może być doręczona na adres do *doręczeń elektronicznych* albo z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej ze względu na przesłanki organizacyjne, może być w szczególności konsekwencją wielu nieudanych prób

<sup>10</sup> Przewodnik dla podmiotów publicznych – *Jak skutecznie wdrożyć e-Doręczenia?*, s. 35.

<sup>11</sup> Z uzasadnienia projektu noweli, Sejm X kadencji, druk nr 761, s. 7.

<sup>12</sup> Por. J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 14 i nast.; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 351–357.

dokonania czynności doręczenia, także w różnych postępowaniach. Uznanie, że postanowienia art. 147 ust. 5 u.d.e. odnoszą się do konkretnej czynności doręczenia w konkretnym postępowaniu, oznaczałoby, że organ administracyjny, chcąc skorzystać ze zwolnienia z doręczania na adres do *doręczeń elektronicznych* albo z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, w każdym postępowaniu musiałby stwierdzić (wykazać) zaistnienie przesłanek organizacyjnych w danej konkretnej sprawie. Skoro jednak z uzasadnienia projektu noweli wynika, że analizowane rozwiązanie umożliwi organom rezygnację z doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych w takich wyjątkowych sytuacjach, jak np. wysyłka masowa korespondencji, to znaczy, że zwolnienie z obowiązku stosowania art. 4 i 5 u.d.e. stanowi konstrukcję odnoszącą się zbiorczo do określonej kategorii postępowań. Zwolnienie to nie ma zatem charakteru jednostkowego w tym znaczeniu, że stwierdzenie przesłanek organizacyjnych w danym postępowaniu miałyby wywoływać skutki tylko w tym postępowaniu.

Powyższy wniosek potwierdza naszym zdaniem kaskadowa konstrukcja art. 39 k.p.a. oraz art. 144 o.p. Otóż z przepisów tych wynika, że w pierwszej kolejności pisma doręcza się na adres do doręczeń elektronicznych, chyba że doręczenie następuje na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w siedzibie organu. Następnie, w przypadku braku możliwości doręczenia w ww. sposób, doręczenie pisma następuje przez operatora wyznaczonego z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej albo przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Wreszcie – w przypadku braku możliwości doręczenia pisma na adres do doręczeń elektronicznych, na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w siedzibie organu oraz z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej – doręczenie następuje przesyłką rejestrowaną albo za pokwitowaniem przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy.

Przesłankę, od której uzależnione jest doręczenie pisma przesyłką rejestrowaną, stanowi brak możliwości doręczenia pisma na adres do doręczeń elektronicznych, na konto w systemie teleinformatycznym organu lub w siedzibie organu oraz z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej. Podkreślenia wymaga, że przesłanka ta została uregulowana w sposób bardzo ogólny. W zasadzie zatem otwarty jest katalog sytuacji, które wyczerpują tę przesłankę. Przykładowo można wskazać, że z sytuacją taką mamy do czynienia, gdy adresat nie posiada adresu do doręczeń elektronicznych, a także w razie wystąpienia różnego rodzaju problemów technicznych czy organizacyjnych<sup>13</sup>.

W tym miejscu należy jednak dostrzec różnicę pomiędzy treścią art. 39 k.p.a. i art. 144 o.p. a treścią art. 147 ust. 5 u.d.e. Dwa pierwsze przepisy pozwalają na odstąpienie od doręczenia pisma na adres do doręczeń elektronicznych lub z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej w konkretnym postępowaniu i w konkretnej sytuacji związanej z dokonaniem konkretnej czynności doręczenia pisma.

<sup>13</sup> A. Cebera, A. Gołęba, komentarz do art. 39, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, LEX; P. Pietrasz, komentarz do art. 144, w: *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, LEX/el. 2024.

Natomiast wynikające z art. 147 ust. 5 u.d.e. zwolnienie od doręczania na adres do doręczeń elektronicznych lub z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej uzależnione zostało od braku możliwości doręczania w ww. sposób ze względu na przesłanki organizacyjne istniejące ogólnie, w objętych tą oceną postępowaniach prowadzonych przez dany organ.

5. Należy zauważyć, że jakkolwiek stwierdzenie przez podmiot publiczny zaistnienia „przesłanek organizacyjnych” nie jest czynnością prawną, a więc formą działania nastawioną na wywołanie skutków prawnych, to jednak może doprowadzić do powstania skutków prawnych z mocy prawa. W efekcie stwierdzenia przez „nadawcę” istnienia „przesłanek organizacyjnych”, z woli ustawodawcy zmianie ulega bowiem ustawowa zasada dotycząca sposobu doręczania przez organ korespondencji, w tym m.in. decyzji administracyjnych. Stwierdzenie istnienia takich przesłanek przez podmiot publiczny skutkuje mianowicie z mocy prawa swoistym zwolnieniem z obowiązku doręczania pism na adres do doręczeń elektronicznych lub z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej.

Co więcej, te skutki prawne wywoływane są nie tylko w sferze wewnętrznej, lecz także – pośrednio – na zewnątrz, w odniesieniu do podmiotów spoza struktury administracji publicznej, a konkretnie: adresatów korespondencji, którzy w następstwie stwierdzenia istnienia przesłanek organizacyjnych zostają pozbawieni prawa do otrzymania pisma od danego podmiotu publicznego na swój adres do doręczeń elektronicznych, które to prawo można wyprowadzić z powołanego art. 7 ust. 1 u.d.e. Chociaż zatem art. 147 ust. 5 u.d.e. kładzie nacisk wyłącznie na ocenę istnienia „przesłanek organizacyjnych”, co zdawałoby się przemawiać za wewnętrznym charakterem tej oceny<sup>14</sup>, to nie można tracić z pola widzenia tego, że pośrednio wywołuje skutki prawne na zewnątrz. Skutki te odnoszą się do każdego podmiotu, który będąc stroną postępowania administracyjnego lub podatkowego, oczekuje doręczenia pisma przez organ administracyjny na adres do doręczeń elektronicznych. Konsekwencją wadliwej dokonanej oceny o istnieniu „przesłanek organizacyjnych” może być wadliwość zarówno wszczynania i prowadzenia postępowań, jak i doręczenia aktów administracyjnych wydawanych przez organ wobec podmiotów zewnętrznych, powodująca, że nie wywołają one skutku prawnego wobec adresatów.

6. W art. 147 ust. 5 u.d.e. ustawodawca nie uregulował, czy i ewentualnie w jakiej formie podmiot publiczny ma dokonać uzewnętrznienia treści dokonanej oceny istnienia „przesłanek organizacyjnych”, od których spełnienia zależny jest skutek w postaci braku obowiązku doręczania pism na adres do doręczeń elektronicznych albo z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, i stwierdzenia, że takowe wystąpiły.

<sup>14</sup> P. Pietrasz, *Nowelizacja ustawy o doręczeniach elektronicznych, a doręczenia elektroniczne w postępowaniu podatkowym prowadzonym przez samorządowe organy podatkowe po 1 stycznia 2025 r.*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2025, nr 2, s. 20 i nast.

Naszym zdaniem podmiot publiczny po stwierdzeniu zaistnienia przesłanek, od których spełnienia zależne jest zastosowanie art. 147 ust. 5 u.d.e., powinien dokonać uzewnętrznienia swojej oceny, której następstwem jest zwolnienie z doręczania pism na adres do doręczeń elektronicznych lub z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej w całości lub w określonym zakresie. Zaniechanie uzewnętrznienia zaistnienia przesłanek organizacyjnych może bowiem spowodować wątpliwości, czy dany podmiot publiczny w ogóle dokonał takiej oceny i czy stwierdził zaistnienie przesłanek organizacyjnych, a w konsekwencji – czy zaistniały podstawy do zwolnienia z mocy prawa tego podmiotu publicznego z doręczania pism na adres do doręczeń elektronicznych.

Powstaje jednak pytanie, w jaki sposób to uzewnętrznienie oceny o zaistnieniu przesłanek organizacyjnych powinno nastąpić, by można było uznać, że nastąpiło skuteczne doręczenie w inny sposób niż na adres do doręczeń elektronicznych albo z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej.

Ministerstwo Cyfryzacji<sup>15</sup> oraz doktryna<sup>16</sup> wskazują, że przyczyny organizacyjne, o których mowa w art. 147 ust. 5 u.d.e., mogą być powołane w adnotacji dołączonej do akt sprawy zgodnie z art. 72 k.p.a. bądź art. 177 o.p. albo wynikać z przyjętych w danym podmiocie regulacji wewnętrznych (np. instrukcji kancelaryjnej, regulaminu wewnętrznego).

Ze względu na to, że kwestia doręczeń ma w postępowaniu administracyjnym i podatkowym określoną doniosłość prawną, warunkującą w szczególności prawidłowe wszczęcie postępowania i jego zakończenie, a także warunkującą uruchomienie kontroli instancyjnej tego postępowania oraz jego kontroli sądowej, informacja o istnieniu przesłanek organizacyjnych powinna być znana stronom i uczestnikom postępowania. Muszą bowiem one mieć wiedzę o tym, w jaki sposób organ będzie z nimi korespondował, tj. czy będzie im doręczał pisma na adres do doręczeń elektronicznych. Wydaje się, że podmiot publiczny (organ administracji publicznej) nie ma wprawdzie obowiązku załączania oświadczenia o wystąpieniu przesłanek organizacyjnych do akt każdej indywidualnej sprawy, jednakże – naszym zdaniem – przy pierwszej czynności w sprawie powinien informację o istnieniu takiego oświadczenia zamieścić. Informacja powyższa musi wynikać z akt sprawy, co będzie umożliwiało także organowi drugiej instancji i sądowi administracyjnemu dokonanie kontroli prawidłowości proceduralnej, której ważnym elementem jest prawidłowość doręczeń. Organ powinien więc umożliwić zapoznanie się z przesłankami organizacyjnymi stanowiącymi przeszkodę w doręczaniu na adres do *doręczeń elektronicznych* albo z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej i przedłożyć to oświadczenie i jego uzasadnienie na żądanie strony postępowania, organu odwoławczego lub sądu administracyjnego kontrolujących wydaną decyzję w postępowaniu, w którym nie miały zastosowania przepisy o doręczeniach na adres do doręczeń elektronicznych.

<sup>15</sup> Przewodnik dla podmiotów publicznych – *Jak skutecznie wdrożyć e-Doręczenia?*, *passim*.

<sup>16</sup> M. Wilbrandt-Gotowicz, komentarz do art. 147, w: *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2025, s. 803 i nast.

Naszym zdaniem, mając na uwadze konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego, w której zawiera się m.in. prawo do dobrej administracji, jak również procesowe zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, w tym do organów administracyjnych (art. 8 § 1 k.p.a. i art. 121 § 1 o.p.), a także zasady informowania (art. 9 k.p.a. i art. 121 § 2 o.p.), optymalne wydaje się zawarcie informacji o niedoręczaniu przez dany podmiot publiczny pism na adres do doręczeń elektronicznych do końca 2025 r. w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej danego podmiotu publicznego. Opublikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej nie powinno być traktowane jako warunek obowiązywania takiego oświadczenia, ale dzięki niemu dostęp do informacji o wydaniu przez organ takiego oświadczenia byłby ułatwiony, co zminimalizowałoby ewentualne przyszłe wątpliwości w tym zakresie.

7. W naszej opinii ustawowe zastrzeżenie, że „istnienie przesłanek organizacyjnych ocenia nadawca”, stanowi wyłącznie wskazanie podmiotu, który ma dokonać czynności stwierdzenia przesłanek organizacyjnych. Nie oznacza to natomiast, że ta ocena przez nadawcę stanowić może wynik jedynie jego subiektywnej i dowolnej oceny, który nie podlegałby żadnej kontroli. Uzewnętrzniona bowiem czynność w postaci dokonanej przez ten organ oceny co do zaistnienia przesłanek organizacyjnych, od których stwierdzenia zależy zwolnienie z doręczania pism na adres do doręczeń elektronicznych albo z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, niewątpliwie wpływa na przebieg postępowania administracyjnego, a konkretnie – może wykluczyć dwa z dostępnych kanałów komunikacji w tym postępowaniu. W tym miejscu rozważenia zatem wymaga, kto, w jakiej formie i z jakim skutkiem może kontrolować tę przewidzianą w art. 147 ust. 5 u.d.e. czynność organu administracyjnego związaną z oceną wystąpienia przesłanek organizacyjnych.

Naszym zdaniem ta czynność organu powinna być traktowana jako jeden z elementów podlegających kontroli w administracyjnym toku instancji, a następnie kontroli w toku postępowania sądownoadministracyjnego. W tym drugim zakresie należy rozważyć zarówno kontrolę pośrednią, jak i kontrolę bezpośrednią.

8. Odnosząc się w pierwszej kolejności do kontroli instancyjnej w toku postępowania administracyjnego oraz podatkowego, należy podkreślić, że niewątpliwie w ramach weryfikacji rozstrzygnięć, które zwieńczyły to postępowanie w pierwszej instancji, organ odwoławczy ma obowiązek sprawdzenia prawidłowości dokonywania doręczeń pism w tym postępowaniu. W ramach bowiem postępowania odwoławczego, prowadzonego zgodnie z zasadą dwuinstancyjności, organ odwoławczy powinien w pierwszej kolejności rozważyć, czy istnieje przedmiot tej kontroli, a zatem czy decyzja zakwestionowana odwołaniem została prawidłowo doręczona, czyli czy weszła do obrotu prawnego.

Według nas oznacza to, że w ramach kompetencji tego organu pozostaje również weryfikacja oceny organu pierwszej instancji co do wystąpienia przesłanek organizacyjnych uniemożliwiających temu organowi doręczanie pism na adres do *doręczeń elektronicznych* albo z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej. Będzie

to więc dodatkowy element, który musi być przeanalizowany i oceniony przez organ odwoławczy w toku kontroli instancyjnej. Aby przeprowadzenie tej kontroli było możliwe, organ pierwszej instancji wskazać musi te okoliczności, które uznał za przeszkody organizacyjne. Skuteczność zaś tego wskazania istnienia przesłanek zależna będzie od prawidłowego ich wykazania. Ciężar tego wykazania spoczywa natomiast na organie pierwszej instancji i warunkuje uznanie doręczenia za prawidłowe.

Powyższy sposób kontroli czynności organu administracyjnego odnoszącej się do wystąpienia przesłanek organizacyjnych dotyczyć może tylko postępowania przed organem pierwszej instancji. Ze względu na dwuinstancyjność postępowania administracyjnego oraz podatkowego poza tego rodzaju kontrolą instancyjną pozostaną bowiem czynności doręczenia dokonywane przez organy drugoinstancyjne, co oczywiście nie wyklucza ich sądowej kontroli.

9. Przechodząc do udzielenia odpowiedzi na pytanie o możliwość kontroli przez sąd administracyjny analizowanej czynności organu administracyjnego stwierdzającej wystąpienie przesłanek organizacyjnych, w pierwszej kolejności stwierdzić należy, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne (art. 184 Konstytucji RP<sup>17</sup>) oznacza kompetencję sądów do kontroli zgodności z prawem materialnym i procesowym zaskarżonych aktów lub czynności (bezczynności) organów administracyjnych kończących postępowanie (np. decyzji administracyjnych). Ta kontrola legalności obejmuje zatem również kontrolę zgodności z prawem procedury, która doprowadziła do wydania aktu i jego wejścia do obrotu prawnego, w tym więc także kontrolę dochowania przez organ wymogów prawidłowego doręczenia wydanego aktu administracyjnego. W ramach badania w danej sprawie przez sąd zgodności zaskarżonej decyzji z prawem procesowym kontroli musi każdorazowo podlegać prawidłowość doręczeń w toku przeprowadzonego przez organ postępowania, gdyż może się to przekładać bezpośrednio w szczególności na kwestię prawidłowości jego wszczęcia i zakończenia przez skuteczne wejście do obrotu prawnego rozstrzygającej tę sprawę decyzji administracyjnej. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której organ administracyjny dokonał wadliwej oceny zaistnienia przesłanek organizacyjnych, co w konsekwencji mogło oznaczać, że doręczenie pism przez ten podmiot w inny sposób niż na adres do doręczeń elektronicznych stanowiło w istocie naruszenie prawa. W ramach sądownoadministracyjnej kontroli mieścić się zatem będzie także ocena, czy doszło do wystąpienia przesłanek organizacyjnych, co pośrednio potwierdza art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>18</sup>, który przewiduje, że sąd administracyjny ma obowiązek poddać kontroli wszystkie akty i czynności podjęte i dokonane w granicach sprawy administracyjnej zakończonej zaskarżoną decyzją administracyjną.

<sup>17</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP.

<sup>18</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; dalej: p.p.s.a.

Należy przyjąć, że sądowi kontrolującemu decyzję administracyjną wydaną w postępowaniu, w którym nie miały zastosowania przepisy o doręczeniach na adres do doręczeń elektronicznych albo z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, organ administracyjny powinien umożliwić zapoznanie się z oświadczeniem (oceną), o którym mowa w art. 147 ust. 5 u.d.e. To oświadczenie organu stwierdzające wystąpienie przesłanek organizacyjnych będzie jednym z elementów podlegających ocenie sądu w indywidualnej sprawie w ramach ustalania zgodności z prawem zaskarżonej decyzji. Precyzyjnie rzecz ujmując: przedmiotem tej oceny będą przesłanki organizacyjne, które stanowiły podstawę do uznania przez organ, że uzasadniały one zwolnienie z obowiązku e-Doręczeń. Ponownego podkreślenia bowiem wymaga, że samo oświadczenie jest jedynie oświadczeniem wiedzy, a nie woli.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że w postępowaniu zarówno administracyjnym, jak i sądownoadministracyjnym może dojść do nietypowej sytuacji, gdy mianowicie dokonanie przez organ administracyjny oceny istnienia przesłanek organizacyjnych zwalniających z obowiązku e-Doręczeń (a więc czynności odnoszącej się do wskazanej przez organ kategorii postępowań, a nie wyłącznie do konkretnego postępowania) będzie przedmiotem kontroli w poszczególnych indywidualnych sprawach administracyjnych i sądownoadministracyjnych. Nie można wykluczyć, że będąca wynikiem tej kontroli ocena będzie w różnych sprawach odmienna.

Powstaje w związku z tym pytanie o możliwość dokonania bezpośredniej i abstrakcyjnej kontroli tej czynności stwierdzającej istnienie przesłanek organizacyjnych przez inny organ administracyjny lub sąd.

10. Rozważając kwestię ewentualnego podlegania czynności oceny istnienia przesłanek organizacyjnych zwalniających z obowiązku e-Doręczeń nadzorowi wojewody (w przypadku czynności organów samorządu terytorialnego), wydaje się, że należy to wykluczyć. Wprawdzie czynności tej nie wskazuje wprost wyłączenie z nadzoru przewidziane w art. 102 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>19</sup>, gdyż nie jest „decyzją indywidualną w sprawach z zakresu administracji publicznej, wydawaną przez organy gmin, ich związków lub samorządowe kolegia odwoławcze”<sup>20</sup>. Jest ona jednak objęta wynikającym z tego przepisu ogólnym wyłączeniem od ingerencji nadzorczej w jurysdykcję administracyjną<sup>21</sup>. Czynność ta nie jest bowiem żadną z form działania organów gminy (samorządu terytorialnego) objętych nadzorem. Ustawowy katalog form działania poddany nadzorowi, obejmujący uchwały organu stanowiącego samorządu terytorialnego (bez względu na ich przedmiot) i przepisy porządkowe organu wykonawczego (porządkowe akty prawa miejscowego wydane w przypadkach niecierpiących zwłoki przez

<sup>19</sup> Dz.U. z 2025 r. poz. 1153; dalej: u.s.g.

<sup>20</sup> Analogicznie: art. 87 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.; dalej: u.s.p.) oraz art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581; dalej: u.s.w.).

<sup>21</sup> D. Dąbek, komentarz do art. 102, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.

organ wykonawczy), jest zamknięty. W świetle konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego jest oczywiste, że przepisy o nadzorze nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Wobec zatem nieobjęcia innych zarządzeń wójta (burmistrza lub prezydenta) tym ustawowym katalogiem, należy naszym zdaniem uznać, że oświadczenie organu gminy stwierdzające wystąpienie przesłanek organizacyjnych zwalniających z obowiązku e-Doręczeń nie jest objęte kompetencjami nadzorczymi. Zawarta w art. 102 u.s.g. regulacja podkreśla rozdzielenie trybu nadzoru nad samorządem i trybu kontroli w toku instancji. Dopuszczanie nadzorczej ingerencji wobec czynności podjętej na podstawie art. 147 ust. 5 u.d.e. oznaczałoby naruszenie podstaw, na których opiera się administracyjne postępowanie jurysdykcyjne uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego i w Ordynacji podatkowej.

11. Przechodząc do problematyki bezpośredniej sądownoadministracyjnej kontroli czynności przewidzianej w art. 147 ust. 5 u.d.e., należy rozważyć dopuszczalność zastosowania regulacji prawnych zawartych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Czynność, o której stanowi art. 147 ust. 5 u.d.e., nie jest w naszej ocenie czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Przepis ten przewiduje, że „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: [m.in.] (...) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (...), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (...), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (...), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw”. Dodać należy, że przepis ten obejmuje działania organów administracji rządowej oraz samorządowej.

W orzecznictwie i doktrynie jednolicie podkreśla się, że zakres aktów lub czynności objętych sądową kontrolą na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. jest szeroki, obejmuje nie tylko akty lub czynności dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z aktów je konkretyzujących, lecz także akty lub czynności administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków powstałych *ex lege*<sup>22</sup>, co uzasadniane jest koniecznością zagwarantowania jak najszerszego prawa do sądu. Zarówno jednak w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>23</sup>, jak i w przeważającej większości dorobku nauki prawa administracyjnego<sup>24</sup> wskazuje się, że do innych

<sup>22</sup> Por. M. Bogusz, *Glosa do postanowienia WSA w Bydgoszczy z 15 lipca 2005 r., II SAB/Bd 23/04*, OSP 2006, z. 3, s. 141.

<sup>23</sup> Por. m.in. wyrok NSA z 20 listopada 2008 r., I OSK 611/08, CBOSA.

<sup>24</sup> Por. m.in. K. Klonowski, *Kontrola sądownoadministracyjna „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków, wynikających z przepisów prawa”*



aktów i czynności przewidzianych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. można zaliczyć tylko takie, które mają charakter indywidualny. Natomiast ocena wydana na podstawie art. 147 ust. 5 u.d.e. nie ma charakteru indywidualnego w tym znaczeniu, że nie jest adresowana do konkretnego podmiotu spoza sfery administracji publicznej i nie wywołuje skutków prawnych wyłącznie w odniesieniu do tego podmiotu, gdyż – jak już wskazano – stwierdzenie wystąpienia przesłanek organizacyjnych rodzi skutki prawne odnoszące się do każdego podmiotu będącego stroną postępowań administracyjnych lub podatkowych, któremu organ nie będzie doręczał pism na adres do doręczeń elektronicznych. Postuluje się wprawdzie poddanie kontroli sądowoadministracyjnej aktów o charakterze generalno-konkretnym na tych samych zasadach co akty i czynności indywidualne<sup>25</sup>, ale to wymagałoby interwencji ustawodawcy.

Skoro zatem aktywność organu administracyjnego przewidziana w art. 147 ust. 5 u.d.e. sprowadza się w istocie do złożenia oświadczenia wiedzy, i to o generalnym charakterze, trudno zaliczyć ją do kategorii działań administracji opisanych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Należy więc uznać, że w obecnym stanie prawnym czynność organu administracyjnego, o której stanowi art. 147 ust. 5 u.d.e., nie mieści się w katalogu czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

12. Naszym zdaniem w odniesieniu do czynności, o której mowa w art. 147 ust. 5 u.d.e., nie znajdują również zastosowania art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. w zw. z art. 101 ust. 1 u.s.g., *art. 87 ust. 1 u.s.p.*, *art. 90 ust. 1 u.s.w. lub art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*<sup>26</sup>, a więc przepisy obejmujące kognicją sądów administracyjnych akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Skoro czynność przewidziana w art. 147 ust. 5 u.d.e. jest jedynie oświadczeniem wiedzy, a nie oświadczeniem woli organu, to znaczy, że nie ma ona charakteru normatywnego, tj. nie zawiera norm prawnych, które by bezpośrednio tworzyły, zmieniały lub znosiły określone stosunki prawne. Już sam brak normatywności przesądza o tym, że nie może być ona kwalifikowana jako akt prawa miejscowego. Wprawdzie to oświadczenie wiedzy organu dotyczące kwestii organizacyjnych związanych z doręczeniami może doprowadzić do wywołania określonych skutków prawnych, o czym była mowa powyżej, ale powtórzyć raz jeszcze należy, że wynikają one z mocy prawa (z mocy art. 147 ust. 5 u.d.e.), powstają bowiem w przypadku zaistnienia określonych przez ustawę okoliczności faktycznych („przesłanek organizacyjnych”), których wystąpienie jedynie stwierdza organ.

z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 5, s. 52 i 54; B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § pkt 4 p.p.s.a.)*, ZNSA 2006, nr 2, s. 9 i nast.; M. Masternak, *Akty i czynności inne niż decyzje i postanowienia*, w: *System sądownictwa administracyjnego*, t. 2, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy postępowania sądowoadministracyjnego*, red. G. Łaszczyca, W. Piątek, Warszawa 2025, s. 267.

<sup>25</sup> M. Masternak, *op. cit.*, s. 267 i nast.

<sup>26</sup> Dz.U. z 2025 r. poz. 428.

Argumentem uzasadniającym pogląd, że czynność przewidziana w art. 147 ust. 5 u.d.e. nie jest aktem prawa miejscowego, jest również to, że czynność ta jest podejmowana przez „nadawcę”, czyli w postępowaniu administracyjnym i podatkowym przez organ prowadzący to postępowanie i wydający decyzję administracyjną. Najczęściej więc tymi podmiotami byłyby takie organy, które nie mieszczą się w konstytucyjnym katalogu terenowych organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 94 Konstytucji RP. W przypadku decyzji samorządowych takim „nadawcą” jest najczęściej nie organ stanowiący gminy, lecz wójt (burmistrz, prezydent), czyli organ wykonawczy gminy, bo to on najczęściej wydaje decyzje administracyjne. Jak wiadomo zaś, stanowienie prawa miejscowego należy co do zasady do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, natomiast organ wykonawczy ustawowo upoważniony jest jedynie do stanowienia przepisów porządkowych, i to tylko w przypadkach niecierpiących zwłoki.

Skoro zatem czynność przewidziana w art. 147 ust. 5 u.d.e. nie ma cech pozwalających zakwalifikować ją jako akt prawa miejscowego, sądoadministracyjna kontrola tej czynności na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. nie jest możliwa.

13. Uruchomienie sądoadministracyjnej kontroli analizowanej czynności nie wydaje się również możliwe na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. w zw. z art. 101 ust. 1 u.s.g. *lub art. 87 ust. 1 u.s.p.* Przepisy te przewidują możliwość wniesienia skargi na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków inne niż określone w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej, będących czynnościami prawnymi<sup>27</sup>, przyznającymi uprawnienia lub stwierdzającymi bądź nakładającymi obowiązki, tworzącymi lub znośzącymi stosunki prawne<sup>28</sup>. Czynność przewidziana w art. 147 ust. 5 u.d.e. nie jest czynnością prawną, lecz jest działaniem faktycznym, nie przyznaje uprawnień ani nie nakłada obowiązków, nie stwierdza uprawnień lub obowiązków ani nie tworzy i nie znosi istniejącego stosunku prawnego. Także zatem przytoczone przepisy, obejmujące kognicją akty samorządowe podjęte w sprawach z zakresu administracji publicznej inne niż akty prawa miejscowego, nie mogą stanowić podstawy do uruchomienia bezpośredniej sądoadministracyjnej kontroli czynności z art. 147 ust. 5 u.d.e.

14. Podsumowując przeprowadzone w artykule rozważania, należy dojść do wniosku, że problematyczne jest jednoznaczne zaklasyfikowanie czynności, o której stanowi art. 147 ust. 5 u.d.e., do konkretnej prawnej formy działania administracji publicznej. Prawidłowa zaś prawna klasyfikacja w tym zakresie stanowi podstawę dla udzielenia odpowiedzi na pytanie o możliwość kontroli takiego

<sup>27</sup> D. Gregorczyk, *Istota i sądowa kontrola innych aktów organów samorządu terytorialnego*, w: *System sądownictwa administracyjnego*, t. 2, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy postępowania sądoadministracyjnego*, red. G. Łaszczyca, W. Piątek, Warszawa 2025, s. 357 i nast.

<sup>28</sup> Por. uchwały NSA: z 26 czerwca 2014 r., I OPS 14/13, ONSAiWSA 2015, nr 1, poz. 2; z 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07, ONSAiWSA 2008, nr 2, poz. 21.

działania organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym.

Dokonana w artykule analiza cech charakterystycznych czynności polegającej na ocenie przez podmiot publiczny, że istnieją przesłanki organizacyjne uniemożliwiające doręczenie korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych albo z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, prowadzi do wniosku, że mamy w tym przypadku do czynienia z czynnością materialno-techniczną podmiotu publicznego. Nie sposób jednak nie zauważyć, że konsekwencją takiej czynności są następujące z mocy prawa skutki prawne w postaci swoistego zwolnienia podmiotu publicznego z obowiązku doręczania pism na adres do doręczeń elektronicznych albo z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, odnoszące się również do podmiotów spoza struktury administracji publicznej, a konkretnie – do adresatów korespondencji, którzy zostają pozbawieni prawa do otrzymania pisma od danego podmiotu publicznego na swój adres do doręczeń elektronicznych. Z tego powodu uważamy, że należy objąć tę czynność, przewidzianą w art. 147 ust. 5 u.d.e., pośrednią kontrolą dokonywaną zarówno w toku instancji przez organ odwoławczy, jak i w toku postępowania sądownoadministracyjnego, w ramach kontroli legalności aktu kończącego postępowanie administracyjne lub podatkowe.

Odmiennie natomiast wygląda kwestia bezpośredniej kontroli takiej czynności. Otóż czynność, o której mowa w art. 147 ust. 5 u.d.e., nie może być przedmiotem bezpośredniej sądownoadministracyjnej kontroli, nie jest ona bowiem ani tzw. inną czynnością z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ani aktem prawa miejscowego lub innym aktem organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.

## Bibliografia załącznikowa

- Adamiak B., *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § pkt 4 p.p.s.a.)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2
- Bogusz M., *Glosa do postanowienia WSA w Bydgoszczy z 15 lipca 2005 r., II SAB/Bd 23/04*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2006, z. 3
- Cebera A., Gołęba A., komentarz do art. 39, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, LEX
- Dąbek D., komentarz do art. 102, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022
- Gregorczyk D., *Istota i sądowa kontrola innych aktów organów samorządu terytorialnego*, w: *System sądownictwa administracyjnego*, t. 2, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy postępowania sądownoadministracyjnego*, red. G. Łaszczycza, W. Piątek, Warszawa 2025
- Klonowski K., *Kontrola sądownoadministracyjna „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków, wynikających z przepisów prawa” z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 5
- Masternak M., *Akty i czynności inne niż decyzje i postanowienia*, w: *System sądownictwa administracyjnego*, t. 2, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy postępowania sądownoadministracyjnego*, red. G. Łaszczycza, W. Piątek, Warszawa 2025
- Pietrasz P., komentarz do art. 144, w: *Ordynacja podatkowa. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, LEX/el. 2024
- Pietrasz P., *Nowelizacja ustawy o doręczeniach elektronicznych, a doręczenia elektroniczne w postępowaniu podatkowym prowadzonym przez samorządowe organy podatkowe po 1 stycznia 2025 r.*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2025, nr 2

Przewodnik dla podmiotów publicznych – *Jak skutecznie wdrożyć e-Doręczenia?*, <https://www.gov.pl/web/e-doreczenia/materialy3>

Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957

Wilbrandt-Gotowicz M., komentarz do art. 147, w: *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2025

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020

## Summary

of the article: **Waiver of the e-Service obligation due to organizational conditions – legal nature and rules of reviews**

The purpose of this article is to answer the question of whether the action of a public entity, which is also a public administration body, taken on the basis of Article 147(5) of the Act on Electronic Delivery, consisting in the assessment of the occurrence of so-called organizational prerequisites, is subject to review in the course of administrative and tax proceedings and to review by an administrative court.

The analysis carried out in the article led to the conclusion that an action taken on the basis of Article 147(5) of the Act on Electronic Delivery should be subject to indirect review, both during proceedings by the appeal body and during administrative court proceedings, as part of the review of the act concluding the administrative or tax proceedings. However, under the current legal framework, there is no legal basis for direct control of such actions.

**Keywords:** administrative proceedings, administrative court proceedings, electronic service of documents

*Mgr Marta Jarzębowska*

[Uczestniczka Kolegium Doktorskiego Wydziału Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Łódzkiego;  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-1636-6879>]

## **Brak formalny podania w postępowaniu administracyjnym ogólnym i w postępowaniu podatkowym**

**Streszczenie:** Podanie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i w postępowaniu podatkowym musi spełniać określone wymogi formalne. Wniesienie podania obarczonego brakami formalnymi sprawi, że organ prowadzący postępowanie uruchomi procedurę naprawczą mającą na celu usunięcie braku formalnego podania. Nieuzupełnienie braku formalnego podania będzie skutkowało pozostawieniem podania bez rozpatrzenia. Z uwagi na znaczenie uzupełniania braków formalnych podania, a także konsekwencje zastosowania instytucji pozostawienia podania bez rozpatrzenia przez organ administracji publicznej, ważne jest, by to postępowanie gwarantowało stronie jak najpełniejszą ochronę, w tym prawo do obrony. Możliwość weryfikacji decyzji organu administracji publicznej jest jednym ze standardów dobrej administracji, a odpowiednie przepisy prawne powinny go stronie postępowania gwarantować.

Artykuł ten ma na celu porównanie obowiązujących rozwiązań prawnych w przedmiocie uzupełniania braków formalnych podania w postępowaniu administracyjnym ogólnym i w postępowaniu podatkowym.

**Słowa kluczowe:** postępowanie administracyjne ogólne, postępowanie podatkowe, braki podania, pozostawienie podania bez rozpoznania

### **1. Wprowadzenie**

**P**odanie – wniesione zarówno w ogólnym postępowaniu administracyjnym, jak i w postępowaniu podatkowym – może mieć braki i niejednokrotnie je posiada. Braki określane jako braki formalne<sup>1</sup> mają co do zasady charakter wad sanowalnych i są uzupełniane w trakcie procedury naprawczej<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Braki formalne należy odróżnić od braków materialnoprawnych. Dotyczą one formy i treści pisma. Do braków formalnych, które będą uruchamiać procedurę określoną w art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego i art. 169 § 1 Ordynacji podatkowej zaliczyć można: brak określenia żądania strony, brak podpisu na podaniu, brak załączonego pełnomocnictwa, w sytuacji gdy strona działa przez pełnomocnika, oraz braki wynikające z niespełnienia wymagań określonych w przepisach szczególnych, np. brak wymaganych prawem załączników, brak w postaci niezłożenia wniosku na odpowiednim formularzu.

<sup>2</sup> M. Kamiński, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, t. 2, cz. 3, *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, Warszawa 2021, s. 149; J. Wyporska-Frankiewicz, *Pozostawienie podania bez rozpoznania w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego a standardy współczesnej administracji*, w: *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rąbiega-Przyłęcka, Warszawa – Łódź 2019, s. 450, LEX. Terminy: „procedura naprawcza” czy „procedura umożliwiająca sanowanie braków formalnych”, można spotkać również w orzecznictwie sądowym; zob. np. wyrok NSA z 15 lutego 2017 r., II GSK 4237/16, CBOSA.

w ogólnym postępowaniu administracyjnym na podstawie rozwiązań prawnych zawartych w art. 64 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>3</sup> oraz w postępowaniu podatkowym na podstawie art. 169 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>4</sup>.

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej przyjęły zasadę ograniczonego formalizmu w zakresie nie tylko formy, lecz także treści podania. Umożliwiają one stronie wniesienie podania na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, tj. na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej (odpowiednio: organu podatkowego), ale przede wszystkim umożliwiają rozpatrzenie sprawy zgodnie z intencją wnoszącego<sup>5</sup>. Powyższe obliguje, by przez podanie na gruncie Kodeksu i Ordynacji podatkowej rozumieć wszelkie oświadczenia składane przez strony i innych uczestników postępowania skierowane do organu administracji publicznej w przypadku postępowania administracyjnego oraz do organu podatkowego w przypadku postępowania podatkowego. Mogą to być zatem różnego rodzaju żądania (żądanie wszczęcia postępowania, żądanie przeprowadzenia określonego dowodu, żądanie wznowienia postępowania, żądanie stwierdzenia nieważności decyzji), jak też odwołanie, zażalenie czy prośba o przywrócenie terminu<sup>6</sup>. Ważne jest, by takie podanie oprócz określonego żądania zawierało wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres (również w przypadku złożenia podania w formie elektronicznej), a także by czyniło zadość innym wymaganiom określonym w przepisach szczególnych, podanie zaś wniesione na piśmie albo ustnie do protokołu – by zostało podpisane przez wnoszącego<sup>7</sup>.

Jak trafnie zauważono w literaturze przedmiotu, przestrzeganie przez organ prowadzący postępowanie ograniczonych wymagań formalnych co do treści i formy pisma ma fundamentalne znaczenie dla ochrony interesu prawnego strony. Ustalenie bowiem przez organ, że podanie spełnia stawiane mu wymogi formalne, daje stronie pewność, że jej czynność procesowa – polegająca np. na złożeniu wniosku o wszczęcie postępowania – wywoła określony skutek prawny, a treść jej żądania będzie przedmiotem rozpatrywanej sprawy<sup>8</sup>.

Niezależnie od powyższego w tych dwóch regulacjach prawnych prawodawca określił minimalne wymogi formalne podania, których spełnienie jest warunkiem rozpoznania

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.; dalej: k.p.a. lub Kodeks.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.; dalej: o.p. lub Ordynacja podatkowa.

<sup>5</sup> W judykaturze ugruntowane jest stanowisko, że „o tym, jaki charakter ma pismo strony, decyduje sama strona. Jeśli charakter wniesionego pisma budzi wątpliwości, organ administracji ma obowiązek wyjaśnić rzeczywistą wolę strony” – wyrok NSA z 17 czerwca 2010 r., I OSK 202/10, CBOSA.

<sup>6</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa – Poznań 1992, s. 172–173; I. Nowak, *Braki formalne podań na gruncie procedury podatkowej (cz. I)*, „Procedury Administracyjne i Podatkowe” 2020, nr 3, s. 19.

<sup>7</sup> Zob. art. 63 § 3 k.p.a. i art. 168 § 3 o.p.

<sup>8</sup> H. Knysiak-Sudyka, *Wymagania formalne podania*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, t. 2, cz. 3, *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, Warszawa 2021, s. 218–219.

i załatwienia sprawy zgodnie z żądaniem wnoszącego. Uchybienie tym wymogom przez wniesienie podania zawierającego braki formalne określone w art. 64 § 2 k.p.a. i art. 169 § 1 o.p. oraz ich nieusunięcie we wskazanym terminie uniemożliwią wszczęcie postępowania przez upoważniony do tego organ i tym samym *de facto* uwolnią go od obowiązku prowadzenia postępowania w konkretnej sprawie, a w konsekwencji – od wydania decyzji. W doktrynie i judykaturze<sup>9</sup> wskazuje się, że wstępna analiza podania przez badanie jego kompletności jest pierwszą czynnością organu podjętą w ramach wszczętego tym podaniem postępowania administracyjnego oraz postępowania podatkowego.

Abstrahując od powyższego, nie ulega najmniejszej wątpliwości, że to na tym etapie odbywa się ocena organu, czy złożone przez stronę podanie spełnia wszelkie wymogi określone w art. 63 k.p.a. i art. 168 o.p. i może być dalej procedowane. Ocena ta dotyczy wyłącznie prawidłowości formalnej podania i w żaden sposób nie może być utożsamiana z oceną żądania zawartego w tym podaniu, która powinna być dokonywana w toku postępowania.

## 2. Braki formalne podania

Podkreślenia wymaga, że zarówno w Kodeksie postępowania administracyjnego, jak i w Ordynacji podatkowej ustawodawca wyróżnił dwa rodzaje braków w podaniu. Pierwszy rodzaj uchybienia – brak adresu wnioskodawcy – został określony w art. 64 § 1 k.p.a. i art. 169 § 1a o.p. i co do zasady w jednym i drugim przypadku nie będzie miał charakteru sanownego.

W przypadku uregulowania zawartego w Ordynacji podatkowej treści art. 169 § 1a o.p. zdaje się jednoznaczna i nie powinna budzić żadnych wątpliwości. Ustawodawca wskazał bowiem, że jeżeli podanie nie zawiera adresu wnioskodawcy, „organ podatkowy pozostawia je bez rozpatrzenia”. Wydawać by się mogło, że przyjęcie przez ustawodawcę tak jednoznacznego rozwiązania stanowi pokłosie doprecyzowanego do granic możliwości pojęcia „podanie”. Jednakże już pobieżna analiza treści art. 168 § 2 o.p.<sup>10</sup> oraz art. 169 § 1a o.p. uwidacznia pewne niedoskonałości poczyniań ustawodawcy w tym zakresie. W pierwszym z tych przepisów w sposób enumeratywny wskazano, jakie elementy powinno zawierać podanie w postępowaniu podatkowym. Oprócz treści żądania, wskazania osoby, od której pochodzi, jej adresu (miejsca zamieszkania lub zwykłego pobytu, siedziby albo miejsca prowadzenia działalności) lub adresu do doręczeń w kraju, powinno zawierać także identyfikator podatkowy<sup>11</sup>,

<sup>9</sup> Zob. np. P. Janiak, *Nieusunięcie braków formalnych podania w wyznaczonym terminie w administracyjnym postępowaniu ogólnym*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 9, s. 86; J. Szatkowski, *Wszczęcie postępowania podatkowego*, w: *Ordynacja podatkowa. Stan obecny i kierunki zmian*, red. R. Dowgier, Białystok 2015, s. 274–275. Zob. też uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 3 września 2013 r., I OPS 2/13, LEX nr 1356405; wyrok WSA w Łodzi z 5 stycznia 2023 r., III SAB/Łd 141/22, LEX nr 3460504.

<sup>10</sup> Przepis art. 168 § 2 o.p. w tym brzmieniu obowiązuje od 1 stycznia 2016 r. na podstawie art. 1 pkt 122 lit. b/ ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1649.

<sup>11</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, Dz.U. z 2025 r. poz. 237; dalej: ustawa o NIP, „Identyfikatorem podatkowym jest: 1) numer PESEL – w przypadku podatników będących osobami fizycznymi: a) niebędącymi

a w przypadku nierezydentów – numer i serię paszportu lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość lub inny numer identyfikacyjny, o ile nie posiadają identyfikatora podatkowego, a także czynić zadość innym wymogom ustalonym w przepisach szczególnych. Niewątpliwie wprowadzenie identyfikatora podatkowego jako obligatoryjnego elementu podania daje organowi podatkowemu możliwość ustalenia w przypadku osoby fizycznej adresu miejsca zameldowania na pobyt stały lub czasowy na podstawie danych udostępnianych z rejestru PESEL<sup>12</sup>. Do tych informacji, co trzeba podkreślić, organy podatkowe mają dostęp w zakresie niezbędnym do realizacji swych ustawowych zadań w świetle obowiązujących przepisów prawnych<sup>13</sup>, a ustalenie adresu strony postępowania w sposób bezsporny się w tym zakresie mieści. Można się zatem zastanawiać, dlaczego ustawodawca, decydując się na wprowadzenie identyfikatora podatkowego jako obligatoryjnego elementu podania w postępowaniu podatkowym, nie zmienił treści art. 169 § 1a o.p. i tym samym nie zdecydował się na wprowadzenie regulacji, która pozwoliłaby w pełni korzystać z przyznanych organowi podatkowemu możliwości w tym zakresie? Odpowiedzi na tak postawione pytanie można szukać w tekście pierwotnym Ordynacji podatkowej<sup>14</sup> i w jej nowelach zmieniających treść art. 168 § 2 i art. 169 o.p. W pierwotnym brzmieniu Ordynacja podatkowa w art. 168 § 2 przewidywała, że „Podanie powinno zawierać co najmniej treść żądania, wskazanie osoby, od której pochodzi, oraz jej adresu, a także czynić zadość innym wymogom ustalonym w przepisach szczególnych”. Natomiast art. 169 § 1 o.p. ograniczał się do stwierdzenia, że „Jeżeli podanie nie spełnia wymogów określonych przepisami prawa, organ podatkowy wzywa wnoszącego podanie do usunięcia braków w terminie 7 dni, z pouczeniem, że niewypełnienie tego warunku spowoduje pozostawienie podania bez rozpatrzenia”. W myśl § 2 art. 169 o.p. „Przepis § 1 stosuje się również, jeżeli strona nie wniosła opłat, które zgodnie z odrębnymi przepisami powinny zostać uiszczone z góry”.

Analizując treść tych przepisów, nie można oprzeć się wrażeniu, że już od samego początku ustawodawca miał swoisty problem z uregulowaniem zasad związanych ze stosowaniem przez organy podatkowe instytucji pozostawienia podania bez rozpatrzenia w razie braku adresu wnoszącego. Przyjął bowiem założenie, że podanie w postępowaniu podatkowym powinno zawierać adres wnoszącego,

---

zarejestrowanymi podatnikami podatku od towarów i usług lub nieprowadzącymi działalności gospodarczej albo b) wykonującymi działalność, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (...); 2) NIP – w przypadku pozostałych podmiotów podlegających obowiązkowi ewidencyjnemu, o którym mowa w art. 2”.

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 14 ust. 1, 2 i 5 ustawy o NIP Szef Krajowej Administracji Skarbowej prowadzi w systemie teleinformatycznym Centralny Rejestr Podmiotów – Krajową Ewidencję Podatników (CRP KEP), który służy m.in. gromadzeniu wybranych danych ewidencyjnych z rejestru PESEL dotyczących osób fizycznych. Minister właściwy ds. informatyzacji po otrzymaniu od Szefa Krajowej Administracji Skarbowej informacji o zaewidencjonowaniu osoby fizycznej rejestrem PESEL w CRP KEP niezwłocznie przekazuje posiadane dane rejestru PESEL oraz adres zameldowania na pobyt stały i czasowy.

<sup>13</sup> W myśl art. 14a ustawy o NIP „CRP KEP jest wykorzystywany przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz organy Krajowej Administracji Skarbowej do realizacji celów i zadań ustawowych”. Dane zgromadzone w CRP KEP udostępnia się m.in. organom podatkowym w związku z prowadzonym postępowaniem (art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o NIP).

<sup>14</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926.



ale w żaden sposób nie wskazał organowi podatkowemu, jak taki brak podania należy traktować i – co ważniejsze – co zrobić z podaniem dotkniętym tym brakiem. Pozytywnie trzeba ocenić to, że Ordynacja podatkowa od samego początku wskazywała organowi podatkowemu prawną formę zakończenia sprawy pozostawienia podania bez rozpatrzenia<sup>15</sup>. Organ prowadzący postępowanie administracyjne ogólne, będąc w analogicznej sytuacji, mimo wielu nowelizacji Kodeksu nadal nie doczekał się ustawowego uregulowania prawnej formy pozostawienia podania bez rozpoznania w ogólnym postępowaniu administracyjnym, co moim zdaniem należy ocenić negatywnie, a do czego jeszcze nawiążę w dalszej części artykułu.

Na podstawie art. 1 pkt 124 lit. b/ ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw zmieniono treść art. 168 § 2 o.p. przez doprecyzowanie, że przez adres wskazany w podaniu należy rozumieć miejsce zamieszkania lub pobytu oraz siedzibę albo miejsce prowadzenia działalności. Co ważniejsze, ustawodawca zdecydował się także poprawić treść art. 169, dodając do niego § 1a, w którym wskazał organowi podatkowemu, jak powinien postąpić z podaniem, które nie zawiera adresu wnioskodawcy, jednocześnie obligując go w takim przypadku do pozostawienia podania bez rozpatrzenia<sup>16</sup>. Wątpliwości budzi fakt, że treść tego przepisu pozostała niezmieniona mimo zmian dokonywanych w treści art. 168 § 2 o.p. W literaturze przedmiotu słusznie zwraca się uwagę, że w Ordynacji podatkowej brak jest obecnie rozwiązania prawnego, które w swej treści byłoby tożsame z treścią art. 64 § 1 k.p.a.<sup>17</sup>, i – co istotne – negatywnie ocenia się art. 169 § 1a o.p. jako zbyt rygorystyczny i trudny do zaakceptowania<sup>18</sup>. W mojej opinii treść art. 169 § 1a o.p. wymaga doprecyzowania przez ustawodawcę, zwłaszcza przy tak przyjętym sposobie uregulowania podania w postępowaniu podatkowym, dającym organowi podatkowemu faktyczną możliwość ustalenia adresu wnioskodawcy na podstawie dostępu do danych będących notabene w jego posiadaniu. Pozostawienie tego przepisu w obecnym brzmieniu w obrocie prawnym jest nie tylko dyskusyjne, lecz także wątpliwe – przy założeniu, że to na ustawodawcy spoczywa obowiązek racjonalnej legislacji<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Zob. art. 169 § 4 o.p. w brzmieniu pierwotnym: „Organ podatkowy wydaje decyzję w sprawie pozostawienia podania bez rozpatrzenia”. Zmiana formy pozostawienia podania bez rozpatrzenia nastąpiła na podstawie art. 1 pkt 124 lit. c/ ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 169, poz. 1387 ze zm. Od 1 stycznia 2003 r. art. 169 § 4 o.p. stanowi: „Organ podatkowy wydaje postanowienie o pozostawieniu podania bez rozpatrzenia, na które przysługuje zażalenie”.

<sup>16</sup> Art. 169 § 1a o.p. stanowi: „Jeżeli podanie nie zawiera adresu, organ pozostawia je bez rozpatrzenia. W tym przypadku nie dokonuje wezwania, o którym mowa § 1, oraz nie wydaje postanowienia, o którym mowa w § 4”.

<sup>17</sup> P. Pietrasz, komentarz do art. 169, w: *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, t. 2, *Procedury podatkowe. Art. 120–344*, red. L. Etel, Warszawa 2022, s. 427.

<sup>18</sup> Ł. Porada, komentarz do art. 169, w: *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. A. Mariański, Warszawa 2023, s. 880.

<sup>19</sup> „Założenie racjonalnego ustawodawcy zakłada istnienie takiego prawodawcy, który tworzy przepisy w sposób sensowny, racjonalny i celowy, znając cały system prawny i nadając poszczególnym słowom i zwrotom zawsze takie sam[o] znaczenie, nie zamieszczając jednocześnie zbędnych sformułowań” – wyrok NSA z 6 kwietnia 2018 r., I GSK 110/16, CBOSA, LEX nr 2547744.

Odnosząc się zaś do regulacji zawartej w Kodeksie, wskazać należy, że inaczej niż w Ordynacji podatkowej ustawodawca umożliwił organowi administracji publicznej w razie wniesienia podania, które nie zawiera adresu wnoszącego, pozostawienie go bez rozpoznania, ale dopiero po sprawdzeniu przez ten organ, że dane, którymi dysponuje, nie pozwalają mu na ustalenie tego adresu z urzędu. Zgodnie bowiem z art. 64 § 1 k.p.a. „Jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania”. W piśmiennictwie można się spotkać z poglądem, że informacje zawarte w treści podania niejednokrotnie pozwalają organowi administracji publicznej na zidentyfikowanie adresu wnioskodawcy, gdyż organ jest z urzędu w posiadaniu wielu informacji, które wraz z informacjami zawartymi w podaniu umożliwią ustalenie brakującego adresu<sup>20</sup>. Teza ta znajduje potwierdzenie zwłaszcza w postępowaniach administracyjnych, do których uruchomienia wymagane jest złożenie wniosku na specjalnym formularzu. Formularze te co do zasady są tworzone na podstawie przepisów prawa materialnego<sup>21</sup> i wymagają podania wielu innych szczegółowych informacji, które nawet w sytuacji „zapomnienia” przez wnioskodawcę podania adresu pozwolą w praktyce na jego sprawne ustalenie i tym samym skutecznie uniemożliwią organowi administracji publicznej skorzystanie z instytucji uregulowanej w art. 64 § 1 k.p.a. Nie jest to jednak takie oczywiste, w sytuacji gdy wnoszący podanie sporządzi je „w całości samodzielnie” i ograniczy się jedynie do wskazania swego imienia i nazwiska oraz żądania. Tak wniesione podanie w praktyce uniemożliwi organowi administracji publicznej konwalidację tego braku, gdyż samo wskazanie imienia i nazwiska oraz treści żądania może okazać się dla organu niewystarczające do ustalenia adresu, co wypełni tym samym dyspozycję określoną w treści art. 64 § 1 k.p.a.

W omówionym powyżej przypadku brak polegający na niewskazaniu adresu wnioskodawcy w podaniu będzie mieć charakter nieusuwalny i to nie z winy czy też braku dobrej woli organu administracji publicznej, tylko z braku faktycznej możliwości jego ustalenia. Nie zmienia to faktu, że na gruncie omawianego przepisu organ administracji publicznej ma obowiązek, wykorzystując wszelkie dostępne mu dane, podjąć próbę ustalenia adresu wnioskodawcy. Ustalenie adresu strony ma niezwykle istotne znaczenie dla procesu indywidualizacji strony postępowania, a tym samym prawidłowości czynności organu administracji publicznej podejmowanych w trakcie jego trwania, takich jak m.in. doręczenia. Daje organowi prowadzącemu szeroko rozumiane postępowanie administracyjne<sup>22</sup> możliwość

<sup>20</sup> J. Wyporska-Frankiewicz, *op. cit.*, s. 451.

<sup>21</sup> Zob. art. 7 ust. 1c ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. z 2023 r. poz. 1335; art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska, Dz.U. z 2021 r. poz. 1988.

<sup>22</sup> Podzielam zdanie tej części doktryny, która określa postępowanie podatkowe jako postępowanie administracyjne o charakterze szczególnym. Zwolennikami takiego ujęcia postępowania podatkowego są: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 32; M. Masternak, *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018, s. 336–337; P. Pietrasz, *Realizacja zobowiązań podatkowych w ramach jurysdykcyjnego postępowania podatkowego*, w: *System prawa finansowego*, t. 3, *Prawo daninowe*, red. L. Etel, Warszawa 2010, s. 714.

skutecznego komunikowania się ze stroną postępowania i umożliwia tym samym dokonywanie niezbędnych czynności procesowych. Nie może zatem dziwić przyjęty przez ustawodawcę sposób regulacji określony w treści przytoczanych wyżej przepisów i konsekwencja w postaci zastosowania instytucji pozostawienia podania bez rozpoznania w sytuacji, gdy faktycznie nie ma możliwości ustalenia adresu wnoszącego podanie.

Omawiając zagadnienie uzupełniania braków formalnych podania w ogólnym postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu podatkowym, trzeba wspomnieć, że ustawodawca ustawą z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych znowelizował art. 63 § 1 k.p.a.<sup>23</sup> oraz art. 168 § 1 o.p.<sup>24</sup> i art. 169 o.p. W Kodeksie przyjęto, że podanie wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania, jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Jednoznacznie wykluczono tym samym praktykę organów administracji publicznej ugruntowaną w orzecznictwie sądów administracyjnych polegającą na wezwaniu wnioskodawcy, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., do uzupełnienia brakującego podpisu pod wniesionym w ten sposób podaniem. Tak kategorię sposobu rozwiązania może zastanawiać<sup>25</sup> w kontekście postępującej cyfryzacji administracji publicznej i dążenia do załatwiania coraz większej liczby spraw za pomocą powszechnie dostępnych środków komunikacji elektronicznej, ale nie dziwi z uwagi na spory doktryny i judykatury w tym zakresie do czasu wprowadzenia tych zmian<sup>26</sup>. Zestawiając ze sobą zmiany, jakie ustawa o e-doręczeniach poczyniła w Kodeksie postępowania administracyjnego i w Ordynacji podatkowej, interesująca jest nie tyle sama treść przyjętych rozwiązań, ile miejsce ich usytuowania. Ustawodawca bowiem zdecydował o umieszczeniu tych zmian w treści art. 63 § 1 k.p.a., a nie w art. 64 k.p.a. Wydaje się jednak, że umieszczenie tego rozwiązania – tak jak w Ordynacji podatkowej – w przepisie dotyczącym uzupełniania braków formalnych podania w ogólnym postępowaniu administracyjnym byłoby właściwsze. W Ordynacji podatkowej postanowiono bowiem zamieścić te zmiany w art. 169 o.p., tj. przez dodanie § 1b<sup>27</sup> do art. 169.

<sup>23</sup> Zob. art. 61 pkt 17 lit. a/ ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, Dz.U. poz. 2320; obecnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 1045 ze zm.; dalej: ustawa o e-doręczeniach. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 63 § 1 k.p.a. „Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) wnosi się na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu. Podania utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych. Jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania”.

<sup>24</sup> Zob. art. 84 pkt 38 lit. a/ ustawy o e-doręczeniach w brzmieniu pierwotnym. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 168 § 1 o.p.: „Podania wnosi się na piśmie lub ustnie do protokołu. Pisma utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu podatkowego”.

<sup>25</sup> Z punktu widzenia osoby pracującej w organie administracji publicznej powyższe zmiany oceniam pozytywnie.

<sup>26</sup> Zob. szerzej W. Szafrąńska, *O wnoszeniu podań na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej (o problemie „zwykłego” e-maila)*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 57, s. 471–486, <https://czasopisma.uwm.edu.pl/index.php/sp/article/view/7781/6281> [dostęp: 21 października 2025 r.].

<sup>27</sup> Zob. art. 84 pkt 39 ustawy o e-doręczeniach w brzmieniu pierwotnym: „W art. 169 po § 1a dodaje się § 1b w brzmieniu: (...) W przypadku wniesienia podania w formie innej niż wskazana w art. 168 § 1 pozostawia się je bez rozpatrzenia, bez obowiązku zawiadomienia o tym wnoszącego”.

Drugi rodzaj uchybienia w podaniu – brak formalny wymagany innymi przepisami prawa – został określony w art. 64 § 2 k.p.a. i art. 169 § 1 o.p. Podanie wniesione w postępowaniu administracyjnym ogólnym, jak i podanie wniesione w postępowaniu podatkowym, które zostało obarczone brakiem formalnym innym niż brak adresu wnoszącego, będzie miało charakter wady sanowalnej. Ustawodawca przewidział, że w sytuacji, gdy podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa<sup>28</sup>, organ prowadzący postępowanie jest obowiązany wezwać wnoszącego podanie do usunięcia tych braków. Regulacje te mają charakter gwarancyjny, gdyż wnoszący podanie otrzymuje szansę na naprawienie zaistniałych błędów i uzupełnienie braków w podaniu. Dopiero niewykonanie zaleceń organu będzie powodować negatywne skutki dla wnioskodawcy w postaci nienadania podaniu dalszego biegu w postępowaniu. Samo pozostawienie wniosku bez rozpoznania należy traktować zaś jako sankcję za brak wymaganego działania ze strony wnioskodawcy<sup>29</sup>. Przez braki formalne wskazane w omawianych powyżej przepisach należy rozumieć zarówno braki formalne samego wniosku, jak i braki w zakresie wymaganych przez prawo załączników, które powinny być do tego wniosku załączone zgodnie z przepisami prawa materialnego. Ważne jest, by istniał przepis prawa powszechnie obowiązującego, który określa wymogi co do formy i treści składanego wniosku, gdyż to on stanowi podstawę do zastosowania art. 64 § 2 k.p.a. i art. 169 § 1 o.p.

Orzecznictwo sądów administracyjnych i doktryna odróżniają braki formalne podania od braków materialnoprawnych<sup>30</sup>. Wystąpienie braku materialnoprawnego rodzaju skutek w postaci odmowy przyznania stronie postępowania żądanego uprawnienia<sup>31</sup>. Wystąpienie braku formalnego w podaniu obliuguje organ administracji publicznej na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. i organ podatkowy na podstawie art. 169 § 1 o.p. do uruchomienia procedury umożliwiającej wnioskodawcy sanowanie braków formalnych polegającej na wezwaniu go przez organ administracji publicznej do usunięcia określonego braku w wyznaczonym terminie<sup>32</sup>. Podstawowym celem tego wezwania będzie więc „zmuszenie” strony do podjęcia konkretnego działania polegającego na usunięciu przeszkody, która uniemożliwia rozpoznanie sprawy. Wezwanie do usunięcia braków formalnych wniosku, w ramach

<sup>28</sup> Zob. art. 169 § 1 o.p.: „Jeżeli podanie nie spełnia wymogów określonych przepisami prawa, organ podatkowy wzywa wnoszącego podanie do usunięcia braków (...)”.

<sup>29</sup> Zob. wyrok NSA z 11 października 2024 r., III FSK 88/23, LEX nr 3778669.

<sup>30</sup> „Braki formalne to braki podlegające usunięciu pod rygorem pozostawienia wniosku (podania) bez rozpoznania – art. 64 § 2 k.p.a. Braki materialne to braki tego rodzaju, że brak ich uzupełnienia skutkuje wydaniem negatywnego, ale merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie. Art. 64 § 2 k.p.a. dotyczy wyłącznie tego rodzaju formalnych braków pisma, których nieusunięcie nie pozwala na nadanie temu pismu (wnioskowi) biegu” – wyrok NSA z 29 czerwca 2023 r., III OSK 4583/21, LEX nr 3767663. Do braków formalnych rodzących obowiązek organu podatkowego wzywania wnioskodawcy do ich usunięcia na podstawie art. 169 § 1 o.p. zalicza się wyłącznie braki uniemożliwiające nadanie podaniu właściwego biegu (zob. wyrok NSA z 30 stycznia 2024 r., III FSK 464/23, LEX nr 3735661).

<sup>31</sup> B. Adamiak, komentarz do art. 64, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 519.

<sup>32</sup> Zob. wyroki NSA: z 4 grudnia 2023 r., I OSK 1969/22, LEX nr 3667671; z 28 lutego 2023 r., III FS 2267/21, LEX nr 3520087.

obu tych postępowaniach, będzie miało charakter czynności materialno-technicznej. Doktryna jest zgodna, że przepisy prawa procesowego nie przewidują, by na wezwanie do usunięcia braków formalnych przysługiwały stronie samoistne środki zaskarżenia<sup>33</sup>. Nie ulega natomiast żadnej wątpliwości, że z uwagi na zasadę informowania stron postępowania wezwanie to – oprócz tego, że musi zawierać elementy wymienione w art. 54 § 1 k.p.a. i art. 159 § 1 o.p. – powinno zostać doręczone stronie oraz nie tylko precyzyjnie określać, jakie braki formalne mają być przez wnoszącego podanie uzupełnione, w jaki sposób i w jakim terminie to powinno nastąpić, ale przede wszystkim jednoznacznie wskazywać wnioskodawcy konsekwencje nieuzupełnienia żądanych braków w wyznaczonym przez organ terminie<sup>34</sup>. Z powyższego wynika zatem, że tylko wezwanie spełniające wskazane powyżej wymogi będzie wywoływać określony skutek prawny, gdyż z momentem doręczenia wezwania rozpoczyna bieg termin do usunięcia braku formalnego pisma. Brak któregokolwiek z wymienionych elementów wezwania będzie skutkować jego bezskutecznością. Organ powinien w tej sytuacji ponownie wezwać wnoszącego do uzupełnienia braku formalnego pisma. Nie zmienia to jednak faktu, że obie regulacje zgodnie wskazują, iż sankcją za nieusunięcie braków w wyznaczonym terminie będzie pozostawienie przez organ podania bez rozpoznania w ogólnym postępowaniu administracyjnym, a w postępowaniu podatkowym – pozostawienie podania bez rozpatrzenia<sup>35</sup>.

### 3. Termin do usunięcia braków formalnych podania

Odnosząc się zaś do sposobu wyznaczania przez organ terminu do usunięcia braku formalnego podania, wskazać należy na zasadnicze odmienności obu regulacji w tym zakresie. Z treści art. 64 § 2 k.p.a. wynika, że „należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni”, natomiast art. 169 § 1 o.p. stanowi, że „organ podatkowy wzywa wnoszącego podanie do usunięcia braków w terminie siedmiu dni”. Aktualnie obowiązujące brzmienie art. 64 § 2 k.p.a. zostało wprowadzone ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>36</sup>. Przed tą zmianą treść art. 64 § 2 k.p.a.<sup>37</sup> była tożsama z aktualnym brzmieniem art. 169 § 1 o.p. i wskazywała na ustawowy charakter terminu na usunięcie braku

<sup>33</sup> M. Masternak, *op. cit.*, s. 337; I. Nowak, *Braki formalne podań na gruncie procedury podatkowej (cz. II)*, „Procedury Administracyjne i Podatkowe” 2020, nr 4, s. 11.

<sup>34</sup> Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 21 listopada 2024 r., I SA/Wr 406/24, LEX nr 3811058; wyrok NSA z 24 października 2024 r., II OSK 1453/24, LEX nr 3828224.

<sup>35</sup> W kontekście omawianej instytucji uważam, że można używać zamiennie terminu „pozostawienie podania bez rozpoznania” oraz „pozostawienie podania bez rozpatrzenia”.

<sup>36</sup> Zob. art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 935, z mocą obowiązującą od 1 czerwca 2017 r.

<sup>37</sup> Zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. w brzmieniu tekstu jednolitego Dz.U. z 2016 r. poz. 23: „Jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania”.

formalnego podania. Pozbawiała tym samym organ administracji publicznej możliwości wyznaczenia innego terminu niż ten, który został określony w ustawie, a dopuszczała jedynie możliwość jego przywrócenia w razie uchybienia terminowi bez winy zainteresowanego. Powodowało to, że w sytuacji uzupełniania przez stronę podania w zakresie braków, których usunięcie było „skomplikowane” bądź „czasochłonne”, zachodziła konieczność pozostawienia podania bez rozpoznania i wniesienia przez stronę nowego, uzupełnionego wniosku. Ustawodawca potrzebę zmiany terminu określonego w art. 64 § 2 k.p.a. motywował koniecznością umożliwienia organom administracji publicznej wyznaczenia dłuższego terminu na usunięcie braków formalnych niż ustawowe siedem dni. Zamysłem prawodawcy było zatem stworzenie takich warunków, które pozwoliłyby na usunięcie braków i tym samym skuteczne wszczęcie postępowania administracyjnego. Zmienił on także charakter terminu na usunięcie braków podania, gdyż obecnie o długości tego terminu decyduje organ, który co do zasady dysponuje swobodą w tym zakresie. Jedyne ograniczenie w swobodnym wyznaczaniu terminu przez organ dotyczy minimalnej długości terminu. Ustawodawca wskazał bowiem, że wyznaczony przez organ termin nie powinien być krótszy niż siedem dni<sup>38</sup>. Rezygnacja ze sztywnego uregulowania omawianego terminu w Kodeksie spowodowała, że utracił on swój ustawowy charakter i stał się terminem o charakterze mieszanym<sup>39</sup>.

Z art. 169 § 1 o.p. jednoznacznie wynika, że termin na uzupełnienie braków podania w postępowaniu podatkowym ma charakter ustawowy i nie będzie mógł być przez organ podatkowy ani skracany, ani wydłużany. Termin ten może jednak zostać przywrócony, pod warunkiem że do uchybienia mu doszło bez winy zainteresowanego<sup>40</sup>.

W przypadku uzupełnienia przez wnioskodawcę braku formalnego podania we wskazanym terminie organ zobligowany jest do wszczęcia stosownego postępowania, a co za tym idzie – podjęcia dalszych czynności zmierzających do załatwienia sprawy przez wydanie decyzji. Kwestia ta nie budzi zastrzeżeń. Wątpliwości może wywoływać data wszczęcia postępowania na wniosek strony, który jest dotknięty brakiem formalnym. Doktryna i orzecznictwo sądów administracyjnych prezentują zgodne stanowisko, że w przypadku usunięcia braków formalnych podania we wskazanym przez organ terminie, stosownie do wezwania sformułowanego w oparciu o treść art. 64 § 2 k.p.a. i art. 169 § 1 o.p. w przedmiocie usunięcia braków podania, za datę wszczęcia postępowania należy przyjąć datę złożenia podania dotkniętego brakiem formalnym.

<sup>38</sup> Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, druk nr 1183, s. 85. Z treści uzasadnienia projektu nowelizacji wynika, że termin „powinien uwzględniać czas potrzebny do zebrania właściwych dowodów przez stronę. Termin wyznaczony przez organ będzie podlegał wydłużeniu lub skróceniu. Na ogólnych zasadach określonych w art. 58–60 k.p.a. wyznaczony termin na uzupełnienie braków, jako termin procesowy, będzie podlegał przywróceniu. Proponowana zmiana pozwala na dostosowanie długości terminu wyznaczonego w celu uzupełnienia braków formalnych podania do konkretnej sprawy” (tamże).

<sup>39</sup> Zdaniem P. Janiaka termin ten ma charakter urzędowy (P. Janiak, *op. cit.*, s. 86).

<sup>40</sup> Zob. wyroki NSA: z 7 sierpnia 2020 r., II FSK 1003/18, LEX nr 3062159; z 3 kwietnia 2015 r., II FSK 552/13, LEX nr 1710328.

O wiele bardziej dyskusyjna i trudna do oceny z uwagi na powstałe skutki prawne jest sytuacja, w której wnoszący podanie usunie brak, ale uczyni to po upływie wyznaczonego terminu. W literaturze przedmiotu i judykaturze trwa spór co do charakteru terminu do usunięcia braku formalnego podania<sup>41</sup>. Termin wyznaczony stronie jest niewątpliwie terminem procesowym, gdyż służy dokonaniu określonej czynności procesowej przez stronę postępowania, a jednocześnie zdaniem R. Suwaja jest terminem zawitym<sup>42</sup>, gdyż uchybienie mu będzie skutkowało bezskutecznością czynności, dla której ten termin został przewidziany, tj. utratą prawa do usunięcia braków formalnych podania. Podanie obarczone wadą z art. 64 § 2 k.p.a. jest bezskuteczne z mocy prawa, a uchybienie terminowi do uzupełnienia braków formalnych podania rodzi skutek prawny w postaci pozostawienia podania bez rozpoznania. Słuszne wydaje się zatem stwierdzenie, że „pozostawienie podania bez rozpoznania jest czynnością procesową organu, polegającą na stwierdzeniu, że podanie zawiera wadę, która nie została usunięta przez wnoszącego podanie w trybie i na zasadach określonych w art. 64 § 2 k.p.a. Stwierdzenie powyższego stanu faktycznego jest obowiązkiem organu”<sup>43</sup>.

W orzecznictwie sądów administracyjnych można spotkać także pogląd, że termin określony w art. 64 § 2 k.p.a. ma charakter instrukcyjny, a uchybienie mu nie skutkuje utratą przez organ administracji kompetencji do rozpoznania sprawy<sup>44</sup>. Przyczynił się on do uznania, że usunięcie przez stronę braku formalnego podania po upływie wyznaczonego w tym celu terminu, ale przed wysłaniem przez organ zawiadomienia o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania, nie wywołuje negatywnego skutku procesowego w postaci pozostawienia podania bez rozpoznania.

Abstrahując od zasadności powyższych twierdzeń i zaprezentowanej argumentacji, uważam, że pogląd ten jest trudny do zaakceptowania nie tylko ze względu na przyjętą konstrukcję prawną art. 64 § 2 k.p.a., ale przede wszystkim z racji charakteru i funkcji tego terminu w praktyce. Zakładać można, że celem prawodawcy było zdyscyplinowanie wnoszącego podanie, by w miarę możliwości w jak

---

<sup>41</sup> Zdaniem M. Jurzyńskiego termin określony w art. 64 § 2 k.p.a. jest termin o charakterze instrukcyjnym. „Jego uchybienie nie skutkuje utratą przez organ administracji kompetencji do rozpoznania sprawy” (M. Jurzyński, *Stosowanie art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach meldunkowych – uwagi na tle orzecznictwa sądowego i praktyki organów gmin*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2024, nr 8, s. 70). Przykładowo NSA w wyroku z 19 grudnia 2022 r., II OSK 813/22, LEX nr 3515555, stwierdził, iż „fakt, że wyznaczenie terminu zostało pozostawione organowi, oznacza (...), iż stał się on zasadniczo terminem urzędowym, nie powoduje to jednak, iż termin do uzupełnienia braków podania stracił przez tę zmianę cechy terminu procesowego stanowczego, który służąc dokonaniu przez stronę czynności procesowej, może podlegać przywróceniu, w razie gdy dojdzie do jego uchybienia. (...) Brak jest uzasadnionych podstaw, mając na uwadze konstrukcję art. 64 § 2 k.p.a. i skutki, jakie wywiera niezachowanie terminu do uzupełnienia braków formalnych podania, by nadawać temu terminowi cechy terminu instrukcyjnego”.

<sup>42</sup> R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 177.

<sup>43</sup> R. Suwaj, *Możliwość przedłużenia terminu do usunięcia braków podania*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2018, nr 1, s. 130; J. Wegner, komentarz do art. 64, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019, s. 410, LEX.

<sup>44</sup> Zob. wyroki NSA: z 25 stycznia 2021 r., II OSK 2450/20, LEX nr 3121227; z 11 stycznia 2019 r., II OSK 2638/18, LEX nr 2624658; z 14 września 2018 r., II OSK 629/18, LEX nr 2563765; z 26 marca 2018 r., II OSK 3346/17, LEX nr 2485988; z 29 stycznia 2015 r., II OSK 2184/13, LEX nr 1655964.

najkrótszym czasie usunął przeszkodę, która tamuje wszczęcie postępowania i doprowadzenie do zawisłości sprawy administracyjnej. Praktyka umożliwiająca usuwanie braków formalnych podania po wyznaczonym terminie może wywołać u wnoszącego podanie błędne wrażenie, że termin określony w wezwaniu o uzupełnienie braków formalnych nie ma dla niego charakteru wiążącego, co niewątpliwie stawia w trudnej sytuacji organ administracji publicznej, podważa bowiem zasadność i skuteczność wzywania z art. 64 § 2 k.p.a. Idąc tym tokiem rozumowania, przyjęć należy, że naruszenie terminów z art. 64 § 2 k.p.a. i art. 169 § 1 o.p. musi wiązać się z konsekwencjami dla wnoszącego podanie. Tą konsekwencją będzie bezskuteczność czynności dokonanej po terminie wskazanym przez ustawę, tak jak w postępowaniu podatkowym, czy przez organ prowadzący postępowanie według Kodeksu<sup>45</sup>. Wydaje się więc, że w tym przypadku największa odpowiedzialność spoczywa na organie administracji publicznej, który na mocy art. 64 § 2 k.p.a. został wyposażony w prawo wyznaczania terminu na uzupełnienie braków formalnych podania, a zatem powinien przede wszystkim określić ten termin w sposób racjonalny, czyli tak, by wnoszący podanie przy zachowaniu należytej staranności miał faktyczną możliwość uzupełnienia braku podania w wyznaczonym przez organ terminie. To z pewnością ucięłoby wszystkie dylematy z tym związane.

#### 4. Braki formalne odwołania

W toku analizy konstrukcji obu regulacji nie można także pominąć rozbieżności w uregulowaniu kwestii związanych z uzupełnianiem braków formalnych odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu podatkowym. Odwołanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym, w myśl art. 128 k.p.a., nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Ważne, by z treści odwołania wynikało, że strona jest niezadowolona z wydanej decyzji<sup>46</sup>. Treść art. 128 k.p.a. wskazuje także, że w przepisach szczególnych mogą być ustalone inne wymogi co do treści odwołania.

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że odwołanie – jak każde podanie – może być dotknięte brakiem formalnym. W przypadku odwołań wniesionych w ogólnym postępowaniu administracyjnym brakiem formalnym będzie brak własnoręcznego podpisu, jeżeli zostało wniesione na piśmie, brak dołączonego pełnomocnictwa, jeżeli strona działa przez pełnomocnika, w przypadku zaś niejasnego sformułowania treści żądania w podaniu zatytułowanym „Odwołanie” – konieczność wyjaśnienia organowi odwoławczemu charakteru tego pisma. Podkreślenia wymaga, że skoro ustawodawca w art. 63 § 1 k.p.a. jednoznacznie przesądził, iż odwołanie należy traktować jak podanie, to niewątpliwie regulacje z art. 64 k.p.a w przedmiocie uzupełniania braków formalnych podania należy stosować także w odniesieniu

<sup>45</sup> H. Knysiak-Sudyka, *op. cit.*, s. 221.

<sup>46</sup> Przykładowo w wyroku z 12 września 2024 r., II GSK 719/24, LEX nr 3793960, NSA stwierdził: „Odwołanie jako niesformalizowany środek prawny ma wyrażać tylko niezadowolenie strony z konkretnego rozstrzygnięcia (decyzji, postanowienia). Jeżeli z treści pisma daje się ustalić te elementy, to zawsze należy działać na rzecz procesu, a więc przyjąć, że środek prawny został złożony skutecznie”.



do odwołań. Uzupełnienie wskazanych wyżej braków odwołania będzie zatem następować poprzez wezwanie strony do ich uzupełnienia na zasadach określonych w art. 64 § 2 k.p.a.

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w tym przedmiocie potwierdza – co warto w tym miejscu zaakcentować – że obecnie nie ma jednolitego stanowiska, w jaki sposób należy traktować odwołanie obarczone brakiem formalnym, które nie zostanie uzupełnione w wyznaczonym przez organ terminie. Kwestią sporną pozostaje, czy w takim przypadku organ drugiej instancji powinien pozostawić odwołanie bez rozpoznania zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a., czy też może powinien zastosować normę art. 134 k.p.a. i wydać postanowienie o niedopuszczalności odwołania? W orzecznictwie sądów administracyjnych występują dwie koncepcje pozostające do siebie w kontrze. Pierwsza z nich przyjmuje, że art. 64 § 2 k.p.a. normuje postępowanie przed organem pierwszej instancji i może mieć zastosowanie w postępowaniu odwoławczym jedynie w zakresie nieuregulowanym odmiennie przepisami o postępowaniu przed organem drugiej instancji. W ocenie sądów administracyjnych konsekwencje nieuzupełnienia braków formalnych odwołania zostały uregulowane w art. 134 k.p.a. Przepis ten przewiduje – w ocenie zwolenników tej koncepcji – uprawnienie organu odwoławczego do stwierdzenia, w drodze postanowienia, niedopuszczalności wniesionego odwołania, co może mieć miejsce także w razie uznania, że braki formalne wniesionego odwołania nie zostały usunięte w wyznaczonym terminie. Skoro więc Kodeks postępowania administracyjnego zawiera normę odmiennie regulującą konsekwencje wystąpienia braków formalnych odwołania względem reguł obowiązujących co do innych podań, składanych przed organem pierwszej instancji, to uznać należy, że w postępowaniu odwoławczym nie będzie miał zastosowania art. 64 § 2 k.p.a. Badanie dopuszczalności odwołania, w tym obejmujące ocenę braków formalnych wniesionego środka zaskarżenia, jest dokonywane przez organ odwoławczy na podstawie art. 134 k.p.a. Toteż konsekwencją nieuzupełnienia braków formalnych odwołania nie będzie pozostawienie podania bez rozpoznania, ale wydanie postanowienia o niedopuszczalności odwołania w trybie art. 134 k.p.a.<sup>47</sup> Zwolennicy tego poglądu dodatkowo argumentują, że wydane postanowienie o niedopuszczalności odwołania będzie lepiej zabezpieczać stronie możliwość ochrony jej praw w postępowaniu odwoławczym niż art. 64 § 2 k.p.a.

W opozycji do tego stanowiska znajduje się druga koncepcja prezentowana w orzecznictwie sądów administracyjnych, stwierdzająca, że art. 134 k.p.a. nie obejmuje sytuacji, w której nie uzupełniono braków formalnych odwołania. Pozostawienie podania, w tym przypadku odwołania, bez rozpoznania i stwierdzenie niedopuszczalności odwołania to dwie odrębne instytucje procesowe, które nie są tożsame, a zatem ich przesłanki nie mogą być stosowane zamiennie. Odwołanie może być niedopuszczalne z przyczyn o charakterze zarówno podmiotowym, jak

<sup>47</sup> Zob. m.in. wyroki NSA: z 4 lutego 2025 r., I OSK 302/22, LEX nr 3856145; z 9 stycznia 2025 r., I OSK 2324/21, LEX nr 3830534; z 28 stycznia 2011 r., I OSK 1814/10, LEX nr 951995; z 15 kwietnia 2010 r., I OSK 135/10, LEX nr 595093.

i przedmiotowym<sup>48</sup>. Przesłanki o charakterze przedmiotowym występują, kiedy odwołanie wnosi podmiot niemający legitymacji procesowej do wniesienia tego środka zaskarżenia, a więc gdy odwołanie wniosła osoba trzecia lub podmiot na prawach strony, który nie brał udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji, albo gdy odwołanie wniosła strona niemająca zdolności do czynności prawnych. Niedopuszczalność odwołania z przyczyn przedmiotowych utożsamiana jest zaś z brakiem przedmiotu zaskarżenia oraz brakiem możliwości zaskarżenia decyzji w toku instancji. Z tego względu odwołanie będzie niedopuszczalne, gdy dotyczy decyzji, która nie weszła do obrotu prawnego, a także gdy dotyczy czynności organu, która nie jest decyzją w rozumieniu Kodeksu, gdy wyczerpano administracyjny tok instancji albo gdy przepis prawa przewiduje inny środek zaskarżenia, jak również gdy zaskarżono decyzję, wobec której strona skutecznie zrzekła się prawa do odwołania<sup>49</sup>. W literaturze przedmiotu wśród przyczyn niedopuszczalności odwołania wymienia się też sytuację, gdy mimo wezwania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. strona nie usunęła braków formalnych odwołania w wyznaczonym przez organ terminie<sup>50</sup>.

Zwolennicy tego stanowiska zasadnie wskazują, że nietrafna jest konstatacja, iż art. 134 k.p.a. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 64 § 2 k.p.a., gdyż obie regulacje prawne dotyczą odmiennych instytucji procesowych. Ponadto, z czym trudno się nie zgodzić, odwołanie dotknięte brakami formalnymi podlega uzupełnieniu, odwołanie zaś, które jest niedopuszczalne z uwagi na charakter opisanych powyżej wadliwości, nie będzie podlegało procedurze naprawczej<sup>51</sup>.

Abstrahując od powyższego, nie ulega kwestii, że z uwagi na rozbieżne stanowiska sądów administracyjnych w tym zakresie, a także ze względu na doniosłe znaczenie praktyczne orzecznictwa sądów administracyjnych dla prawidłowego działania organów administracji publicznej, aktualny i w pełni zasadny pozostaje apel przedstawicieli doktryny o wydanie stosownej uchwały w tym zakresie przez Naczelny Sąd Administracyjny<sup>52</sup>.

Wracając na grunt przepisów Ordynacji podatkowej, podkreślić należy, że ustawodawca inaczej niż w Kodeksie wyraźnie rozróżnił odwołanie od innych podań występujących w postępowaniu podatkowym. Jak zauważono w piśmiennictwie, przejawia się to w złożonym badaniu formalnym odwołania, polegającym na wstępie na jego zbadaniu pod kątem spełnienia wymagań formalnych dotyczących każdego podania, a następnie na zbadaniu wymagań odnoszących się *stricto* do treści odwołania<sup>53</sup>. W myśl art. 222 o.p. „Odwołanie od decyzji organu podatkowego powinno

<sup>48</sup> Zob. wyrok WSA w Łodzi z 23 stycznia 2025 r., III SAB/Łd 44/24, LEX nr 3829433; wyrok NSA z 2 lutego 2023 r., I OSK 238/18, LEX nr 3489656.

<sup>49</sup> Z. Kmiecik, komentarz do art. 134, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019, s. 748–749, LEX.

<sup>50</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *op. cit.*, s. 224.

<sup>51</sup> P. Janiak, *op. cit.*, s. 92.

<sup>52</sup> M.P. Gapski, *Uzupełnianie braków formalnych odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Glosa do wyroku NSA z 1 marca 2017 r. (II OSK 3088/15)*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 1–2, s. 168.

<sup>53</sup> A. Gorgol, *Postanowienia kończące postępowanie odwoławcze w sprawach podatkowych*, w: *Ordynacja podatkowa. Rozstrzygnięcia organów podatkowych i skarbowych*, red. R. Dowgier, Białystok 2014, s. 116.

zawierać zarzuty przeciw decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie”. Odwołanie w postępowaniu podatkowym, by spowodowało zamierzony skutek prawny, powinno zatem odpowiadać warunkom formalnym określonym w art. 168 § 1 o.p. oraz wymienionym w art. 222 o.p. Chociaż sposób unormowania treści odwołania w postępowaniu podatkowym znacznie różni się od unormowania odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym, to wskazać należy, że orzecznictwo sądów administracyjnych „nakazuje” jego odformalizowanie, zakłada bowiem, że nie można odwołaniu przypisać braków z art. 222 o.p., jeżeli z treści odwołania można „wyczytać” zarzuty wobec decyzji i zakres żądania odwołującego się<sup>54</sup>.

Gdy w odwołaniu wystąpią braki z art. 222 o.p. i strona nie usunie ich w terminie wskazanym przez organ odwoławczy, organ ten na podstawie art. 228 § 1 pkt 3 o.p. w drodze postanowienia pozostawia odwołanie bez rozpatrzenia. W procedurze podatkowej – inaczej niż w postępowaniu ogólnym – ustawodawca wyraźnie określił formę prawną pozostawienia odwołania bez rozpatrzenia.

Z uwagi na zgodność poglądów przedstawicieli doktryny w tym zakresie niewątpliwie zastosowanie w postępowaniu przed organem odwoławczym będzie mieć także art. 169 § 1 o.p. Oznacza to, że w sytuacji nieuzupełnienia braków formalnych odwołania wynikających z art. 168 o.p. organ odwoławczy jest zobligowany do wydania postanowienia, o którym mowa w art. 169 § 4 o.p. po uprzednim wezwaniu wnioskodawcy do uzupełnienia braków formalnych w terminie siedmiu dni o dnia doręczenia wezwania. Przez odpowiednie zastosowanie art. 169 § 4 o.p. w postępowaniu odwoławczym należy rozumieć stosowanie tych przepisów z uwzględnieniem odrębności postępowania odwoławczego, jego specyfiki i charakteru prawnego tej instytucji. Odpowiednie zastosowanie art. 169 § 4 o.p. w postępowaniu odwoławczym sprawi, że postanowienie wydane przez organ odwoławczy na podstawie art. 169 § 4 o.p. nie będzie mieć charakteru dewolutywnego<sup>55</sup>.

Kończąc rozważania dotyczące możliwości uzupełniania braków formalnych odwołania wypada nadmienić, że w Ordynacji podatkowej ustawodawca definitywnie uciał wszelkie spekulacje przez odróżnienie instytucji niedopuszczalności odwołania od instytucji pozostawienia odwołania bez rozpoznania. Wskazał bowiem, że w razie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania organ odwoławczy wydaje postanowienie o niedopuszczalności odwołania na podstawie art. 228 § 1 pkt 1 o.p., w razie zaś stwierdzenia braków, o których mowa w art. 222 o.p., wydaje postanowienie o pozostawieniu odwołania bez rozpatrzenia na podstawie art. 228 § 1 pkt 3 o.p.

## 5. Forma pozostawienia podania bez rozpoznania

Ostatnią kwestią, która wymaga analizy, jest forma prawna pozostawienia podania bez rozpoznania w przypadku nieusunięcia braków formalnych w wyznaczonym

<sup>54</sup> Zob. wyrok NSA z 17 października 2024 r., II FSK 888/24, LEX nr 3854637.

<sup>55</sup> P. Pietrasz, komentarz do art. 169..., s. 435. Zob. postanowienie NSA z 31 maja 2022 r., I FSK 2334/21, LEX nr 3772409.

przez organ terminie. W obu omawianych regulacjach pozostawienie podania bez rozpoznania stanowi formę zakończenia postępowania przez organ prowadzący postępowanie, w sytuacji gdy strona nie usunęła braków podania we wskazanym terminie. Ordynacja podatkowa, jak już wspomniałam, od samego początku określała formę prawną pozostawienia podania bez rozpatrzenia. Wprowadzenie w Ordynacji podatkowej formy aktu administracyjnego – pierwotnie decyzji o pozostawieniu podania bez rozpatrzenia, a obecnie postanowienia o pozostawieniu podania bez rozpatrzenia – nakłada na organ podatkowy obowiązek pouczenia strony o przysługujących jej środkach zaskarżenia. Jednym z obligatoryjnych elementów decyzji na podstawie art. 210 § 1 pkt 7 o.p. czy postanowienia na podstawie art. 217 § 1 pkt 6 o.p. jest pouczenie strony o tym, czy i w jakim trybie służy na nie odpowiednio odwołanie, zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego.

O wiele więcej sporów w literaturze i judykaturze wywołuje forma pozostawienia podania bez rozpoznania w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Nie budzi wątpliwości, że jeżeli wnoszący podanie nie uzupełni braków w wyznaczonym terminie i nie podejmie żadnych działań mimo prawidłowo sformułowanego i skutecznie doręczonego wezwania, organ jest zobligowany do pozostawienia tego podania bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. Pozostawienie podania bez rozpoznania w ujęciu kodeksowym jest bezsprzecznie czynnością materialno-techniczną, co rodzi wiele wątpliwości interpretacyjnych po stronie organów administracji publicznej, a co ważniejsze – nie gwarantuje stronie postępowania administracyjnego właściwej ochrony, w tym prawa do odwołania<sup>56</sup>. Takich wątpliwości nie ma na gruncie Ordynacji podatkowej, gdyż – jak już nadmieniałam – wskazane w postanowieniach organu pierwszej instancji i organu odwoławczego środki zaskarżenia gwarantują stronie postępowania podatkowego zdecydowanie lepszą pozycję procesową niż stronie postępowania administracyjnego.

W doktrynie można znaleźć pogląd, że zasada informowania określona w art. 9 k.p.a. nakłada na organ administracji obowiązek zawiadomienia na piśmie wnoszącego podanie o pozostawieniu podania bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. Co więcej, zdaniem R. Suwaja organy administracji publicznej powinny poinformować wnoszącego podanie, że pozostawienie podania bez rozpoznania nie zamyka mu drogi procesowej w sprawie ani nie pozbawia go możliwości wniesienia ponownego podania w dowolnym terminie<sup>57</sup>. Według J. Wyporskiej-Frankiewicz dla realizacji zasady wynikającej z art. 9 k.p.a. wystarczające powinno być wezwanie do uzupełnienia braków formalnych, pod warunkiem że spełnia wymogi wynikające z art. 64 § 2 k.p.a.<sup>58</sup> Trafne jest bowiem stanowisko, że zawiadomienie wnioskodawcy o pozostawieniu podania bez rozpoznania ma wyłącznie znaczenie informacyjne. Organy administracji publicznej nie mają obowiązku informowania wnoszącego podanie o przysługujących mu środkach prawnych w przypadku pozostawienia podania bez rozpoznania i tego co do zasady nie czynią. Nie zmienia

<sup>56</sup> Zob. uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 3 września 2013 r., I OPS 2/13, LEX nr 1356405.

<sup>57</sup> R. Suwaj, *Judycjalizacja...*, s. 177.

<sup>58</sup> J. Wyporska-Frankiewicz, *op. cit.*, s. 455.

to jednak faktu, że brak informacji o przysługujących środkach prawnych uniemożliwia stronie skuteczną ochronę jej praw, co może rodzić pytanie o zasadność tych rozwiązań w kontekście realizacji zasady budzenia zaufania do władzy publicznej i prawa do obrony jednostki. Nie powinno być tak, by w państwie prawa prawo do obrony jednostki było zróżnicowane z uwagi na rodzaj organu administracji publicznej i tym samym rodzaj załatwianych przez niego spraw, co moim zdaniem występuje, a widać to, gdy porówna się ze sobą unormowania Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej w tym zakresie<sup>59</sup>.

Problem braku określenia formy prawnej pozostawienia podania bez rozpoznania w ogólnym postępowaniu administracyjnym i związanych z nim kontrowersji jest zauważany przez przedstawicieli doktryny. W piśmiennictwie można spotkać zarówno głosy za koniecznością dookreślenia w ustawie z 1960 r. formy zakończenia postępowania w sprawie pozostawienia podania bez rozpoznania, jak i głosy przeciwne. Według J. Wyporskiej-Frankiewicz właściwym działaniem ze strony prawodawcy powinno być recypowanie utartych rozwiązań prawnych z Ordynacji podatkowej. Na poparcie swojego stanowiska autorka ta podała, że forma ta zapewni stronie prawo do obrony<sup>60</sup>. Odmienne zdanie wyraziła B. Bińkowska, twierdząc, że wskazanie w sposób jednoznaczny formy zakończenia tego postępowania będzie się wiązać z koniecznością sformalizowania trybu pozostawiania podania bez rozpoznania. Konieczne będzie zatem zastosowanie przepisów Kodeksu odnoszących się do postanowień, a także decyzji administracyjnych w związku z art. 126 k.p.a., co jej zdaniem znacznie wydłuży całe postępowanie zmierzające do merytorycznego załatwienia sprawy. Jako argument przeciw wprowadzaniu formy postanowienia do art. 64 k.p.a. podała, że strona nie jest pozbawiona prawa do rozpoznania i załatwienia sprawy, gdyż może złożyć nowy, uzupełniony wniosek<sup>61</sup>. Zaprezentowany pogląd należy ocenić negatywnie, a formułowane tezy o wydłużeniu postępowania w związku ze sformalizowaniem trybu pozostawiania podania bez rozpoznania uznać należy za mało przekonujące. Rację mają ci przedstawiciele doktryny, którzy optują za doprecyzowaniem formy prawnej pozostawienia podania bez rozpoznania. Optymalnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie do Kodeksu postępowania administracyjnego formy postanowienia, które będzie zaskarżalne. Przyjęcie sformalizowanej formy pozostawienia podania bez rozpoznania z pewnością zapewni stronie postępowania administracyjnego prawo do obrony i będzie korzystne dla organu administracji publicznej, który pozbędzie się wątpliwości co do formy prawnej tej instytucji. Niewątpliwie

<sup>59</sup> Możliwość weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych, które wpływają na sytuację jednostki, to jeden z ważniejszych standardów znajdujących się w Kodeksie Dobrej Administracji. Przyjmuje się, że możliwość ta powinna być rozumiana szeroko, a zatem obejmować nie tylko decyzje administracyjne, ale wszystkie rozstrzygnięcia, które kreują sytuację jednostki, przyznając jej określone prawa i nakładając obowiązki (zob. M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017, s. 273–278).

<sup>60</sup> J. Wyporska-Frankiewicz, *op. cit.*, s. 459.

<sup>61</sup> B. Bińkowska, *Natożenie na organ administracji publicznej obowiązku weryfikowania wniesionego podania pod względem formalnym w określonym terminie*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2024, nr 2 (82), s. 272–273.

przełoży się to także na jednolitość praktyki administracyjnej w tym zakresie, co w demokratycznym państwie prawa powinno być standardem każdego postępowania administracyjnego oraz działalności organów administracji publicznej. W mojej ocenie dopuszczalne wydaje się też doprecyzowanie unormowań zawartych w art. 64 k.p.a. zgodnie z dotychczas wypracowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych i postulatami doktryny. Można by było zatem rozważyć dodanie § 3 do art. 64 k.p.a. w brzmieniu: „O pozostawieniu podania bez rozpoznania, o którym mowa w § 2, organ administracji publicznej zawiadamia na piśmie wnoszącego podanie. Zawiadomienie o pozostawieniu podania bez rozpoznania zawiera pouczenie”. Jasne jest, że zawiadomienie nie zastąpi formy zaskarżalnego postanowienia, które wydaje się najodpowiedniejsze w omawianym przypadku. Jednakże w obliczu wyraźnego braku zainteresowania ustawodawcy określeniem prawnej formy pozostawienia podania bez rozpoznania usankcjonowanie „wypracowanego” stanu rzeczy wydaje się lepszym rozwiązaniem niż pozostawienie brzmienia art. 64 k.p.a. w obecnej formie.

## 6. Podsumowanie

Na zakończenie powyższych rozważań zauważyć należy, że żadna z omawianych regulacji prawnych nie zawiera rozwiązań modelowych w zakresie uzupełniania braków formalnych podania. W przypadku Ordynacji podatkowej należałoby rozważyć możliwość wprowadzenia rozwiązania, które przy niewskazaniu adresu umożliwiłoby pozostawienie podania bez rozpatrzenia po uprzednim sprawdzeniu przez organ, że nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie danych posiadanych przez ten organ, w tym z wykorzystaniem w pełni informacji pozyskanych z identyfikatora podatkowego, który stanowi obligatoryjny element podania w postępowaniu podatkowym. Jeśli chodzi zaś o rozwiązania Kodeksu postępowania administracyjnego co do instytucji pozostawienia podania bez rozpoznania, to oprócz wprowadzenia formy prawnej zakończenia postępowania należałoby się zastanowić nad sposobem wyznaczania terminu przez organy prowadzące postępowanie administracyjne. Jest to jednak postulat skierowany nie do ustawodawcy, ale do organów administracji publicznej, by terminy na usunięcie braków formalnych podania były wyznaczane w sposób racjonalny i adekwatny do wskazanych w wezwaniu braków. Strona postępowania administracyjnego powinna mieć stworzone takie warunki czasowe, które umożliwią jej przy zachowaniu należytej staranności uzupełnienie braków podania w wyznaczonym przez organ terminie. To niewątpliwie ograniczyłoby sytuacje, w których wnoszący podanie z uwagi na wyznaczenie „tylko” siedmiodniowego terminu na usunięcie braków formalnych jest zmuszony wnosić o przedłużenie terminu na ich uzupełnienie, i przyczyniłoby się do realizacji zasady pogłębiania zaufania strony postępowania do władzy publicznej. Organy administracji publicznej, stosując art. 64 § 2 k.p.a., powinny też mieć na względzie cel wprowadzenia tych przepisów do ustawy. Tryb ustanowiony w tym przepisie służy konwalidowaniu braków formalnych podania. Praktyki organów administracji publicznej, by wykorzystywać art. 64 § 2 k.p.a.

do uzupełniania innych braków niż braki formalne podania, aby uniknąć prowadzenia postępowania administracyjnego i załatwienia sprawy przez wydanie decyzji administracyjnej, nie powinny mieć miejsca. Postępowanie administracyjne powinno być prowadzone przez organ administracji publicznej zgodnie z przyjętymi standardami postępowania wynikającymi z obowiązujących rozwiązań prawnych, a także powinno zapewniać stronom postępowania możliwość realizacji należnych im praw, w tym prawa do obrony. Ustawodawca zaś przyjętymi rozwiązaniami prawnymi te standardy powinien gwarantować.

## Bibliografia załącznikowa

- Adamiak B., komentarz do art. 64, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024
- Bińkowska B., *Nażalenie na organ administracji publicznej obowiązku weryfikowania wniesionego podania pod względem formalnym w określonym terminie*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2024, nr 2 (82)
- Chróścielewski W., Tarno J.P., Dańczak P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018
- Gapski M.P., *Uzupełnianie braków formalnych odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Glosa do wyroku NSA z 1 marca 2017 r. (II OSK 3088/15)*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 1–2
- Gorgol A., *Postanowienia kończące postępowanie odwoławcze w sprawach podatkowych*, w: *Ordynacja podatkowa. Rozstrzygnięcia organów podatkowych i skarbowych*, red. R. Dowgier, Białystok 2014
- Janiak P., *Nieusunięcie braków formalnych podania w wyznaczonym terminie w administracyjnym postępowaniu ogólnym*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 9
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa – Poznań 1992
- Jurzyński M., *Stosowanie art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach meldunkowych – uwagi na tle orzecznictwa sądowego i praktyki organów gmin*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2024, nr 8
- Kamiński M., w: *System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, t. 2, cz. 3, *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, Warszawa 2021
- Kmieciak Z., komentarz do art. 134, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019, LEX
- Knysiak-Sudyka H., *Wymagania formalne podania*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, t. 2, cz. 3, *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, Warszawa 2021
- Masternak M., *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018
- Nowak I., *Braki formalne podań na gruncie procedury podatkowej (cz. I i II)*, „Procedury Administracyjne i Podatkowe” 2020, nr 3 i 4
- Pietrasz P., komentarz do art. 169, w: *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, t. 2, *Procedury podatkowe. Art. 120–344*, red. L. Etel, Warszawa 2022
- Pietrasz P., *Realizacja zobowiązań podatkowych w ramach jurysdykcyjnego postępowania podatkowego*, w: *System prawa finansowego*, t. 3, *Prawo daninowe*, red. L. Etel, Warszawa 2010
- Porada Ł., komentarz do art. 169, w: *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. A. Mariański, Warszawa 2023
- Princ M., *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017
- Suwaj R., *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009
- Suwaj R., *Możliwość przedłużenia terminu do usunięcia braków podania*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2018, nr 1
- Szafrańska W., *O wnoszeniu podań na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej (o problemie „zwykłego” e-maila)*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 57, <https://czasopisma.uwm.edu.pl/index.php/sp/article/view/7781/6281>

- Szatkowski J., *Wszczęcie postępowania podatkowego*, w: *Ordynacja podatkowa. Stan obecny i kierunki zmian*, red. R. Dowgier, Białystok 2015
- Wegner J., komentarz do art. 64, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, Warszawa 2019, LEX
- Wyporska-Frankiewicz J., *Pozostawienie podania bez rozpoznania w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego a standardy współczesnej administracji*, w: *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka, Warszawa – Łódź 2019, LEX

## Summary

### of the article: **Formal defects in applications in general administrative proceedings and tax proceedings**

Applications submitted by parties, in both general administrative proceedings and tax proceedings must comply with prescribed formal requirements. The submission of an application that is formally deficient initiates a remedial procedure conducted by the competent authority, intended to allow the applicant to rectify the identified deficiencies within a specified time frame. Failure by applicant to remedy the formal deficiencies within the designated period results in the application being left without further consideration by the authority. Given the importance of completing formal deficiencies in an application, and consequently the serious implications of applying the institution of leaving the application unprocessed, it is essential that this procedure provides the party with the fullest possible protection, including the right to defence. The possibility of reviewing a decision issued by a public administration authority is one of the standards of good administration, and appropriate legal provisions should guarantee this right.

This article undertakes a comparative analysis of the legal mechanisms governing the supplementation of formal deficiencies in applications within general administrative proceedings and tax proceedings.

**Keywords:** general administrative proceedings, tax proceedings, formal shortcomings in the application, leaving the application unprocessed.



*Mgr Krzysztof Ważny*

[Starszy asystent sędziego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym;  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-5421-9693>]

## Niepodanie numeru PESEL w skardze do sądu administracyjnego jako brak formalny skargi i jego skutki w świetle konstytucyjnego prawa do sądu i wartości konstytucyjnych

**Streszczenie:** W niniejszym artykule przeanalizowano zagadnienie prawne polegające na niepodaniu przez stronę wnoszącą skargę do sądu administracyjnego numeru PESEL w treści skargi wbrew ustawowemu obowiązkowi w tym zakresie, procedurę wezwania do uzupełnienia tego braku formalnego skargi oraz skutki jego nieuzupełnienia w wyznaczonym terminie w kontekście konstytucyjnego prawa jednostki do sądu i wartości konstytucyjnych. Skoncentrowano się na istocie braku formalnego, na jego ocenie w różnych przypadkach oraz na zbadaniu celowości i zasadności stosowania, zakreślonego w wezwaniu do uzupełnienia braku formalnego, rygору odrzucenia skargi, odniesiono się też do wpływu tego braku na sytuację prawną strony.

**Słowa kluczowe:** PESEL, prawo do sądu, wartości konstytucyjne, braki formalne skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego

**R**ealizację wartości konstytucyjnych wymienionych w preambule do Konstytucji RP<sup>1</sup> – prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna – w Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznym państwie prawa (art. 2 Konstytucji RP) stanowi m.in. art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten ustanawia normę prawną, zgodnie z którą „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Norma ta odpowiada normom prawa międzynarodowego zawartym w: art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>2</sup>, art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>3</sup> i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>4</sup>. Powszechnie przyjmuje się, że stanowi ona prawo do sądu.

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji RP znalazł uzupełnienie i rozwinięcie w art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej, w myśl którego „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP.

<sup>2</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 2007.303.1.

sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. Norma prawna wynikająca z tego ostatniego przepisu ma szczególne znaczenie w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Prawo do sądu jest szczególnego rodzaju gwarancją konstytucyjną dla jednostki, która to gwarancja sama korzysta z ochrony natury konstytucyjnej, o której mowa w art. 31 ust. 3 zdanie drugie, jak i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, przy czym normy te należy nieodłącznie wiązać z fundamentem ustrojowym wyrażonym w art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”, oraz z wartościami konstytucyjnymi wyrażonymi w preambule do Konstytucji. Takie unormowanie prawa do sądu w ustawie zasadniczej stanowi o jego wyjątkowej pozycji i sile jako jednego z głównych praw konstytucyjnych jednostki.

Niemniej prawo do sądu, mimo swojego generalnego charakteru, nie jest nieograniczone. W myśl art. 176 ust. 2 Konstytucji RP „Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy”. W przypadku spraw z zakresu kontroli działalności administracji publicznej ustawą taką jest Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>5</sup> (art. 1 p.p.s.a.). Rozważając przepisy regulujące postępowanie sędowoadministracyjne, należy mieć na uwadze normę wynikającą z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”. Innymi słowy: sądy sprawują w Rzeczypospolitej Polskiej wymiar sprawiedliwości. Jest to główny cel funkcjonowania sądów, który należy rozumieć jako rozpoznawanie spraw merytoryczne – co do istoty. Odnosząc tę uwagę do sądownictwa administracyjnego, można stwierdzić, że jego głównym celem jest wymiar sprawiedliwości, a więc rozstrzyganie o prawach i obowiązkach stron w sferze materialnego prawa administracyjnego. Celowi temu przeciwstawia się zbyt formalistyczne podejście do przepisów regulujących postępowanie sądowe w sytuacjach, w których nie jest to niezbędne, aby zgodnie z prawem rozpoznać sprawę. O ile Konstytucja RP zawiera przepis o charakterze delegującym do ustawy w zakresie regulacji kwestii związanych z postępowaniem przed sądami administracyjnymi, o tyle regulacje te nie mogą przeciwstawiać się lub stać w sprzeczności z konstytucyjnym prawem jednostki do sądu i ochroną korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, które to gwarancje stanowią wyraz fundamentalnych dla demokratycznego państwa prawnego wartości konstytucyjnych. Wartości te nie powinny bowiem stanowić jedynie litery prawa, lecz powinny być urzeczywistniane poprzez tworzenie spójnego z nimi systemu prawa, a następnie znajdować realizację przy jego stosowaniu.

<sup>5</sup> Ustawa 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.

Mając za punkt wyjścia poczynione rozważania natury konstytucyjnej i przechodząc do analizy tytułowego zagadnienia na gruncie Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wskazać należy, że w myśl art. 57 § 1 *in principio* p.p.s.a. „Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym”. Zgodnie z art. 46 § 2 pkt 1 lit. b/ p.p.s.a. pismo strony, gdy jest pierwszym pismem w sprawie, powinno zawierać „numer PESEL strony wnoszącej pismo, będącej osobą fizyczną, oraz numer PESEL jej przedstawiciela ustawowego, jeżeli są obowiązani do jego posiadania albo posiadają go, nie mając takiego obowiązku”. W orzecznictwie sądów administracyjnych odnośnie do tego wymogu i związanego z nim braku formalnego można wyróżnić dwa stanowiska. Według pierwszego z nich – dominującego – niewywiązanie się z tego obowiązku jest brakiem formalnym pisma, który podlega uzupełnieniu wskutek wezwania sądu. Nieuzupełnienie braku formalnego skargi przez nieopatrzenie jej numerem PESEL skutkuje odrzuceniem skargi na zasadzie art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a.<sup>6</sup> Zgodnie z drugim poglądem – rzadziej spotykanym – w okolicznościach konkretnej sprawy, gdy w aktach administracyjnych znajduje się numer PESEL strony wnoszącej skargę, nie można uznać, że niepodanie tego numeru w skardze jest brakiem formalnym uniemożliwiającym nadanie skardze prawidłowego biegu. W takiej sytuacji niezasadne jest wezwanie do uzupełnienia braków formalnych skargi pod rygorem jej odrzucenia<sup>7</sup>. Drugie stanowisko uznaje się za dyskusyjne i ewentualnie uzasadnione szczególnymi okolicznościami indywidualnej sprawy sądownoadministracyjnej<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Postanowienia NSA: z 25 października 2019 r., I OZ 1017/19; z 5 grudnia 2019 r., I OZ 1218/19 i I OZ 1211/19; z 10 grudnia 2019 r., II OZ 1089/19; z 30 stycznia 2020 r., II FZ 18/20; z 11 lutego 2020 r., II GZ 26/20; z 14 lipca 2020 r., II OZ 458/20; z 4 marca 2020 r., I OZ 175/20; z 27 sierpnia 2020 r., II FZ 325/20; z 18 sierpnia 2022 r., I OZ 373/22 i I OZ 320/22; z 28 lipca 2022 r., II GZ 311/22; z 21 lipca 2022 r., I OZ 306/22; z 21 czerwca 2022 r., I OZ 226/22; z 14 czerwca 2022 r., I OZ 207/22; z 8 czerwca 2022 r., II OZ 337/22; z 18 maja 2022 r., I OZ 166/22; z 12 kwietnia 2022 r., I OZ 108/22; z 8 kwietnia 2022 r., I OZ 107/22; z 3 lutego 2022 r., II OZ 31/22; z 16 grudnia 2021 r., I OZ 548/21; z 1 grudnia 2021 r., III OZ 1164/21; z 5 października 2021 r., I GZ 295/21; z 8 czerwca 2021 r., II OZ 356/21; z 19 kwietnia 2021 r., III OZ 275/21; z 13 października 2020 r., II OZ 774/20 i II OZ 745/20; z 9 września 2020 r., I OZ 503/20; z 2 września 2020 r., II OZ 549/20; postanowienie WSA w Warszawie z 5 lutego 2020 r., I SA/Wa 2386/19 – wszystkie powołane w artykule orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w CBOSA; A. Kurzawa, *Numer PESEL a wymóg formalny skargi – uwagi na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, ZNSA 2022, nr 1, s. 98–109.

<sup>7</sup> Postanowienia NSA: z 27 listopada 2019 r. I GZ 366/19 (zob. też głosę: F. Gołędzinowski, *Brak numeru PESEL w skardze jako przeszkoda formalna w nadaniu biegu sprawie. Glosa do postanowienia NSA z 27 listopada 2019 r.*, I GZ 366/19, OSP 2021, z. 4); z 6 sierpnia 2020 r., II GZ 177/20; z 19 grudnia 2019 r., II OZ 1154/19; z 8 marca 2023 r., I OZ 46/23 i I OZ 47/23; z 25 maja 2023 r., I OZ 184/23; z 22 listopada 2022 r., I OZ 531/22; z 2 grudnia 2022 r., I OZ 567/22; z 10 listopada 2022 r., I OZ 503/22; z 22 września 2022 r., I OZ 434/22; z 20 stycznia 2020 r., II OZ 18/20; z 19 czerwca 2020 r., II OZ 343/20 i II OZ 344/20; z 16 lutego 2021 r., II OZ 75/21; z 5 października 2021 r., I OZ 312/21; z 7 listopada 2019 r., II OZ 999/19; z 5 lipca 2022 r., III OZ 85/22; z 27 kwietnia 2022 r., III FZ 64/22; z 24 września 2022 r., I OZ 274/21; z 18 sierpnia 2021 r., I GZ 227/21; z 12 sierpnia 2021 r., II GZ 260/21; z 8 lipca 2021 r., II GZ 219/21; z 30 czerwca 2021 r., I FZ 126/21; z 20 kwietnia 2021 r., II OZ 244/21; z 5 lutego 2021 r., II FZ 2/21; z 20 stycznia 2021 r., I GZ 414/20; z 14 grudnia 2020 r., II FZ 467/20, II FZ 468/20, II FZ 469/20, II FZ 470/20 i II FZ 471/20; z 19 listopada 2020 r., I OZ 922/20; z 19 czerwca 2020 r., II OZ 343/20 i II OZ 344/20; z 19 maja 2020 r., II GZ 135/20; z 4 grudnia 2019 r., I OZ 1204/19.

<sup>8</sup> *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, s. 338–339, Nb 20.

Opowiadając się za drugim ze wskazanych poglądów, zwrócić trzeba uwagę, że w obu przytoczonych przepisach ustawodawca odniósł się do powinności: „skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma”, „pismo strony powinno zawierać”. Użycie słowa „powinien” w połączeniu z bezokolicznikiem jest równoznaczne z obowiązkiem podjęcia określonego działania będącego zachowaniem pożądanym, oczekiwanym, spodziewanym. O ile nie sposób uznać, że powinność jest równoznaczna z przymusem, o tyle niewątpliwie użyta formuła nadaje cytowanym przepisom charakter obligatoryjny. Zaznaczyć jednak należy, że obligatoryjny charakter powinności odnoszonych do warunków formalnych pism w postępowaniu sądowym nie został wprost powiązany z rygoryzmem powodującym określone skutki procesowe. W ustawie wskazano jedynie, że „Jeżeli pismo strony nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych, przewodniczący wzywa stronę o jego uzupełnienie lub poprawienie w terminie siedmiu dni pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania, chyba że ustawa stanowi inaczej” (art. 49 § 1 p.p.s.a.). Stosownie do art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a., będącego przepisem szczególnym dotyczącym skarg w stosunku do przepisów rozdziału 1 działu III p.p.s.a. odnoszących się do pism w postępowaniu sądowym, „Sąd odrzuca skargę: (...) gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi”.

Przepis dotyczący odrzucenia skargi wskutek nieuzupełnienia w wyznaczonym terminie jej braków formalnych (art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a.) musi być powiązany zarówno z przepisem odnoszącym się do przepisu statuującego skargę jako kwalifikowane pismo procesowe – „Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym” (art. 57 § 1 *in principio* p.p.s.a.), który w zakresie wymogu wskazania numeru PESEL w skardze jako pierwszym piśmie w sprawie odsyła do art. 46 § 2 pkt 1 lit. b/ p.p.s.a., jak i z przepisem obligującym przewodniczącego do wezwania strony wnoszącej pismo do uzupełnienia braku formalnego tego pisma powstałego wskutek niezachowania warunków formalnych (art. 49 § 1 p.p.s.a.). W rozdziale 2 działu III p.p.s.a., który odnosi się bezpośrednio do skarg do sądu administracyjnego, nie przewidziano bowiem samoistnej podstawy do wezwania strony do uzupełnienia braków formalnych skargi. Wskazuje na to nie tylko zawarty w art. 57 § 1 *in principio* p.p.s.a. zwrot: „Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym”, który wprost odsyła do rozdziału I działu III odnoszącego się do pism w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym, lecz także sformułowanie zawarte w art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a.: „w wyznaczonym terminie”, jako że wyznaczenie terminu wobec braku podstawy w rozdziale 2 działu III do podjęcia tej czynności należy oprzeć na art. 49 § 1 p.p.s.a., mając na uwadze, że skarga jest pismem procesowym. O ile art. 49 § 1 p.p.s.a. przewiduje rygor pozostawienia pisma bez rozpoznania w przypadku nieuzupełnienia jego braku w wyznaczonym terminie, o tyle zwrot „chyba że ustawa stanowi inaczej” (art. 49 § 1 *in fine* p.p.s.a.) nakazuje w odniesieniu do skarg zastosować przy wezwaniu do uzupełnienia braków formalnych skargi rygor odrzucenia skargi, gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie jej braków formalnych, o czym stanowi art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Bez wątplenia zatem przepisy rozdziału 1 działu III ustawy

należy stosować pomocniczo w stosunku do przepisów rozdziału 2 działu III, mających względem tych pierwszych charakter szczególny.

Wydów ten, choć wydaje się oczywisty i bezsporny, jest o tyle istotny, że tylko poprzez powiązanie przepisów zawartych w obu pierwszych rozdziałach działu III ustawy możliwe jest wyłonienie prawidłowej normy prawnej. Stosowanie wskazanych przepisów jako samodzielnych norm prawnych jest sprzeczne zarówno z treścią samych tych przepisów, a więc z ich wykładnią językową, jak i z wykładnią systemową i funkcjonalną. Nie jest więc możliwe odrzucenie skargi, gdy nie uzupełniono jej braków formalnych w wyznaczonym terminie bez uprzedniego wezwania do ich uzupełnienia z określeniem terminu. Skoro tak, i mając na uwadze, że skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, jak również że podstawa do wezwania przez przewodniczącego do uzupełnienia braków formalnych pisma znajduje się w przepisie odnoszącym się do pism procesowych, a nie do skarg *sensu stricto*, nie można abstrahować od procedury uzupełniania braków formalnych pism w stosunku do braków formalnych skarg. Procedura ta zawarta jest bowiem w art. 49 § 1 p.p.s.a. i w istocie w odniesieniu do pism i skarg różni się jedynie rygiorem, pod jakim należy wezwać stronę do uzupełnienia stwierdzonych braków formalnych – odpowiednio – pisma (pozostawienie bez rozpoznania) lub skargi (odrzucenie). Nie ulega natomiast wątpliwości, że w procedurze uzupełniania braków formalnych (tzw. brakowania) zarówno pism, jak i skarg zastosowanie powinna znajdować hipoteza przepisu art. 49 § 1 p.p.s.a.: „Jeżeli pismo strony nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych”. Tylko bowiem w przypadku wypełnienia owej hipotezy możliwe jest zastosowanie dyspozycji zawartej w tym przepisie: „przewodniczący wzywa stronę o jego uzupełnienie lub poprawienie w terminie siedmiu dni pod rygorem (...)”.

W praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych niejednokrotnie zdarza się, że hipoteza art. 49 § 1 p.p.s.a. jest pomijana lub błędnie pojmowana; w rezultacie stosuje się jego dyspozycję w razie stwierdzenia braku formalnego bez rozważenia, czy wskutek jego zaistnienia (niezachowania warunków formalnych) pismo strony – odpowiednio: skarga (rzadziej sprzeciw lub zażalenie) – może otrzymać prawidłowy bieg, czy też nie. Dochodzi wówczas do automatycznego stosowania dyspozycji art. 49 § 1 p.p.s.a. bez odniesienia się do hipotezy tego przepisu. Gdyby natomiast wolą ustawodawcy było, aby w przypadku każdego stwierdzonego niezachowania warunku formalnego pisma (skargi) przewodniczący był zobligowany do wezwania do jego uzupełnienia w wyznaczonym terminie i pod odpowiednim rygorem, to dałby temu wprost wyraz w przepisie, formułując hipotezę chociażby przez użycie jednego z przykładowych zwrotów: „Jeżeli pismo strony nie zachowuje warunków formalnych”, „Jeżeli w piśmie strony nie zachowano warunków formalnych”, „Jeżeli pismo strony nie odpowiada warunkom formalnym”, „W przypadku stwierdzenia niezachowania warunków formalnych pisma”. Ustawodawca w art. 49 § 1 p.p.s.a. nie zawarł zwrotu o takim samym znaczeniu jak w przywołanych przykładach, lecz wprost wskazał, że wezwanie strony przez przewodniczącego do uzupełnienia braków formalnych pisma (skargi) powinno nastąpić, „Jeżeli pismo strony nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania

warunków formalnych”. Tym samym uzależnił wezwanie do uzupełnienia braków formalnych pisma lub skargi od charakteru stwierdzonego braku formalnego, który powinien uniemożliwiać nadanie pismu (skardze) dalszego biegu. Błędne jest rozumienie hipotezy art. 49 § 1 p.p.s.a. w ten sposób, że każdy stwierdzony brak powoduje, że pismo (skarga) nie może otrzymać prawidłowego biegu, jeżeli nie zachowano jego warunków formalnych.

Odrzucenie skargi może nastąpić wyłącznie na skutek braków formalnych, które uniemożliwiają nadanie sprawie dalszego biegu, na co wskazuje norma wynikająca z art. 49 § 1 *in principio* w zw. z art. 57 § 1 *in principio* w zw. z art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Zasadne bowiem jest jedynie wezwanie strony przez przewodniczącego do uzupełnienia braków formalnych skargi, która – jako pismo procesowe – nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych. Zwrot „nie może otrzymać prawidłowego biegu” wyraża brak możliwości lub niewykonalność w zakresie nadania pismu prawidłowego biegu. Pozwala on zatem na przyjęcie stwierdzenia o braku uniemożliwiającym nadanie sprawie dalszego biegu. Uniemożliwienie czy też niemożliwość odnoszone do braku formalnego pisma należy natomiast rozumieć jako coś, co nie da się wykonać, zrealizować, urzeczywistnić; coś pozostającego poza zakresem czyichś możliwości; coś niedostępnego; coś, co nie może się zdarzyć, zaistnieć. Brak formalny uniemożliwiający nadanie pismu, a więc i sprawie, dalszego biegu musi być więc brakiem tego rodzaju, że wskutek jego zaistnienia obiektywnie nie da się nic zrobić, aby bez aktywizacji strony móc kontynuować postępowanie w sprawie. Wyłącznie wezwanie spełniające taki warunek uprawnia sąd do odrzucenia skargi, której braków formalnych nie uzupełniono pomimo wezwania. Nie każdy brak formalny uniemożliwia nadanie pismu stronie, a więc i sprawie, dalszego biegu, a skoro tak, to nie każdy brak powinien skutkować wezwaniem strony do jego uzupełnienia pod rygorem odrzucenia skargi, lecz tylko taki, który uniemożliwia nadanie sprawie dalszego biegu. Podobny pogląd prezentuje orzecznictwo Sądu Najwyższego i sądów powszechnych<sup>9</sup>.

Wezwanie do uzupełnienia braku nieuniemożliwiającego nadania sprawie dalszego biegu wydaje się nieuprawnione na podstawie powołanych przepisów, jednakże wobec następczego wydania przez sąd postanowienia odrzucającego skargę wskutek niewykonania takiego wezwania w określonym terminie wywiera ono realny skutek prawny. Wezwanie do uzupełnienia braków formalnych skargi samo w sobie nie wywołuje bowiem bezpośredniego skutku dla strony. Dopiero wobec jego niewykonania przez stronę w terminie sąd staje przed wyborem pomiędzy konsekwentnym odrzuceniem skargi zgodnie z określonym w zarządzeniu o wezwaniu do uzupełnienia braków formalnych rygorem a odstąpieniem od zastosowania tego rygору z uwagi na skutki prawne, które odrzucenie skargi wywołuje dla strony. Skutkiem takim jest częstokroć zamknięcie drogi sądowej w przypadku

<sup>9</sup> Uchwała SN z 7 lipca 2005 r., II UZP 7/05, OSNP 2005, nr 24, poz. 396, LEX nr 152347; postanowienie SN z 15 września 2000 r., I PZ 58/00, OSNP 2002, nr 9, poz. 214, LEX nr 52242; postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 3 sierpnia 2012 r., I ACz 519/12, LEX nr 1213818.

upływu terminu do zaskarżenia decyzji, postanowień albo innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, a także bezczynności lub przewlekłości, o których mowa w art. 3 § 2, 2a i 3 p.p.s.a. Dlatego problem związany z uzupełnianiem braków formalnych pism procesowych nie należy do problemów o ważkim charakterze, lecz ma wymierne skutki w odniesieniu do sytuacji prawnej jednostki wnoszącej skargę do sądu administracyjnego. Zaznaczyć trzeba, że sąd nie jest zobligowany do odrzucenia skargi, nawet jeżeli uprzednio wezwał stronę do uzupełnienia braków formalnych, których uzupełnienie nie jest niezbędne do dalszego prowadzenia postępowania. Tego rodzaju czynności, jak nieuprawnione wezwanie do uzupełnienia braków formalnych pisma, jak i posiedzenie niejawnie zwieńczone wydaniem postanowienia o odrzuceniu skargi podlegają ocenie w kontekście czynności pozornych, które stoją w sprzeczności z prawem do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, czyli w rozsądnym terminie, co również jest związane z realizacją konstytucyjnego prawa do sądu w aspekcie ekonomiki procesowej. Ten aspekt prawa do sądu nie jest jednak przedmiotem niniejszej publikacji.

Kwestia rozstrzygnięcia, czy dany brak formalny uniemożliwia nadanie sprawie dalszego biegu, czy też tego nie uniemożliwia, powinna być analizowana indywidualnie w każdym przypadku. Zdarzyć się może, że ten sam brak w jednej sprawie uniemożliwi nadanie sprawie dalszego biegu, podczas gdy w innej pozostanie bez znaczenia w ogóle lub do etapu wykonania wyroku. Brak ten może więc nabrać znaczenia dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego w administracji, a pozostać bez znaczenia w postępowaniu przed sądem administracyjnym (podobnie w postępowaniu cywilnym i w egzekucji w sprawach cywilnych).

W tym aspekcie odwołać się należy do dorobku orzeczniczego sądów powszechnych, jako że warunek formalny skargi do sądu administracyjnego, jako pierwszego pisma procesowego, polegający na wskazaniu numeru PESEL, który obowiązuje w postępowaniu sądoadministracyjnym od 31 maja 2019 r., stanowi kopię analogicznego uregulowania, które zostało wprowadzone do Kodeksu postępowania cywilnego<sup>10</sup> początkowo ustawą z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw<sup>11</sup> w zakresie pozwów składanych w elektronicznym postępowaniu upominawczym, a następnie ustawą z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego<sup>12</sup> także w innych postępowaniach cywilnych. Artykuł 46 § 2 pkt 1 lit. b/ i art. 49 § 1 p.p.s.a. odpowiadają treści art. 126 § 2 pkt 2 i art. 130 § 1 k.p.c. Wymogi formalne pisma procesowego określa art. 126 § 1 k.p.c. Z kolei w świetle art. 126 § 2 pkt 2 k.p.c., gdy pismo procesowe jest pierwszym pismem w sprawie, powinno ponadto zawierać oznaczenie przedmiotu sporu oraz m.in. numer PESEL. Artykuł 130 § 1 k.p.c. stanowi zaś, że „Jeżeli pismo procesowe nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych lub jeżeli od pisma nie

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.; dalej: k.p.c.

<sup>11</sup> Dz.U. Nr 26, poz. 156.

<sup>12</sup> Dz.U. poz. 654.

uiszczono należnej opłaty, przewodniczący wzywa stronę, pod rygorem zwrócenia pisma, do poprawienia, uzupełnienia lub opłacenia go w terminie tygodniowym. (...)”. „Po bezskutecznym upływie terminu przewodniczący zwraca pismo stronie. Pismo zwrócone nie wywołuje żadnych skutków, jakie ustawa wiąże z wniesieniem pisma procesowego do sądu” (art. 130 § 2 k.p.c.). Powód będący osobą fizyczną w pierwszym piśmie procesowym (z reguły w pozwie, ale może to być również wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych) powinien podać swój numer PESEL lub NIP, jeśli jest obowiązany do jego posiadania lub posiada go, nie mając takiego obowiązku<sup>13</sup>.

Początkowo regulacja ta w praktyce orzeczniczej sądów powszechnych również wzbudzała kontrowersje. Istnieje pogląd, zgodnie z którym wskazanie numeru PESEL jest warunkiem przyjęcia pozwu i nadania sprawie prawidłowego biegu, a przepisy Kodeksu postępowania cywilnego nie stopniują uchybień formalnych pozwu (na poważne i drobne) ani nie przewidują możliwości konwalidowania uchybień formalnych pozwu po upływie terminu do ich usunięcia. Każdy brak formalny pisma, który nie zostanie usunięty w terminie, skutkuje zwrotem pozwu<sup>14</sup>. Ostatecznie wypracowano jednak jednolitą linię orzeczniczą w tym zakresie i uznano, że brak formalny pisma polegający na niewskazaniu numeru PESEL w większości przypadków nie stanowi braku uniemożliwiającego nadanie sprawie dalszego biegu<sup>15</sup>. Dorobek orzeczniczy Sądu Najwyższego i sądów powszechnych w tym obszarze wydaje się pomijany przez sądy administracyjne, co ocenić należy jako zjawisko niezrozumiałe. W postępowaniu cywilnym wymóg wskazania numeru PESEL w pierwszym piśmie procesowym funkcjonuje o dekadę dłużej niż w postępowaniu sądownoadministracyjnym i brak co do tego wymogu był już analizowany przez sądy powszechne. Odmienny pogląd dominujący w orzecznictwie sądów administracyjnych w tej materii, zważywszy, że dotyczy instytucji opartej na wcześniejszej regulacji w postępowaniu cywilnym, stoi w sprzeczności z zasadą spójności systemu prawnego służącego wymiarowi sprawiedliwości jako celowi nadrzędnemu, urzeczywistniającemu konstytucyjne prawo do sądu. Ze względu na dobro jednostki, ale również państwa, pożądane jest, aby system prawny w ramach sądownictwa powszechnego oraz w ramach sądownictwa administracyjnego był spójny co najmniej w odniesieniu do tożsamyh lub zbliżonych instytucji prawnych. Wiele instytucji funkcjonujących obecnie w procedurze sądownoadministracyjnej zostało przeniesionych na grunt postępowania przed sądami administracyjnymi z procedury cywilnej. Znamienne jest, że w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustawodawca odsyła w niektórych przypadkach

<sup>13</sup> M. Jędrzejewska, K. Weitz, komentarz do art. 126 k.p.c., w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, *Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, Warszawa 2016; J. Gołaczyński, komentarz do art. 126 k.p.c., w: *Informatyzacja postępowania cywilnego. Komentarz*, red. J. Gołaczyński, D. Szostek, Warszawa 2016, s. 146–147, Nb 14.

<sup>14</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 11 marca 2015 r., I ACz 244/15, LEX nr 1661170.

<sup>15</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 26 stycznia 2021 r., V ACz 805/20, niepubl.; postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie: z 20 grudnia 2016 r., XXI Pz 279/16, niepubl. i z 2 grudnia 2014 r., XXI Pz 316/14, niepubl.



do Kodeksu postępowania cywilnego (art. 65 § 2, art. 106 § 5, art. 296 § 2 czy art. 300 § 2 p.p.s.a.), choć akurat nie w zakresie braków formalnych pism procesowych, natomiast Kodeks postępowania cywilnego w żadnym miejscu nie odsyła do Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. O ile spostrzeżenia te nie są w żaden sposób wiążące, o tyle wskazują na pewien wynikający z tradycji prawotwórczej kierunek w tworzeniu i stosowaniu prawa procesowego, który warto wziąć pod uwagę. Konsekwencją różnego stosowania uregulowań o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i cywilnymi jest brak jednolitości systemu prawnego i powiązana z tym dezorientacja jednostki co do jej sytuacji prawnej w postępowaniu sądowym. Ów chaos prawny stoi również w sprzeczności z zasadą zaufania obywateli do organów władzy państwowej, a więc i do sądów.

Podkreślić należy, że istotną część treści normatywnej wynikającej z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) stanowią zasady: ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, bezpieczeństwa prawnego, zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, pewności i określoności prawa, zachowania reguł przyzwoitej legislacji, poszanowania trwałości prawomocnych wyroków sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych, niedziałania prawa wstecz. Artykuł 2 Konstytucji RP „ma zasadnicze znaczenie dla sytuacji prawnej obywateli i organów władzy państwowej i uznać go trzeba za fundament konstytucyjnoprawnego porządku państwa polskiego”<sup>16</sup>. Zasady państwa prawnego i wynikających z niej zasad chroniących bezpieczeństwo prawne oraz zaufanie do państwa i prawa „nie można rozumieć jako nakazu niezmienności prawa (...). Zasady te wyznaczają natomiast warunki, od których zależy ocena dopuszczalności zmian stanu prawnego”<sup>17</sup>. Wobec tego, mając na uwadze niezależność sądownictwa administracyjnego od sądownictwa powszechnego, należy ocenić jako pożądane, aby orzecznictwo sądów administracyjnych nie było zgoła odmienne od orzecznictwa sądów powszechnych, w sytuacji gdy odnosi się do tożsamego lub analogicznego problemu prawnego.

Poza naturą analizowanego braku należy odwołać się do celu wprowadzenia wymogu formalnego podania numeru PESEL w pierwszym piśmie w sprawie. W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw<sup>18</sup> wskazano, że nowelizacja wprowadzająca wymóg podania PESEL-u w pierwszym piśmie procesowym stanowi zmianę, która „dostosowuj[e] przepisy p.p.s.a. do regulacji obowiązujących w zakresie systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie cywilne”<sup>19</sup>. Według projektodawców zmiana miała zapewnić „spójność systemu prawnego przez ujednoczenie podejścia do procedur sądowych zarówno dla obywateli, jak i profesjonalnych pełnomocników”<sup>20</sup>. „Informatyzacja

<sup>16</sup> Wyrok TK z 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 51.

<sup>17</sup> Wyrok TK z 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 82.

<sup>18</sup> Dz.U. poz. 934.

<sup>19</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, druk nr 3260, s. 2.

<sup>20</sup> Tamże.

działalności podmiotów publicznych (...) została zapoczątkowana ustawą z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 570 (...) [ze zm.] (...). Uchwalona w dniu 10 stycznia 2014 r. ustawa o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 183 (...) [ze zm.] (...)) wprowadzi[ła] szereg nowych rozwiązań prawnych związanych z funkcjonowaniem cyfrowego społeczeństwa. Wychodząc naprzeciw oczekiwani[om] społecznym, ustawodawca w ww. ustawie wprowadził m.in. elektroniczną postępowania przed sądami administracyjnymi<sup>21</sup>. „Dla stworzenia możliwości działania (...) rozległego systemu [informatycznego], obejmującego terytorium całego kraju i miliony potencjalnych użytkowników”, projektodawca za niezbędne uznał „zapewnienie jednoznacznej identyfikacji podmiotów w nim zarejestrowanych, właściwego zarządzania ich danymi oraz – dla właściwego wykorzystania możliwości, jakie niesie ze sobą informatyzacja – automatycznego przetwarzania danych. W tym celu konieczne jest stworzenie w opracowywanym systemie centralnego rejestru podmiotów. Zważywszy, że w odniesieniu np. do osób fizycznych praktycznie wszystkie dane identyfikujące mogą ulegać zmianie (imię, nazwisko, adres) lub nie zapewniają niepowtarzalności (data urodzenia), niezbędn[e] jest użycie identyfikatora niepowtarzalnego, jakim jest PESEL, który jednocześnie może być weryfikowany po zapewnieniu integracji z rejestrem PESEL. Przyjęcie takiego rozwiązania, opartego na unikatowym identyfikatorze PESEL (...), jest niezbędne dla zapewnienia funkcjonowania systemu, w szczególności jeżeli weźmie się pod uwagę potencjalną liczbę podmiotów zarejestrowanych w systemie oraz konieczność ograniczania do minimum możliwości popełnienia pomyłek w zakresie identyfikacji stron i innych uczestników postępowania sądowoadministracyjnego (...). Jak wynika z uzasadnienia uchwały Senatu z dnia 18 kwietnia 2013 r. (VII kadencja, druk nr 1289), główną intencją zmian było wykluczenie niebezpieczeństwa pomyłki co do tożsamości stron nie tylko na etapie sądowego postępowania rozpoznawczego, ale również na etapie postępowania egzekucyjnego. Te same okoliczności determinują konieczność wprowadzenia obowiązku podawania numeru PESEL (...) w postępowaniu sądowoadministracyjnym<sup>22</sup>.

W praktyce trudno jednak wyobrazić sobie sytuację, w której osoba niemająca legitymacji do wniesienia skargi, a jednocześnie nazywająca się tak samo jak osoba, której skarga ta przysługuje, albo podająca się za tę osobę, skarży do sądu administracyjnego decyzję, postanowienie, czynność lub inny akt, o których mowa w art. 3 § 2 p.p.s.a., które w żaden sposób osoby tej nie dotyczą. Skargę do sądu administracyjnego może bowiem wnieść strona lub uczestnik postępowania administracyjnego, jeżeli mają w tym interes prawny. Kwestia ta podlega każdorazowo badaniu na etapie wstępnym, kiedy sąd rozważa dopuszczalność skargi. Trudno wszakże doszukiwać się interesu prawnego osoby podającej się w skardze do sądu administracyjnego za inną osobę, której dotyczyła czynność z zakresu

<sup>21</sup> Tamże, s. 1.

<sup>22</sup> Tamże, s. 3–4.

administracji publicznej. Zauważyć trzeba, że większość czynności z zakresu administracji publicznej podlegających zaskarżeniu do sądu ma charakter konkretny i indywidualny. Pozyskanie wiedzy o takiej czynności przez osobę nieuprawnioną wydaje się mało prawdopodobne. Uzasadniona wątpliwość co do tożsamości strony może powstać, gdy np. dwóch lub więcej członków rodziny nazywa się tak samo lub podobnie albo gdy dane osobowe skarżącego są popularne, np. Jan Kowalski. Jeżeli usunięcie wątpliwości co do tożsamości danej osoby nie jest możliwe chociażby przez pozyskanie informacji z akt administracyjnych – PESEL, data urodzenia, dane adresowe, wówczas zasadne wydaje się wezwanie strony do podania numeru PESEL w celu jej prawidłowego zidentyfikowania. „Nieuzupełniony w określonym terminie brak wskazania numeru PESEL przez wnoszącego skargę mógłby zatem stanowić podstawę do odrzucenia skargi jedynie w sytuacji, gdyby sąd miał uzasadnione wątpliwości co do tożsamości skarżącego. Istnieniu takich wątpliwości sąd powinien dać wówczas wyraz w uzasadnieniu postanowienia o odrzuceniu skargi. Kwestia ta wymaga (...) pogłębionej analizy o charakterze przesłankowym, (...) [tzn. zweryfikowania], czy istnieją uzasadnione wątpliwości co do tożsamości skarżącego mogące stanowić przesłankę odrzucenia skargi, zanim sąd postanowi o odrzuceniu skargi. Postanowienie o odrzuceniu skargi, jako orzeczenie kończące postępowanie z przyczyn formalnych, nie może być podejmowane w sposób automatyczny wobec ujawnienia jakiegokolwiek braku formalnego skargi – nawet takiego, który nie uniemożliwia nadania sprawie dalszego biegu”<sup>23</sup>.

Sąd, mając imię i nazwisko danej osoby oraz jej datę i miejsce urodzenia, jest w stanie, poza wyjątkowymi przypadkami, ustalić we własnym zakresie PESEL, korzystając z dostępu do systemu PESEL.SAD. Umożliwia on dostęp do zbioru Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji m.in. dla upoważnionych pracowników sądów administracyjnych. Z jednej strony sąd nie ma obowiązku wyřęcać strony w dochowywaniu warunków formalnych pism procesowych, w tym poszukiwania numeru PESEL, z drugiej – ma konkretne narzędzie w rękach, dzięki któremu ustalenie numeru PESEL we własnym zakresie nie jest niemożliwe. W przypadku rozpoznawania sprawy na rozprawie sąd może wylegitymować daną osobę i tak zweryfikować jej tożsamość. Praktyka taka jednak nie funkcjonuje w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Przyjmuje się zatem istnienie fikcji prawnej, że osoba stawająca przed sądem – bądź to na rozprawie stacjonarnej (tradycyjnej), bądź zdalnej – jest osobą, za którą się podaje. Analogiczną fikcją prawną jest podpis strony pod skargą – sąd bowiem nie przeprowadza, co do zasady, dowodu z opinii biegłego grafologa na okoliczność autentyczności podpisu, przyjmując, że osoba, która go złożyła, jest autorem pisma, chyba że forma lub treść podpisu budzą uzasadnione wątpliwości w odniesieniu chociażby do innych podpisów tej osoby znajdujących się w aktach sprawy. Podpis, podobnie jak PESEL, ma identyfikować daną osobę. Tak jak powszechnie przyjmuje się, że pismo podpisuje osoba, która je sporządziła, lub jej pełnomocnik albo przedstawiciel, należy przyjąć, że skargę do sądu

<sup>23</sup> Postanowienie NSA z 25 maja 2023 r., I OZ 184/23.

administracyjnego składa osoba, której dotyczą – wprost lub pobocznie – zaskarżane orzeczenie lub czynność albo akt organów administracji. Dopiero w razie wystąpienia uzasadnionych wątpliwości niepodanie numeru PESEL w pierwszym piśmie procesowym może być rozważane jako brak uniemożliwiający nadanie temu pismu dalszego biegu.

Mając na uwadze główny cel wprowadzenia obowiązku podania numeru PESEL w pierwszym piśmie w sprawie, jakim jest prawidłowa identyfikacja podmiotowa osób fizycznych w związku z postępującą teleinformatyzacją postępowania sądowego, należy zauważyć, że pełna cyfryzacja w zakresie składania dokumentów do sądu mogłaby stanowić rozwiązanie problemu poprzez uniemożliwienie złożenia pisma w razie niewpisania numeru PESEL. System taki obecnie jednak nie istnieje. Sądy są zatem pod tym względem nieprzystosowane technologicznie. Na fakt ten zwrócił uwagę Związek Pracodawców Business Centre Club (BCC), opiniując projekt wspomnianej ustawy nowelizującej z dnia 12 kwietnia 2019 r.<sup>24</sup> Należy mieć także na uwadze, że ograniczenie możliwości wnoszenia pism do sądu jedynie do systemu teleinformatycznego skutkowałoby wykluczeniem osób niemających dostępu do systemu lub nieporuszających się biegle w zdigitalizowanym świecie, a co za tym idzie – nieuzasadnionym ograniczeniem prawa do sądu. Należy zwrócić uwagę, że w obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 74a p.p.s.a., doręczanie pism przez sąd za pomocą środków komunikacji elektronicznej jest zależne od woli strony. „Korzystanie albo niekorzystanie ze środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym nie jest (...) ciągle w toku całego postępowania. Uzasadnia to stwierdzenie, że obowiązek podania numeru PESEL w pierwszym piśmie procesowym ma wymiar ogólny, a nie tylko taki, że numer ten jest konieczny w celu nadania biegu pismu procesowemu, w którym powinien być zamieszczony. W związku z tym, że na każdym etapie postępowania może powstać obowiązek sądu doręczania pism i orzeczeń w formie dokumentu elektronicznego zawierającego dane z systemu teleinformatycznego sądu, zrozumiałe jest, że ustawodawca uznał, że strona postępowania powinna ten numer podać w pierwszym piśmie procesowym, niezależnie od tego, czy już zdecydowała się na doręczanie pism i orzeczeń w formie dokumentu elektronicznego”<sup>25</sup>. Skądinąd brak w tym zakresie można uzupełnić na każdym etapie postępowania, kiedy zajdzie taka potrzeba. Nie jest natomiast zasadne eliminowanie z powodu tego braku obciążonego nim pisma w sprawie, jeżeli strona nie zdecydowała się na doręczenia przez sąd pism lub orzeczeń za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Kwestia doręczania pism i orzeczeń po uprawomocnieniu się orzeczenia kończącego postępowanie w konkretnej sprawie, a więc także po zwrocie akt administracyjnych organowi administracji, kiedy może powstać obowiązek doręczania pism i orzeczeń w formie dokumentu elektronicznego zawierającego dane z systemu teleinformatycznego sądu, nie przemawia za uznaniem, że brak numeru

<sup>24</sup> Opinia Związku Pracodawców Business Centre Club z dnia 28 marca 2019 r. – Sejm VIII kadencji, druk nr 3260 – Do druku 3260 – opinia BCC.

<sup>25</sup> Postanowienie NSA z 24 stycznia 2023 r., I OZ 647/22, Legalis nr 2882915.

PESEL w pierwszym piśmie w sprawie uniemożliwił nadanie sprawie dalszego biegu, skoro postępowanie było prowadzone i zostało prawomocnie zakończone rozstrzygnięciem co do istoty sprawy. Nie sposób zgodzić się z poglądem, że w okolicznościach, gdy akta administracyjne zostaną zwrócone do organu administracji, informacja o numerze PESEL znajdująca się w aktach sądowych jest kluczowa dla podjęcia przez sąd niezbędnych czynności, a informacja o numerze PESEL znajdująca się w aktach administracyjnych nie ma wówczas żadnego znaczenia. Stosownie do art. 74a p.p.s.a., to strona jest uprawniona do wyboru, czy doręczenia w toku postępowania mają następować za pomocą środków komunikacji elektronicznej, czy też w formie tradycyjnej. Jeżeli w toku postępowania ostatnim oświadczeniem woli strony było, aby doręczenia następowały elektronicznie, to w aktach sądowych znajdują się dane niezbędne do dokonania takiego doręczenia, w tym numer PESEL. Jeżeli natomiast strona nie zdecydowała się na doręczenia elektroniczne lub odstąpiła od nich na rzecz doręczeń w formie tradycyjnej, wówczas nie ma podstaw do doręczenia jej pisma po uprawomocnieniu się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a więc numer PESEL w takiej sytuacji nie jest niezbędny. Abstrahując od sytuacji, w której doręczenie po uprawomocnieniu się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie nie następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej, zwrócić należy uwagę, że sąd może ustalić numer PESEL strony znajdującej się w aktach administracyjnych będących w dyspozycji organu administracji na zasadzie wymiany informacji. Brak numeru PESEL w aktach sądowych nie uniemożliwia w takiej sytuacji doręczenia.

Niewskazanie w pierwszym piśmie w sprawie numeru PESEL niewątpliwie stanowi brak formalny tego pisma wobec bezwzględnie obowiązującego charakteru przepisów art. 46 § 2 pkt 1 lit. b/ i art. 57 § 1 p.p.s.a. Jednakże, stosownie do powyższych rozważań, uznać należy, że w większości przypadków brak ten nie powoduje, że pismo strony nie może otrzymać prawidłowego biegu. W konsekwencji nie istnieje podstawa do wezwania strony do uzupełnienia tego braku w trybie art. 49 § 1 w zw. z art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Wszakże w świetle dominującego w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądu przeciwnego należy rozważyć przypadki, w których sąd uzna omawiany brak formalny za uniemożliwiający nadanie sprawie dalszego biegu.

W przypadku wezwania strony do uzupełnienia braku formalnego skargi przez wskazanie numeru PESEL w terminie siedmiu dni od doręczenia wezwania pod rygorem jej odrzucenia należy uznać, że strona może sprostać wezwaniu i w określonym terminie wskazać numer PESEL, sanując tym samym swoją sytuację prawną w procesie.

Jeżeli strona zignoruje wezwanie, a sąd odrzuci skargę zgodnie ze wskazanym rygorem, wówczas strona może uzdrowić swoją sytuację prawną przez wskazanie numeru PESEL w zażaleniu na postanowienie o odrzuceniu skargi. O ile – jeżeli założymy, że brak ten uniemożliwia nadanie sprawie dalszego biegu – wojewódzki sąd administracyjny wobec niewskazania numeru PESEL w piśmie ani na wezwanie może prawidłowo odrzucić skargę, opierając się na informacjach zawartych

w aktach sprawy, o tyle Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując zażalenie, ma obowiązek orzekać na podstawie całości akt sprawy, zgodnie z art. 133 § 1 w zw. z art. 166 w zw. z art. 193 p.p.s.a., a więc musi wziąć pod uwagę również treść twierdzeń i oświadczeń strony złożonych w postępowaniu międzyinstancyjnym oraz zażaleniowym. Dodać trzeba, że – w myśl art. 183 § 1 zd. 2 p.p.s.a. – „Strony mogą przytaczać nowe uzasadnienie podstaw kasacyjnych”. „Stosując ten przepis w związku z art. 197 § 2 p.p.s.a., należy zdekodować normę, wedle której strony w postępowaniu zażaleniowym mogą przytaczać nowe uzasadnienie podstaw zażaleniowych. Norma ta nie pozostaje bez wpływu na obowiązek sądu, który musi nowe uzasadnienie podstaw zażaleniowych wziąć pod uwagę przy orzekaniu o zasadności zażalenia. [Ponadto] [a]rt. 106 § 3 i 5 w zw. z art. 193 p.p.s.a. stanowi, że sąd może – również w postępowaniu zażaleniowym – z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie (§ 1). Do postępowania dowodowego, o którym mowa w § 3, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (§ 5). Odwołując się do przepisów (...) [k.p.c.], należy zauważyć, że – zgodnie z art. 382 k.p.c. – sąd drugiej instancji orzeka na podstawie materiału zebranego w postępowaniu w pierwszej instancji oraz w postępowaniu apelacyjnym (stosując odpowiednio – drugoinstancyjnym). W konsekwencji, należy stwierdzić, że Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając zażalenie, jest co najmniej uprawniony do przeprowadzenia dowodów uzupełniających, jeżeli nie spowoduje to nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. W takiej sytuacji sąd powinien orzec zarówno na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w postępowaniu pierwszo-, jak i drugoinstancyjnym. Mając na uwadze (...) wskazane normy prawne, tj. wynikające, przede wszystkim, z art. 133 § 1 *in principio* w zw. z art. 166 w zw. z art. 193 zd. 1 p.p.s.a., z art. 183 § 1 zd. 2 w zw. z art. 197 § 2 p.p.s.a. oraz z art. 106 § 3 i 5 w zw. z art. 193 p.p.s.a. w zw. z art. 382 k.p.c., należy wyprowadzić wniosek, że Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając zażalenie od postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego odrzucającego skargę wskutek ujawnionego i nieuzupełnionego w terminie braku formalnego skargi, w sytuacji w której strona w uzasadnieniu zażalenia uzupełniła brak formalny skargi (...) [przez wskazanie numeru PESEL], zobligowany jest do uwzględnienia tego oświadczenia strony. (...) czynność prawna skarżącego polegająca na wskazaniu numeru PESEL w treści zażalenia konwaliduje skargę obarczoną dotychczas brakiem formalnym (...). Na skutek zaistnienia nowej okoliczności w postaci wskazania przez skarżącego numeru PESEL w zażaleniu skarga dotknięta wadą prawną uzyskuje pełnię wartości prawnej. Konwalidacja może bowiem nastąpić zarówno na skutek innej czynności prawnej, jak i na skutek określonego zachowania zainteresowanych podmiotów bądź – w niektórych przypadkach – nawet bez jakichkolwiek działań. Fakt [niepodania numeru PESEL w skardze, jak i] niedotrzymania przez stronę terminu do uzupełnienia braku formalnego skargi zgodnie z wezwaniem, o ile należy oceniać w kategoriach niestaranności strony w dbałości o własne interesy, o tyle nie

ma on decydującego znaczenia dla nadania sprawie dalszego biegu<sup>26</sup>, szczególnie jeśli skarżący „skorzystał (...) z przewidzianej przez prawo możliwości uzdrowienia swojej sytuacji prawnej w zakresie braku formalnego skargi”<sup>27</sup>, choćby nastąpiło to w toku postępowania zażaleniowego wskutek odrzucenia skargi.

Przy założeniu, że niepodanie numeru PESEL w skardze do sądu administracyjnego jest brakiem formalnym uniemożliwiającym nadanie skardze dalszego biegu, w sytuacji gdy strona nie wskaże w skardze numeru PESEL, nie uzupełni tego braku w trybie art. 49 § 1 w zw. z art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a., nie wskaże go w zażaleniu ani nie zostanie jej przywrócony termin do uzupełnienia braku, wówczas – niezależnie od wątpliwości co do tożsamości strony lub ich braku – zasadne wydaje się prawomocne odrzucenie skargi. W takim przypadku uznać należy, że strona dostała jasny komunikat o konsekwencji nieuzupełnienia braku formalnego skargi w postaci wezwania do jego uzupełnienia. Zastosowanie rygoru odrzucenia skargi również łączy się z komunikatem dla strony w postaci uzasadnienia orzeczenia o odrzuceniu. Konsekwentne, notoryczne nieuzupełnianie braku wobec klarownych komunikatów ze strony przewodniczącego i sądu sprawia wrażenie istnienia nieuzasadnionej uporczywości po stronie skarżącego, zmierzającej do sprowokowania obstrukcji procesowej, a tego rodzaju zachowanie należy ocenić jako naganne i niezastępujące na aprobatę.

Należy także zwrócić uwagę na nierzadką sytuację, w której strona nie podała numeru PESEL w skardze do sądu administracyjnego ani nie uzupełniła owego braku na wezwanie przewodniczącego, lecz jej numer PESEL znajduje się w aktach administracyjnych. Takie zagadnienie prawne było przedmiotem pytania prawnego skierowanego przez Prezesa NSA, w trybie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., do składu siedmiu sędziów NSA. W konsekwencji w uchwale z 3 lipca 2023 r., II GPS 3/22 NSA w składzie siedmiu sędziów, po rozpoznaniu wniosku Prezesa NSA o wyjaśnienie: „Czy niepodanie przez skarżącego w skardze do wojewódzkiego sądu administracyjnego numeru PESEL, będącej pierwszym pismem w sprawie sądowo-administracyjnej – zgodnie z art. 46 § 2 pkt 1 lit. b/ p.p.s.a. – stanowi brak formalny, który powinien być uzupełniony w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a., pod rygorem odrzucenia skargi, w sytuacji gdy ten numer znajduje się w aktach administracyjnych sprawy?”, uznał, że „Niezachowanie określonego w art. 46 § 2 pkt 1 lit. b/ (...) [p.p.s.a.] wymogu podania w skardze, będącej pierwszym pismem w sprawie, numeru PESEL, jest brakiem formalnym, który powinien być uzupełniony w trybie art. 49 § 1 w zw. z art. 58 § 1 pkt 3 powołanej ustawy, bez względu na to, czy ten numer znajduje się w aktach administracyjnych, którymi dysponuje sąd”<sup>28</sup>.

Uzasadniając podjętą uchwałę, NSA wskazał, po pierwsze, że „Warunki formalne określone w art. 46 p.p.s.a. stanowią łącznie z art. 47 p.p.s.a. ogólne wymagania formalne, przewidziane dla wszystkich pism procesowych. Nie ulega wątpliwości, że postępowanie naprawcze, o którym mowa w art. 49 § 1 p.p.s.a., dotyczy

<sup>26</sup> Postanowienie NSA z 25 maja 2023 r., I OZ 184/23.

<sup>27</sup> Tamże.

<sup>28</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 3 lipca 2023 r., II GPS 3/22, Legalis nr 2958876.

wymogów wymienionych w art. 46 i 47 p.p.s.a. Artykuł 49 p.p.s.a. znajduje zastosowanie w przypadku takich braków, które uniemożliwiają nadanie pismu strony prawidłowego biegu, tzn. wywołanie przez pismo procesowe właściwych skutków procesowych zarówno w stosunku do sądu, jak i pozostałych podmiotów uczestniczących w postępowaniu<sup>29</sup>. W takim przypadku przewodniczący wzywa stronę o uzupełnienie lub poprawienie pisma w terminie siedmiu dni pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania, a w przypadku skargi pod rygorem jej odrzucenia (art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a.)<sup>30</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny zdiagnozował zagadnienie prawne jako kwestię, „czy jest dopuszczalne odstępianie od stosowania art. 49 § 1 p.p.s.a., w sytuacji gdy strona w skardze nie wskazała numeru PESEL, natomiast sąd może ustalić ten numer, analizując akta administracyjne”. Zwrócił uwagę, że „Zwolennicy stanowiska, że nie ma podstaw do uznania, że niepodanie numeru PESEL w skardze, będące naruszeniem art. 46 § 2 pkt 1 lit. b/ p.p.s.a., stanowi brak formalny uniemożliwiający nadanie skardze prawidłowego biegu, w sytuacji gdy w aktach administracyjnych znajduje się numer PESEL strony wnoszącej skargę, odwołują się przede wszystkim do wyniku wykładni teleologicznej. Akcentują, że celem wprowadzenia omawianego wymogu (...) było uzyskanie przez sąd informacji niezbędnej do jednoznacznej identyfikacji strony, zaś cel ten może być osiągnięty przez analizę akt administracyjnych, którymi dysponuje sąd, bez potrzeby wzywania strony o uzupełnienie braku formalnego skargi”<sup>31</sup>. Wskazując na przyjęty w p.p.s.a. „podział czynności z uwagi na kryterium podmiotowe (czynności sądu, strony i innych uczestników postępowania)”, NSA uznał, że wykluczone jest podejmowanie przez sąd czynności należących do strony, „co jest związane z określoną w ustawie pozycją każdego z tych podmiotów. (...) Poszukiwanie przez sąd numeru PESEL strony w aktach administracyjnych nie ma normatywnej podstawy i nie jest obowiązkiem sądu. Jego podanie należy do strony inicjującej postępowanie sądoadministracyjne”. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił także, że „inicjowanie procedury naprawczej uregulowanej w art. 49 § 1 p.p.s.a. dotyczy pism strony wnoszonych do sądu i nie jest uzależnione od wyniku uprzedniego badania zawartości akt administracyjnych. (...) Analizowanie akt administracyjnych, często bardzo obszernych, nie jest czynności[a] objętą badaniem skargi od strony formalnej, a właśnie na tym etapie postępowania dochodzi do ustalenia, czy istnieje konieczność wezwania strony o uzupełnienie lub poprawienie wniesionego pisma”<sup>32</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny wsparł prezentowaną argumentację odwołaniem się do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 18 grudnia 2013 r., I OPS 13/13<sup>33</sup> dotyczącej dopuszczalności uzupełnienia braku formalnego skargi polegającego na niedołączeniu przez skarżącego wymaganej liczby jej odpisów,

<sup>29</sup> H. Knysiak-Sudyka, komentarz do art. 49, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, wyd. 6, LEX/el. 2016.

<sup>30</sup> Uzasadnienie uchwały NSA II GPS 3/22.

<sup>31</sup> Tamże.

<sup>32</sup> Tamże.

<sup>33</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 18 grudnia 2013 r., I OPS 13/13, ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 39, s. 81.



w której wykluczono możliwość uzupełnienia tego braku przez sąd. Odwołał się także do orzeczeń sądów administracyjnych „w odniesieniu do braku formalnego skargi polegającego na niezłożeniu dokumentu (odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego), z którego wynika umocowanie osób udzielających pełnomocnictwa do reprezentowania podmiotu podlegającego wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego, lub które działają w imieniu takiego podmiotu” i wskazał na „utrwalony (...) pogląd, że możliwość samodzielnego pobrania przez sąd wydruku komputerowego aktualnych informacji o podmiotach wpisanych do rejestru nie czyni wezwania o uzupełnienie braku w postaci odpisu z KRS zbędnym”<sup>34</sup>. W uzasadnieniu uchwały II GPS 3/22 NSA wskazał też, że wymóg podania numeru PESEL w skardze do sądu administracyjnego nie stanowi nadmiernego formalizmu i nie zamyka drogi sądowej do dochodzenia naruszonych praw i wolności jednostki; przeciwnie – „uporządkowana procedura gwarantuje uczestnikom postępowania pewność prawa i jego przewidywalność. Przepisy formalne zapewniają bezpieczeństwo prawne i przejrzystość postępowania. Pełnią one funkcję ochronną dla wszystkich uczestników postępowania, zapewniają bezstronność osiąganą przez jednakowe wymagania formalne stawiane obu stronom procesu. Obowiązek dopełnienia wymagań formalnych przez stronę, które nie są nadmierne i służą celom postępowania sądowego, nie może być postrzegany jako ograniczenie prawa do sądu”<sup>35</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił również, że „W przypadku gdy strona uchybiła (...) obowiązkowi [podania w skardze numeru PESEL], przewodniczący wzywa ją o uzupełnienie tego braku, podając termin, w którym brak powinien być uzupełniony, oraz rygor niewykonania zarządzenia. W przypadku odrzucenia skargi z powodu nieuzupełnienia braku formalnego stronie skarżącej przysługuje zażalenie. Oznacza to, że wprowadzonym w procedurze sądowniczoadministracyjnej wymaganiom formalnym towarzyszą rozwiązania procesowe, które pozwalają na naprawienie błędów popełnionych przez stronę”<sup>36</sup>.

Odnosząc się do argumentacji NSA zaprezentowanej w uzasadnieniu cytowanej uchwały II GPS 3/22, z aprobatą przyjąć należy wzmiankę, że „postępowanie prawne, o którym mowa w art. 49 p.p.s.a., ma zastosowanie w razie takich braków formalnych, które uniemożliwiają nadanie pismu prawidłowego biegu”, co oznacza, że nie każdy brak formalny pisma jest brakiem uniemożliwiającym nadanie mu dalszego biegu.

Z aprobatą należy również przyjąć argument, że sanacja sytuacji prawnej strony może nastąpić zarówno w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a., jak i w toku postępowania zażaleniowego wywołanego odrzuceniem skargi wskutek niedochowania jej warunku formalnego.

Częściowo krytycznie odnieść się należy natomiast do uwagi, że przyjęty w p.p.s.a. „podział czynności z uwagi na kryterium podmiotowe (...) wyklucza podejmowanie przez dany podmiot czynności nienależących do niego”. Zgodzić się

<sup>34</sup> Uzasadnienie uchwały NSA II GPS 3/22.

<sup>35</sup> Tamże.

<sup>36</sup> Tamże.

należy, że „Wniesienie pisma zawierającego wszystkie wymagane elementy [formalne], a także uzupełnienie jego braków niewątpliwie należy zaliczyć do czynności strony”. Jednakże do sądu na etapie wstępnym sprawy należy ocena zachowania warunków formalnych przez skarżącego w świetle informacji znajdujących się w aktach sprawy. Jeżeli w aktach administracyjnych znajduje się numer PESEL, wówczas brak formalny skargi w tym zakresie – niezależnie od tego, czy uniemożliwia nadanie skardze dalszego biegu, czy tego nie uniemożliwia – staje się brakiem pozornym. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby sąd – jako ogniwo prowadzące postępowanie sądowe – uwzględnił tę okoliczność, przy czym nie sposób mówić w tym przypadku o wyręczeniu strony w uzupełnieniu braku formalnego skargi. Czynność sądu sprowadza się bowiem w tym zakresie jedynie do analizy akt sprawy i uwzględnienia informacji, które się w nich znajdują, a które odpowiadają treści niedotrzymanego przez stronę wymogu formalnego skargi. Pominięcie takiej informacji stanowi przejaw nadmiernego formalizmu ze strony sądu i ocenić je należy jako nieracjonalne.

Częściowo krytycznie odnieść się należy również do uwagi, że „Zwolennicy stanowiska, że nie ma podstaw do uznania, że niepodanie numeru PESEL w skardze (...) stanowi brak formalny uniemożliwiający nadanie skardze prawidłowego biegu, w sytuacji gdy w aktach administracyjnych znajduje się numer PESEL strony wnoszącej skargę, odwołują się przede wszystkim do wyniku wykładni teleologicznej”, ponieważ wykładnia celowościowa z natury rzeczy ma jedynie subsydiarny charakter przy dekodowaniu normy prawnej i nie stanowi zasadniczego argumentu przemawiającego za zasadnością poglądu, że niewskazanie numeru PESEL w skardze do sądu administracyjnego nie uniemożliwia nadania skardze dalszego biegu. Jeżeli numer PESEL strony wnoszącej skargę znajduje się w aktach administracyjnych sprawy, to wystarczające jest dokonanie wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej przepisów p.p.s.a. Podstawą orzekania sądu administracyjnego jest materiał zgromadzony przez organ administracji publicznej w toku całego postępowania toczącego się przed organami obydwu instancji. Zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a. podstawą orzekania sądu administracyjnego jest materiał zgromadzony przez organ administracji publicznej w toku całego postępowania toczącego się przed organami obydwu instancji. Orzekanie „na podstawie akt sprawy” oznacza, że sąd bierze pod uwagę okoliczności, które z akt tych wynikają. Zakres rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny jest kształtowany na podstawie materiału faktycznego i dowodowego, który legł u podstaw wydania zaskarżonego aktu administracyjnego i znajduje się w nadesłanych przez organ aktach sprawy. Orzekanie przez sąd administracyjny możliwe jest tylko na podstawie całości akt sprawy<sup>37</sup>. Wyłącznie pełne akta administracyjne dają sądowi możliwość wszechstronnego i dogłębnego zbadania sprawy we wszystkich jej aspektach, a następnie podjęcia obiektywnego rozstrzygnięcia<sup>38</sup>. Organ administracyjny ma obowiązek przekazać sądowi administracyjnemu wraz z zaskarżoną decyzją akta administracyjne, które – obok

<sup>37</sup> *Prawo o postępowaniu...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 758–759, Nb 4 i 5.

<sup>38</sup> Wyroki NSA: z 23 sierpnia 2016 r., I FSK 946/16, Legalis nr 1512153; z 9 grudnia 2010 r., I OSK 993/10, Legalis nr 358093.

akt sądowych – stanowią składową akt sprawy, co wynika z art. 54 § 2 *in principio* p.p.s.a. Biorąc więc pod uwagę obowiązek organu określony w tym przepisie – zgodnie z którym organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej – należy podkreślić, że aktami sprawy w rozumieniu art. 133 § 1 p.p.s.a. są zarówno akta sądowe, jak i przedstawione sądowi administracyjnemu akta administracyjne<sup>39</sup>. Przepisy te znajdują odpowiednie zastosowanie do postanowień na podstawie art. 166 p.p.s.a. Z literalnego brzmienia tych przepisów, ich wewnątrzustawowego usystematyzowania i wzajemnego powiązania, jak i pełnionej przez nie funkcji należy wyciągnąć wniosek, że sąd administracyjny, wydając orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, a takim jest postanowienie o odrzuceniu skargi, musi wziąć pod uwagę dane znajdujące się w aktach sprawy, a więc zarówno w aktach sądowych, jak i administracyjnych, przy czym obszerność tych akt – wbrew stanowisku NSA prezentowanemu w uchwale II GPS 3/22 – nie może stanowić skutecznego kontrargumentu. Z żadnej normy prawnej nie wynika kryterium, które dyskwalifikowałoby zbyt obszerne akta administracyjne jako źródło niezbędnych informacji dla wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie; ewentualna obszerność akt stanowi jedynie praktyczny mankament, utrudniający ich szybką weryfikację, który nie może jednak stanowić przesłanki odstąpienia od tej weryfikacji. Innymi słowy: sąd, kończąc postępowanie – niezależnie czy orzeczeniem o charakterze merytorycznym, czy formalnym – powinien wziąć pod uwagę treść akt administracyjnych; nie może ich pominąć. Ewentualna obszerność tych akt nie może usprawiedliwiać zaniechania w tym zakresie, ponieważ ekonomika procesowa nie może unicestwiać prawa jednostki do sądu, które bez wątpienia jest dobrem istotniejszym, o większej wadze i doniosłości prawnej. Za uwzględnieniem numeru PESEL znajdującego się w aktach administracyjnych przemawia zatem nie tylko wykładnia teleologiczna, oparta na uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej postępowanie sądownoadministracyjne m.in. przez wprowadzenie wymogu formalnego wskazania PESEL-u w pierwszym piśmie w sprawie, lecz przede wszystkim obowiązek sądu uwzględnienia tej okoliczności, jako że znajduje się ona w aktach sprawy. Wobec treści art. 133 § 1 w zw. z art. 166 i art. 54 *in principio* p.p.s.a. za nieprawidłowy uznać należy pogląd, że poszukiwanie przez sąd numeru PESEL strony w aktach administracyjnych nie ma normatywnej podstawy. O ile rozważyć można niezasadność analizowania akt administracyjnych na etapie badania wstępnego skargi, o tyle w sytuacji, w której sąd – po bezskutecznym wezwaniu strony przez przewodniczącego do uzupełnienia stwierdzonego braku formalnego – stanął przed wyborem zastosowania albo niezastosowania rygoru odrzucenia skargi określonego w wezwaniu, wówczas

<sup>39</sup> *Prawo o postępowaniu...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 759, Nb 4 oraz powołane tam wyroki NSA: z 22 lutego 2022 r., III OSK 786/21; z 18 stycznia 2017 r., II GSK 4670/16; z 22 stycznia 2014 r., II GSK 1828/12; z 9 września 2005 r., FSK 1925/04 i wyrok WSA w Olsztynie z 10 stycznia 2013 r., I SA/Ol 646/12.

ma obowiązek zaznajomić się z całością akt sprawy, ponieważ nie bada już skargi na etapie wstępnym, lecz w istocie przechodzi do wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, tj. odrzucenia skargi. Względy ekonomiki procesowej nakazywałyby zatem badanie akt sprawy, a więc również akt administracyjnych, już na etapie wstępnym.

Krytycznie należy odnieść się do odwołania się przez NSA do uchwały I OPS 13/13. Z jej treści bowiem wynika, że niedołączenie przez stronę wymaganej liczby odpisów skargi i jej załączników stanowi brak formalny, o którym mowa w art. 49 § 1 i art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a., uniemożliwiający nadanie skardze biegu, który nie może być usunięty przez sporządzenie odpisów skargi przez sąd. Problem rozstrzygnięty uchwałą I OPS 13/13 ma inny charakter niż kwestia niepodania przez stronę numeru PESEL w pierwszym piśmie w sprawie, w sytuacji gdy numer PESEL znajduje się w aktach administracyjnych. W uchwale I OPS 13/13 wykluczono możliwość uzupełnienia tego braku przez sąd przez sporządzenie odpisów skargi za stronę. Wykluczono zatem możliwość wykonania przez sąd określonej aktywności, polegającej na sporządzeniu kserokopii skargi i ewentualnym ich poświadczeniu za zgodność z oryginałem, a więc wypreparowania tych odpisów przez sąd. Znajdujący się w aktach sądowych numer PESEL wymaga natomiast jedynie jego odnalezienia i odczytania. Nie wymaga zatem akcji ze strony sądu, jak w przypadku sporządzenia odpisów skargi, wymaga jedynie odczytania z treści akt administracyjnych. O ile więc w obu przypadkach rozpatrywany był problem wezwania do uzupełnienia braku formalnego pisma, o tyle stosowanie analogii nie jest uzasadnione.

Orzecznictwo sądów administracyjnych odnośnie do braku formalnego skargi polegającego na niezłożeniu odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego, z którego wynika umocowanie osób udzielających pełnomocnictwa do reprezentowania podmiotu podlegającego wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego, lub które działają w imieniu takiego podmiotu, nie jest wiążące dla kwestii oceny braku formalnego polegającego na niepodaniu w pierwszym piśmie w sprawie numeru PESEL. Zwrócić należy uwagę, że o ile ze strony internetowej KRS możliwe jest pobranie brakujących odpisów, o tyle dane te nie znajdują się w aktach sprawy – w odróżnieniu od numeru PESEL znajdującego się w aktach administracyjnych. Ta różnica powoduje, że sąd nie ma obowiązku pobrania wydruku komputerowego aktualnych informacji o podmiotach wpisanych do rejestru przedsiębiorców KRS, ponieważ owa baza danych nie jest częścią składową akt sprawy, w przeciwieństwie do akt administracyjnych, których treść sąd powinien uwzględnić. W odniesieniu do poglądów judykatury co do brakujących odpisów z KRS postępująca cyfryzacja postępowań sądowych oraz powtarzane postulaty projektodawców regulacji prawnych nakazywałyby rozważenie, czy rzeczywiście, mając do dyspozycji narzędzie elektroniczne, sąd nie powinien zostać zobowiązany do pozyskiwania danych możliwych do pozyskania za pomocą tego narzędzia we własnym zakresie, w sytuacji gdy strona nie załączy stosownych odpisów. Za rozwiązaniem takim przemawia ekonomika procesowa i możliwość postawienia kolejnego kroku na drodze do bardziej zaawansowanej digitalizacji postępowań. Niemniej, przyjmując dominującą

obecnie linię orzeczniczą sądów administracyjnych w tej kwestii, nie ma ona wymiernego znaczenia dla oceny zasadności zweryfikowania numeru PESEL strony w aktach administracyjnych.

Częściowo krytycznie należy ocenić wyrażony przez NSA w uchwale II GPS 3/22 pogląd, że wymóg wskazania numeru PESEL w skardze do sądu administracyjnego nie stanowi nadmiernego formalizmu i nie zamyka stronie drogi sądowej do dochodzenia naruszonych praw i wolności jednostki. O ile należy się zgodzić z NSA, że „uporządkowana procedura gwarantuje uczestnikom postępowania pewność prawa i jego przewidywalność”, a „[p]rzepisy formalne zapewniają bezpieczeństwo prawne i przejrzystość postępowania”, o tyle w kwestii braku formalnego z art. 46 § 2 pkt 1 lit. b/ p.p.s.a. trudno ocenić obowiązujące regulacje prawne jako uporządkowane i przejrzyste, na co wskazuje istniejący spór w orzecznictwie sądów administracyjnych, a także rozdźwięk pomiędzy dominującą częścią orzecznictwa tych sądów a dominującą praktyką orzeczniczą w sądach powszechnych. Konstatacja NSA w tym aspekcie w kontekście omawianego braku formalnego pism procesowych może być odczytywana jedynie jako godny poparcia postulat *de lege ferenda*. Odnośnie do nadmiernego formalizmu w „brakowaniu” pism w postępowaniu sądowym należy zwrócić uwagę na dorobek orzecznicy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w świetle którego sądy, stosując przepisy proceduralne, muszą „uniknąć zarówno nadmiaru formalizmu, który mógłby podważyć rzetelność postępowania, jak i nadmiernej elastyczności, która prowadziłaby do zniesienia wymogów proceduralnych ustanowionych przez prawo”<sup>40</sup>. W przypadku braku uzasadnionych wątpliwości co do tożsamości skarżącego lub nieprzeprowadzenia stosownej analizy przez sąd w tym kierunku niewskazanie numeru PESEL przez wnoszącego skargę kasacyjną nie uniemożliwia nadania sprawie dalszego biegu, nie sprzeniewierza się celowi nowelizacji z dnia 12 kwietnia 2019 r., a w rezultacie nie może stanowić podstawy do odrzucenia skargi z tej przyczyny. Nie tracąc z pola widzenia konstytucyjnego prawa do sądu, które – w powiązaniu z nakazem wykładni prokonstytucyjnej – prowadzi do odrzucenia wyników wykładni zbyt rygorystycznej, zamykającej stronie drogę do rozpoznania jej sprawy przez sąd przez nadmierny formalizm<sup>41</sup>, nie można podzielić konstatacji NSA wyrażonej w uzasadnieniu omawianej uchwały.

Uchwały abstrakcyjne, a taką jest uchwała II GPS 3/22, cechuje pośrednia moc wiążąca w stosunku do sądów administracyjnych<sup>42</sup>. Pośrednia moc wiążąca uchwał abstrakcyjnych powinna być rozumiana jako sytuacja, w której stanowisko zajęte przez NSA w treści uchwały wiąże wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych do chwili, w której nie nastąpi zmiana tego stanowiska<sup>43</sup>. Ogólna

<sup>40</sup> Wyrok ETPC z 11 października 2018 r. w sprawie *Parol przeciwko Polsce*, skarga nr 65379/13, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>41</sup> Wyrok NSA z 10 stycznia 2013 r., II OSK 1656/11, LEX nr 1323655; postanowienie NSA z 25 maja 2023 r., I OZ 184/23.

<sup>42</sup> Wyroki NSA: z 23 września 2010 r. II FSK 1141/09; z 7 marca 2013 r., I FSK 272/12.

<sup>43</sup> A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego podjęte w latach 2010–2011*, ZNSA 2012, nr 5, s. 9–31; A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 224.

moc wiążąca uchwały oznacza zatem w istocie to, że wiąże ona sądy administracyjne we wszystkich sprawach, w których miałyby być stosowany interpretowany w uchwale przepis. Artykuł 269 § 1 p.p.s.a. nie pozwala żadnemu składowi sądu administracyjnego rozstrzygnąć sprawy w sposób sprzeczny ze stanowiskiem zawartym w uchwale i przyjmować wykładni prawa odmiennej od tej, która została przyjęta przez skład poszerzony NSA<sup>44</sup>. Sformułowanie „stanowisko zajęte w uchwale” występujące w art. 269 § 1 p.p.s.a. należy rozumieć ściśle, obejmując nim wykładnię zawartą w sentencji uchwały, oczywiście tylko w granicach uzasadnionych treścią wniosku lub postanowienia. Wykładnia podana w sentencji uchwały, jednak wykraczająca poza te granice, jak również te poglądy prawne wyrażone w uzasadnieniu uchwały, które nie mają bezpośredniego związku z „zajętym stanowiskiem”, są pozbawione mocy wiążącej<sup>45</sup>.

Mając na względzie rozważania dotyczące mocy wiążącej uchwał abstrakcyjnych podjętych przez NSA w składzie poszerzonym, wskazać trzeba, że – co do zasady – moc wiążącą pośrednio dla sądów administracyjnych ma sentencja uchwały, nie zaś jej uzasadnienie. Z sentencji uchwały II GPS 3/22 wynika natomiast, że niezachowanie określonego w art. 46 § 2 pkt 1 lit. b/ p.p.s.a. wymogu podania w skardze, będącej pierwszym pismem w sprawie, numeru PESEL, jest brakiem formalnym, który powinien być uzupełniony w trybie art. 49 § 1 w zw. z art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a., bez względu na to, czy ten numer znajduje się w aktach administracyjnych, którymi dysponuje sąd. Sentencja uchwały wprost odpowiada zagadnieniu prawnemu sformułowanemu przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. W konsekwencji uchwała ma moc wiążącą dla sądów administracyjnych w zakresie, w jakim zobowiązuje do wezwania strony przez przewodniczącego do uzupełnienia braku formalnego z art. 46 § 2 pkt 1 lit. b/ p.p.s.a., nie przesądza natomiast, że w przypadku nieuzupełnienia tego braku obligatoryjne jest zastosowanie określonego rygору, a więc że skargę należy odrzucić. Powinność strony w zakresie zachowania warunków formalnych pism procesowych powinna być więc „brakowana”, niemniej nieuzupełnienie braku na wezwanie przewodniczącego nie oznacza dla strony zaistnienia negatywnego skutku procesowego w postaci pozostawienia pisma bez rozpoznania lub odrzucenia skargi. Sądy administracyjne w dalszym ciągu uprawnione są do swobodnej oceny przesłanek warunkujących ewentualne odrzucenie skargi wskutek niezachowania przez stronę – wbrew wezwaniu – wymogów formalnych, które uniemożliwiają nadanie pismu dalszego biegu.

W tej sytuacji należy podzielić zdanie odrębne sędziego NSA Artura Mudreckiego do uchwały II GPS 3/22, w którym wskazał on, że wykładnia przepisów przyjęta w tej uchwale „może być uznana jako wyraz nadmiernego formalizmu i naruszać zasadę proporcjonalności” z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, „a w konsekwencji naruszać prawo do sądu”<sup>46</sup>. „Wprowadzona regulacja dotycząca żądania od strony numeru PESEL wydaje się mało logiczna, skoro w aktach sprawy, w tym aktach

<sup>44</sup> *Prawo o postępowaniu...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 1362, Nb 1 i powołane tam orzecznictwo.

<sup>45</sup> Tamże, s. 1363, Nb 2 i powołane tam orzecznictwo.

<sup>46</sup> Zdanie odrębne sędziego NSA Artura Mudreckiego do uchwały NSA II GPS 3/22.

administracyjnych, znajduje się już PESEL strony. (...) Zatem wzywianie o uzupełnienie braku skargi, w sytuacji gdy nie występuje ten brak, bo [numer PESEL] znajduje się w aktach administracyjnych, nie spełnia celu tej regulacji<sup>47</sup>. Sędzia zwrócił także uwagę, że „nie jest to niezbędne do ochrony interesu publicznego, znacznie wydłuża postępowanie i generuje koszty, skoro brak formalny w postaci numeru PESEL znajduje [się] w aktach sprawy”. Dodał, że „Efekty wprowadzonej regulacji nie pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. W konsekwencji nieuzupełnienie skargi o numer PESEL, mimo że informacje o numerze PESEL strony znajdują się w aktach (...) administracyjnych, które są integralną częścią akt [sprawy], (...) może prowadzić do odrzucenia skargi (...), [a] [t]ym samym naruszać prawo do sądu określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, w art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (...) i w art. 47 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (...). W związku z tym powinno się przyjąć, że nie ma potrzeby wzywania strony o uzupełnienie braku skargi w postaci numeru PESEL, gdy znajduje się on w aktach administracyjnych sprawy<sup>48</sup>”.

Reasumując: brak formalny skargi do sądu administracyjnego, będącej pierwszym pismem w sprawie, polegający na niepodaniu numeru PESEL wbrew treści art. 46 § 2 pkt 1 lit. b/ w zw. z art. 57 § 1 *in principio* p.p.s.a., zasadniczo nie jest brakiem uniemożliwiającym nadanie skardze dalszego biegu. W większości przypadków sąd nie ma uzasadnionej wątpliwości co do tożsamości strony, a właśnie potwierdzeniu tożsamości ma służyć podanie numeru PESEL w skardze, jako że jest to identyfikator osoby fizycznej, którego charakter jest niepowtarzalny – w przeciwieństwie do innych danych osobowych. W sytuacji, w której wątpliwość taka zachodzi, uznać należy, że niewskazanie numeru PESEL w skardze, o ile nie znajduje się on już w aktach sprawy, jest brakiem, który może być zakwalifikowany jako uniemożliwiający nadanie skardze dalszego biegu, i wówczas powinien podlegać procedurze naprawczej określonej w art. 49 § 1 p.p.s.a. oraz rygorowi z art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Tego rodzaju sytuacje należą jednak do wyjątków. Biorąc pod uwagę treść uchwały II GPS 3/22, należy stwierdzić, że w sytuacji, w której numer PESEL strony wnoszącej skargę do sądu administracyjnego znajduje się w aktach administracyjnych, lecz nie zostanie on podany w skardze, przewodniczący ma obowiązek wezwać do uzupełnienia braku skargi w tym zakresie, co nie oznacza, że w razie jego nieuzupełnienia w określonym terminie sąd jest zobligowany do zastosowania rygoru wskazanego stronie w postaci odrzucenia skargi. Jeżeli skarga nie zawiera numeru PESEL ani nie znajduje się on w aktach administracyjnych, do swobodnego uznania przewodniczącego pozostaje, czy wezwie on stronę do uzupełnienia braku skargi z art. 46 § 2 pkt 1 lit. b/ w zw. z art. 57 § 1 *in principio* p.p.s.a., ponieważ takiej sytuacji uchwała II GPS 3/22 nie dotyczy.

Zaznaczyć trzeba, że wprowadzenie omawianego wymogu formalnego było związane z elektronizacją postępowania sądowego i potrzeba dysponowania przez sąd numerem PESEL jest uzasadniana – oprócz kwestii identyfikacji strony – tym,

<sup>47</sup> Tamże.

<sup>48</sup> Tamże.

że numer ten jest niezbędny do dokonywania doręczeń za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Niemniej, istotne w tym aspekcie jest to, że wybór co do sposobu dokonywania doręczeń w toku postępowania, jak i po jego prawomocnym zakończeniu, należy do strony. Jeżeli strona zdecydowała, aby doręczać jej pisma i odpisy orzeczeń w formie tradycyjnej, nie ma przesłanek, aby żądać od niej numeru PESEL, jeżeli nie ma wątpliwości co do jej tożsamości. Elektroniczacja postępowania sądowego w założeniu miała służyć uproszczeniu i usprawnieniu tego postępowania, a nie generowaniu kolejnych wymogów formalnych, często zbędnych, które niejednokrotnie naruszają prawo jednostki do sądu. W obecnych realiach sądy oraz społeczeństwo nie są przystosowane do pełnej cyfryzacji postępowania sądowego. Automatyzm dominujący w orzecznictwie sądów administracyjnych odnośnie do odrzucania skarg wskutek omawianego nieuzupełnienia braku formalnego na wezwanie przewodniczącego ocenić należy negatywnie, ponieważ nie na tym w istocie polega komputeryzacja wymiaru sprawiedliwości. W sprawach sądowych orzeka sąd, w którego składzie zasiadają sędziowie, którym przypisana jest dyskrecjonalna władza. W ramach tej dyskrecjonalnej władzy sędziowskiej powinni oni wnikliwie przeanalizować każdą sprawę indywidualnie, nie ulegając tendencji do szablonowego odrzucania skarg z uwagi na zidentyfikowany brak wskazania numeru PESEL w jej treści, którego nie uzupełniono w terminie. Takie podejście nie sprzeniewierza się konstytucyjnej zasadzie równości jednostek wobec prawa, lecz stanowi wyraz pogłębionej analizy każdego przypadku.

Przy wstępnej ocenie skargi pod kątem ewentualnych braków formalnych i ich charakteru należy mieć także na uwadze względy materialnoprawne, a więc przedmiot sprawy. Zamknięcie stronie drogi do sądu z powodu niewskazania numeru PESEL w skardze, w sytuacji gdy nie ma wątpliwości co do jej tożsamości i jeżeli nie zdecydowała się ona na dokonywanie jej doręczeń za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a szczególnie gdy jej numer PESEL znajduje się w aktach administracyjnych będących częścią składową akt sprawy, może być oceniane – również społecznie – jako czynność niegodziwa. Dotyczy to w szczególności osób, których sprawy odnoszą się do wyjątkowo wrażliwej materii życiowej, jak chociażby sprawy o świadczenia pielęgnacyjne, od których rozstrzygnięcia niejednokrotnie zależy egzystencja osób wnoszących skargę i ich niepełnosprawnych podopiecznych. Częstokroć osoby te same odznaczają się niepełnosprawnością, która uniemożliwia im w pełni sprawne działanie w toku postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych. Odrzucenie skargi w ich przypadku z uwagi na niepodanie numeru PESEL ma wymierny negatywny względem nich skutek – uniemożliwia im uzyskanie kontroli działalności administracji publicznej, która jest główną funkcją i celem sądów administracyjnych (art. 3 § 1 p.p.s.a.) w niebagatelnych dla nich z punktu widzenia ich bytu sprawach. Skutek ten wydaje się niewspółmierny w stosunku do uchybienia. Odesłanie w tego typu przypadkach do instytucji prawa pomocy (art. 243 i nast. p.p.s.a.) nie stanowi wystarczającego rozwiązania, w sytuacji gdy prawo pomocy może być przyznane stronie jedynie na jej wniosek. Zarówno w przypadku, kiedy wymóg skargi z art. 46 § 2 pkt 1 lit. b/ w zw. z art. 57 § 1 *in principio* p.p.s.a. obarczony jest brakiem formalnym uniemożliwiającym nadanie sprawie dalszego biegu, jak i gdy nadania tego biegu nie



uniemożliwia, możliwe jest sanowanie sytuacji prawnej strony czy to zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 49 § 1 p.p.s.a., czy to – w razie odrzucenia skargi – na etapie postępowania międzyinstancyjnego lub zażaleniowego. Odstąpienie od takiej możliwości stałoby w sprzeczności z przepisami samego Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak też z konstytucyjnymi gwarancjami w zakresie prawa do sądu. Podkreślić bowiem należy, że głównym zadaniem sądów jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, i o ile reguły postępowania sądowego określa ustawa, którym to regułem należy się podporządkować, o tyle nie mogą one godzić przez swoją naturę lub nadmierny formalizm w konstytucyjne prawo jednostki do sądu i zasadę proporcjonalności ograniczenia w stosunku do rangi chronionego nim interesu publicznego. Warto dodać, że dominująca obecnie linia orzecznicza sądów administracyjnych całkowicie abstrahuje od dorobku orzeczniczego sądów powszechnych, powstałego na kanwie analogicznej instytucji, która została wprowadzona do postępowania cywilnego wcześniej niż regulacje obowiązujące w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wspomniany rozdźwięk w orzecznictwie, pomimo niekwestionowanej niezależności orzeczniczej i organizacyjnej sądownictwa administracyjnego od Sądu Najwyższego i sądownictwa powszechnego, prowadzi do powstania niespójności systemu prawa w odniesieniu do tożsamyh lub zbliżonych instytucji, czego następstwem może być dezorientacja jednostki szukającej w sądach ochrony swych praw. To zróżnicowanie sytuacji prawnej obywatela w zależności od procedury sądowej, jeżeli dotyczy ono analogicznych instytucji prawnych, przy pełnym poszanowaniu odrębności i specyfiki postępowania sądownoadministracyjnego, ocenić należy negatywnie.

W rezultacie skonstatować należy, że niepodanie numeru PESEL przez stronę w treści skargi do sądu administracyjnego, poza odosobnionymi przypadkami, w których występuje uzasadniona wątpliwość co do tożsamości skarżącego, nie stanowi wystarczającej podstawy do odrzucenia skargi na gruncie art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Jak wynika z art. 49 § 1 p.p.s.a., przewodniczący zrywa do uzupełnienia braku formalnego skargi jedynie wówczas, gdy pismo strony nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych. Przytoczona regulacja stanowi jedną z gwarancji prawa do sądu, gdyż przesądza ona, że tylko braki formalne skargi uniemożliwiające prowadzenie przez sąd postępowania (nie zaś inne braki formalne) mogą stanowić podstawę jej odrzucenia w przypadku ich nieuzupełnienia w terminie. Możliwość dokonania przez przewodniczącego i sąd swobodnej oceny co do braku formalnego skargi w postaci niewskazania w jej treści numeru PESEL i skutków procesowych tego braku powinna pozostawać otwarta w każdej konkretnej i indywidualnej sprawie.

## Bibliografia załącznikowa

- Gołędzinowski F., *Brak numeru PESEL w skardze jako przeszkoda formalna w nadaniu biegu sprawie. Glosa do postanowienia NSA z 27 listopada 2019 r., I GZ 366/19*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021, z. 4
- Gołaczyński J., komentarz do art. 126 k.p.c., w: *Informatyzacja postępowania cywilnego. Komentarz*, red. J. Gołaczyński, D. Szostek, Warszawa 2016

- Jędrzejewska M., Weitz K., komentarz do art. 126 k.p.c., w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, *Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, Warszawa 2016
- Kabat A., *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego podjęte w latach 2010–2011*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 5
- Knysiak-Sudyka H., komentarz do art. 49, w: T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, wyd. 6, LEX/el. 2016
- Kurzawa A., *Numer PESEL a wymóg formalny skargi – uwagi na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 1
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023
- Skoczyła A., *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004

## Summary

of the article: **Failure to provide the Persolan ID number in the Universal Electronic System for Registration of the Population in a complaint to an administrative court as a formal defect in the complaint and its effects in the light of the constitutional right to court and constitutional values**

The article analyses the legal proceedings on the failure by the complaining party to provide the Personal ID number in the Universal Electronic System for Registration of the Population in the content of the complaints, contrary to the obligation in this respect, the proceedings of the summons to supplement this formal deficiency of the complaint and the consequences of its failure as a result of the settlement of the individual's constitutional right to court and constitutional values. The focus was on detecting a formal defect, its assessment in the detection of various cases, examining the purposefulness and legitimacy of the request to find it, as well as the impact of this defect on the introduction of page removal.

**Keywords:** Personal ID number, formal deficiency of the complaint, constitutional values



**Sędzia NSA w stanie spoczynku Antoni Włodzimierz Ryms  
(1945–2025)**

## Pożegnanie<sup>1</sup>

Wielce Szanowni Najbliżsi śp. Pana Prezesa Włodzimierza Rymsa,  
Panie i Panowie Prezesi, Sędziowie, Pracownicy Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych,

Wielce Szanowni Państwo,

z ogromnym żalem i bólem oraz z poczuciem nieodżałowanej straty żegnamy Pana Prezesa Antoniego Włodzimierza Rymsa – jednego z najwybitniejszych polskich prawników, sędziego z ponad 45-letnim dorobkiem orzeczniczym, z którego przeszło 30 lat poświęcił pracy w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Żegnamy sędziego, który przez ponad 20 lat był wiceprezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego i Prezesem Izby Ogólnoadministracyjnej tego sądu.

Pan Prezes Włodzimierz Ryms urodził się 5 lipca 1945 r. w Ciechanowie. W 1968 r. ukończył studia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Pracę na rzecz wymiaru sprawiedliwości rozpoczął w sądach Warmii i Mazur. Przebył typową sędziowską drogę zawodową – od aplikacji sądowej, przez asesurę, aż po urząd sędziowski, który pełnił najpierw w sądach powszechnych, a następnie w Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

W 1972 r. został powołany na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w Iławie, a w 1977 r. objął stanowisko sędziego Sądu Wojewódzkiego w Płocku.

Od 1981 r. związał swoje losy z Warszawą. Wówczas został delegowany do pracy w Ministerstwie Sprawiedliwości. Od 1989 r. był dyrektorem Departamentu Prawnego tego ministerstwa.

---

<sup>1</sup> Pożegnanie wygłoszone przez Prezesa NSA Jacka Chlebnego podczas ceremonii pogrzebowej 6 października 2025 r.

W 1985 r. został sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego. W Naczelnym Sądzie Administracyjnym orzekał aż do przejścia w stan spoczynku z dniem 5 lipca 2017 r.

W latach 2003–2014 był członkiem Państwowej Komisji Wyborczej.

Pan Prezes Włodzimierz Ryms był człowiekiem całkowicie oddanym służbie publicznej. Był współautorem reformy sądownictwa administracyjnego, w wyniku której powstało w pełni niezależne dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne. Zajmował wybitną pozycję w środowisku prawniczym. Jego rozległa wiedza prawnicza, przede wszystkim w dziedzinie prawa administracyjnego i cywilnego, jak również najwyższe kompetencje sprawiały, że dla sędziów sądów administracyjnych był niekwestionowanym autorytetem. Niejednokrotnie słowa Prezesa Włodzimierza Rymsa, podsumowujące dyskusję podczas narady Izby Ogólnoadministracyjnej, nie tylko w sposób najtrafniejszy oddawały istotę problemu, lecz także były dla nas, sędziów orzekających w tej Izbie, drogowskazem przy wykładni prawa – takiej wykładni, która pozwala nie błędzić i znaleźć drogę do sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy.

Udział sędziego Włodzimierza Rymsa w składach poszerzonych był zawsze gwarancją pogłębionej analizy i najwyższego poziomu merytorycznego rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych w podejmowanej przez NSA uchwałę.

W uzasadnieniach orzeczeń sporządzanych w indywidualnych sprawach, w których sprawozdawcą był sędzia Włodzimierz Ryms, widzieliśmy nieodmiennie troskę o człowieka – troskę o ochronę jego praw w sporze z administracją.

Wykładnia prawa zawarta w uzasadnieniach orzeczeń i uchwał sporządzanych przez sędziego sprawozdawcę Włodzimierza Rymsa przyczyniła się do rozwoju orzecznictwa sądów administracyjnych oraz polskiej myśli prawniczej. Jest ona do dzisiaj przedmiotem analizy doktryny prawa administracyjnego i służy kolejnym pokoleniom sędziów sądów administracyjnych.

Pan Prezes Włodzimierz Ryms został odznaczony m.in. Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski oraz – tak ważnym dla środowiska sędziów sądów administracyjnych – Honorowym Łańcuchem Sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jest to wyjątkowe odznaczenie honorujące wybitne osiągnięcia w wymiarze sprawiedliwości oraz wierną, wieloletnią służbę na rzecz wartości i tradycji sądownictwa administracyjnego. Przyznanie tego odznaczenia było wyrazem wielkiego uznania i głębokiego szacunku sędziów NSA dla sędziego Włodzimierza Rymsa. Świadczy też dobitnie o niekwestionowanej i zasłużonej pozycji odznaczonego w środowisku sędziowskim. Łańcuch ten przyznaje bowiem Prezes NSA po zasięgnięciu opinii Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego – a zatem decydują o tym sami sędziowie.

Wspominamy ze wzruszeniem pasję, z jaką oddawał się pracy. Praca była dla niego służbą. Służbą dla Polski.

Pan Prezes Włodzimierz Ryms odszedł 26 września 2025 r. Pozostawił nas pogrążonych w smutku, z refleksją o nieuchronnym przemijaniu, ale także o wartościach, którymi żył i które nam pozostawił po sobie.

Prezes i sędzia – śp. Włodzimierz Ryms – pozostanie w naszej pamięci jako wspaniały przyjaciel, życzliwy kolega i przełożony.

Odszedł niekwestionowany autorytet, wybitny sędzia, znakomity Prezes, człowiek wielkiej kultury, a przy tym skromny, wrażliwy, bezpośredni, znajdujący zawsze czas dla każdego sędziego i pracownika. Takiego będziemy Go pamiętać.

Naszej Drogiej Koleżance – Żonie Zmarłego oraz Rodzinie i Przyjaciołom składam w imieniu sędziów i pracowników Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także wojewódzkich sądów administracyjnych oraz własnym wyrazy głębokiego współczucia.

Włódku, spoczywaj w pokoju.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego  
*Jacek Chlebny*



# ORZECZNICTWO

---

## I. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii – Artykuły 20 i 21 TFUE – Artykuły 7 i 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Obywatele Unii tej samej płci, którzy zawarli związek małżeński w trakcie korzystania z tego prawa – Obowiązek uznania małżeństwa przez państwo członkowskie pochodzenia i transkrypcji aktu małżeństwa do rejestru stanu cywilnego – Uregulowania krajowe niezezwalające na takie uznanie i taką transkrypcję ze względu na to, że małżeństwo osób tej samej płci nie jest dozwolone

Wyrok TS (Wielka Izba) z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie C-713/23 *Jakub Cupriak-Trojan, Mateusz Trojan przeciwko Wojewodzie Mazowieckiemu*, ECLI:EU:C:2025:917

### I. Wstęp

Komentowany wyrok dotyczy tego, czy państwo członkowskie Unii Europejskiej, takie jak Polska, którego system prawny nie przewiduje uznawania związków małżeńskich osób tej samej płci, obywateli Unii Europejskiej, ani nie zezwala na transkrypcję aktu małżeństwa do rejestru stanu cywilnego, jest obowiązane na mocy prawa Unii Europejskiej do uznania takiego związku małżeńskiego i transkrypcji aktu małżeństwa do rejestru stanu cywilnego.

### II. Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

Jakub Cupriak-Trojan, mający podwójne obywatelstwo – polskie i niemieckie, i Mateusz Trojan, obywatel polski, zawarli związek małżeński w Berlinie. W dniu złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przebywali oni w Niemczech, ale zamierzali przenieść się do Polski i tam przebywać jako małżeństwo.

Jakub Cupriak-Trojan złożył do kierownika Urzędu Stanu Cywilnego m.st. Warszawy wnioski o transkrypcję do polskich ksiąg stanu cywilnego aktu małżeństwa zawartego w Niemczech. Organ pierwszej instancji odmówił transkrypcji z uzasadnieniem, że prawo polskie nie przewiduje małżeństw osób tej samej płci i że z uwagi

na to transkrypcja takiego aktu małżeństwa naruszyłaby podstawowe zasady porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Wojewoda Mazowiecki utrzymał w mocy zaskarżoną przez małżonków powyższą decyzję, a ponadto stwierdził sprzeczność pomiędzy formą niemieckiego wzoru aktu małżeństwa a jego polskim odpowiednikiem. Uznał on, że w przypadku transkrypcji aktu małżeństwa zawartego w Niemczech kierownik Urzędu Stanu Cywilnego m.st. Warszawy musiałyby wpisać imiona i nazwiska dwóch mężczyzn, przy czym dane jednego z nich w rubryce „kobieta”. Ponieważ jednak w Polsce małżeństwo mogą zawrzeć tylko kobieta i mężczyzna, niedopuszczalne jest wpisanie do akt stanu cywilnego danych dwóch mężczyzn jako małżonków, i to niezależnie od oznaczenia poszczególnych rubryk we wzorze aktu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 1 lipca 2020 r. oddalił skargę małżonków na decyzję Wojewody na tej podstawie, że transkrypcja aktu małżeństwa, takiego jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, naruszyłaby podstawowe zasady polskiego porządku prawnego w rozumieniu art. 107 pkt 3 ustawy o aktach stanu cywilnego. Sąd uznał również, że odmowa transkrypcji takiego aktu małżeństwa nie narusza ani art. 8 i 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w związku z art. 12 tej Konwencji, ani art. 21 ust. 1 TFUE. Spór w postępowaniu głównym dotyczy bowiem kwestii dotyczącej stanu cywilnego bez związku z prawem przemieszczania się i przebywania w państwie członkowskim.

W skardze kasacyjnej od tego wyroku do NSA małżonkowie zarzucili, że nieuznanie ich małżeństwa stanowi nieproporcjonalne ograniczenie ich swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich z powodu odmiennej oceny ich stanu cywilnego w Polsce i w Niemczech. Zniechęca ich to do korzystania z tej swobody przemieszczania się lub wręcz utrudnia im to korzystanie. W szczególności perspektywa życia w dwóch różnych stanach cywilnych, a mianowicie jako osoby pozostające w związku małżeńskim w Niemczech i jako osoby stanu wolnego w Polsce, i braku możliwości dalszego prowadzenia w Polsce takiego samego życia prywatnego i rodzinnego co w Niemczech mogłaby zniechęcić ich do przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Naczelny Sąd Administracyjny powziął wątpliwości co do wykładni art. 20 ust. 2 lit. a/ i art. 21 ust. 1 TFUE, odczytywanych w świetle art. 7 i art. 21 ust. 1 Karty.

Sąd wyjaśnił, że w Polsce transkrypcja zagranicznego dokumentu stanu cywilnego polega na wiernym i dosłownym przeniesieniu treści tego dokumentu do polskiego rejestru stanu cywilnego, zarówno pod względem językowym, jak i formalnym, bez jakiegokolwiek ingerencji w pisownię imion i nazwisk osób wskazanych we wspomnianym dokumencie. Jego treść przenosi się do rejestru stanu cywilnego w formie czynności materialno-technicznej, zamieszczając w akcie stanu cywilnego adnotację o transkrypcji. W wyniku transkrypcji powstaje polski akt stanu cywilnego, który „odrywa się” od aktu pierwotnego rejestrującego zdarzenie i którego dalsze losy w polskim porządku prawnym są niezależne od losów zagranicznego aktu. Zgodnie z art. 3 ustawy o aktach stanu cywilnego bezpośrednim skutkiem



prawnym transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego jest utworzenie polskiego aktu stanu cywilnego, który ma moc dowodową równą aktom stanu cywilnego utworzonym w Polsce.

Sąd odsyłający zauważa, że kwestie stanu cywilnego i wiążące się z nim regulacje dotyczące małżeństwa są materią należącą do kompetencji państw członkowskich. Sąd ten zastanawia się jednak, czy różnica między regulacjami mającymi zastosowanie w Niemczech i tymi mającymi zastosowanie w Polsce nie skutkuje naruszeniem przyznanej każdemu obywatelowi Unii swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.

Sąd odsyłający podkreśla, że państwa członkowskie dysponują zakresem uznania w odniesieniu do wprowadzania lub niewprowadzenia małżeństwa dla osób tej samej płci do swoich porządków prawnych. Jednakże zgodnie z orzecznictwem Trybunału państwa członkowskie są zobowiązane do wykonywania swoich kompetencji zgodnie z prawem Unii, a w szczególności z prawem do swobodnego przemieszczania się i pobytu.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału wynikającym z wyroków z 5 czerwca 2018 r. *Coman i in.* (C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385) i z 14 grudnia 2021 r. *Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”* (C-490/20, ECLI:EU:C:2021:1008) prawo Unii przyznaje obywatelom państw członkowskich także prawo do prowadzenia przez nich zwykłego życia rodzinnego tak w przyjmującym państwie członkowskim, jak i w państwie członkowskim, którego przynależność państwową posiadają, w przypadku powrotu do tego ostatniego państwa, z którym to prawem wiąże się obecność członków rodziny. W konsekwencji sąd odsyłający zastanawia się w szczególności nad tym, czy nie następuje ograniczenie prawa małżonków, których dotyczy postępowanie główne, do prowadzenia życia rodzinnego w państwie członkowskim, którego obywatelstwo posiadają, w niniejszym przypadku w Polsce, jako pary małżeńskiej oraz do korzystania ze związanych z tym praw.

W tym względzie sąd odsyłający zauważa, że zgodnie z orzecznictwem krajowym prawo Unii nie przewiduje bezwzględnego obowiązku przeniesienia do krajowego rejestru stanu cywilnego aktów stanu cywilnego sporządzonych w innych państwach członkowskich, w tym małżeństwa, oraz że odmowa przeniesienia zagranicznego dokumentu stanu cywilnego może być uzasadniona zastosowaniem art. 107 pkt 3 ustawy o aktach stanu cywilnego. Sądy krajowe orzekały również, że wprowadzenie do polskiego porządku prawnego małżeństwa osób tej samej płci w drodze transkrypcji do rejestru stanu cywilnego może rodzić pytania o możliwość upodobnienia takiego związku do małżeństwa przewidzianego w polskim prawie cywilnym. Sąd odsyłający zauważa jednak, że sądy krajowe nie przeprowadziły jeszcze w tej dziedzinie pogłębionej analizy wymienionych kwestii w kontekście swobody przemieszczania się i pobytu przy uwzględnieniu praw podstawowych ustanowionych w art. 7 i art. 21 ust. 1 Karty.

W tym względzie sąd odsyłający powołuje się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące prawnego uznania związków osób tej samej płci, w szczególności w kontekście prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, ustanowionego w art. 8 EKPC.

Sąd odsyłający rozważa dwie możliwości rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, przy czym skłania się ku pierwszej z nich. Z jednej strony uważa on, iż usprawiedliwiony może być taki sposób wykładni art. 20 ust. 2 lit. a/ i art. 21 ust. 1 TFUE, że odmowa transkrypcji, taka jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, stanowi naruszenie przez dane państwo członkowskie prawa obywateli Unii do prowadzenia życia rodzinnego jako osób pozostających w związku małżeńskim, których akt małżeństwa jest wpisany do rejestru stanu cywilnego innego państwa członkowskiego, i jednocześnie jest oznaką dyskryminacji ze względu na płeć i orientację seksualną. Wynikałoby z tego, że odmowa ta uniemożliwia tym osobom korzystanie w pełni z ich prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w tym państwie członkowskim.

Z drugiej strony te dwa postanowienia Traktatu można interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie odmowie dokonania transkrypcji, takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w zakresie, w jakim odmowa ta nie pozbawia obywateli Unii ich prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania w państwie członkowskim, które odmówiło takiej transkrypcji. W niniejszym przypadku zagraniczny dokument urzędowy stanu cywilnego wydany w innym państwie członkowskim, w tym dokument stwierdzający zawarcie małżeństwa, ma moc dowodową na równi z dokumentami urzędowymi wydanymi przez organy polskie. Poza koniecznością tłumaczenia dokumentu na język krajowy brak jest dalszych ograniczeń w posługiwaniu się takim dokumentem urzędowym sporządzonym w innym państwie członkowskim.

Sąd odsyłający przychylił się do pierwszego z tych stanowisk i wskazuje w szczególności, że przepisy art. 20 ust. 2 lit. a/ i art. 21 ust. 1 TFUE – uwzględniając prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz zakaz dyskryminacji ze względu na płeć oraz mając na uwadze definicję „członka rodziny” – powinny być interpretowane w ten sposób, że stoją na przeszkodzie temu, by władze państwa członkowskiego, którego przynależność państwową posiada obywatel Unii, który zawarł małżeństwo z innym obywatelem Unii (osobą tej samej płci) w jednym z państw członkowskich zgodnie z ustawodawstwem tego państwa, mogły odmówić uznania i przeniesienia w drodze transkrypcji do krajowego rejestru stanu cywilnego tego aktu małżeństwa, uniemożliwiając tym osobom przebywanie w tym państwie w stanie cywilnym wynikającym z zawartego przez nich związku z tej przyczyny, że prawo państwa przyjmującego nie przewiduje małżeństwa osób tej samej płci.

W tych okolicznościach Naczelny Sąd Administracyjny postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy przepisy art. 20 ust. 2 [lit. a/] i art. 21 ust. 1 TFUE odczytywane w związku z art. 7 i art. 21 ust. 1 [Karty] oraz art. 2 pkt 2 dyrektywy [2004/38] należy interpretować w ten sposób, że stoją na przeszkodzie temu, by właściwe organy państwa członkowskiego, którego przynależność państwową posiada obywatel Unii, który zawarł małżeństwo z innym obywatelem Unii (osobą tej samej płci) w jednym z państw członkowskich zgodnie z ustawodawstwem tego państwa, mogły odmówić uznania i przeniesienia w drodze transkrypcji do krajowego rejestru stanu

cywilnego tego aktu małżeństwa, uniemożliwiając tym osobom przebywanie w tym państwie w takim stanie cywilnym i pod tym samym nazwiskiem rodzowym, z tej przyczyny, że prawo państwa przyjmującego nie przewiduje małżeństwa osób tej samej płci[?]”.

### III. Opinia rzecznika generalnego Jeana Richarda de la Toura

Poprzez pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału o ustalenie, czy art. 20 i art. 21 ust. 1 TFUE w związku z art. 7 Karty należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom lub praktyce państwa członkowskiego, które nie zezwalają ani na uznanie małżeństwa obywatela Unii, zawartego zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim w ramach korzystania ze swobody przemieszczania się i pobytu, ani na transkrypcję aktu małżeństwa do rejestru stanu cywilnego na tej podstawie, że w pierwszym państwie członkowskim nie przewiduje się małżeństwa osób tej samej płci (pkt 24 opinii).

W obecnym stanie prawa Unii kwestie stanu cywilnego i wiążące się z nim normy dotyczące małżeństwa są materią należącą do kompetencji państw członkowskich i prawo Unii tej kompetencji nie narusza. Jednakże każde państwo członkowskie powinno wykonywać tę kompetencję zgodnie z prawem Unii, a w szczególności zgodnie z postanowieniami TFUE dotyczącymi swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich przyznanej każdemu obywatelowi Unii, uznając w tym celu stan cywilny ustalony w innym państwie członkowskim zgodnie z prawem tego państwa (pkt 27 opinii).

Na mocy tych zasad orzecznictwo Trybunału rozwinęło się na dwóch różnych poziomach, jeśli chodzi o konsekwencje, jakie należy wyciągnąć w dziedzinie stanu cywilnego, w zależności od tego, czy chodzi o tożsamość obywatela Unii, którą uzyskał on w państwie członkowskim niebędącym państwem członkowskim pochodzenia, czy o więzi, które mógł ustalić w tymże państwie (pkt 28 opinii).

Orzecznictwo Trybunału opiera się zasadniczo na stwierdzeniu, że „podobnie jak imię lub nazwisko, płeć definiuje tożsamość i status osobisty danej osoby” i że wobec tego odmowa uznania przez państwo członkowskie zmiany tych danych uzyskanej przez obywatela Unii w innym państwie członkowskim może spowodować dla tego obywatela poważne niedogodności na płaszczyźnie administracyjnej, zawodowej i prywatnej w rozumieniu tego orzecznictwa (pkt 31 opinii).

Zgodnie z tą linią orzecznictwa (...) brak jakiegokolwiek uznania w jednym państwie członkowskim związku małżeńskiego zawartego przez dwie osoby tej samej płci i zarejestrowanego w innym państwie członkowskim stanowi ograniczenie wykonywania prawa wynikającego z art. 21 ust. 1 TFUE. Ograniczenie to stanowi uzasadnienie ustanowionego przez Trybunał zawężenia kompetencji państw członkowskich w zakresie statusu osobistego, chociaż (...) chodzi o wykonywanie praw, które – w przeciwieństwie do spraw zakończonych wyrokami *Coman* i *Pancharevo* – nie zostały skonkretyzowane w dyrektywie 2004/38 (...). Obywatele Unii, tacy jak J. Cupriak-Trojan i M. Trojan, których sytuacja jest objęta

zakresem stosowania prawa Unii (...), powinni mieć możliwość swobodnego pobytu i przemieszczania się na terytorium państw członkowskich oraz podczas powrotu do państwa członkowskiego pochodzenia (...) jako osoby uznane za pozostające w związku małżeńskim (pkt 32 opinii).

W takiej bowiem sytuacji prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, gwarantowane w art. 7 Karty, także ma podstawowe znaczenie (pkt 33 opinii).

Zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty prawa zagwarantowane w jej art. 7 mają takie samo znaczenie i zakres jak prawa zagwarantowane w art. 8 EKPC (pkt 34 opinii).

Co się zaś tyczy orzecznictwa ETPC opartego na tym art. 8, poza orzecznictwem przypomnianym w wyroku *Coman* (...), należy zauważyć, że w wyroku z 12 grudnia 2023 r. w sprawie *Przybyszewska i in. przeciwko Polsce* (...) ETPC orzekł, biorąc pod uwagę w szczególności swoje orzecznictwo wyjaśnione i skonsolidowane w wyroku z 17 stycznia 2023 r. w sprawie *Fedotova i in. przeciwko Rosji* (...), że Rzeczpospolita Polska przekroczyła przysługujący jej margines oceny i nie wywiązała się z ciężącego na niej pozytywnego obowiązku zapewnienia skarżącym szczególnych ram prawnych gwarantujących uznanie i ochronę związków osób tej samej płci. ETPC stwierdził, że uchybienie to, które spowodowało, że skarżący nie byli w stanie uregulować podstawowych aspektów swojego życia, stanowi naruszenie ich prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (...). W uzasadnieniu tego orzeczenia ETPC przypomniał, że:

– kilkakrotnie potwierdził, iż art. 8 EKPC ma zastosowanie w aspekcie zarówno „życia prywatnego”, jak i „życia rodzinnego” w sprawach dotyczących podnoszonego braku prawnego uznania lub ochrony par osób tej samej płci (...);

– orzekł, iż niedostępność systemu prawnego w zakresie uznawania i ochrony par osób tej samej płci wpływa zarówno na tożsamość osobistą, jak i na tożsamość społeczną skarżących jako osób tej samej płci, pragnących, aby ich związki w charakterze par zostały zalegalizowane i były chronione przez prawo (...); oraz

– art. 8 EKPC nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia prawnego uznawania i prawnej ochrony par osób tej samej płci poprzez wprowadzenie „szczególnych ram prawnych” (pkt 35 opinii).

Wynika z tego, że w ramach Unii to do państw członkowskich należy – w razie gdy nie przewidują one w prawie krajowym instytucji małżeństwa osób tej samej płci, a nawet jej zakazują – ustanowienie odpowiednich procedur uznawania więzi ustanowionych w ten sposób w innym państwie członkowskim. Należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż tego rodzaju obowiązek uznania nie narusza tożsamości narodowej ani nie zagraża porządkowi publicznemu danego państwa członkowskiego (pkt 36 opinii).

Czy jednak obowiązek uznania małżeństwa na mocy prawa Unii powinien na tej samej podstawie, w szczególności na podstawie art. 21 TFUE, skutkować nałożeniem na państwo członkowskie pochodzenia obowiązku wpisania do rejestru stanu cywilnego aktu małżeństwa uzyskanego zgodnie z prawem przez jego obywatela lub jego obywateli w innym państwie członkowskim, w sytuacji gdy żaden przepis prawa krajowego na to nie zezwala – a nawet ustawodawstwo krajowe tego zabrania – w równoważnych okolicznościach? (...) (pkt 37 opinii).

Co się natomiast tyczy wykazania, że dana osoba pozostaje w związku małżeńskim, nie może ono wynikać w ramach czynności prowadzących do powstania praw z samego faktu noszenia wspólnego nazwiska, o ile tak jest. W konsekwencji, na jakich warunkach na mocy prawa Unii należałoby wymagać od państwa członkowskiego wpisania małżeństwa do rejestru stanu cywilnego tego państwa, mimo że w jego ustawodawstwie nie przewiduje się ani zawierania na jego terytorium małżeństw osób tej samej płci, ani ich rejestracji, jeżeli zostało ono zawarte w innym państwie członkowskim, niezależnie od tego, czy jedna z osób, które zawarły związek małżeński, jest obywatelem tego pierwszego państwa członkowskiego, czy też nie? (...) (pkt 40 opinii).

Wykazanie statusu „osoby pozostającej w związku małżeńskim” pozwala, by zainteresowanym obywatelom Unii, w szczególności w razie ich powrotu do państw członkowskich pochodzenia (...), została zapewniona skuteczność (*effet utile*) praw, które wywodzą oni z art. 21 ust. 1 TFUE. W związku z tym moim zdaniem najpierw należy określić ramy, w jakich powinno się oceniać obowiązek rejestracji w aktach stanu cywilnego (pkt 41 opinii).

Co się tyczy uprawnień wywodzonych z prawa Unii, a w szczególności z dyrektywy 2004/38 (...), należy podkreślić, że obywatel Unii nie musi wykazywać swojego statusu „osoby pozostającej w związku małżeńskim”, aby swobodnie przemieszczać się po terytorium państw członkowskich (...). Tylko dla prawa pobytu małżonka jako członka rodziny (...) mogłoby stanowić przeszkodę nieuznanie tego statusu (...). W tym zaś przypadku Trybunał uznał w wyroku *Coman*, że na państwo członkowskie pobytu nie można nałożyć żadnego obowiązku w odniesieniu do kwestii stanu cywilnego. Rozstrzygnięcie to, które dotyczyło małżonka będącego obywatelem państwa trzeciego, ma zastosowanie w przypadku pobytu obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim. W konsekwencji w tych ramach wybór trybu rejestracji zagranicznego aktu małżeństwa dla celów zezwolenia na pobyt należy do wyłącznej kompetencji państw członkowskich (pkt 42 opinii).

Co się tyczy prawa pozostających w związku małżeńskim osób tej samej płci do prowadzenia życia rodzinnego bez napotykania przeszkód administracyjnych (...), pragnę podkreślić, że zadane Trybunałowi pytanie dotyczy konkretnie korzystania przez obywateli krajowych z praw przewidzianych w ustawodawstwie krajowym. Jak to zostało potwierdzone na rozprawie, wniosek J. Cupriaka-Trojana i M. Trojana o transkrypcję ich aktu małżeństwa do polskich ksiąg stanu cywilnego ma na celu umożliwienie wykazania ich statusu „małżonków” w szczególności w Polsce (pkt 43 opinii).

Choć bowiem zgodnie z mającym[i] zastosowanie uregulowaniami polskimi transkrypcja zagranicznego aktu małżeństwa nie jest obowiązkowa w przypadku załatwiania formalności administracyjnych życia codziennego (...), a akt ten, zwolniony z wszelkiej formy legalizacji, jeżeli sporządzono go w państwie członkowskim, powinien wywoływać skutki dowodowe równoważne skutkom aktów polskich (...), to przepisy te nie są w praktyce stosowane przez właściwe organy. Rząd polski przyznał zresztą w uwagach na piśmie uzupełnionych na rozprawie, że transkrypcja aktu małżeństwa jest jedynym sposobem na przewycięzenie

trudności wskazywanych przez osoby tej samej płci, które zawarły związek małżeński za granicą, niezależnie od ich obywatelstwa (pkt 44 opinii).

W braku rozwiązań alternatywnych w Polsce, takich jak wydanie jakiegokolwiek innego dokumentu urzędowego (...), który mógłby zostać uznany przez polskie organy administracyjne, na tym państwie członkowskim ciąży zatem obowiązek transkrypcji zagranicznego aktu małżeństwa do rejestru stanu cywilnego (pkt 45 opinii).

Jednakże ze względu na ten szczególnie kontekst i *a fortiori* ze względu na przedmiot sporu w postępowaniu głównym, który nie jest objęty zakresem stosowania dyrektywy 2004/38 (...), obowiązek wpisania do rejestru stanu cywilnego aktu małżeństwa sporządzonego w jednym z państw członkowskich nie może moim zdaniem ciążyć na każdym innym państwie członkowskim, jeżeli małżeństwo wywołuje skutki bez konieczności dopełnienia tej formalności (pkt 46 opinii).

W wyroku w sprawie *Przybyszewska i in. przeciwko Polsce* w odniesieniu do obowiązku wprowadzenia „szczególnych ram prawnych” (...) ETPC uściślił, co następuje:

– art. 8, 12 i 14 EKPC nie były dotychczas interpretowane w ten sposób, że nakładają one na państwa strony pozytywny obowiązek udostępnienia instytucji małżeństwa parom tej samej płci (...);

– margines oceny państw stron jest znacznie ograniczony, jeśli chodzi o zapewnienie parom osób tej samej płci możliwości prawnego uznania i prawnej ochrony. Jest on szerszy w odniesieniu do „wyboru środków” przy wypełnianiu ich pozytywnych obowiązków wynikających z art. 8 EKPC (...); oraz

– ponieważ EKPC ma na celu zagwarantowanie nie praw, które są teoretyczne lub iluzoryczne, lecz praw, które są praktyczne i skuteczne, jest istotne, aby ochrona przyznana przez państwa strony parom tej samej płci była odpowiednia. W tym kontekście ETPC wskazuje, że miał już okazję odnieść się w niektórych wyrokach do aspektów, w szczególności materialnych (alimenty, opodatkowanie lub dziedziczenie) lub moralnych (prawa i obowiązki w zakresie wzajemnej pomocy), które są integralną częścią życia pary, a ich uregulowanie w ramach prawnych dostępnych dla par tej samej płci przyniosłoby korzyści (pkt 48 opinii).

Co się tyczy stwierdzonego przez ETPC braku w prawie polskim jakiegokolwiek możliwości prawnego uznania i ochrony par tej samej płci (...), ETPC zauważył, że pomimo pewnych pozytywnych zmian w orzecznictwie w tej dziedzinie, partnerzy tej samej płci nie są w stanie regulować podstawowych aspektów swojego życia, np. dotyczących własności, alimentów, opodatkowania i dziedziczenia, jako oficjalnie uznana para. W większości sytuacji pary te nie mogą powołać się na istnienie ich związku w kontaktach z organami sądowymi ani administracyjnymi. ETPC orzekł, że zgodnie z zasadą pomocniczości leżącą u podstaw EKPC, to nie do niego należy określenie systemu prawnego, który ma być przypisany parom tej samej płci (pkt 49 opinii).

Co się tyczy rejestracji małżeństw osób tej samej płci zawartych za granicą, w wyroku z 14 grudnia 2017 r. w sprawie *Orlandi i in. przeciwko Włochom* ETPC właśnie wskazał na brak konsensusu w Europie, co potwierdza, że państwa powinny

co do zasady korzystać z szerokiego zakresu uznania w odniesieniu do decyzji o tym, czy zarejestrować jako małżeństwa takie małżeństwa zawarte za granicą (pkt 50 opinii).

W wyroku w sprawie *Orlandi i in. przeciwko Włochom* ETPC stwierdził w § 210, że państwo włoskie nie mogło w racjonalny sposób ignorować sytuacji skarżących – będących osobami tej samej płci, które zawarły związek małżeński zgodnie z prawem państwa obcego – odpowiadającej życiu rodzinnemu w rozumieniu art. 8 EKPC, i wstrzymać się od zaofiarowania im środka ochrony ich związku. Jako że do 2016 r. władze włoskie powstrzymały się od uznawania tej sytuacji i zapewnienia jakiegokolwiek formy ochrony związku skarżących, ETPC stwierdził, że państwo włoskie nie zadbało o zachowanie właściwej równowagi między konkurującymi ze sobą interesami (...). ETPC uznał, że państwo to nie zapewniło skarżącym szczególnych ram prawnych umożliwiających uznanie i ochronę związków między osobami tej samej płci z naruszeniem art. 8 EKPC. Ciążący na państwie obowiązek nie został rozszerzony na powinność zarejestrowania małżeństwa zawartego za granicą jako małżeństwa we Włoszech, jako że państwo to nie uznawało małżeństwa osób tej samej płci (pkt 51 opinii).

Podobnie niedawno w wyroku w sprawie *Formela i in. przeciwko Polsce* ETPC stwierdził, że odmawiając rejestracji małżeństw skarżących w jakiegokolwiek formie i nie zapewniając im szczególnych ram prawnych przewidujących uznanie i ochronę ich związków, polskie władze pozostawiły skarżące w próżni prawnej i nie zaspokoili podstawowych potrzeb w zakresie uznania i ochrony par osób tej samej płci pozostających w stabilnym i zaangażowanym związku (pkt 52 opinii).

W konsekwencji nie wydaje mi się, aby szczególny wymóg transkrypcji lub, bardziej ogólnie, wpisania sporządzonego w jednym z państw członkowskich aktu małżeństwa zawartego między osobami tej samej płci do rejestru stanu cywilnego państwa członkowskiego pochodzenia zainteresowanej osoby lub zainteresowanych osób mógł wynikać z prawa Unii, stosownie do jego wykładni dokonanej przez Trybunał (...), w celu przyznania ochrony szerszej niż ochrona wynikająca z orzecznictwa ETPC. Uważam zatem, że powinna mieć zastosowanie ustanowiona przezeń zasada. Wywodzę z tego, że każde państwo członkowskie jest właściwe do określenia odpowiednich zasad w celu zapewnienia parom osób tej samej płci oficjalnego uznania, które – by posłużyć się sformułowaniem z wyroku w sprawie *Przybyszewska i in. przeciwko Polsce* (...) – nadaje im byt i legitymację wobec świata zewnętrznego, bez konieczności wpisania do rejestru stanu cywilnego aktów małżeństwa osób tej samej płci, jeżeli takie małżeństwa nie są przewidziane w prawie tego państwa członkowskiego (pkt 53 opinii).

Tak więc w niniejszej sprawie transkrypcja niemieckiego aktu małżeństwa do polskich ksiąg stanu cywilnego jest wymagana ze względu na specyfikę krajową, jak wynika to z uwag rządu polskiego (...). Jednakże dopuszczenie postępowania się przez parę małżonków wspólnym noszonym nazwiskiem mogłoby również być w pewnych sytuacjach życia codziennego środkiem służącym spełnieniu tego wymogu upublicznienia małżeństwa wobec osób trzecich. To samo dotyczy możliwości przedstawienia w państwie członkowskim aktu małżeństwa

sporządzonego w innym państwie członkowskim, przetłumaczonego i zwolnionego z legalizacji, ze względu na wartość dowodową przyznaną mu zgodnie z prawem Unii (pkt 54 opinii).

Wydaje mi się, że rozróżnienie obowiązku uznania małżeństwa osób tej samej płci zgodnie z prawem zawartego w przyjmującym państwie członkowskim z jednej strony i obowiązku wpisania aktu małżeństwa do rejestru stanu cywilnego państwa członkowskiego pochodzenia z drugiej strony pozwala na przyjęcie wykładni art. 21 TFUE wpisującej się w ścisłe poszanowanie podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi. Na tej podstawie rozróżnienie to jest spójne z orzecznictwem Trybunału odnoszącym się do sporządzonych w jednym z państw członkowskich aktów stanu cywilnego dotyczących par osób tej samej płci lub ich dzieci, które [to akty] powinny wywoływać skutki w innym państwie członkowskim nieprzewidującym takich sytuacji prawnych (pkt 55 opinii).

Przeciwnie rozwiązanie mogłoby opierać się jedynie na twierdzeniu, że prawo Unii uznaje swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii, z której można korzystać bez ograniczeń w odniesieniu do stanu cywilnego, z wyjątkiem przypadku nadużycia prawa. Tymczasem w szczególności w dziedzinie małżeństwa powstanie kwestia, czy takie rozwiązanie będzie miało zastosowanie w sytuacjach, w których odmowa rejestracji zagranicznego aktu małżeństwa opiera się na podstawach innych niż brak różnicy płci małżonków (pkt 56 opinii).

W odniesieniu do stanu cywilnego Trybunał przeszedłby zatem z opierającego się na zasadzie swobodnego przemieszczania się obywatela Unii podejścia ograniczonego do kwestii jego tożsamości do podejścia opartego wyłącznie na prawie do poszanowania jego życia rodzinnego. Prawo to stałoby się zasadą objętą prawem do swobodnego przemieszczania się i pobytu oraz oderwaną od jakiegokolwiek prawa pochodnego (...), ewentualnie powiązaną z zakazem dyskryminacji ze względu na orientację seksualną (pkt 57 opinii).

Proponuję zatem, aby Trybunał orzekł, że na mocy prawa Unii nie można wymagać wpisania aktu małżeństwa zawartego w jednym z państw członkowskich przez dwie osoby tej samej płci, z których przynajmniej jedna jest obywatelem Unii, do rejestru stanu cywilnego innego państwa członkowskiego, które nie uznaje takiego małżeństwa, chyba że chodzi o jedyny sposób wykazania statusu osoby pozostającej w związku małżeńskim. Innymi słowy, ciężący na państwach członkowskich obowiązek wpisania do rejestru stanu cywilnego związany ze swobodą przemieszczania się i pobytu powinien moim zdaniem pozostać ograniczony do przypadków, w których istnieje wątpliwość co do tożsamości obywatela Unii i można ją usunąć jedynie w ten sposób (pkt 60 opinii).

W świetle całości powyższych rozważań proponuję, aby na pytanie przedstawione przez Naczelny Sąd Administracyjny (Polska) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

Artykuł 20 i art. 21 ust. 1 TFUE w związku z art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, którego przynależność państwową posiada obywatel Unii, niezezwalającym na transkrypcję



do rejestru stanu cywilnego jego aktu małżeństwa z osobą tej samej płci, sporządzonego zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim, w ramach korzystania ze swobody przemieszczania się i pobytu, jeżeli w pierwszym państwie członkowskim istnieją inne sposoby zapewnienia osobom tej samej płci uznania ich małżeństwa wobec osób trzecich.

Stoją one natomiast na przeszkodzie uregulowaniom lub praktyce państwa członkowskiego, którego przynależność państwową posiada obywatel Unii, niezezwalającym na uznanie, za pomocą jakiegokolwiek środka lub dokumentu potwierdzającego wieź małżeńską i nazwisko wybrane przez osoby, które zawarły związek małżeński, jego małżeństwa zawartego zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim z osobą tej samej płci w ramach korzystania ze swobody przemieszczania się i pobytu, na tej podstawie, że pierwsze państwo członkowskie nie przewiduje takiego małżeństwa.

#### IV. Wyrok Trybunału

##### W przedmiocie pytania prejudycjalnego

Na wstępie należy stwierdzić, że pytanie prejudycjalne dotyczy art. 20 i 21 TFUE, odczytywanych w świetle Karty oraz art. 2 pkt 2 dyrektywy 2004/38. Spór w postępowaniu głównym odnosi się zaś do wniosku małżonków, których dotyczy postępowanie główne, o transkrypcję ich aktu małżeństwa zawartego w Niemczech do polskiego rejestru stanu cywilnego dla celów uznania ich za osoby pozostające w związku małżeńskim w Polsce, czyli w państwie członkowskim, którego obywatelstwo posiadają. Przedmiot tego sporu nie jest zatem objęty zakresem stosowania tej dyrektywy, która reguluje jedynie warunki wjazdu i pobytu obywateli Unii na terytorium państw członkowskich innych niż państwo, którego obywatelstwo posiadają (...) (pkt 37 wyroku).

W tych okolicznościach należy uznać, że poprzez swoje pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 20 i art. 21 ust. 1 TFUE, odczytywane w świetle art. 7 i art. 21 ust. 1 Karty, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, które ze względu na to, iż prawo tego państwa członkowskiego nie dopuszcza małżeństw osób tej samej płci, nie zezwalają na uznanie małżeństwa legalnie zawartego przez dwóch mających tę samą płeć obywateli wspomnianego państwa członkowskiego w trakcie korzystania z przysługującej im swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, w którym rozwinęli oni lub umocnili życie rodzinne, ani na transkrypcję w tym celu aktu małżeństwa do rejestru stanu cywilnego tego pierwszego państwa członkowskiego (pkt 38 wyroku).

Należy zauważyć, że J. Cupriakowi-Trojanowi, posiadającemu podwójne obywatelstwo – polskie i niemieckie, oraz M. Trojanowi, jako obywatelowi polskiemu, przysługuje na mocy art. 20 ust. 1 TFUE status obywatela Unii (pkt 39 wyroku).

Ów status obywatela Unii stanowi podstawowy status obywateli państw członkowskich (...) (pkt 40 wyroku).

Artykuł 20 ust. 2 oraz art. 21 i 22 TFUE wiążą ze wspomnianym statusem szereg praw. Zgodnie z art. 20 ust. 2 lit. a/ i art. 21 ust. 1 TFUE obywatelstwo Unii nadaje każdemu obywatelowi Unii w szczególności podstawowe i indywidualne prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktacie i środków przyjętych w celu ich stosowania (...) (pkt 41 wyroku).

Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, obywatel państwa członkowskiego, który jako obywatel Unii skorzystał ze swobody przemieszczania się i pobytu w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie pochodzenia, może powoływać się na związane z tym statusem prawa, w szczególności prawa przewidziane w art. 21 ust. 1 TFUE, w stosownym przypadku również wobec swego państwa członkowskiego pochodzenia (...) (pkt 42 wyroku).

Jednym z praw, które wspomniany przepis przyznaje obywatelom państw członkowskich, jest prawo do tego, by prowadzili swoje życie rodzinne zarówno w przyjmującym państwie członkowskim, jak i w państwie członkowskim, którego przynależność państwową posiadają, ciesząc się w nim obecnością u swego boku członków rodziny, w tym małżonka (...) (pkt 43 wyroku).

W tym względzie, co się tyczy członków rodziny obywatela Unii będących obywatelami państw trzecich, Trybunał orzekł, że w sytuacji gdy w związku z rzeczywistym pobytom obywatela Unii w państwie członkowskim innym niż to, którego przynależność państwową posiada, na podstawie dyrektywy 2004/38 i w poszanowaniu określonych w niej warunków, życie rodzinne rozwinęło lub umocniło się w tym państwie członkowskim, skuteczność (*effet utile*) praw, które dany obywatel Unii wywodzi z art. 21 ust. 1 TFUE, wymaga, by życie rodzinne, które ów obywatel prowadził w rzeczonym państwie członkowskim, mogło toczyć się dalej po jego powrocie do państwa członkowskiego jego przynależności państwowej, co w szczególności pociąga za sobą obowiązek przyznania przez to państwo pochodnego prawa pobytu zainteresowanemu członkowi rodziny będącemu obywatelem państwa trzeciego. W braku takiego pochodnego prawa pobytu ów obywatel Unii mógłby bowiem zostać odwiedziony od opuszczenia państwa członkowskiego, którego przynależność państwową posiada, w celu skorzystania z przysługującego mu na podstawie art. 21 ust. 1 TFUE prawa pobytu w innym państwie członkowskim lub od powrotu do państwa pochodzenia po skorzystaniu z tego prawa z tego względu, że nie miałby pewności, czy po powrocie do tego państwa mógłby dalej prowadzić wspólne życie, które rozwinął lub umocnił w przyjmującym państwie członkowskim (...) (pkt 44 wyroku).

Trybunał miał już w szczególności sposobność stwierdzić, że istnieje taki obowiązek przyznania pochodnego prawa pobytu małżonkowi obywatela Unii w sytuacji, w której małżonek ten był będącym tej samej płci co obywatel Unii obywatelem państwa trzeciego, a małżeństwo z tym obywatelem Unii zostało legalnie zawarte w przyjmującym państwie członkowskim (...) (pkt 45 wyroku).

Co się tyczy sytuacji dwóch obywateli Unii, którzy – tak jak w sprawie w postępowaniu głównym – prowadzą wspólne życie w przyjmującym państwie członkowskim i zawarli w nim małżeństwo zgodnie z prawem tego ostatniego państwa

członkowskiego, skuteczność (*effet utile*) praw, które obywatele ci wywodzą z art. 21 ust. 1 TFUE, wymaga tym bardziej, by obywatele ci mogli mieć pewność, że będą mogli kontynuować w państwie członkowskim, z którego pochodzą, życie rodzinne, które rozwinęli lub umocnili w przyjmującym państwie członkowskim, w szczególności w wyniku zawarcia przez nich małżeństwa (pkt 46 wyroku).

Oczywiście w obecnym stanie prawa Unii normy dotyczące małżeństwa należą do kompetencji państw członkowskich, a prawo Unii nie może naruszać tej kompetencji. Te państwa członkowskie mają zatem swobodę w zakresie wprowadzenia w ich prawie krajowym małżeństwa dla osób tej samej płci (...) (pkt 47 wyroku).

Jednakże każde państwo członkowskie powinno wykonywać tę kompetencję zgodnie z prawem Unii, a w szczególności zgodnie z postanowieniami TFUE dotyczącymi swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich przyznanej każdemu obywatelowi Unii, uznając w tym celu stan cywilny ustalony w innym państwie członkowskim zgodnie z prawem tego państwa (...) (pkt 48 wyroku).

W niniejszej sprawie z informacji przedstawionych przez sąd odsyłający wynika, że małżonkowie, których dotyczy postępowanie główne, wnoszą do organów polskich o transkrypcję do polskiego rejestru stanu cywilnego aktu małżeństwa, które zawarli w trakcie korzystania z przysługującej im swobody przemieszczania się i pobytu w Niemczech, dla celów uznania tego małżeństwa w Polsce. Wniosek ten został rozpatrzony odmownie na tej podstawie, że prawo polskie nie dopuszcza małżeństw osób tej samej płci, a zatem nie zezwala na taką transkrypcję (pkt 49 wyroku).

Sąd odsyłający ma wątpliwości co do konsekwencji takiej odmowy dla możliwości kontynuowania w Polsce przez tych małżonków życia rodzinnego rozwinętego lub umocnionego w Niemczech wskutek zawarcia przez nich małżeństwa. W tym względzie – z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji przez ten sąd – wspomniani małżonkowie wyjaśnili w uwagach przedstawionych Trybunałowi, że przez pewien okres, w którym M. Trojan mieszkał i pracował w Polsce, J. Cupriak-Trojan pozostawał bez pracy i nie był objęty publicznym ubezpieczeniem zdrowotnym, podczas gdy byłby nim objęty, gdyby skutki ich małżeństwa były uznawane w Polsce. Podobnie wniosek o aktualizację nazwiska J. Cupriaka-Trojana w księdze wieczystej został uwzględniony przez polski sąd w odniesieniu do jednej z należących do niego nieruchomości, lecz został rozpatrzony odmownie przez inny sąd polski w odniesieniu do innej nieruchomości na tej podstawie, że aktu małżeństwa osób tej samej płci nie uznaje się za podstawę takiego wniosku (pkt 50 wyroku).

W tym względzie należy stwierdzić, że odmowa uznania przez organy państwa członkowskiego, którego przynależność państwową posiada dwóch obywateli Unii tej samej płci, małżeństwa zawartego przez nich zgodnie z prawem na podstawie procedur przewidzianych w tym celu w innym państwie członkowskim, w którym ci obywatele Unii skorzystali z przysługującej im swobody przemieszczania się i pobytu, może stanowić przeszkodę w wykonywaniu prawa ustanowionego w art. 21 TFUE, ponieważ taka odmowa może spowodować dla nich poważne

niedogodności na płaszczyźnie administracyjnej, zawodowej i prywatnej (...) (pkt 51 wyroku).

W szczególności taka odmowa uniemożliwia wspomnianym obywatelom Unii, którzy rozwinęli lub umocnili życie rodzinne w trakcie pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, mieszkając w nim jako osoby pozostające w związku małżeńskim, kontynuowanie tego życia rodzinnego z jednoczesnym korzystaniem z tego statusu prawnego, pewnego i skutecznego wobec osób trzecich, oraz zmusza ich do życia jako osoby stanu wolnego po powrocie do państwa członkowskiego pochodzenia (pkt 52 wyroku).

Tak więc w braku uznania tego małżeństwa w państwie członkowskim pochodzenia istnieje konkretne ryzyko, że owi obywatele napotkają poważne utrudnienia w organizacji życia rodzinnego w ramach powrotu do tego państwa członkowskiego, ponieważ w wielu działaniach życia codziennego, zarówno w sferze publicznej, jak i w sferze prywatnej, nie mają oni możliwości powoływania się na swój stan małżeński, który niemniej jednak został legalnie ustanowiony w przyjmującym państwie członkowskim (pkt 53 wyroku).

Wynika stąd, że odmowa uznania przez organy państwa członkowskiego małżeństwa dwóch obywateli Unii tej samej płci zawartego podczas ich pobytu w innym państwie członkowskim stanowi przeszkodę w wykonywaniu ustanowionego w art. 21 ust. 1 TFUE prawa tych obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich. Odmowa taka będzie bowiem skutkowałą tym, że wspomniani obywatele Unii zostaną pozbawieni możliwości powrotu do państwa członkowskiego, którego są obywatelami, w celu kontynuowania tam życia rodzinnego rozwiniętego lub umocnionego w przyjmującym państwie członkowskim (pkt 54 wyroku).

Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ograniczenie swobodnego przemieszczania się osób, które – jak w sprawie w postępowaniu głównym – jest niezwiązane z przynależnością państwową zainteresowanych osób, może być uzasadnione, jeżeli opiera się na obiektywnych względach interesu ogólnego oraz jeżeli jest proporcjonalne do uzasadnionego celu realizowanego przez prawo krajowe (...). Ponadto, jeżeli przyjęty przez państwo członkowskie środek, który ogranicza podstawową swobodę gwarantowaną przez TFUE, jest uzasadniony nadrzędnym względem interesu ogólnego uznanym przez prawo Unii, środek taki należy uznać za środek stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty, wobec czego powinien on być zgodny z prawami podstawowymi zapisanymi w Karcie (...) (pkt 55 wyroku).

Z orzecznictwa Trybunału wynika, że środek jest proporcjonalny, gdy pozostając zdatnym do osiągnięcia zamierzonego celu, nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (...). Ponadto nie można dążyć do celu interesu ogólnego bez uwzględnienia okoliczności, że trzeba pogodzić go z prawami podstawowymi, których dotyczy środek, dokonując zbilansowanego wyważenia między tym celem z jednej strony a rozpatrywanymi prawami z drugiej strony w celu zapewnienia, by niedogodności spowodowane przez ten środek nie były nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (...) (pkt 56 wyroku).

W niniejszej sprawie z informacji przekazanych przez sąd odsyłający wynika, że wnioski małżonków, których dotyczy postępowanie główne, obejmujący transkrypcję aktu małżeństwa zawartego w Niemczech do polskiego rejestru stanu cywilnego do celów uznania tego małżeństwa w Polsce, został rozpatrzony odmownie na tej podstawie, że prawo polskie nie dopuszcza małżeństw osób tej samej płci i że w konsekwencji taka transkrypcja naruszyłaby podstawowe zasady polskiego porządku prawnego (pkt 57 wyroku).

W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi (...) (pkt 58 wyroku).

Ponadto zgodnie z art. 9 Karty prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny są gwarantowane zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tych praw (pkt 59 wyroku).

Poza tym Trybunał wielokrotnie przypominał, że pojęcie „porządek publiczny” jako uzasadnienie odstępstwa od podstawowej swobody powinno być interpretowane w sposób wąski, tak aby jego zasięg nie był określany jednostronnie przez każde państwo członkowskie bez kontroli ze strony instytucji Unii. Wynika stąd, że porządek publiczny może być przywołany jedynie w przypadku realnego i wystarczająco poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa (...) (pkt 60 wyroku).

Spoczywający na państwie członkowskim pochodzenia obowiązek uznania małżeństwa obywateli Unii tej samej płci zawartego w przyjmującym państwie członkowskim w trakcie korzystania z przysługującej im swobody przemieszczania się i pobytu, po to, aby umożliwić im powrót do państwa członkowskiego, którego są obywatelami, i kontynuowanie w nim życia rodzinnego z jednoczesnym korzystaniem ze stanu małżeńskiego ustanowionego zgodnie z prawem w przyjmującym państwie członkowskim, nie ma zaś wpływu na instytucję małżeństwa w państwie członkowskim pochodzenia, która jest zdefiniowana przez prawo krajowe i należy, jak przypomniano w pkt 47 niniejszego wyroku, do kompetencji państw członkowskich. Nie oznacza on bowiem, by państwo członkowskie miało obowiązek wprowadzenia w swoim prawie krajowym instytucji małżeństwa osób tej samej płci. Sprowadza się on do obowiązku zagwarantowania uznania takich małżeństw, zawartych w przyjmującym państwie członkowskim i zgodnie z prawem tego państwa, do celów wykonywania praw, które obywatele ci wywodzą z prawa Unii (...) (pkt 61 wyroku).

A zatem tego rodzaju obowiązek uznania nie narusza tożsamości narodowej ani nie zagraża porządkowi publicznemu państwa członkowskiego pochodzenia (pkt 62 wyroku).

Uwzględniając orzecznictwo przypomniane w pkt 55 niniejszego wyroku, należy dodać, że środek krajowy, który może utrudniać korzystanie ze swobody przemieszczania się osób, tylko wtedy może być uzasadniony, gdy jest zgodny z gwarantowanymi w Karcie prawami podstawowymi, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał, a w szczególności z prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, o którym mowa w jej art. 7, a także z zakazem wszelkiej

dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, o którym mowa w jej art. 21 ust. 1 (...) (pkt 63 wyroku).

W tym względzie, co się tyczy prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego zagwarantowanego w art. 7 Karty, z wyjaśnień dotyczących Karty praw podstawowych (Dz.Urz. 2007, C 303, s. 17) wynika, że zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty prawa gwarantowane w jej art. 7 mają takie samo znaczenie i zakres jak prawa gwarantowane w art. 8 EKPC, przy czym to ostatnie postanowienie stanowi próg ochrony minimalnej (...) (pkt 64 wyroku).

Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że relacja, jaką utrzymuje para osób tej samej płci, może się mieścić w zakresie pojęcia „życia prywatnego”, jak również pojęcia „życia rodzinnego”, tak samo jak relacja pary osób odmiennej płci znajdującej się w takiej samej sytuacji (...) (pkt 65 wyroku).

W tym względzie Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że art. 8 EKPC nakłada na państwa członkowskie pozytywny obowiązek ustanowienia ram prawnych umożliwiających prawne uznanie i ochronę par osób tej samej płci oraz że Rzeczpospolita Polska nie wywiązała się z tego obowiązku, co spowodowało, że zainteresowane osoby nie były w stanie uregulować podstawowych aspektów swojego życia prywatnego i rodzinnego. W odniesieniu do osób tej samej płci, które zawarły zgodnie z prawem małżeństwo za granicą, Trybunał ten stwierdził w szczególności, że odmawiając zarejestrowania tego małżeństwa w jakiegokolwiek formie, władze polskie pozostawiły te osoby w próżni prawnej i nie zaspokoili podstawowych potrzeb w zakresie uznania i ochrony par osób tej samej płci pozostających w stabilnym związku. Wspomniany Trybunał uznał zatem, że żadna z podstaw interesu publicznego przedstawionych przez rząd polski nie jest nadrzędna wobec interesu tych osób w odpowiednim uznaniu i ochronie prawnej ich związków (...) (pkt 66 wyroku).

Wobec tego brak uznania małżeństwa zawartego przez dwóch obywateli Unii tej samej płci zgodnie z prawem państwa członkowskiego, w którym ci obywatele Unii korzystali z przysługującej im swobody przemieszczania się i pobytu, na tej podstawie, że prawo państwa członkowskiego, którego ci obywatele Unii przynależność państwową posiadają i w którym chcą kontynuować życie prywatne i rodzinne, nie dopuszcza małżeństw osób tej samej płci, jest sprzeczny z prawami podstawowymi, które art. 7 Karty gwarantuje parom osób tej samej płci (pkt 67 wyroku).

A zatem, jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 36 opinii, do państwa członkowskiego, które nie dopuszcza małżeństw osób tej samej płci, należy ustanowienie odpowiednich procedur uznania takiego małżeństwa, gdy zostało ono zawarte przez dwóch obywateli Unii w trakcie korzystania z przysługującej im swobody przemieszczania się i pobytu zgodnie z prawem przyjmującego państwa członkowskiego (pkt 68 wyroku).

W tym względzie należy zauważyć, że wybór sposobu uznawania małżeństw zawartych przez obywateli Unii w trakcie korzystania z przysługującej im swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim należy do zakresu uznania, jakim dysponują państwa członkowskie w ramach wykonywania ich kompetencji, o której mowa w pkt 47 niniejszego wyroku, w dziedzinie norm

dotyczących małżeństwa. A zatem transkrypcja aktów małżeństwa do rejestru stanu cywilnego tych państw członkowskich stanowi tylko jeden ze sposobów umożliwiających takie uznanie. Jest jednak konieczne, aby sposoby te nie czyniły niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywanie praw przyznanych w art. 21 TFUE (pkt 69 wyroku).

Ponadto, gdy państwa członkowskie korzystają z zakresu uznania, jakim dysponują w celu ustanowienia odpowiednich procedur uznania małżeństwa zawartego przez dwóch obywateli Unii w trakcie korzystania z przysługującej im swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, są one zobowiązane do poszanowania art. 21 ust. 1 Karty. W tym względzie należy uściślić, że zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na orientację seksualną ustanowiony w tym postanowieniu jest jako ogólna zasada prawa Unii normą o charakterze bezwzględnie wiążącym (...) (pkt 70 wyroku).

W niniejszej sprawie, mimo że co do zasady akty małżeństwa sporządzone za granicą mogą wywoływać skutki dowodowe równoważne skutkom polskich aktów małżeństwa, w praktyce wywodzenie praw wynikających z tych aktów jest nadmiernie utrudnione, a wręcz niemożliwe, ponieważ w braku transkrypcji tych dokumentów do polskiego rejestru stanu cywilnego uznanie tychże dokumentów podlega uprawnieniom dyskrecjonalnym tych organów administracyjnych i może w konsekwencji stanowić przedmiot rozbieżnych decyzji wspomnianych organów, co ilustrują okoliczności sprawy w postępowaniu głównym przywołane w pkt 50 niniejszego wyroku (pkt 71 wyroku).

Zarówno z informacji dostarczonych przez sąd odsyłający, jak i z uwag przedstawionych Trybunałowi przez rząd polski wynika bowiem, że transkrypcja aktu małżeństwa do polskiego rejestru stanu cywilnego stanowi jedyny przewidziany w prawie polskim środek pozwalający na to, aby małżeństwo zawarte w państwie członkowskim innym niż Rzeczpospolita Polska zostało faktycznie uznane przez polskie organy administracyjne (pkt 72 wyroku).

Wobec tego wykonanie prawa do tego, by małżeństwo zawarte w innym państwie członkowskim zostało uznane, może zostać podważone przez uprawnienia dyskrecjonalne, jakimi dysponują właściwe organy w ramach postępowania w sprawie uznania aktu małżeństwa, skoro te uprawnienia dyskrecjonalne skutkują rozbieżnymi podejściami w odniesieniu do takiego uznania, co może spowodować poważne niedogodności na płaszczyźnie administracyjnej, zawodowej i prywatnej wspomniane w pkt 51 niniejszego wyroku (...) (pkt 73 wyroku).

Ponadto z informacji przedstawionych Trybunałowi wynika, że zgodnie z prawem polskim pary osób odmiennej płci korzystają z możliwości transkrypcji ich aktu małżeństwa do polskiego rejestru stanu cywilnego, gdy małżeństwo to zostało zawarte w innym państwie członkowskim. Natomiast pary tej samej płci, takie jak ta, której dotyczy postępowani[e] główne, nie mogą ze względu na swoją orientację seksualną spełniać przewidzianych w prawie polskim warunków uzyskania takiej transkrypcji (pkt 74 wyroku).

O ile zaś, jak przypomniano w pkt 69 niniejszego wyroku, państwa członkowskie dysponują zakresem uznania w odniesieniu do sposobów uznawania małżeństw

zawartych przez obywateli Unii w trakcie korzystania z przysługującej im swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, o tyle brak sposobu uznawania równoważnego z tym przyznanym parom osób odmiennej płci stanowi dyskryminację ze względu na orientację seksualną, zakazaną przez art. 21 ust. 1 Karty. Wynika z tego, że jeżeli państwo członkowskie w ramach tego zakresu uznania zdecyduje się ustanowić w swoim prawie krajowym jeden sposób uznawania małżeństw zawartych przez obywateli Unii w trakcie korzystania z przysługującej im swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, taki jak w niniejszym przypadku transkrypcja aktu małżeństwa do rejestru stanu cywilnego, to państwo członkowskie jest zobowiązane stosować ten sposób bez rozróżnienia do małżeństw zawieranych przez osoby tej samej płci oraz małżeństw zawieranych przez osoby odmiennej płci (pkt 75 wyroku).

Wreszcie należy uściślić, że zarówno art. 20 i art. 21 ust. 1 TFUE, jak i art. 7 i art. 21 ust. 1 Karty są same w sobie wystarczające i nie muszą być dookreślane przepisami prawa Unii lub prawa krajowego, aby przyznawać jednostkom prawa, na które – jako takie – mogą się one bezpośrednio powoływać. Wobec tego, gdyby sąd odsyłający miał stwierdzić, że nie jest możliwe dokonanie wykładni prawa krajowego w sposób zgodny z prawem Unii, byłby on zobowiązany zapewnić, w ramach swoich kompetencji, ochronę prawną przysługującą jednostkom na podstawie tych postanowień i zagwarantować ich pełną skuteczność, w razie potrzeby poprzez odstąpienie od stosowania odnośnych przepisów krajowych (...) (pkt 76 wyroku).

W świetle całości powyższych rozważań na zadane pytanie należy odpowiedzieć, że art. 20 i art. 21 ust. 1 TFUE, odczytywane w świetle art. 7 i art. 21 ust. 1 Karty, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, które ze względu na to, iż prawo tego państwa członkowskiego nie dopuszcza małżeństw osób tej samej płci, nie zezwalają na uznanie małżeństwa legalnie zawartego przez dwóch mających tę samą płeć obywateli wspomnianego państwa członkowskiego w trakcie korzystania z przysługującej im swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, w którym rozwinęli oni lub umocnili życie rodzinne, ani na transkrypcję w tym celu aktu małżeństwa do rejestru stanu cywilnego tego pierwszego państwa członkowskiego, w sytuacji gdy transkrypcja ta jest jedynym przewidzianym przez to państwo środkiem umożliwiającym takie uznanie (pkt 77 wyroku).

(...)

Z powyższych względów Trybunał (Wielka Izba) orzeka, co następuje:

**Artykuł 20 i art. 21 ust. 1 TFUE, odczytywane w świetle art. 7 i art. 21 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, należy interpretować w ten sposób, że:**

**stoją one na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, które ze względu na to, iż prawo tego państwa członkowskiego nie dopuszcza małżeństw osób tej samej płci, nie zezwalają na uznanie małżeństwa legalnie zawartego przez dwóch mających tę samą płeć obywateli wspomnianego państwa członkowskiego w trakcie korzystania z przysługującej im swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, w którym**



rozwinęli oni lub umocnili życie rodzinne, ani na transkrypcję w tym celu aktu małżeństwa do rejestru stanu cywilnego tego pierwszego państwa członkowskiego, w sytuacji gdy transkrypcja ta jest jedynym przewidzianym przez to państwo środkiem umożliwiającym takie uznanie.

## V. Komentarz

Komentowany wyrok rozstrzyga zagadnienie prejudycjalne przedstawione przez NSA w duchu integracyjnym, opartym na założeniach i podstawach prawa do swobodnego przemieszczania się obywateli UE i przebywania na terytorium państw członkowskich. Zgodnie z tymi założeniami brak w państwie przyjmującym przepisów nakazujących prawne uznanie w tym państwie związków małżeńskich zawartych przez obywateli UE tej samej płci w innym państwie członkowskim oraz niedopuszczalność transkrypcji aktu zawarcia związku małżeńskiego do rejestru aktów stanu cywilnego w tym państwie członkowskim stanowią nieproporcjonalną przeszkodę utrudniającą skuteczne wykonywanie prawa do przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, a w konsekwencji stanowią naruszenie art. 20 i art. 21 ust. 1 TFUE. Jednak warunkiem wykonywania praw wynikających z tych przepisów jest skorzystanie przez małżonków z prawa do przemieszczania się na terytorium Unii Europejskiej. Osoby tej samej płci mające obywatelstwo UE, które chcą zawrzeć związek małżeński, a państwo pochodzenia nie zezwala na takie związki ani nie uznaje związków zawartych w innym państwie członkowskim, powinny zatem skorzystać ze swobody przemieszczania się i zawrzeć związek małżeński w tym z państw członkowskich UE, w którym jest to dopuszczalne, a następnie przenieść się do państwa pochodzenia, aby żądać uznania przez to państwo małżeństwa zawartego w innym państwie członkowskim. Jest to zatem klasyczny przypadek integracji poprzez mobilizację obywateli UE do korzystania ze swobody przemieszczania się w celu zaspokojenia swoich praw pochodnych wynikających z tej swobody. Jak bowiem wyraźnie wskazał TS w komentowanym wyroku, skuteczność (*effet utile*) praw, które obywatele ci wywodzą z art. 21 ust. 1 TFUE, wymaga tym bardziej, by obywatele ci mogli mieć pewność, że będą mogli kontynuować w państwie członkowskim, z którego pochodzą, życie rodzinne, które rozwinęli lub umocnili w przyjmującym państwie członkowskim, w szczególności w wyniku zawarcia przez nich małżeństwa (pkt 46 wyroku).

Podejście integracyjne jest wspierane przez retorykę praw podstawowych, która raczej ma celu wzmocnienie argumentów integracyjnych niż ich uzupełnienie czy zastąpienie. Prawo do życia rodzinnego (art. 7 Karty), któremu poświęca się w uzasadnieniu wiele uwagi, jest jednak traktowane przez TS nie jako samoistne prawo podstawowe, z którego można wywieść bezpośrednio prawo do żądania uznania przez państwo pochodzenia małżeństwa zawartego przez osoby tej samej płci zgodnie z prawem innego państwa członkowskiego, ale jako wzorzec interpretacyjny pozwalający nadać art. 20 i art. 21 ust. 1 TFUE bogatszą treść normatywną. Podobnie w odniesieniu do art. 21 ust. 1 Karty: w komentowanym wyroku TS traktuje go jako ogólną zasadę prawa albo jako prawo podstawowe, co jest nie tylko

niekonsekwentne, lecz także sprzeczne z orzecznictwem i doktryną prawniczą, która w art. 21 ust. 1 Karty widzi prawo podstawowe Unii Europejskiej. Żałować wypada, że TS nie wykorzystał w pełni potencjału tkwiącego w tym przepisie.

Zagadnieniem wymagającym zasygnalizowania jest również kwestia wykonania wyroku przez Rzeczpospolitą Polską. W wyroku tym Trybunał nie zobowiązał do zmiany prawa obowiązującego w Polsce ani przez wprowadzenie do porządku prawnego instytucji małżeństwa jako związku dwóch osób tej samej płci, ani przez uchwalenie przepisów, zgodnie z którymi Rzeczpospolita Polska uznaje takie związki małżeńskie zawarte zgodnie z prawem państwa członkowskiego za związki małżeńskie w rozumieniu prawa polskiego, toteż wykonanie tego wyroku spoczywa na organach administracji i sądach, które są obowiązane do uznania takich związków małżeńskich i dokonania transkrypcji aktu małżeństwa do rejestru stanu cywilnego. Gdyby natomiast sąd uznał, że nie jest możliwe dokonanie wykładni prawa krajowego w sposób zgodny z prawem Unii, byłby on zobowiązany zapewnić, w ramach swoich kompetencji, ochronę prawną przysługującą jednostkom na podstawie tych postanowień i zagwarantować ich pełną skuteczność, w razie potrzeby poprzez odstąpienie od stosowania odnośnych przepisów krajowych (pkt 76 wyroku).

Wybór i opracowanie: *prof. dr hab. Andrzej Wróbel*  
(Sąd Najwyższy)  
*dr Piotr Wróbel*  
(Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie)

## II. Europejski Trybunał Praw Człowieka

Artykuł 1 Protokołu nr 1 do Konwencji – Prawo do poszanowania mienia – Odrzucenie jako przedawnionych niektórych roszczeń odszkodowawczych wnioskodawców w związku z unieważnieniem ich tytułu własności do budynku wybudowanego na obszarze chronionym po uzyskaniu wszystkich odpowiednich pozwoleń – Pozbawienie skarżących realnej możliwości skutecznego przedstawienia swojej sprawy w wyniku sposobu rozpatrywania spornych roszczeń przez sądy krajowe – Brak właściwej równowagi

Wyrok ETPC (Seksja II) z dnia 4 lutego 2025 r. w sprawie *Skučai przeciwko Litwie* (skarga nr 60969/21)

### I. Okoliczności faktyczne

W grudniu 2021 r. dwoje małżonków, obywateli Litwy<sup>1</sup>, mieszkających w Nerindze, wniosło skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w której zarzucili naruszenie art. 6 ust. 1 i 8 Konwencji<sup>2</sup> oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji.

W latach 2002–2004 gmina Neringa zatwierdziła plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu w Parku Narodowym Mierzei Kurońskiej i podzieliła go na dwie działki, a także wydała pozwolenia na budowę trzech budynków (dwóch domów i restauracji) na tych działkach. W 2005 r. Administracja Okręgu Kłajpedzkiego potwierdziła, że ukończone budynki nadają się do użytkowania.

W lutym 2006 r. skarżący kupili dom wybudowany na jednej z tych działek. Prawo własności budynku zostało wpisane do rejestru nieruchomości. Następnie, na wniosek Prokuratora Generalnego, Sąd Okręgowy w Kłajpedzie w kwietniu 2009 r. stwierdził nieważność planu zagospodarowania przestrzennego terenu, na którym znajdował się budynek skarżących, jak również stwierdził nieważność wydanego w sprawie pozwolenia na budowę. Sąd Okręgowy unieważnił ponadto umowy sprzedaży pomiędzy inwestorami oraz pomiędzy inwestorem a skarżącymi, nakazał też wykreślenie prawa własności budynku z rejestru nieruchomości, co zostało zrealizowane. Zgodnie z wyrokiem skarżący mieli zwrócić inwestorowi budynek i uzyskać od niego zwrot uiszczony ceny, jednocześnie na inwestora został nałożony obowiązek rozbiórki budynku w terminie 12 miesięcy od uprawomocnienia się orzeczenia sądu. Takie samo rozstrzygnięcie zapadło w przedmiocie pozostałych budynków powstałych w ramach tej samej inwestycji.

<sup>1</sup> Dalej: skarżący.

<sup>2</sup> 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: Konwencja.

W uzasadnieniu Sąd Okręgowy stwierdził, że Mierzeja Kurońska jest obszarem chronionym, wpisanym na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO od 2000 r. Oznacza to, że w interesie publicznym leży zapewnienie, aby wszystkie inwestycje budowlane na tym obszarze były zgodne z prawem, a środowisko naturalne chronione. Ponadto w 2007 r. litewski Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wszystkie decyzje dotyczące zarządzania Parkiem Narodowym Mierzei Kurońskiej muszą być zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego z 1994 r. Kontrolowane przez sąd dokumenty planistyczne okazały się niezgodne z planem z 1994 r., a wydane w sprawie pozwolenia na budowę naruszały przepisy prawa budowlanego oraz ochrony środowiska. Mimo że skarżący działali w dobrej wierze, nie miało to wpływu na niezgodność z prawem całej inwestycji. Wyrok ten został podtrzymany wyrokiem Sądu Apelacyjnego z grudnia 2010 r.

W kolejnych latach skarżący podejmowali działania mające na celu egzekucję zwrotu ceny uiszczonej tytułem zakupu przedmiotowego budynku. Inwestor zobowiązany do wykonania wyroku znalazł się już wtedy w trudnej sytuacji finansowej (stan likwidacji ze względu na niewypłacalność), co ostatecznie uniemożliwiło rozbiórkę budynku. Skarżący otrzymali część należnej im kwoty dopiero w wyniku zakończenia postępowania upadłościowego. W toku przeprowadzonych postępowań sądy zwracały uwagę na niekwestionowaną przez strony okoliczność, że sytuacja, w której znaleźli się skarżący (a w konsekwencji państwo litewskie – w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej), wynikała z bezprawnego działania organów administracji publicznej, tj. zgody na budowę budynku na terenie prawnie chronionym.

W latach 2013–2016 rząd litewski analizował możliwość zawarcia ugód z osobami znajdującymi się w sytuacji podobnej do skarżących, aby umożliwić im zatrzymanie domów i uniknąć wypłaty odszkodowań. Żadna ugoda nie doszła jednak do skutku. Organy administracji podejmowały też próby zmiany przepisów planistycznych tak, by możliwe było uniknięcie rozbiórki budynków. Zaproponowane przepisy okazały się niekonstytucyjne. Ponadto w 2014 r. na wniosek wierzyciela – Państwowej Inspekcji Planowania Przestrzennego i Budownictwa<sup>3</sup> – wykonanie wyroku Sądu Okręgowego z 2009 r. zostało wstrzymane, wobec czego skarżący nie inicjowali kolejnych postępowań przeciwko państwu litewskiemu.

W 2018 r. skarżący wnieśli drugie powództwo cywilne przeciwko państwu litewskiemu, domagając się przyznania odszkodowania za szkody materialne i niematerialne powstałe w związku z utratą prawa własności. Regionalny Sąd Administracyjny w Wilnie wyrokiem z marca 2020 r. w części umorzył, a w części oddalił ich skargę, uznał bowiem w szczególności, że roszczenie było przedawnione. W ocenie Sądu negocjacje ugodowe z organami państwowymi nie przerwały biegu terminu przedawnienia. Naczelny Sąd Administracyjny Litwy w wyroku z maja 2021 r. podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji.

<sup>3</sup> Agencja rządowa, podległa Ministerstwu Środowiska Republiki Litewskiej, sprawująca państwowy nadzór nad planowaniem przestrzennym i budownictwem.

## II. Skarga do Trybunału

W skardze wniesionej do Trybunału skarżący stwierdzili, że w sprawie doszło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, ponieważ utracili oni prawo własności budynku w wyniku błędów popełnionych przez organy publiczne i nie otrzymali odszkodowania. W ocenie skarżących doprowadziło to również do naruszenia ich praw gwarantowanych w art. 6 ust. 1 i art. 8 Konwencji.

## III. Stanowisko Trybunału

Trybunał uznał skargę za dopuszczalną w zakresie zarzutu naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Stwierdził, że pomiędzy stronami nie było sporu co do tego, że unieważnienie tytułu własności skarżących do budynku stanowiło naruszenie ich prawa do spokojnego korzystania z mienia, niezależnie od faktu, że do chwili orzekania budynek nie został wyburzony, a wnioskodawcy nadal w nim mieszkali.

Trybunał nie mógł ocenić zgodności postępowania krajowego dotyczącego unieważnienia tytułu własności skarżących z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, ponieważ ostateczna decyzja w postępowaniu krajowym została podjęta w grudniu 2010 r., natomiast skargę do Trybunału wniesiono w grudniu 2021 r. Obowiązujący wówczas sześciomiesięczny termin na wniesienie skargi został więc przekroczony, co przesądziło o niedopuszczalności skargi w tym zakresie. Trybunał zauważył jednak, że w postępowaniach toczących się w sprawach dotyczących obszarów podlegających ochronie sądy krajowe uznały, że organy, które wydały odpowiednie akty planistyczne i pozwolenia na budowę, działały niezgodnie z prawem, a skarżący mieli prawo do odszkodowania za utratę prawa własności do nieruchomości, które miało zostać oszacowane w odrębnym postępowaniu. Rząd nie kwestionował niezgodności z prawem działań organów ani prawa skarżących do odszkodowania.

Trybunał nie mógł oceniać postępowania krajowego zakończonego unieważnieniem tytułu własności skarżących. Jednak możliwe było zbadanie, czy decyzje podjęte w późniejszym postępowaniu odszkodowawczym doprowadziły do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, a więc czy wynik postępowania odszkodowawczego stanowił nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności.

Trybunał przypomniał, że zasady ogólne zawarte w art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji dotyczące proporcjonalności ingerencji zostały określone w sprawie *Beinarovič i inni przeciwko Litwie*<sup>4</sup>. Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę, że chociaż art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji nie zawiera żadnych wyraźnych wymogów proceduralnych, postępowania sądowe dotyczące prawa do spokojnego korzystania z własności muszą zapewniać osobie fizycznej realną możliwość przedstawienia swojej sprawy właściwym organom w celu skutecznego zakwestionowania środków naruszających prawa gwarantowane tym przepisem. Jak niejednokrotnie

<sup>4</sup> Wyrok ETPC z 12 czerwca 2018 r., *Beinarovič i inni przeciwko Litwie*, skarga nr 70520/10 i 2 inne, § 138–142 oraz sprawy tam cytowane.

wskazywał Trybunał, ustawowe terminy przedawnienia są uzasadnionymi ograniczeniami prawa jednostki do dostępu do sądu<sup>5</sup>. Nie mogą one jednak ograniczać wykonywania tego prawa w taki sposób lub w takim zakresie, że narusza to istotę tego prawa<sup>6</sup>.

Odnosząc te zasady do rozpoznawanej sprawy, Trybunał podkreślił, że zarzucone skarżącym uchybienie terminu dochodzenia odszkodowania za szkody materialne i niematerialne związane z utratą prawa własności trzeba ocenić na gruncie okoliczności faktycznych sprawy. Nie można pominąć faktu, że władze aktywnie poszukiwały kompromisowego rozwiązania chroniącego prawa osób, które w dobrej wierze nabyły sporne nieruchomości na terenie Parku Narodowego Mierzei Kurońskiej, a które jednocześnie pozwoliłyby państwu uniknąć wypłaty wysokich odszkodowań. Premier Litwy powołał grupę roboczą, która zaleciła zmianę dokumentów planistycznych, tak aby sporne budynki mogły zostać zalegalizowane, a rząd zainicjował zmiany w planie zarządzania Parkiem Narodowym Mierzei Kurońskiej. Także wykonanie orzeczenia sądu o unieważnieniu tytułu własności skarżących i zwrocie budynku inwestorowi zostało zawieszona na wniosek wierzyciela, ponadto skarżącym przesłano projekt ugody. Zdaniem Trybunału wszystkie te okoliczności razem wzięte stanowiły dla skarżących uzasadniony powód, aby sądzić, że państwo miało rzeczywisty zamiar rozwiązania sytuacji w sposób, który nie wymagałby rozbiórki budynku, a w związku z tym powinni oni powstrzymać się od podejmowania jakichkolwiek działań, które mogłyby zagrozić trwającym negocjacjom. Takim działaniem byłoby wszczęcie nowego postępowania sądowego przeciwko państwu.

Trybunał zauważył przy tym, że litewski kodeks cywilny przewiduje możliwość wydłużenia terminu przedawnienia, jeżeli sądy uznają, że ustawowy termin przedawnienia został przekroczony z ważnych powodów. Co więcej, przywołał orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego Litwy, zgodnie z którym sądy nie mogą stosować przepisów ustawowych dotyczących przedawnienia w sposób mechaniczny, ponieważ byłoby to niezgodne z ich obowiązkiem wymierzania sprawiedliwości. Trybunał podkreślił też, że w dwóch innych orzeczeniach sądów krajowych, wydanych w tych samych okolicznościach faktycznych jak w sprawie skarżących, zarzut przedawnienia roszczenia nie został uznany za uzasadniony m.in. z uwagi na podejmowane przez rząd litewski działania, by sprawy zakończyć w drodze ugód. Skarżący powołali się na jedną z tych spraw, jednak Naczelny Sąd Administracyjny nie odniósł się do tego w swoim rozstrzygnięciu ani nie wyjaśnił, dlaczego sytuacja skarżących różniła się od sytuacji innych skarżących w podobnych sprawach.

Trybunał stwierdził, że sposób rozpatrzenia roszczeń skarżących przez sądy krajowe, zwłaszcza zastosowanie przepisów o przedawnieniu, pozbawił ich realnej

<sup>5</sup> Zob. wyrok ETPC z 13 lutego 2020 r., *Sanofi Pasteur przeciwko Francji*, skarga nr 25137/16, HUDOC.

<sup>6</sup> Zob. wyrok ETPC (Wielka Izba) z 3 listopada 2022 r., *Vegotex International S.A. przeciwko Belgii*, skarga nr 49812/09, HUDOC.

możliwości skutecznego przedstawienia swojej sprawy w celu ustalenia odpowiedniego odszkodowania. W ocenie Trybunału w sprawie nie zapewniono właściwej równowagi między wymogami interesu ogólnego a ochroną prawa skarżących do własności. W tym zakresie, zdaniem Trybunału, w sprawie doszło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji.

W odniesieniu do zarzutów naruszenia art. 6 ust. 1 i art. 8 Konwencji Trybunał stwierdził, że opierały się one na tej samej podstawie co uwzględniony zarzut naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, wobec czego nie było konieczności oddzielnego badania ich dopuszczalności i zasadności.

#### IV. Znaczenie wyroku dla orzecznictwa polskich sądów administracyjnych

Omawiany wyrok ma znaczenie dla organów administracji publicznej i kontrolujących ich działania sądów administracyjnych we wszystkich sprawach pozostających w ich właściwości, w szczególności dotyczących prawa własności i roszczeń odszkodowawczych. Trybunał, mając na uwadze standard wynikający z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, zwrócił uwagę nie tylko na konieczność badania, czy strona w toku postępowania miała możliwość skutecznej obrony swoich praw, ale też czy działanie organu nie wprowadziło strony w błąd, a przez to nie pozbawiło jej możliwości ochrony swoich praw w przyszłości. Trybunał wskazał na gwarancje proceduralne będące, w jego ocenie, elementem prawa własności, w tym na spoczywający na sądach obowiązek należytego uzasadniania orzeczeń. Zaznaczył, że choć szczegółowa odpowiedź na każdy argument strony nie jest wymagana, sąd powinien jednak dokładnie zbadać jej zasadnicze twierdzenia (w omawianej sprawie sąd krajowy nie odniósł się do argumentu strony o odmiennych wyrokach wydanych w podobnych sprawach<sup>7</sup>).

Sądy administracyjne mają zapewnić skuteczną ochronę praw jednostki – strony postępowania administracyjnego – w różnych sprawach dotyczących jej uprawnień lub obowiązków, w których przedmiocie władczo rozstrzyga organ administracji. W sprawach, w których dochodzi do ingerencji w prawo własności skarżących, konieczne jest zachowanie przez organ właściwej równowagi między interesem publicznym a prywatnym, co podlega ocenie sądu. Z analizowanego orzeczenia Trybunału wynika, że ochrona prawa własności obejmuje nie tylko ocenę materialnej dopuszczalności ingerencji, lecz także zapewnienie stronie realnej możliwości skutecznego przedstawienia swoich racji. Z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP) sąd administracyjny powinien zapewnić stronie ochronę jej praw i możliwość skorzystania z przysługujących jej środków prawnych. Dlatego sąd nie może pominąć argumentu strony dotyczącego odmiennych rozstrzygnięć w identycznych sprawach, tylko powinien wskazać w uzasadnieniu orzeczenia, dlaczego rozstrzygnięcie odbiega od wcześniejszej praktyki albo w jaki sposób ta sprawa się różni.

<sup>7</sup> § 134 wyroku.

W sprawach dotyczących odszkodowań, wywłaszczeń, ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości lub odmowy zwrotu własności sądy są obowiązane zbadać, czy ingerencja w prawo własności była proporcjonalna, zarówno z punktu widzenia art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 Konstytucji RP, jak i mając na względzie gwarancje wynikające z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Niezbędne jest też ustalenie, czy sposób działania organów oraz zastosowanie przepisów procesowych zapewniły stronie realną i efektywną ochronę jej praw majątkowych.

Wybór i opracowanie: *Adrianna Szypszak*  
(Kancelaria Prezesa NSA)



### III. Sąd Najwyższy

#### 1. Postanowienie SN z dnia 30 lipca 2025 r. (sygn. akt I CSK 403/25)

Artykuł 153 k.c. zapewnia sądowi swobodę co do rodzaju środków dowodowych, na podstawie których następuje odtworzenie przebiegu granicy, wiarygodność zaś i moc tych dowodów podlega swobodnej ocenie, stosownie do art. 233 § 1 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. (...) przy ustaleniu granic bierze się pod uwagę nie tylko znaki, ślady graniczne, punkty dowiązania i plany, ale także (...) dokumenty, które mogą służyć udowodnieniu nowo powstałego stanu prawnego. W postępowaniu rozgraniczeniowym nie jest więc wyłączona możliwość ustalenia takiego stanu prawnego, który uzasadnia przebieg linii granicznych w miejscach, przez które granice przedtem nie przebiegały. Podstawą rozgraniczenia jest aktualny stan prawny, mianowicie z chwili orzekania, choćby w jego wyniku nastąpiło ustalenie dotychczas nieistniejących granic.

#### Stan faktyczny i prawny:

Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej wnioskodawcy E.G. od postanowienia Sądu Okręgowego w K. (...) w sprawie o rozgraniczenie.

#### Z uzasadnienia:

(...) w orzecznictwie Sądu Najwyższego nie budzi wątpliwości, że kryteria wskazane w art. 153 k.c. są ułożone w ścisłej hierarchii, a zatem jeżeli możliwe jest rozgraniczenie dwóch działek według stanu prawnego, to niedopuszczalne jest ich rozgraniczenie (w tym korygowanie) według spokojnego posiadania. Wykluczone jest korygowanie przebiegu granic ustalanych według stanu prawnego przez włączenie kryterium ostatniego spokojnego stanu posiadania czy kryterium wszelkich okoliczności, w tym względów celowości zarówno co do całej granicy, jak i jej fragmentów. Również sama wątpliwość co do stanu prawnego nieruchomości nie uzasadnia jeszcze dokonania rozgraniczenia według kryterium ostatniego stanu spokojnego posiadania, nie oznacza bowiem, że stanu prawnego nie da się ustalić (...). Stan prawny natomiast to stan wynikający w szczególności z tytułów własności, z orzeczeń sądów i decyzji administracyjnych, a także z map ewidencyjnych (katastralnych), przedstawiających konfigurację nieruchomości gruntowych.

Istotne znaczenie mogą mieć dokumenty w postaci: map, wyrysów map, operatów geodezyjnych, wyników pomiarów geodezyjnych będących podstawą ewidencji gruntów i wpisów w księgach wieczystych. Jednakże stan prawny nieruchomości mogą kształtować także różne zdarzenia prawne, które należy oceniać na podstawie wszelkich dokumentów i innych dowodów, w tym osobowych. Artykuł 153 k.c. zapewnia sądowi swobodę co do rodzaju środków dowodowych, na podstawie których następuje odtworzenie przebiegu granicy, wiarygodność zaś i moc

tych dowodów podlega swobodnej ocenie, stosownie do art. 233 § 1 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. (...).

Ponadto zauważenia wymaga, że przy ustaleniu granic bierze się pod uwagę nie tylko znaki, ślady graniczne, punkty dowiązania i plany, ale także (...) dokumenty, które mogą służyć udowodnieniu nowo powstałego stanu prawnego. W postępowaniu rozgraniczeniowym nie jest więc wyłączona możliwość ustalenia takiego stanu prawnego, który uzasadnia przebieg linii granicznych w miejscach, przez które granice przedtem nie przebiegały. Podstawą rozgraniczenia jest aktualny stan prawny, mianowicie z chwili orzekania, choćby w jego wyniku nastąpiło ustalenie dotychczas nieistniejących granic (...).

## 2. Wyrok SN z dnia 12 sierpnia 2025 r. (sygn. akt II CSKP 215/24)

Dostrzegając oczywiste różnice między stwierdzeniem nieważności decyzji administracyjnej w postępowaniu administracyjnym a oceną skutków prawnych decyzji administracyjnej jako przesłanki rozstrzygnięcia w konkretnym postępowaniu cywilnym, jako nietrafny ocenić należy (...) pogląd, zgodnie z którym ograniczenie dopuszczalności kontroli decyzji w postępowaniu administracyjnym skutkować powinno odpowiednim poszerzeniem takiej możliwości w postępowaniu cywilnym. Wyłączenie możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej po upływie określonego czasu należy interpretować jako wyraz woli ustawodawcy, aby decyzję taką uznać za prawnie wiążącą, również w przypadku obarczenia jej wadami. Brak jest tym samym podstaw, aby wspomnianą nowelizację [tj. zmianę art. 156 § 2 k.p.a. ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 1491)] interpretować także jako wyraz zamiaru zmiany zakresu kognicji sądu w postępowaniu cywilnym.

### Stan faktyczny i prawny:

Pozwem skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...), Spółdzielni Mieszkaniowa (...) w W., na podstawie art. 160 k.p.a., domagała się zasądzenia kwoty (...) zł wraz z odsetkami ustawowymi od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty. Na rozprawie 14 grudnia 2012 r. powód ograniczył powództwo do kwoty (...) zł i w pozostałym zakresie cofnął powództwo ze zrzeczeniem się roszczenia.

Sąd Okręgowy w W. wyrokiem (...) zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę (...) zł wraz z odsetkami ustawowymi od 28 kwietnia 2017 r. do dnia zapłaty, a w pozostałym zakresie powództwo oddalił.

Na skutek apelacji pozwanego Sąd Apelacyjny w W. wyrokiem (...), z udziałem Prokuratora Regionalnego w (...), w punkcie I zmienił zaskarżony wyrok częściowo w ten sposób, że oddalił powództwo o zapłatę kwoty (...) zł wraz z odsetkami ustawowymi od 28 kwietnia 2017 r. do dnia zapłaty i w zakresie rozstrzygnięcia o kosztach procesu, a w punkcie II oddalił apelację w pozostałym zakresie. Częściowe oddalenie powództwa wynikało z uznania przez Sąd Apelacyjny za wiążące

oświadczenia z 14 grudnia 2012 r. o cofnięciu powództwa i zrzeczeniu się roszczenia. W ocenie Sądu Apelacyjnego spełnione zostały przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej określonej w art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a. Źródłem szkody (...) było wydanie decyzji z 30 października 1961 r. [na mocy której Prezydium Rady Narodowej w (...) wznowiło postępowanie w sprawie dotyczącej przyznania prawa własności czasowej do (...) nieruchomości i uchyliło orzeczenie z 30 maja 1960 r. w części dotyczącej przyznania prawa własności czasowej do działek nr (...)], której nieważność stwierdzono decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego z 31 sierpnia 2007 r. (...) Rozważając zarzuty apelacji, Sąd odwoławczy stwierdził w szczególności, że nie jest władny do dokonywania merytorycznej kontroli decyzji administracyjnych, w tym decyzji z 30 maja 1960 r. Wskazał, że decyzja ta stała się ostateczna 5 lipca 1960 r., a postępowanie ze sprzeciwu Prokuratora o stwierdzenie jej nieważności zostało umorzone przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze 18 listopada 2021 r. Także Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich nie stwierdziła podstaw do wszczęcia postępowania rozpoznawczego i zamknęła czynności sprawdzające w sprawie spornej nieruchomości.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu II instancji wniósł Prokurator Regionalny w (...), zaskarżając ten wyrok w części oddalającej apelację pozwanego.

Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną jako pozbawioną uzasadnionych podstaw.

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

(...) Obrazy powołanych przepisów [tj. art. 2 § 3 k.p.c. w zw. z art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. i art. 378 k.p.c.] skarżący upatruje w przyjęciu przez Sąd Apelacyjny braku kompetencji dokonania merytorycznej kontroli ostatecznej decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym, a w konsekwencji nierozpoznania merytorycznie zarzutów apelacji kwestionujących prawidłowość orzeczenia z 30 maja 1960 r., w którym poprzednikowi prawnemu powoda przyznano prawo własności czasowej spornej nieruchomości. W ocenie skarżącego pogląd o związaniu Sądu w postępowaniu cywilnym ostateczną decyzją administracyjną pozostaje nieaktualny po wejściu w życie ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 1491), gdyż w wyniku jego przyjęcia nie jest możliwe dokonanie oceny prawidłowości orzeczenia z 30 maja 1960 r., mającego istotne znaczenie dla niniejszej sprawy.

Powyższy zarzut nie jest zasadny. (...) należy podzielić stanowisko orzecznictwa, zgodnie z którym sąd w postępowaniu cywilnym pozostaje związany ostateczną decyzją administracyjną, co oznacza, że nie może jej kwestionować i obowiązany jest uwzględnić wynikający z niej stan prawny. Jednocześnie przyjmuje się, że powyższa zasada nie ma charakteru bezwzględnego, a decyzja może nie wywoływać skutków prawnych, pomimo braku formalnego uchylecia, w przypadku wystąpienia kwalifikowanej wady, godzącej w istotę decyzji jako aktu administracyjnego. Do takich wad zalicza się brak organu powołanego do orzekania oraz niezastosowanie jakiegokolwiek procedury lub oczywiste naruszenie zasad postępowania administracyjnego (...)

Według art. 156 § 2 k.p.a. w brzmieniu sprzed 16 września 2021 r. stwierdzenie nieważności decyzji było niedopuszczalne po upływie dziesięciu lat od dnia jej

doręczenia lub ogłoszenia, jednak wyłącznie w przypadku przesłanek nieważności wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1, 3, 4 i 7 k.p.a. W razie zaistnienia pozostałych przesłanek określonych w powołanym artykule, w szczególności w przypadku wydania decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (pkt 2), stwierdzenie nieważności możliwe było w zasadzie bez ograniczeń czasowych. W powoływanej przez skarżącego ustawie nowelizującej treść art. 156 § 2 k.p.a. zmieniono poprzez objęcie jego zakresem wszystkich przesłanek określonych w § 1.

Skutkiem powyższej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego jest również niedopuszczalność stwierdzenia nieważności orzeczenia z 30 maja 1960 r., w którym powodowi przyznano prawo własności czasowej spornej nieruchomości. Zdaniem skarżącego wyłączenie możliwości dokonania kontroli tego orzeczenia w postępowaniu administracyjnym przemawia za dopuszczeniem dokonania takiej kontroli na potrzeby rozstrzygnięcia o zasadności powództwa w postępowaniu cywilnym. Argument ten oparty jest na założeniu, że w każdym przypadku powinna istnieć możliwość oceny prawidłowości decyzji administracyjnej, której skutki prawne mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy cywilnej.

Wywody skargi kasacyjnej w tym zakresie nie zasługują na uwzględnienie. Z projektu powołanej wyżej ustawy nowelizującej Kodeks postępowania administracyjnego (druk Sejmu IX kadencji nr 1090) wynika, że projektowana ustawa ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r., P 46/15 (OTK ZU nr 5A, poz. 62), stwierdzającego niezgodność z Konstytucją art. 156 § 2 k.p.a. w zakresie, w jakim przepis ten nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał wskazał w szczególności, że odstępstwa od zasady trwałości decyzji ostatecznej, do których należy możliwość stwierdzenia nieważności, nie powinny naruszać wynikających z art. 2 Konstytucji zasad bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Dostrzegając oczywiste różnice między stwierdzeniem nieważności decyzji administracyjnej w postępowaniu administracyjnym a oceną skutków prawnych decyzji administracyjnej jako przesłanki rozstrzygnięcia w konkretnym postępowaniu cywilnym, jako nietrafny ocenić należy proponowany przez skarżącego pogląd, zgodnie z którym ograniczenie dopuszczalności kontroli decyzji w postępowaniu administracyjnym skutkować powinno odpowiednim poszerzeniem takiej możliwości w postępowaniu cywilnym. Wyłączenie możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej po upływie określonego czasu należy interpretować jako wyraz woli ustawodawcy, aby decyzję taką uznać za prawnie wiążącą, również w przypadku obarczenia jej wadami. Brak jest tym samym podstaw, aby wspomnianą nowelizację interpretować także jako wyraz zamiaru zmiany zakresu kognicji sądu w postępowaniu cywilnym. (...)

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

## IV. Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne

### A. Orzecnictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 8 września 2025 r.  
(sygn. akt II OPS 2/25)

1. Z uwagi na treść art. 53a ust. 1 i art. 72a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.) nie jest dopuszczalne wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego na wniosek osoby, która żąda od organu nadzoru budowlanego podjęcia działań, powołując się na własny interes prawny. Postępowania w tych sprawach wszczyna się wyłącznie z urzędu.

2. Organ nadzoru budowlanego, do którego wpłynął wniosek (żądanie) wszczęcia jednego z postępowań, o których mowa w art. 53a ust. 1 i art. 72a ustawy – Prawo budowlane, obowiązany jest do poinformowania wnioskodawcy, w drodze pisma o charakterze informacyjnym, o podjętych działaniach i zajętych stanowisku.

*Dostrzegając rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, Prezes NSA – na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. – wystąpił do składu siedmiu sędziów NSA o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie: Czy z uwagi na dyspozycję art. 53a ust. 1 i art. 72a Prawa budowlanego możliwe jest wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego w trybie nadzoru budowlanego na wniosek podmiotu, który żąda od organu podjęcia działań, powołując się na własny interes prawny?*

*W przypadku negatywnej odpowiedzi na to pytanie Prezes NSA wniósł ponadto o wyjaśnienie: Czy organ nadzoru budowlanego, do którego wpłynął wniosek o wszczęcie jednego z postępowań, o których mowa w art. 53a ust. 1 i art. 72a Prawa budowlanego, obowiązany jest wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego, czy też wystarczając[e] jest poinformowanie pismem wnioskodawcy o podjętych działaniach?*

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

(...) Przepis art. 53a ust. 1 Prawa budowlanego stanowi, że postępowania uregulowane w niniejszym rozdziale, tj. w rozdziale 5b (wcześniej 5a) – „Postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy”, wszczyna się z urzędu. Stosownie zaś do art. 72a Prawa budowlanego postępowania w sprawie wydania decyzji, o których mowa w art. 62 ust. 3, art. 66 ust. 1, art. 67 ust. 1, art. 68 oraz art. 71a ust. 4, wszczyna się z urzędu (przepisy te zawarte są w rozdziale 6 – „Utrzymanie obiektów budowlanych”).

W uzasadnieniu projektu ustawy z 2020 r. wskazano m.in., że wprowadzenie do tekstu ustawy – Prawo budowlane art. 53a i art. 72a ma na celu przesądzenie,

że postępowania w sprawie naruszeń prawa budowlanego dotyczące materii regulowanej tymi przepisami wszczynane są z urzędu, a ponadto było konieczne ze względu na pojawiające się w tej kwestii wątpliwości oraz rozbieżności w orzecznictwie sądowym (druk nr 121 Sejmu RP IX kadencji, s. 49).

(...) Zakładając racjonalność prawodawcy, przyjąć trzeba, że nowelizacja Prawa budowlanego polegająca na dodaniu do tej ustawy art. 53a ust. 1 i art. 72a nie miała charakteru jedynie porządkującego, doprecyzowującego dotychczasową regulację prawną, lecz zawierała nowość prawotwórczą wywołującą określone skutki procesowe (zob. W. Piątek, *Glosa do wyroku NSA z dnia 18 stycznia 2024 r. (sygn. akt II OSK 2096/22)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 1, s. 122).

Z literalnego brzmienia art. 53a ust. 1 i art. 72a Prawa budowlanego wynika jednoznacznie, że postępowania administracyjne w sprawach dotyczących rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy oraz wydania niektórych decyzji związanych z utrzymaniem obiektów budowlanych wszczyna się z urzędu. Treść obu przepisów jest jasna, a sposób ich zredagowania nie nasuwa wątpliwości co do tego, że postępowania w tych sprawach inicjowane są na zasadzie oficjalności. Wyraźnie w nich wszak wskazano, że postępowania przed organem nadzoru budowlanego wszczyna się z urzędu.

(...) przepisy procedury administracyjnej przewidują dwie formy wszczęcia postępowania: na żądanie strony lub z urzędu (art. 61 § 1 k.p.a.). Jeśli z normy prawa materialnego nie wynika w sposób wyraźny forma wszczęcia postępowania, przyjmuje się, że w przypadkach, gdy przedmiotem postępowania ma być przyznanie uprawnienia, postępowanie oparte jest na zasadzie skargowości, czyli jest wszczynane na wniosek, a jeśli przedmiotem postępowania jest nałożenie obowiązku, postępowanie jest wszczynane w oparciu o zasadę oficjalności, czyli z urzędu (zob. H. Knysiak-Sudyka, w: *System prawa administracyjnego procesowego. Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym. Tom II. Część 3*, red. G. Łaszczycyca, A. Matan, Warszawa 2021, s. 216; J. Jagielski, *Kiedy postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony?*, w: *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019, s. 177). (...)

Ustawy kompleksowe, tj. ustawy regulujące względnie całościowy obszar regulacji administracyjnoprawnej, mogą zawierać odrębności proceduralne od przepisów procedury administracyjnej. Stosowanie tego rodzaju przepisów proceduralnych odbywa się zgodnie z regułą *lex specialis derogat legi generali*, rozumianą w taki sposób, że w pierwszej kolejności stosuje się przepisy procesowe szczególnie zawarte w ustawie kompleksowej, a dopiero w dalszej kolejności (w zakresie, w jakim nie ma odrębnego uregulowania) stosuje się ogólną regulację proceduralną zawartą w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego (M. Kamiński, w: *System prawa administracyjnego procesowego. Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne. Tom IV*, red. A. Matan, [Warszawa 2021,] s. 213). W niektórych sytuacjach prawo materialnie wyraźnie (*expressis verbis*) wskazuje, z czyjej inicjatywy może nastąpić wszczęcie postępowania w określonej

sprawie. W prawie administracyjnym związek formy i procedury z przepisami prawa materialnego jest silny. Procesowy przepis art. 61 § 1 k.p.a. powinien więc być interpretowany w bezpośrednim powiązaniu z przepisami materialnoprawnymi normującymi w sposób szczególny inicjatywę uruchomienia postępowania administracyjnego. Takimi przepisami szczególnymi są właśnie art. 53a ust. 1 i art. 72a Prawa budowlanego.

Oba materialnoprawne przepisy nie konkretyzują więc tylko jednego ze sposobów wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 61 § 1 k.p.a. Gdyby przyjąć taką interpretację art. 53a ust. 1 i art. 72a Prawa budowlanego, zgodnie z którą możliwe jest wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego również na wniosek podmiotu, który żąda od organu podjęcia działań, powołując się na własny interes prawny, to dodanie przez ustawodawcę do tekstu ustawy tych przepisów byłoby nie tylko zbędne, ale wprost prowadziłyby do zanegowania zmiany stanu prawnego. Wystarczająca byłaby dotychczasowa regulacja procesowa z art. 61 § 1 k.p.a. zakładająca wszczęcie postępowania administracyjnego na żądanie strony lub z urzędu.

(...) Nie sposób upatrywać dopuszczalności wszczęcia postępowania w tych sprawach także w oparciu o zasadę skargowości w tym, że ustawodawca, określając, że wszczęcie postępowania następuje z urzędu, nie posłużył się dodatkowo wyrażeniem „wyłącznie”. Takie określenia wartościujące zawarte są w przepisach Prawa budowlanego, lecz dotyczą zupełnie innych sytuacji, np. w celu określenia kręgu stron w niektórych kategoriach spraw (art. 40 ust. 3 – „stronami w postępowaniu o przeniesienie pozwolenia na budowę są wyłącznie dotychczasowy i nowy inwestor”, art. 59 ust. 7 – „stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor, a w przypadku inwestycji KZN – inwestor i Prezes Krajowego Zasobu Nieruchomości”), (...) [ewentualnie] wskazania podmiotu uzyskującego uprawnienie po spełnieniu określonego wymogu (art. 32 ust. 4 – „pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto...”).

Niektóre przepisy materialnoprawne (np. art. 16g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (...), art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1992 r. o odpadach (...)), wskazując, że postępowania w sprawach wydania decyzji, o których mowa w tych przepisach, wszczyna się z urzędu, nie zawierają dodatkowego stwierdzenia, że następuje to wyłącznie z urzędu. Jednakże na gruncie obowiązywania tych przepisów nie jest kwestionowane, że postępowania mogą zostać zainicjowane jedynie na zasadzie oficjalności.

Według art. 53a ust. 2 Prawa budowlanego właściciel lub zarządca obiektu budowlanego może wystąpić do organu nadzoru budowlanego z żądaniem wszczęcia uproszczonego postępowania legalizacyjnego. Z dyspozycji tego przepisu nie można wyprowadzić wniosku, że ustawodawca dopuszcza możliwość wszczęcia uproszczonego postępowania legalizacyjnego, a zatem jednego z postępowań wymienionych w rozdziale 5b Prawa budowlanego, na wniosek uprawnionego podmiotu. Przepis ten należy rozumieć w taki sposób, że spełnienie przesłanek uzasadniających zgłoszenie żądania oznacza konieczność wszczęcia i prowadzenia uproszczonego postępowania legalizacyjnego z urzędu. Taka wykładnia znajduje

potwierdzenie w redakcji art. 49f ust. 1 zdanie końcowe Prawa budowlanego, według którego po spełnieniu określonych w tym przepisie warunków organ nadzoru budowlanego wszczyna uproszczone postępowanie legalizacyjne. Również w przypadku obiektów budowlanych, o których mowa w art. 103 ust. 2 Prawa budowlanego, uproszczone postępowanie legalizacyjne prowadzi się z urzędu, po uznaniu zasadności zgłoszenia żądania przez właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego (art. 49f ust. 2).

(...) Wykładnia przepisów prawa administracyjnego (przepisów prawa materialnego i prawa procesowego) musi uwzględniać wartości wpływające z zasad o znaczeniu fundamentalnym dla ukształtowania praw jednostki wobec władzy administracyjnej (organów administracji publicznej). Zasady te to prawo do procesu administracyjnego i prawo do sądu. Dla ukształtowania praw jednostki na drodze administracyjnej podstawowe znaczenie ma pierwsza z tych zasad, której istota polega na przyznaniu jednostce prawa do obrony własnego interesu prawnego (zob. B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 16). Prawo do procesu administracyjnego i prawo do sądu najpełniej urzeczywistniają realizację obrony interesu prawnego. Należy mieć jednak na uwadze, że prawo to nie ma charakteru absolutnego, niczym nieograniczonego. To prawodawca określa, w jaki sposób w ramach prawnie uregulowanej procedury może być ono realizowane. Prawo to przysługuje więc jednostce w trybie i na zasadach określonych w przepisach prawa materialnego (zob. B. Adamiak, *Prawo do procesu na drodze administracyjnej jako gwarancja realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego*, w: *Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Poślusznny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemyśl – Rzeszów 2009, s. 29 i nast.). Nie jest zatem tak, że jednostka decyduje o sposobie realizacji przysługujących jej praw umożliwiających ochronę jej interesu prawnego, w tym prawa do jurysdykcyjnej procedury administracyjnej, a w dalszej kolejności do kontroli sądowej działalności organu administracji publicznej. Przyznanie jednostce prawa do procesu administracyjnego i prawa do sądu w każdej sytuacji, w której zamierza skorzystać z tego uprawnienia, zatem także w przypadku, gdy przepis materialnoprawny przewiduje wszczęcie postępowania na zasadzie oficjalności, nie znajduje dostatecznego uzasadnienia prawnego.

(...) organy administracji publicznej obowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP, art. 6 k.p.a.). Organy nadzoru budowlanego, zgodnie z ustawowo zakreślonymi kompetencjami, są organami powołanymi do strzeżenia porządku prawnego w budownictwie. Sprawowana przez te organy kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego dotyczy w szczególności warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowlanych, przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych, zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej



(art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. b/ i c/ Prawa budowlanego). Istotą nadzoru budowlanego jest zatem m.in. zapobieganie, by nie doszło do naruszeń tych wartości. Organy nadzoru budowlanego wyposażone zostały przy tym w odpowiednie środki prawne skutecznie przeciwdziałające zdarzeniom naruszającym porządek prawny, a jednocześnie umożliwiające doprowadzenie robót budowlanych lub obiektu budowlanego naruszających ten porządek do stanu zgodnego z prawem.

Nie można z góry zakładać, że działania organu administracji publicznej w ramach nadzoru budowlanego, w razie stwierdzenia rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy albo stwierdzenia naruszeń w związku z utrzymaniem obiektów budowlanych, nie doprowadzą robót budowlanych lub obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem, istniejące zaś rozwiązania prawne, których zadaniem jest ochrona jednostki przed arbitralnym działaniem organu, pomimo podjętych czynności okażą się nieskuteczne. (...) wszczęcie postępowania z urzędu jest obowiązkiem organu, jeżeli zachodzą okoliczności faktyczne, z zaistnieniem których prawo materialne przewiduje konieczność wydania decyzji o określonej treści (tak Z. Kmiecik, w: *System prawa administracyjnego procesowego. Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego. Tom II. Część 4*, red. C. Martysz, Warszawa 2021, s. 135). Obowiązek ten wyraża się również w tym, że organ powinien dążyć do eliminowania przypadków niepewności co do prawa lub obowiązków ustanawianych w drodze decyzji (zob. J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 182). Także w orzecznictwie wskazuje się na obowiązek ciążyący na organie nadzoru budowlanego wszczęcia postępowania (zob. w szczególności wyroki NSA z: 7 lutego 2023 r., II OSK 2827/21; 16 lipca 2024 r., II OSK 1482/23).

Przyjęte w art. 53a ust. 1 i art. 72a Prawa budowlanego rozwiązania powinny więc być interpretowane przy przyjęciu założenia, że właściwy organ nadzoru budowlanego, zobowiązany do działania na podstawie i w granicach prawa, podejmie niezbędne działania zmierzające do przeciwdziałania zdarzeniom prawnym naruszającym porządek prawny w budownictwie.

(...) W przypadku braku reakcji organu na skierowane do niego żądanie usunięcia stanu naruszeń prawa budowlanego jednostka nie jest pozbawiona możliwości obrony własnego interesu prawnego, tyle tylko, że realizacja tego uprawnienia następuje w ramach procedur określonych przez ustawodawcę. (...) brak reakcji organu nadzoru budowlanego (opieszałość lub inne zaniedbania) może stanowić przedmiot skargi w trybie skargowo-wnioskowym określonym w dziale VIII k.p.a. (art. 227 i nast.). Prawo do skargi, oprócz petycji i wniosku, stanowi konstytucyjne prawo podmiotowe, za pomocą którego jednostka może oddziaływać na władzę publiczną (art. 63 Konstytucji). Uzupełniają one środki ochrony wolności i praw konstytucyjnych, ale ich nie zastępują. Sygnalizacja w skardze dostarcza organowi materiał służący ocenie, czy nie zachodzą przesłanki (...) wszczęcia postępowania z urzędu (zob. J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 757). Jeśli skarga okaże się zasadna, jej rozpoznanie przez organ wyższego stopnia może spowodować, stosownie do art. 233 k.p.a., wszczęcie postępowania z urzędu przez właściwy organ nadzoru

budowlanego. Możliwe jest także zwrócenie się do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, będącego centralnym organem administracji rządowej w sprawach nadzoru budowlanego (art. 88 ust. 1 Prawa budowlanego), o spowodowanie podjęcia działań przez właściwy organ nadzoru budowlanego. Jednostka może (...) [też] wystąpić do prokuratora, któremu z kolei służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem (art. 182 k.p.a). Prokurator, w ramach uprawnienia przewidzianego w art. 69 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. [– Prawo] o prokuraturze (...), przed zgłoszeniem takiego żądania może zażądać m.in. nadesłania lub przedstawienia akt oraz dokumentów i pisemnych wyjaśnień w celu wyjaśnienia sprawy. Żądanie prokuratora wszczęcia postępowania jest bezwzględnie wiążące dla organu administracji, do którego zostało skierowane (zob. F. Elżanowski, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, s. 1488). Zwrócenie się do organu o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem, aczkolwiek inspirowane działaniem prokuratora, powoduje wszczęcie i prowadzenie postępowania z urzędu (zob. T. Woś, *Podmioty na prawach strony i inni uczestnicy postępowania administracyjnego, w: Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 213 i 214; H. Knyśiak-Sudyka, w: *System prawa administracyjnego procesowego...*, s. 319). Istnieje wreszcie możliwość zwrócenia się do Rzecznika Praw Obywatelskich o podjęcie odpowiednich czynności, który po zbadaniu sprawy może zwrócić się do właściwego organu, na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (...), o wszczęcie postępowania administracyjnego, a zatem także w ramach nadzoru budowlanego, i uczestniczyć w nim na prawach przysługujących prokuratorowi. Żądanie Rzecznika Praw Obywatelskich wszczęcia postępowania z urzędu jest (...) [również] wiążące dla organu administracji (zob. wyrok NSA z 10 stycznia 2025 r., III OSK 1376/23).

Przedstawione rozważania dostarczają wystarczających podstaw do przyjęcia, że ochrona interesu prawnego jednostki powołującej się [na] własny interes prawny może być realizowana w innych formach poza postępowaniem administracyjnym jurysdykcyjnym. Jednostka nie jest pozbawiona możliwości złożenia środka przeciwdziałającego brakowi reakcji lub opieszałości organu nadzoru budowlanego. Dodać trzeba, że oprócz trybu administracyjnego istnieje także możliwość uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym (zob. W. Piątek, *Glosa...*, s. 126).

(...) Zgodnie z treścią art. 61a § 1 k.p.a., gdy żądanie, o którym mowa w art. 61 (tj. żądanie wszczęcia postępowania), zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. (...) Wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego jest dopuszczalne wyłącznie z powodu oczywistych przeszkód o charakterze przedmiotowym i podmiotowym, tj. takich, których wystąpienie jest możliwe do stwierdzenia już po wstępnej analizie wniosku. (...) przyczyny, o których mowa w art. 61a § 1 k.p.a., muszą być oczywiste, obiektywne, dostrzegalne *prima facie*, których ustalenie i podanie nie wymaga prowadzenia postępowania

wyjaśniającego ze strony organu. Instytucja odmowy wszczęcia postępowania zastrzeżona jest bowiem dla wstępnego etapu oceny wniosku (zob. wyroki NSA z: 16 marca 2021 r., I OSK 2493/20; 28 września 2021 r., II GSK 429/21; 29 września 2022 r., II OSK 3057/19). Wskazuje się również, że postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania jest aktem formalnym (nie merytorycznym), co oznacza, że organ administracji publicznej nie prowadzi postępowania administracyjnego. Na tym etapie postępowania, w fazie inicjatywnej, nie aktualizują się jeszcze ustawowe kompetencje organu do prowadzenia postępowania dowodowego, (...) [ale] jedynie do podjęcia czynności wyjaśniających poza formalnymi ramami procedury administracyjnej. Z tego względu wydani[a] postanowienia na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. nie poprzedza gromadzenie dowodów, organ nie ustala stanu faktycznego, nie formułuje wniosków i ocen dotyczących *meritum* żądania, lecz ogranicza się do stwierdzenia przesłanek formalnych uniemożliwiających podjęcie merytorycznego rozstrzygnięcia (zob. wyroki NSA z: 13 listopada 2020 r., I OSK 3193/18; 16 grudnia 2020 r., II FSK 1811/20; 13 stycznia 2022 r., I OSK 528/19; 16 marca 2022 r., I OSK 1138/21). (...) instytucja odmowy wszczęcia postępowania stanowi narzędzie prawne stosowane przez organ administracji publicznej na początkowym etapie złożenia wniosku, jednak poza formalnie wszczętym procesem (zob. J. Szremski, *Inne uzasadnione przyczyny jako przesłanka odmowy wszczęcia ogólnego postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 6, s. 42).

Jednak instytucja procesowa przewidziana w art. 61a § 1 k.p.a. nie dotyczy postępowań uruchamianych z urzędu, ponieważ w tym przypadku nie można mówić o odmowie wszczęcia postępowania inicjowanego na zasadzie oficjalności (zob. wyrok NSA z 13 listopada 2020 r., I OSK 3193/18; M. Romańska, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 477; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 391). Skierowany do organu nadzoru budowlanego wniosek (żądanie) wszczęcia postępowania nie stanowi „żądania wszczęcia postępowania”, o którym mowa w art. 61 § 1 k.p.a. Wniosek o wszczęcie postępowania z urzędu nie jest zaś wnioskiem, który inicjowałby jakieś odrębne postępowanie, którego złożenie obli-gowałoby organ do wydania postanowienia o odmowie jego wszczęcia (zob. wyrok NSA z 24 lutego 2024 r., I OSK 1742/22). W postępowaniach wszczynanych na zasadzie oficjalności przepis art. 61a § 1 k.p.a. nie stwarza podstawy prawnej do wydania postanowienia odmownego z tej przyczyny, że wydając takie postanowienie, organ byłby jedynym jego adresatem.

Jeżeli jedyną formą zainicjowania danego rodzaju postępowania jest jego wszczęcie z urzędu, to żądanie wszczęcia takiego postępowania ze strony innego podmiotu, w tym osoby powołującej się na własny interes prawny, należy potraktować w kategorii źródła informacji, wymagającej weryfikacji przez właściwy organ co do zasadności przesłanek obligujących do prowadzenia tego postępowania. Uwzględniając wcześniejsze uwagi, podkreślić jednak trzeba, że gdy do organu nadzoru budowlanego w sprawach określonych w art. 53 ust. 1 i art. 72a Prawa budowlanego wpłynię żądanie wszczęcia postępowania w ramach nadzoru

budowlanego z powołaniem się na własny interes prawny osoby wnoszącej to żądanie, organ ten nie może pozostać całkowicie bierny z tej tylko przyczyny, że postępowanie wszczyna się z urzędu. Chociaż skierowane do organu żądanie nie może zostać potraktowane jako prawnie skuteczna inicjatywa wszczęcia postępowania administracyjnego, to jednakże stanowi sygnalizację (wskazanie, impuls) do podjęcia wstępnych, przedprocesowych czynności zmierzających do ustalenia, czy doszło do naruszeń Prawa budowlanego w stopniu uzasadniającym wszczęcie postępowania z urzędu.

(...) skoro organ nadzoru budowlanego nie jest zobowiązany do wydania, w oparciu o art. 61a § 1 k.p.a., postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania w sprawach, o których mowa w art. 53a ust. 1 i art. 72a Prawa budowlanego, to brak reakcji tego organu polegający na niezajęciu stanowiska w procesowej formie nie może być kwestionowany w drodze ponaglenia (art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a.), tj. środka zwalczającego bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. W konsekwencji także skarga na bezczynność organu w tego rodzaju sprawach stanowi skargę niedopuszczalną w rozumieniu art. 58 § 1 pkt 6 w związku z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. (...)

## 2. Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 13 października 2025 r. (sygn. akt II FPS 3/25)

**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.**

*Dostrzegając rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych, Prezes NSA – na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. – wystąpił do składu siedmiu sędziów NSA z wnioskiem o podjęcie uchwały wyjaśniającej: Czy na podstawie art. 240 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej 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?*

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

(...) w pierwszej kolejności należało przypomnieć treść art. 240 § 1 pkt 5 o.p. Przepis ten stanowi, że „w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji nieznanie organowi, który wydał decyzję”. Literalne brzmienie przytoczonej regulacji stanowi bez wątpienia naczelnym argument, który przemawia przeciwko przyznaniu świadomości strony w postępowaniu zwykłym co do istnienia okoliczności lub dowodów

powołanych we wniosku o wznowienie postępowania statusu determinanty dopuszczalności wznowienia.

(...) O zaistnieniu omawianej podstawy można mówić wówczas, gdy łącznie zostaną spełnione cztery przesłanki:

- 1) wyszły na jaw nowe okoliczności faktyczne lub dowody;
- 2) nowe okoliczności faktyczne lub dowody są istotne dla sprawy, tzn. mogą mieć wpływ na jej odmienne rozstrzygnięcie;
- 3) nowe okoliczności faktyczne lub dowody nie były znane organowi, który wydał decyzję;
- 4) nowe okoliczności faktyczne lub dowody istniały w dniu wydania decyzji.

Użyty w art. 240 § 1 pkt 5 zwrot „wyjdą na jaw” oznacza, że istotny jest moment ujawnienia danego dowodu lub okoliczności, czyli udostępnienia ich organowi, a nie moment faktycznego zapoznania się z nimi przez pracownika organu. Na tle art. 240 § 1 pkt 5 o.p. odróżnić należy pojęcia „okoliczność faktyczna” i „dowód”. Okoliczność faktyczna to fakt podlegający stwierdzeniu, natomiast dowód to środek dowodowy służący dokonaniu ustaleń faktycznych. (...) wznowienie postępowania powinno następować nie tylko z uwagi na wyjście na jaw nowych dowodów, ale także (...) nowych okoliczności faktycznych istotnych dla sprawy, przy czym ujawnienie się tych okoliczności może być rezultatem przeprowadzenia dowodów (ujawnienia się dowodów) po wydaniu decyzji, byleby tylko rzecz dotyczyła faktów, które są istotne dla sprawy, a nie były znane organowi w momencie jej podejmowania.

Aby uznać przedłożony dowód za istotny w znaczeniu użytym w art. 240 § 1 pkt 5 o.p., powinien on spowodować wydanie, po wznowieniu postępowania, odmiennego rozstrzygnięcia niż to zawarte w decyzji ostatecznej. Istotna dla wyniku sprawy okoliczność faktyczna, udokumentowana dowodem znajdującym się w aktach sprawy administracyjnej, nie może zostać uznana za okoliczność nową, o której mowa w art. 240 § 1 pkt 5 o.p., jeśli wznawiający postępowanie organ, prowadząc wcześniej postępowanie, dysponował wiedzą o stanowiącej podstawę wznowienia okoliczności wywiezionej nawet z innego dokumentu. Także odmienna, a nawet błędna ocena dowodu (okoliczności), który istniał i był znany organowi wydającemu decyzję, nie uzasadnia żądania wznowienia postępowania. Błędna bowiem ocena okoliczności faktycznej nie jest tym samym, co brak wiedzy o tej okoliczności. Nowe okoliczności w rozumieniu art. 240 § 1 pkt 5 o.p. to nic innego jak nowe ustalenia dotyczące stanu faktycznego sprawy podatkowej, który stał się podstawą pierwotnego rozstrzygnięcia i subsumpcji przepisów prawa materialnego.

(...) w postępowaniu wznowieniowym nie każdy dowód może zostać uznany za przesłankę wynikającą z art. 240 § 1 pkt 5 o.p. Przez pojęcie nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów, o których mowa w powyższym przepisie, należy rozumieć zarówno okoliczności lub dowody nowo odkryte, jak również po raz pierwszy zgłoszone przez stronę. Istotne jest jednak, aby ujawnione w sprawie nowe okoliczności lub nowe dowody istniały w dniu wydania decyzji. Przez nową okoliczność istotną dla sprawy należy rozumieć taką, która mogła mieć wpływ na odmienne rozstrzygnięcie sprawy, co oznacza, że w sprawie zapadłaby decyzja co do swej istoty odmienna od rozstrzygnięcia dotychczasowego. W każdym

przypadku obowiązkiem organu podatkowego jest ustalenie, czy zaistniała podstawa wznowienia w postaci nowych okoliczności faktycznych oraz czy ujawnił się nowy dowód w sprawie, w rozumieniu art. 240 § 1 pkt 5 o.p., i czy jest on na tyle istotny, że może to być uznane za podstawę do przystąpienia do merytorycznej weryfikacji decyzji ostatecznej.

(...) wznowia się postępowanie i ewentualnie uchyla decyzję ostateczną oraz orzeka co do *meritum* sprawy (gdzie zachodzi przesłanka tzw. istotności dowodu), jeśli wyjdą na jaw nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji nieznanymi organowi, który wydał decyzję. (...) nowe okoliczności lub nowe dowody mają doprowadzić do usunięcia stanu niewiedzy organu, a nie podatnika („nieznane organowi”). *A contrario*, te okoliczności lub dowody wcale nie muszą być nowe dla podatnika, aby wznowić postępowanie i ewentualnie uchylić decyzję pierwotną, jeśli zachodzi cecha istotności. Gdyby w art. 240 § 1 pkt 5 o.p. rzeczywiście chodziło o nowość także dla podatnika, w omawianym przepisie ustawodawca wyraźnie by to zastrzegł, wskazując, że aby podważyć decyzję pierwotną, nowe fakty lub dowody muszą być nieznanymi organowi oraz podatnikowi, a nie jedynie organowi. W art. 240 § 1 pkt 5 o.p. nie ujęto warunku, że nowe okoliczności lub dowody nie mogły być przedstawione czy też wykorzystane przez podatnika z przyczyn od niego niezależnych.

(...) odmienna wykładnia analizowanego przepisu prowadzi do naruszenia zasady wykładni, według której nie wolno jest interpretować przepisów prawnych tak, by pewne ich fragmenty okazały się zbędne. Skoro bowiem przyjmuje się, że zwrot „wyjdą na jaw”, którym posłużono się w art. 240 § 1 pkt 5 o.p., charakteryzuje sytuację, w której okoliczności te nie były znane nikomu – zarówno organowi podatkowemu, jak i stronie postępowania – to nie bardzo jest jasne, w jakim celu ustawodawca w treści tego samego przepisu *in fine* ponownie formułuje warunek, że dowody te nie mogły być znane organowi podatkowemu. Przyjmując, że zwrot „wyjdą na jaw” charakteryzuje sytuację, w której okoliczności te nie były znane nikomu – zarówno organowi podatkowemu, jak i stronie postępowania – to treść tego przepisu powinna mieć inne brzmienie. Gdyby w art. 240 § 1 pkt 5 o.p. rzeczywiście chodziło o nowość także dla podatnika, w omawianym przepisie ustawodawca wyraźnie by to zastrzegł, wskazując, że aby podważyć decyzję pierwotną, nowe fakty lub dowody muszą być nieznanymi organowi oraz podatnikowi, a nie jedynie organowi.

Należy także zwrócić uwagę na kontekst językowy, w jakim używa się zwrotu „wyjść na jaw”. Otóż są to sytuacje, w których to, co ma wyjść na jaw, jest jednak komuś znane, ale nie jest znane powszechnie, publicznie; w przypadku procedury prawnej należy przyjąć, że nie zostało ujawnione w aktach sprawy. Zatem w świetle regulacji zawartej w art. 240 § 1 pkt 5 o.p. możliwe jest, że nowy dowód lub nowa okoliczność faktyczna nieujawniona w aktach sprawy jest znana organowi podatkowemu, stronie postępowania, innemu podmiotowi albo nie jest znana nikomu. Ustawodawca zdecydował, że wyjście na jaw nowych dowodów lub nowych okoliczności faktycznych istniejących w dacie wydania decyzji ostatecznej, istotnych dla sprawy, uzasadnia co do zasady wznowienie postępowania z wyłączeniem

sytuacji, gdy wiedzę o nowych okolicznościach faktycznych lub nowych dowodach posiadał sam organ.

(...) Potwierdzeniem wyniku wykładni językowej art. 240 § 1 pkt 5 o.p. jest zastosowanie wykładni systemowej analizowanego przepisu.

(...) należało odwołać się przede wszystkim do art. 145 § 1 pkt 5 [k.p.a.] (...). Przesłanka wznowienia postępowania z uwagi na ujawnienie nowych dowodów i okoliczności została w analogiczny sposób sformułowana w tym przepisie. (...) W świetle art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. istotny jest obiektywny fakt nieznamomości, niewiedzy organu co do istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych, nie zaś przyczyny tej niewiedzy (dające się np. przypisać organowi albo stronie). Nie ma znaczenia, czy ujawnione okoliczności lub dowody nie były znane organowi prowadzącemu postępowanie pierwotnie w wyniku zaniedbań czy z innych powodów. Warunkiem wznowienia postępowania jest w tym przypadku jedynie to, aby nowa okoliczność czy dowód miały istotne znaczenie dla sprawy i istniały w dniu wydania decyzji, przy czym nie były znane organowi, który wydał decyzję (por. wyrok NSA z 19 lipca 2012 r., II OSK 768/11 (...)). W wyroku z 2 grudnia 2021 r., II OSK 397/19 (...) wyjaśniono, że przymiot „nowe” posiadają takie fakty i dowody, które są nowo odkryte lub po raz pierwszy zgłaszane przez stronę, a zatem muszą stanowić nowość w konkretnym postępowaniu. Nie spełniają (...) [więc] takich warunków, *a contrario*, takie dowody (fakty), które strona znała i mogła się na nie powołać.

(...) Zgodnie (...) z art. 148 § 1 k.p.a. podanie o wznowienie postępowania wnosi się do organu administracji publicznej, który wydał w sprawie decyzję w pierwszej instancji, w terminie jednego miesiąca od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania. Ciężar dowodu dochowania terminu, o którym mowa w art. 148 § 1 k.p.a., spoczywa na stronie, która domaga się wznowienia postępowania w sprawie. Strona musi więc udowodnić, kiedy (w jakiej dacie) dowiedziała się o okolicznościach stanowiących podstawę do wznowienia postępowania, w sposób pozwalający organowi zweryfikować i ustalić, że jej podanie o wznowienie wpłynęło przed upływem jednomiesięcznego terminu od dnia, w którym dowiedziała się o okolicznościach stanowiących podstawę do wznowienia. Organ ma obowiązek dokonania weryfikacji twierdzeń strony i przedstawianych przez nią dowodów oraz przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie ustalenia tej okoliczności, a następnie dokonania oceny zebranego materiału dowodowego zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów (por. wyroki NSA z: 25 maja 2016 r., II OSK 2343/14; 25 maja 2017 r., II OSK 2449/15 (...)). Organ administracji z urzędu bada zachowanie tego terminu, ponieważ wszczęcie postępowania wznowieniowego na wniosek strony pomimo uchybienia termin[owi] stanowi rażące naruszenie prawa, godzące w zasadę trwałości decyzji administracyjnych (art. 16 § 1 k.p.a.). Brak ustalenia okoliczności zachowania terminu do złożenia wniosku o wznowienie postępowania jest naruszeniem, które może mieć wpływ na wynik sprawy. (...) organ jest zobowiązany odmówić wszczęcia postępowania wznowieniowego, gdy wykáže, iż strona dowiedziała się o okolicznościach dających podstawę do wznowienia postępowania

wcześniej, niż to wskazała we wniosku (por. wyrok NSA z 11 października 2016 r., I OSK 2303/15 (...)).

(...) w Ordynacji podatkowej nie zawarto regulacji o treści odpowiadającej art. 148 § 1 k.p.a. Nie oznacza to jednak, iż brak tej regulacji ma prowadzić do wniosku o braku podstaw do wznowienia postępowania podatkowego z przyczyn określonych w art. 240 § 1 pkt 5 o.p. w sytuacji, gdy strona w dniu wydania decyzji ostatecznej przez organ podatkowy miała wiedzę o okolicznościach faktycznych lub dowodach istniejących w dniu jej wydania. Jak wynika z treści tego przepisu, cecha nowości w odniesieniu do okoliczności faktycznych lub dowodów powinna zostać oceniona ze względu na stan wiedzy organu podatkowego, a nie strony. Dodatkowo tylko w tym zakresie strona nie jest limitowana terminem złożenia wniosku, tak jak ma to miejsce w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Jedyny termin, jaki wprowadzono w procedurze podatkowej, wynika z treści art. 245 § 1 pkt 3 lit. b/ o.p. Zgodnie z tym przepisem strona nie może oczekiwać wydania nowej decyzji orzekającej co do istoty sprawy z uwagi na upływ terminów przewidzianych w art. 68, art. 70 lub art. 118, z zastrzeżeniem art. 70d tej ustawy.

Artykuł 245 o.p. wylicza rodzaje decyzji, którymi się kończy postępowanie wznowione, tzn. postępowanie przeprowadzone na podstawie postanowienia wymienionego w art. 243 § 2 tej ustawy. Celem postępowania wznowionego jest:

- 1) ustalenie, czy zachodzą podstawy wznowienia określone w art. 240 § 1;
- 2) rozstrzygnięcie sprawy co do istoty.

W art. 245 § 1 pkt 3 o.p. wskazano sytuacje, w których pomimo wystąpienia przesłanki wznowienia organ podatkowy odmawia uchylenia decyzji dotychczasowej (ostatecznej). Dopuszczalność uchylenia decyzji ostatecznej w efekcie wznowienia postępowania uzależniona jest więc od istnienia przesłanki pozytywnej i braku przesłanek negatywnych. Przesłanką pozytywną jest istnienie jednej z podstaw wznowienia określonych w art. 240 § 1 o.p., a przesłanki negatywne określone zostały właśnie w art. 245 § 1 pkt 3 o.p. Dokonując zatem wykładni art. 245 § 1 pkt 3 lit. b/ o.p., wskazać należy, że z regulacji tej wynika dopuszczalność uchylenia decyzji ostatecznej w efekcie wznowienia postępowania pod warunkiem istnienia przesłanki pozytywnej (jednej z podstaw wznowienia określonych w art. 240 § 1 o.p.) i braku przesłanek negatywnych (w tym przypadku – upływ terminów przedawnienia określonych w art. 68, 70 i 118 o.p.). Zarówno wykładnia gramatyczna, jak i systemowa wewnętrzna świadczą o tym, że istnienie przesłanki pozytywnej nie zawsze skutkuje uchyleniem decyzji dotychczasowej. Musi być bowiem jednocześnie brak przesłanek negatywnych. Ustawodawca założył więc, że ze względu na upływ terminów przewidzianych w art. 68, art. 70 i art. 118 o.p. nie ma już w ogóle możliwości orzekania merytorycznie w sprawie. Gdyby podzielić odmienną wykładnię art. 245 § 1 pkt 3 lit. b/ o.p., to uznać należałoby, że przepis ten jest zbędny, gdyż wystarczająca w takiej sytuacji byłaby regulacja zawarta w art. 245 § 1 pkt 1 o.p. W tym ostatnim przepisie przewidziano bowiem – w razie zaistnienia przesłanek wznowienia określonych w art. 240 § 1 o.p. – także możliwość uchylenia w całości lub w części decyzji dotychczasowej i umorzenia postępowania w sprawie (por. wyrok NSA z 8 września 2017 r., I FSK 2250/15 (...)).



(...) w odniesieniu do omawianej przesłanki wznowienia zgodnie z art. 241 o.p. zasadą jest, że wznowienie postępowania następuje zarówno z urzędu, jak i na żądanie strony. W odróżnieniu od art. 148 k.p.a. przepisy Ordynacji podatkowej nie ograniczają w czasie uprawnienia do zgłoszenia żądania wznowienia postępowania. Żądanie takie można zgłosić w każdym czasie. Jedynie oparcie go na podstawach wynikających z art. 240 § 1 pkt 4, 8, 11 i 12 o.p. musi nastąpić w terminie miesięcznym. Prawidłowe wznowienie postępowania na wniosek uprawnionego podmiotu bądź z urzędu (w zakresie wskazanym w ustawie) otwiera możliwość badania, czy wskazane podstawy wznowienia rzeczywiście istnieją. Dopiero w następnej kolejności istnieje możliwość merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy zakończonej już decyzją ostateczną. W takiej sytuacji nie ma podstaw prawnych do różnicowania uprawnień organu do wszczęcia postępowania wznowieniowego z urzędu (okoliczności lub dowody były nowe dla tego organu) od sytuacji strony, która w tych samych okolicznościach nie byłaby uprawniona do skutecznego zainicjowania tego postępowania. Tym bardziej, że (...) w sytuacji gdy organ podatkowy wydał decyzję konstytutywną na podstawie art. 21 § 1 pkt 2 o.p., a po uzyskaniu przez nią przymiotu ostateczności zaistniałaby jedna z podstaw wynikających z art. 240 § 1 o.p., to art. 245 § 1 pkt 3 lit. b/ o.p. w części zawierającej odesłanie do terminu określonego w art. 68 o.p. miałby zastosowanie jedynie w przypadku, gdyby wznowione postępowanie uzasadniało podwyższenie kwoty podatku wymierzonego w postępowaniu zwyczajnym. Tylko wtedy bowiem można by mówić o powstaniu zobowiązania nowego w stosunku do tego, które zostało ukształtowane decyzją ostateczną. Tym samym nie ma przeszkód, aby po upływie terminu, o którym mowa w art. 68 o.p., wydać decyzję obniżającą wysokość podatku ukształtowanego decyzją konstytutywną w postępowaniu zwyczajnym. Decyzja obniżająca nie kreuje bowiem nowego zobowiązania, lecz jedynie koryguje wysokość zobowiązania już istniejącego (por. wyrok NSA z 11 marca 2014 r., II FSK 879/13 (...)).

(...) Tezy niniejszej uchwały nie podważa wyrażona w art. 128 o.p. zasada trwałości decyzji ostatecznej wydanej w toku postępowania podatkowego.

(...) Omawiana zasada służy przede wszystkim realizacji pewnych wartości i ich ochronie. Chodzi tu o takie wartości, jak: ochrona porządku prawnego, ochrona praw nabytych, pewność, stabilność i bezpieczeństwo obrotu prawnego, zaufanie do prawa i organów państwa. Wobec powyższego wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji ostatecznej może nastąpić jedynie poprzez zastosowanie odpowiednich trybów nadzwyczajnych. Dopóki jednak to nie nastąpi, tj. decyzja nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego, będzie ona wywoływać skutek wiążący. Wszelkie decyzje ostateczne organów podatkowych, zgodnie z zasadą ich trwałości, mogą być weryfikowane zupełnie wyjątkowo. Norma ta oznacza zatem, że wydanie przez organ podatkowy decyzji ostatecznej uniemożliwia dalsze procedowanie w tej sprawie w tzw. trybach podstawowych. Możliwość wzruszenia decyzji ostatecznej, jak wprost wynika z przywołanego przepisu, ograniczona jest do tzw. trybów nadzwyczajnych, których uruchomienie wymaga zaistnienia szczególnych przesłanek wynikających z przepisów prawa.

Zakaz ponownego procedowania w tej samej sprawie można wyprowadzić także z treści przepisu art. 247 § 1 pkt 4 o.p. Norma ta stanowi, że organ podatkowy stwierdza nieważność decyzji ostatecznej, która dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Jak wynika z treści ww. przepisu, sankcją za wydanie rozstrzygnięcia w sprawie, która była już przedmiotem procedowania zakończonego ostatecznym rozstrzygnięciem, jest stwierdzenie nieważności takiego orzeczenia. Niewątpliwie zatem powołane przepisy procedury podatkowej wykluczają możliwość wydania dwóch tożsamyh orzeczeń w tej samej sprawie (przy czym, co oczywiste, teza ta nie odnosi się do kontroli instancyjnej).

Powyższa zasada ogólna dopuszcza jednak wyjątki polegające na wzruszeniu decyzji ostatecznej. Jednym z trybów wzruszenia takiej decyzji jest wznowienie postępowania uregulowane w art. 240–246 o.p. Mając na względzie fakt, że postępowanie wznowieniowe stanowi wyjątek od zasady trwałości decyzji ostatecznych, przesłanki zastosowania tego trybu, jak i każdego trybu nadzwyczajnego, wiążą się z koniecznością ich stosowania z uwzględnieniem wykładni ścisłej. Jak każdy wyjątek od zasady, również i ten przypadek zmusza do ścisłego stosowania przepisów art. 240–246 o.p., gdyż stosowanie wykładni rozszerzającej pogłębia odejście od zasady prawnej, co jest niedopuszczalne. Ustawodawca wskazał w art. 240 § 1 pkt 1–12 o.p. enumeratywny katalog przesłanek umożliwiających wzruszenie decyzji ostatecznej. Wystąpienie którejkolwiek z tych przesłanek skutkuje wznowieniem postępowania, a następnie oceną ich wpływu na wydaną decyzję ostateczną. Za niedopuszczalne zatem uznaje się wykorzystanie postępowania wznowieniowego do pełnej merytorycznej kontroli decyzji ostatecznej wydanej w postępowaniu zwykłym, nie jest to bowiem kontynuacja postępowania zwykłego. Właściwa wykładnia przepisu art. 240 § 1 pkt 5 o.p. prowadząca do jego prawidłowego zastosowania nie stanowi o podważeniu zasady trwałości decyzji ostatecznych. To właśnie procedowanie w trybie nadzwyczajnym uregulowanym w tym przepisie przez organ administracji jest jednym z dopuszczalnych prawnie wyjątków od ogólnej zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, wyrażonej w art. 128 o.p.

To właśnie wznowienie postępowania z podstawy unormowanej w art. 240 § 1 pkt 5 o.p. w odpowiednim do tego przepisu zakresie służy nadzwyczajnej weryfikacji zakończonego decyzją ostateczną postępowania podatkowego, nie zaś ponawianiu czy też uzupełnianiu wcześniejszego postępowania wymiarowego.

(...) Na przeszkodzie (...) przyjęci[u] za prawidłowy wynik[u] przedstawionej wykładni art. 240 § 1 pkt 5 o.p. nie stoi (...) argumentacja wskazująca, że strona postępowania powinna współdziałać z organem podczas postępowania i brać w nim czynny udział, a co za tym idzie – powoływać dowody i okoliczności na poparcie swoich twierdzeń (art. 123 § 1 i art. 200 § 1 o.p.). (...) zasada czynnego udziału strony w postępowaniu nie wyklucza możliwości powoływania się przez nią na okoliczności i dowody, o których istnieniu wiedziała, ale ich nie powoływała, z uwagi na brak ich „nowości”. Zasada uregulowana w art. 122 o.p. została skonkretyzowana w art. 187 § 1 tej ustawy i nakłada na organ podatkowy obowiązek zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego. Wynikający

z tych przepisów obowiązek organów podatkowych gromadzenia materiału dowodowego nie jest nieograniczony i bezwzględny. Obciąża on organy tylko do chwili uzyskania pewności co do stanu faktycznego sprawy. Postępowanie dowodowe nie jest celem samym w sobie, lecz stanowi poszukiwanie odpowiedzi, czy w określonym stanie faktycznym sytuacja strony podpada pod hipotezę (a w konsekwencji i dyspozycję) określonej normy prawa materialnego. (...) organ ma obowiązek wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych z określoną sprawą, aby w ten sposób stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisu prawa. Ale nie oznacza to, że obowiązek poszukiwania i przedstawiania dowodów co do okoliczności istotnych w sprawie spoczywa wyłącznie na organie. W określonych stanach faktycznych, w których ustawodawca uzna to za celowe, a więc uzasadnione interesem podatnika lub interesem publicznym, ciężar dowodzenia obciążać może również stronę postępowania. Ciężar dowodu nakładany jest na strony postępowania podobnie jak na organy podatkowe, tj. w sposób wyraźny bądź dorozumiany.

Równocześnie zgodnie z art. 191 o.p. organ podatkowy ocenia na podstawie całego zebranego materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Wynikająca z tego ostatniego przepisu zasada swobodnej oceny dowodów oznacza, że organ podatkowy w ocenie materiału dowodowego nie jest skrepowany żadnymi regułami dowodowymi, a ustaleń faktycznych dokonuje według własnego przekonania, na podstawie wszechstronnie zebranego i przeanalizowanego materiału dowodowego, wając jednocześnie wartość dowodową poszczególnych środków dowodowych, wpływ udowodnienia jednej okoliczności na inne okoliczności. (...) Zgodnie natomiast z art. 124 o.p. organy podatkowe powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwianiu sprawy, aby w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez stosowania środków przymusu.

Dopiero w kontekście zasad postępowania uregulowanych w omówionych przepisach odnoszących się do obowiązków organów podatkowych w zakresie gromadzenia materiału dowodowego oraz jego oceny można odnosić się do wypracowanej z art. 123 o.p. zasady współdziałania strony w zakresie wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Należy pamiętać, że art. 123 § 1 o.p. ustanawia przede wszystkim zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu podatkowym. Zgodnie z jego brzmieniem organy podatkowe obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. W takiej sytuacji, jak trafnie to zauważono w wyroku TK z 18 lipca 2013 r., SK 18/09 (...), „zasada współdziałania z organem administracji publicznej, w tym z organem administracji podatkowej, w toku postępowania dowodowego nie została wyrażona wprost ani w k.p.a., ani w o.p., pozostając przede wszystkim tworem judykatury. Mając na uwadze, iż wskazana zasada ma bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia sytuacji prawnej jednostek (...) ustawodawca jest obowiązany jednoznacznie ustosunkować się do kwestii jej obowiązywania, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w treści przepisów prawnych. (...) nie jest dopuszczalne,

by w demokratycznym państwie prawnym, opierającym się na zasadzie podziału władzy, prawa i obowiązki jednostek były wyznaczane nie przez normy prawne ustanowione przez upoważnione do tego organy prawodawcze, ale przez orzecznictwo sądowe. Tym samym ustawodawca, przez odpowiednią nowelizację k.p.a. i o.p., powinien uregulować precyzyjnie treść zasady współdziałania i określić konsekwencje jej naruszenia przez uczestnika postępowania albo wprost wykluczyć jej stosowanie”.

(...) z zasady czynnego udziału strony w postępowaniu podatkowym nie można wyprowadzać bezwzględnego obowiązku powołania przez stronę wszystkich dowodów, którymi rozporządza, i to pod rygorem utraty ich mocy dowodowej. (...) nie wynika to z omówionych przepisów nakładających na organ podatkowy obowiązek wyjaśnienia stanu faktycznego rozstrzyganej sprawy. Przeniesienie na stronę ciężaru dowodzenia musi wprost wynikać z przepisów. (...)

(...) wynikający z art. 122 i art. 187 § 1 o.p. obowiązek organów podatkowych co do gromadzenia materiału dowodowego nie jest nieograniczony i bezwzględny. Obciąża on organy tylko do chwili uzyskania pewności co do stanu faktycznego sprawy. Postępowanie dowodowe nie jest celem samym w sobie, lecz stanowi poszukiwanie odpowiedzi, czy w określonym stanie faktycznym sytuacja strony mieści się w hipotezie (a w konsekwencji i dyspozycji) określonej normy prawa materialnego. Dlatego też obowiązki organu w ramach tego pierwszego zakresu wyznaczonego pojęciem całego materiału dowodowego będą realizowane do momentu uzyskania przez organ pewności co do stanu faktycznego danej sprawy. Nie ogranicza to jednak wskazywania przez stronę nowych dowodów, które nie były znane organowi przed wydaniem decyzji zarówno przed ostatecznym zakończeniem postępowania w sprawie, jak i [po] jego zakończeniu przy uwzględnieniu regulacji z art. 240 § 1 pkt 5 o.p.

(...) Zobowiązania podatkowe w podatku od towarów i usług, podatku akcyzowym, jak i w podatku dochodowym od osób prawnych oraz podatku dochodowym od osób fizycznych powstają z mocy prawa, z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania (art. 21 § 1 pkt 1 o.p.). Mimo istnienia wynikającego z art. 21 § 2 o.p. swoistego domniemania, że podatek wykazany w deklaracji jest podatkiem do zapłaty, nie można przyjąć, że wysokość zobowiązania wykazanego w deklaracji ma charakter ostateczny i niezmienny, zważywszy na możliwość skorygowania deklaracji, czy też wynikające z art. 21 § 3 o.p. uprawnienie organu podatkowego do określenia wysokości zobowiązania podatkowego w kwocie innej, niż wynikała z deklaracji podatkowej. Zobowiązanie powstaje z mocy prawa i jeżeli zostanie prawidłowo obliczone i zapłacone przez podatnika, organ nie podejmuje jakichkolwiek działań związanych z jego realizacją. Natomiast podatnik jest zobowiązany do samodzielnego obliczenia (z reguły w deklaracji) kwoty podatku w drodze tzw. samoobliczenia. Decyzja wydana na podstawie art. 21 § 3 o.p. ma charakter deklaratoryjny, ponieważ określa wysokość zobowiązania, które już powstało wcześniej z mocy prawa. Wydanie takiej decyzji oznacza jedynie, że organ podatkowy zakwestionował samoobliczenie podatku dokonane przez podatnika i w ramach przysługujących mu uprawnień

i obowiązków – określił wysokość zobowiązania podatkowego powstałego z mocy prawa. W większości tego rodzaju spraw w ogóle nie dochodzi do wszczęcia postępowania podatkowego i wydania tego rodzaju decyzji. Zatem przykładowo zatajenie przez podatnika przedmiotu opodatkowania lub innych danych związanych z samoobliczeniem podatku nie wymaga uruchomienia trybu postępowania wznawieniowego z uwzględnieniem przesłanki z art. 240 § 1 pkt 5 o.p. W takiej sytuacji organ będzie limitowany jedynie okresem przedawnienia zobowiązania podatkowego wynikającego z art. 70 § 1 o.p. do wszczęcia postępowania i określenia zobowiązania w drodze decyzji, o której mowa w art. 21 § 3 tej ustawy.

Odmiennie przedstawia się sytuacja w przypadku zobowiązań powstających z mocy wydanej decyzji (podatek od nieruchomości dla osób fizycznych, podatek rolny, podatek leśny, podatek od spadków i darowizn). W odniesieniu do decyzji wydawanych na podstawie art. 21 § 1 pkt 2 o.p. ugruntowany jest pogląd, że obowiązek podatkowy przekształca się w zobowiązanie podatkowe w dacie doręczenia podatnikowi decyzji organu pierwszej instancji. Decyzja ustalająca osobom fizycznym zobowiązanie w tych podatkach (...) [ma] charakter decyzji konstytutywnej, co oznacza, że dopiero (...) wydanie decyzji kreuje zobowiązanie podatkowe w podatku od nieruchomości. W takiej sytuacji, jeżeli na etapie wydawania tej decyzji organ podatkowy nie stwierdzi, że dane zawarte w deklaracji podatnika są niezgodne ze stanem faktycznym (art. 21 § 5 o.p.), to do jej wzruszenia może doprowadzić wyłącznie uruchomienie jednego z trybów nadzwyczajnych. Jeżeli okoliczności lub dowody były znane stronie, to prowadziłyby to – według pierwszej linii orzeczniczej – do niedającego się zaakceptować wniosku o braku podstaw do wznowienia postępowania na podstawie art. 240 § 1 pkt 5 o.p. Tymczasem jest odmiennie, w każdym przypadku powinien decydować stan wiedzy organu o tych nowych w sprawie okolicznościach lub dowodach, jak to wynika z treści tego przepisu. (...)

## B. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych

### 1. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 grudnia 2024 r. (sygn. akt II SA/Ol 719/24)

*Teza: Przepis art. 29 ust. 1 pkt 22 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.), który dotyczy zgłoszenia budowy przydomowych tarasów naziemnych o powierzchni zabudowy powyżej 35 m<sup>2</sup>, obejmuje swoim zakresem również tarasy przy budynkach rekreacji indywidualnej.*

#### Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie (...) po rozpoznaniu (...) sprawy ze skargi P.T. na decyzję Wojewody (...) w przedmiocie sprzeciwu do zgłoszenia budowy tarasu do budynku rekreacji indywidualnej

(...) uchyla zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję organu pierwszej instancji (...).

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

(...) Starosta O. (...), działając na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy (...) Prawo budowlane (...) [dalej: p.b.], zgłosił sprzeciw wobec zamiaru budowy tarasu do budynku rekreacji indywidualnej (...).

(...) wskazał, że planowana inwestycja nie mieści się w katalogu robót, które nie wymagają pozwolenia na budowę. Wyjaśnił, że zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 22 p.b. zgłoszeniem można objąć roboty budowlane polegające na budowie przydomowych tarasów naziemnych powyżej 35 m<sup>2</sup>. Zdaniem starosty przepis ten dotyczy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Przedmiotowe zgłoszenie dotyczy budowy tarasu dla budynku rekreacji indywidualnej, wobec tego cytowany przepis nie ma zastosowania. (...)

(...) Wojewoda (...) utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. (...)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

(...) zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 16 p.b. nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymaga zgłoszenia, o którym mowa w art. 30, budowa wolno stojących parterowych budynków rekreacji indywidualnej rozumianych jako budynki przeznaczone do okresowego wypoczynku, o powierzchni zabudowy:

a) do 35 m<sup>2</sup>,

b) powyżej 35 m<sup>2</sup>, ale nie więcej niż 70 m<sup>2</sup>, przy rozpiętości elementów konstrukcyjnych do 6 m i wysięgu wsporników do 2 m

– przy czym liczba tych budynków na działce nie może być większa niż jeden na każde 500 m<sup>2</sup> powierzchni działki.

Przepis ten wskazuje wyraźnie, że budynki rekreacji indywidualnej to budynki przeznaczone do okresowego wypoczynku. (...) Bezsprzecznie budynek rekreacji indywidualnej służy do okresowego wypoczynku, czyli umożliwia czasowy pobyt w nim ludzi, a więc czasowe zamieszkiwanie w nim ludzi. W tym zakresie budynek rekreacji indywidualnej odpowiada pojęciu domu. W potocznej mowie budynki takie nazywane są domami letniskowymi. Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego* wydawnictwa PWN przez pojęcie „dom” należy rozumieć budynek, w którym się mieszka. Przymiotnik „przydomowy” oznacza zaś „znajdujący się przy domu”. W wyroku z 2 lipca 2010 r. sygn. akt II OSK 1033/09 (...) NSA, odnosząc się do przydomowych oczyszczalni ścieków, wskazał, że „przydomowy” oznacza znajdujący się w pobliżu indywidualnego domu (miejsca) przeznaczonego do zamieszkiwania osób. Powyższe uzasadnia przyjęcie, że art. 29 ust. 1 pkt 22 p.b., który dotyczy zgłoszenia budowy przydomowych tarasów naziemnych o powierzchni zabudowy powyżej 35 m<sup>2</sup>, obejmuje swoim zakresem również tarasy przy budynkach rekreacji indywidualnej.

(...) Nie do przyjęcia jest teza, że budynek rekreacji indywidualnej może powstać w oparciu o zgłoszenie, a dobudowanie do niego tarasu, który jest konstrukcją oczywiście prostszą, wymagałoby bezwzględnie pozwolenia na budowę. (...) również w art. 29 ust. 2 pkt 31 p.b. ustawodawca posługuje się przymiotnikiem „przydomowych”. Zgodnie z tym unormowaniem nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia budowa przydomowych tarasów naziemnych o powierzchni zabudowy do 35 m<sup>2</sup>. Zgodnie z rozumowaniem organów nie mógłby

powstać na podstawie zgłoszenia budynek rekreacji indywidualnej, gdyby miał zaprojektowany taras. W orzecznictwie natomiast nie budzi wątpliwości możliwość objęcia zgłoszeniem budynku rekreacji indywidualnej z tarasem. Wskazuje się tylko na konieczność uwzględnienia tarasu przy ustaleniu powierzchni zabudowy budynku rekreacji indywidualnej w przypadku tarasów trwale zadaszonych (por. wyroki NSA z: 18 września 2014 r., II OSK 675/13; 25 sierpnia 2017 r., II OSK 2747/15; 6 grudnia 2023 r., II OSK 689/21 (...)). (...)

## 2. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 maja 2025 r. (sygn. akt II SA/Gl 3/25)

*Teza: Pojęcie „zbycie nieruchomości” określone w art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130) nie obejmuje przeniesienia prawa własności nieruchomości na rzecz spółki, której gmina jest udziałowcem i za pośrednictwem której realizuje swoje zadania ustawowe. Dotyczy to tym bardziej przypadku, gdy nabyte w zamian za nieruchomość udziały w tego rodzaju spółce nie mogą stanowić źródła realnych profitów.*

### Rozstrzygnięcie:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (...), po rozpoznaniu (...) sprawy ze skargi Krajowego Zasobu Nieruchomości na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego (...) w przedmiocie jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości

(...) uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Wójta Gminy P. (...).

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

(...) Wójt Gminy P. ustalił dla Krajowego Zasobu Nieruchomości (...) jednorazową opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (...), spowodowanego uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...), w związku ze zbyciem przedmiotowej działki.

(...) skarżący złożył odwołanie do SKO w K. (...). Strona podniosła zarzut naruszenia art. 7, art. 80 i art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez: pominięcie faktu, że przeniesienie własności spornej nieruchomości nastąpiło w związku z objęciem udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym spółki S., które pokryto wkładem niepieniężnym (aportem) w postaci prawa własności tej działki, a czynność ta nie miała charakteru ekwiwalentnego ani odpłatnego, gdyż nie zmaterializowała przysporzenia majątkowego powstałego w związku z uchwaleniem miejscowego planu; nieuwzględnienie interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, skoro z (...) umowy spółki nie wynika, że czynność przeniesienia własności tej działki ma taki charakter, w świetle zaś art. 27 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (...) obrót udziałami spółek będących Towarzystwami Budownictwa Społecznego czy też Społecznymi Inicjatywami Mieszkaniowymi w praktyce rynkowej nie istnieje. Ponadto

skarżący zarzucił naruszenie prawa materialnego, (...) [tj.] art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że dyspozycji tego przepisu podlega każda czynność prawna, której skutkiem jest przeniesienie własności nieruchomości, podczas gdy w świetle tego unormowania podstawą naliczenia opłaty może być jedynie zbycie skutkujące przysporzeniem majątkowym. (...)

(...) SKO w K. utrzymało w mocy akt stanowiący przedmiot odwołania. (...)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

(...) Materialnoprawną podstawą (...) rozstrzygnięcia był art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten w swoim pierwotnym brzmieniu (...) określał, że jeśli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel albo użytkownik wieczysty sprzedaje tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę, ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Przedmiotowa opłata jest dochodem własnym gminy, nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości, zgodnie zaś z art. 37 ust. 1 powołanej ustawy jej wysokość ustala się na dzień sprzedaży. (...)

Mocą nowelizacji z 28 listopada 2003 r. (...) ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym została jednak zmieniona i użyty w jej art. 36 ust. 4 wyraz „sprzedaje” został zastąpiony zwrotem „zbywa”, a tym samym (...) obowiązek pobrania jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości uległ poszerzeniu. Analogiczne zmiany, polegające na zastąpieniu dotychczasowego pojęcia „sprzedaż” nieruchomości terminem „zbycie”, ustawodawca wprowadził w art. 37 ust. 5 traktującym o obowiązkach notariusza, jednak równocześnie (...) nie znowelizowano w taki sposób art. 37 ust. 1, pozostawiając niezmienioną normę nakazującą ustalenie wysokość[ci] opłaty na dzień sprzedaży nieruchomości.

W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zdefiniowano przy tym pojęcia „zbycie” (...). Kwestia ta została wyjaśniona przez NSA uchwałą z 10 grudnia 2009 r. sygn. akt II OPS 3/09 (...), gdzie podkreślono, że znaczenie sformułowania „zbycie” na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy dekodować przez pryzmat istoty i funkcji opłaty planistycznej. (...) opłata stanowi daninę publiczną, jaką właściciel lub użytkownik wieczysty jest zobowiązany ponieść z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a od obowiązku jej uiszczenia zwolniony jest ten, kto w terminie pięciu lat od uchwalenia lub zmiany planu nie dokona zbycia nieruchomości. (...) opłata planistyczna związana z przysporzeniem majątkowym, które następuje w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, jest wymagalna dopiero wówczas, gdy owo przysporzenie staje się przedmiotem obrotu, a więc wtedy, gdy się materializuje. Tak rozumiana funkcja wspomnianej opłaty odpowiada celom, dla jakich jest ustanawiana, to jest: po pierwsze – „podzielenia się” przez właściciela nieruchomości osiągniętym zyskiem z gminą (prawo gminy do partycypacji w zysku), a po drugie – przeciwdziałania „spekulacyjnemu” obrotowi nieruchomościami bezpośrednio po uchwaleniu lub zmianie planu. W konsekwencji, przez pojęcie



„zbycie” nieruchomości dla celów wymierzenia opłaty planistycznej należy rozumieć zbycie ekwiwalentne. (...) wobec braku legalnej definicji pojęcia „zbycie nieruchomości” w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jego rozumienie nie może ograniczać się jedynie do wykładni gramatycznej ani tym bardziej do cywilistycznego znaczenia tego zwrotu. Z uwagi na brak wyraźnego odesłania nie ma również podstaw do posiłkowania się definicją wyrażoną w art. 4 pkt 3b ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wskazane pojęcie należy dekodować z wykorzystaniem innych metod wykładni prawa niż gramatyczna, a w szczególności mieć w polu widzenia cel i funkcję, jakiej opłata planistyczna ma służyć. (...) choć nowelizując art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca poszerzył zakres tytułów prawnych powodujących obowiązek uiszczenia opłaty, obejmując nim inne niż sprzedaż formy zbycia nieruchomości, to jednak jego intencją było poszerzenie jedynie o takie formy, którym można przypisać cechę ekwiwalentności.

(...) przeniesienie własności spornej nieruchomości gruntowej nastąpiło (...) na rzecz S. sp. z o.o. w wykonaniu zobowiązania powstałego w następstwie powzięcia uchwały Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników tej spółki (...) w sprawie podwyższenia jej kapitału zakładowego oraz złożenia oświadczenia o objęciu udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym, które to udziały skarżący pokrył wkładem niepieniężnym (aportem) w postaci prawa własności wspomnianej działki.

(...) trudno uznać za zasadne prawo Gminy P. do ustalenia opłaty planistycznej. Chociaż bowiem przeniesienie własności nieruchomości polegające na pokryciu nią, jako aportem, udziałów w spółce jest co do zasady „zbyciem” w rozumieniu art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...), to jednak w niniejszym przypadku kluczową rolę odgrywają szczególne okoliczności związane z charakterem prawnym i strukturą własnościową podmiotu zbywającego, jak i spółki, na której rzecz własność spornej działki została przeniesiona, a także tryb, w jakim owo zbycie nastąpiło, oraz ograniczenia w realizowaniu przez stronę uprawnień związanych z nabytymi w zamian udziałami.

W pierwszej kolejności przyjdzie zwrócić uwagę na charakter prawny Krajowego Zasobu Nieruchomości. Stosownie do postanowień art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (...) jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. (...) Krajowy Zasób Nieruchomości jawi się jako szczególnie podmiot prawa, który został powołany do wykonywania zadań państwa w zakresie między innymi: gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu na zasadach określonych w ustawie; tworzenia warunków do zwiększania dostępności mieszkań w szczególności przez wykorzystywanie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu do realizacji inwestycji mieszkaniowych czy podejmowania działań w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych, w tym mieszkań na wynajem. Stawiane przed Zasobem zadania wymuszają odmienne spojrzenie na ten podmiot w tych przypadkach, w których podejmuje działania zmierzające do ich wykonywania.

Przedmiotowa transakcja została dokonana ze spółką będącą Społeczną Inicjatywą Mieszkaniową w rozumieniu art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 października

1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa. (...) Gmina P. wraz z kilkoma innymi gminami z terenu województwa śląskiego była inicjatorem powstania tego podmiotu, a zarazem jednym z jego głównych udziałowców. Wskazana spółka stanowi w istocie wspólne przedsięwzięcie tych gmin oraz Skarbu Państwa i została powołana do życia celem realizacji zadania własnego Gminy P. polegającego na budowie mieszkań. (...) wskazana Gmina objęła udziały w rzeczonyj spółce, finansując ich nabycie w całości środkami otrzymanymi z Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa, inwestycja zaś, którą owa spółka ma prowadzić, polega na budowie domów wielorodzinnych zlokalizowanych właśnie na spornej działce. (...) Gmina P. zamierzająca wypełnić swoje ustawowe zadania za pośrednictwem spółki S. jest tu *de facto* podwójnym beneficjentem praw majątkowych przekazanych przez Skarb Państwa, to jest – po pierwsze bezpośrednio – w formie środków otrzymanych z Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa na pokrycie swoich udziałów w tej spółce i po drugie pośrednio – w postaci prawa własności nieruchomości, na której terenie zadania te będzie realizować, przeniesionego na spółkę, której jest udziałowcem. W rezultacie, chociaż skarżący, działający na rzecz Skarbu Państwa, otrzymał w zamian za sporną nieruchomość udziały w spółce o oznaczonej w umowie wartości, to jednak w takich warunkach trudno uznać, aby Gmina mogła z niniejszego tytułu domagać się jeszcze dodatkowej gratyfikacji w postaci opłaty planistycznej.

Ustalenie tej opłaty w żadnym razie nie odpowiadałoby celom, którym przedmiotowa należność ma służyć, gdyż trudno mówić o ryzyku spekulowania sporną nieruchomością, jak również o istnieniu przesłanek (...) podzielenia się z gminą „zyskiem” osiągniętym z tytułu zbycia działki w sytuacji, gdy (...) benefit taki nie został i nie będzie przez zbywcę osiągnięty. Zasobowi nie przysługuje tu bowiem prawo do zysków w formie dywidendy od objętych udziałów z uwagi na bezwzględny zakaz wyrażony w art. 24 ust. 2 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, zgodnie z którym dochody spółki będącej Społeczną Inicjatywą Mieszkaniową nie mogą być przeznaczane do podziału między wspólników lub członków, lecz wyłącznie na działalność statutową. Równocześnie, choć ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości nie przewiduje wprost ograniczeń w obrocie udziałami w spółce stanowiącej Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową (tak jak czyni to w treści art. 7 ust. 2 w odniesieniu do udziałów w spółce celowej w rozumieniu ust. 1 tego przepisu), to jednak sam fakt oznaczenia w umowie o przeniesieniu własności spornej nieruchomości konkretnej wartości objętych przez stronę w zamian za nią udziałów nie może jeszcze przesądzać o ekwiwalentnym charakterze przedmiotowej umowy. Zważywszy specyfikę tej spółki, w szczególności cel, dla którego została powołana, jak również jej strukturę własnościową (udziałowcami są wyłącznie podmioty reprezentujące kapitał państwowy i komunalny), wspomniane udziały trudno uznać za rzeczywistą wartość w znaczeniu komercyjnym, to jest taką, która mogłaby faktycznie zostać swobodnie upłynniona (spieniężona) na wolnym rynku, jako że – po pierwsze – stałoby to w sprzeczności z celami sformułowanymi w ustawie o Krajowym Zasobie Nieruchomości, jak również z *ratio legis* ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, a po drugie – nawet przyjąwszy istnienie takiej teoretycznej możliwości, znalezienie na owe udziały

ewentualnego nabywcy, zwłaszcza spoza sektora publicznego, byłyby wysoce utrudnione, czy wręcz iluzoryczne, skoro – jak nadmieniono powyżej – nie miałyby one prawa czerpać z tego tytułu zysków w postaci należnych dywidend.

(...) transakcja, na mocy której strona przeniosła własność spornej nieruchomości, nie jest objęta dyspozycją art. 36 ust. 4 cytowanej ustawy, albowiem nie można doszukiwać się w niej prawa Gminy do partycypacji w uzyskanych przez stronę efektach transakcji. (...) postępowanie w zakresie ustalenia rzeczowej opłaty powinno podlegać umorzeniu z uwagi na bezprzedmiotowość. Na poparcie tej tezy warto dodatkowo przywołać pogląd sformułowany przez tutejszy Sąd w wyroku z 13 lutego 2013 r. sygn. akt II SA/GI 1087/12 (...), zgodnie z którym pojęcie zbycia zawarte w art. 36 ust. 4 powyższej ustawy nie obejmuje przeniesienia prawa własności (użytkowania wieczystego) na gminę w celu umożliwienia tej gminie realizacji celu publicznego, dokonanie zaś tego rodzaju transakcji nie uprawnia gminy do domagania się od byłego właściciela opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. (...) konkluzję wyrażoną w powołanym orzeczeniu należy uznać za w pełni aktualną na gruncie sytuacji, gdy (...) przeniesienie własności nieruchomości następuje na rzecz spółki, której gmina jest udziałowcem, i za pośrednictwem której realizuje swoje ustawowe zadania. Dotyczy to tym bardziej przypadku, gdy nabyte w zamian za nieruchomość udziały w tego rodzaju spółce nie mogą stanowić źródła realnych profitów. (...)

Wybór: sędziowie NSA:

*Małgorzata Korycińska, Jan Rudowski, Jerzy Siegień*  
(Naczelny Sąd Administracyjny)

Opracowanie: *dr hab. Marcin Wiącek prof. UW*  
(Uniwersytet Warszawski)

## V. Glosy

*Mgr Kacper Kanka*

[Doradca podatkowy;

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1214-9588>]

### Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 sierpnia 2024 r. (sygn. akt II FSK 595/24)

**Streszczenie:** Analizowany wyrok NSA ma niezwykle praktyczny wymiar, gdyż odnosi się do definicji legalnej, do której odsyła wiele powszechnie stosowanych ulg podatkowych. Przedmiotem niniejszego artykułu jest komentarz do tego wyroku oraz ocena kluczowych konkluzji Sądu, mogących mieć doniosłe znaczenie dla dalszej linii orzeczniczej w zakresie wykładni definicji działalności badawczo-rozwojowej dla celów podatku dochodowego od osób prawnych oraz podatku dochodowego od osób fizycznych.

**Słowa klucze:** definicja legalna, działalność badawczo-rozwojowa, ulga podatkowa

**Tezy:**

1. Ulga na prace badawczo-rozwojowe stanowi pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

2. Definicje działalności badawczo-rozwojowej zawarte w art. 4a pkt 26–28 (...) [ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych] w związku z art. 4 ust. 2 i 3 (...) [ustawy z dnia 20 lipca 2018 – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce] odpowiadają swoim zakresem przepisom rozporządzenia (...) [Komisji (UE) nr 651/2014]. Dokonując ich wykładni, należy mieć na względzie, że objęcie ulgą B+R innych niż wymienione w rozporządzeniu prac będzie skutkowało udzieleniem niedozwolonej pomocy publicznej lub wymagać będzie notyfikacji takiej pomocy.

3. Cechą tych prac jest (...) ich twórczy charakter, czyli uzyskanie wyniku, prowadzącego do uzyskania produktu, procesu, usługi znacząco odbiegającego od dotychczasowych procesów produkcyjnych, wykonywanych produktów, świadczonych usług. Na tę znaczącą różnicę wskazuje między innymi treść powołanego przepisu, który za taką działalność nie uznaje rutynowych lub okresowych zmian, nawet jeśli stanowią one ulepszenia. Nowe produkty to wyroby lub usługi, które różnią się znacząco swoimi cechami lub przeznaczeniem od produktów dotychczas wytwarzanych przez firmę, lub też ulepszenia danego produktu polegające przykładowo na zmianach materiałów, komponentów oraz innych cech zapewniających lepsze działanie tych produktów. Nie musi to być zatem nowe rozwiązanie dotychczas nieznanne na świecie, ale dotychczas niestosowane w danej firmie.

4. Działalność badawcza i rozwojowa wiąże się z niepewnością co do jej przyszłego rezultatu. Na początku projektu B+R nie można dokładnie określić

rodzaju rezultatu ani kosztu (w tym poświęconego czasu) w kontekście jego celów. Ta ostatnia cecha wskazana została w przywołanym rozporządzeniu KE poprzez zastrzeżenie, że wynik i kształt pracy nie jest ostatecznie przesądzony.

5. O ile każde prace rozwojowe stanowią innowację, tak nie każde działanie podjęte w celu wprowadzenia innowacji stanowi tego rodzaju prace. Działalność innowacyjna jest pojęciem szerszym od prac badawczo-rozwojowych.

## 1. Uwagi ogólne

Definicje legalne stanowią jeden z elementów aktu normatywnego. Poszczególne definicje, będące przepisami prawnymi, mogą być przedmiotem interpretacji. Specyficzna funkcja definicji legalnych polega na określeniu przez ustawodawcę znaczenia danego wyrazu lub wyrażenia w akcie prawnym. Sugeruje to, że ich interpretacja powinna opierać się głównie na dyrektywach wykładni językowej. Jest to szczególnie ważne przy ustalaniu znaczenia i zakresu zastosowania definicji legalnej zawartej w ustawie podatkowej.

W praktyce powyższa reguła powinna być dostosowywana do jakości tekstu prawnego oraz kontekstu interpretacyjnego, z którym ma do czynienia interpretator. Takim wyjątkowym kontekstem jest wykładnia definicji działalności badawczo-rozwojowej, zawartej w obu ustawach o podatku dochodowym<sup>1</sup>. Sens tej definicji ma bezpośredni wpływ na zakres zastosowania wielu ulg podatkowych<sup>2</sup>. Oprócz ogólnej problematyki wykładni definicji legalnych w kontekście przepisów prawa podatkowego, pojawia się również aspekt interpretacji ulg i preferencji podatkowych. Egzemplifikacją tego zagadnienia jest glosowany wyrok NSA z 20 sierpnia 2024 r., II FSK 595/24<sup>3</sup>.

## 2. Najważniejsze aspekty glosowanego wyroku NSA

Przedmiotem wyroku NSA było orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 25 stycznia 2024 r., I SA/Łd 829/23, oddalające skargę spółki

---

<sup>1</sup> Art. 5a pkt 38 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 2025 r. poz.163 ze zm.; dalej: u.p.d.o.f., oraz art. 4a pkt 26 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. z 2025 r. poz. 278 ze zm.; dalej: u.p.d.o.p. Zgodnie z tą definicją „Ilekróć w ustawie jest mowa o: działalności badawczo-rozwojowej – oznacza to działalność twórczą obejmującą badania naukowe lub prace rozwojowe” – zdefiniowane w kolejnych jednostkach redakcyjnych przez odesłanie do definicji legalnych zawartych w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.; dalej: p.s.w.n. – „podejmowaną w sposób systematyczny w celu zwiększenia zasobów wiedzy oraz wykorzystania zasobów wiedzy do tworzenia nowych zastosowań”.

<sup>2</sup> Dotyczy to: 1) wyrażonej odpowiednio w art. 26e u.p.d.o.f. oraz art. 18d u.p.d.o.p. ulgi na działalność badawczo-rozwojową; 2) podatku od dochodu z kwalifikowanych praw własności intelektualnej – art. 30ca u.p.d.o.f. oraz art. 24d u.p.d.o.p.; 3) podwyższonych, 50-procentowych kosztów uzyskania przychodów uregulowanych w art. 22 ust. 9 pkt 3 u.p.d.o.f.; 4) ulgi na prototyp uregulowanej w art. 26ga u.p.d.o.f. oraz 18ea u.p.d.o.p.

<sup>3</sup> Dalej: wyrok NSA. Wszystkie orzeczenia powoływane w artykule są dostępne w CBOSA.

akcyjnej na decyzję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Łodzi z 28 sierpnia 2023 r. w przedmiocie nadpłaty w podatku dochodowym od osób prawnych za 2021 r. Wniosek w przedmiocie stwierdzenia nadpłaty odnosił się do korekty deklaracji CIT-8 z załącznikiem CIT/BR. Uzasadniając przyczyny korekty, we wniosku o stwierdzenie i zwrot nadpłaty spółka wyjaśniła, że złożenie korekty deklaracji podyktowane było uwzględnieniem w rozliczeniu kosztów związanych z działalnością badawczo-rozwojową.

Organy podatkowe w obu instancjach w uzasadnieniach swoich negatywnych stanowisk względem złożonego wniosku podniosły, że projekty wskazane przez spółkę stanowiły jej zwykłą działalność projektowo-konstrukcyjną. Z kolei WSA w Łodzi, oddalając skargę podatnika, uznał konkluzje organów podatkowych za zasadne. Przede wszystkim wskazał, że:

1) aby skorzystać z ulgi badawczo-rozwojowej, przedsiębiorca musi wykazać, że jego działania wykraczają poza standardową działalność i wiążą się z dodatkowymi kosztami oraz ryzykiem niepowodzenia;

2) podatnik w ramach opisanych prac wykonywał „działania, które można zaliczyć do standardowych czynności, jakie towarzyszą takiej działalności przedsiębiorstwa zajmujące[go] się produkcją narzędzi specjalnych”.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji ulga na działalność badawczo-rozwojową ma m.in. „stanowić narzędzie podatkowe do wspierania innowacyjnej działalności przedsiębiorców” oraz „zaadresowana została do przedsiębiorców, którzy dzięki dodatkowym działaniom badawczo-rozwojowym powiększają swoją ofertę o zupełnie nowe produkty lub usługi, albo znacząco je modyfikują”.

W uzasadnieniu wyroku NSA Sąd zauważył, że ulga na działalność badawczo-rozwojową powinna być uznana za pomoc publiczną zgodnie z art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>4</sup>. Na tej podstawie Sąd przytoczył definicje zawarte w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu<sup>5</sup>, takie jak „badania podstawowe”, „badania przemysłowe”, „eksperymentalne prace rozwojowe”. Następnie Sąd uznał, że: „Definicje działalności badawczo-rozwojowej zawarte w art. 4a pkt 26–28 u.p.d.o.p. w zw. z art. 4 ust. 2 i 3 p.s.w.n. odpowiadają swoim zakresem przepisom rozporządzenia KE. Dokonując ich wykładni, należy mieć na względzie, że objęcie ulgą B+R innych niż wymienione w rozporządzeniu prac będzie skutkowało udzieleniem niedozwolonej pomocy publicznej lub wymagać będzie notyfikacji takiej pomocy”.

Dalej Sąd skupił swoje rozważania na ocenie, czy w analizowanym przypadku spółka wykonywała prace rozwojowe w rozumieniu przepisów polskich oraz unijnych. Zdaniem Sądu „Cechą tych prac jest (...) ich twórczy charakter, czyli uzyskanie wyniku, prowadzącego do uzyskania produktu, procesu, usługi znacząco odbiegającego od dotychczasowych procesów produkcyjnych, wykonywanych produktów, świadczonych usług. (...) Nowe produkty to wyroby lub usługi, które różnią się znacząco

<sup>4</sup> Dz.Urz. UE C 2016.202.47; dalej: TFUE lub Traktat.

<sup>5</sup> Dz.Urz. UE L 2014.187.1; dalej: rozporządzenie nr 651/2014.

swoimi cechami lub przeznaczeniem od produktów dotychczas wytwarzanych przez firmę, lub też ulepszenia danego produktu polegające przykładowo na zmianach materiałów, komponentów oraz innych cech zapewniających lepsze działanie tych produktów. Nie musi to być zatem nowe rozwiązanie dotychczas nieznanne na świecie, ale dotychczas niestosowane w danej firmie. Działalność taka powinna być prowadzona systematycznie i planowo – należy założyć jej cel, zebrać niezbędną dostępną wiedzę, zapewnić finansowanie. Powinna to zatem być metodyczna praca, opierająca się na wiedzy uzyskanej w wyniku działalności badawczej oraz doświadczeń praktycznych i mająca na celu wytworzenie dodatkowej wiedzy ukierunkowanej na stworzenie nowych produktów lub procesów bądź udoskonalenie już istniejących produktów lub procesów, nadających się do wykorzystania/odtworzenia (...). Działalność rozwojowa wiąże się z niepewnością co do jej przyszłego rezultatu”. Sąd podkreślił przy tym, że „Działalność badawczo-rozwojowa przedsiębiorcy zazwyczaj bywa powiązana z przedmiotem jego działalności”. Sąd uznał, że „Zgodzić się zatem należy ze skarżącą, że nie musi ona rozpoczynać nowego rodzaju działalności, aby móc skorzystać z ulgi” na działalność badawczo-rozwojową.

W kolejnym akapicie uzasadnienia Sąd odniósł się do rozważań związanych z innowacyjnością danych prac. W tym zakresie uznał, że „O ile każde prace rozwojowe stanowią innowację, tak nie każde działanie podjęte w celu wprowadzenia innowacji stanowi tego rodzaju prace. Działalność innowacyjna jest pojęciem szerszym od prac badawczo-rozwojowych”. Na tym tle NSA podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji, że opisane w ramach wniosku w przedmiocie stwierdzenia nadpłaty prace „nie miały charakteru prac rozwojowych w rozumieniu (...) u.p.d.o.p. Mogły one być uznane za zmiany innowacyjne, ale nie były wynikiem prac rozwojowych”.

Sąd w dalszych rozważaniach uznał m.in., że:

1) już na początku prac był znany oczekiwany wynik, a spółka zakładała, że będzie w stanie zaprojektować i wykonać narzędzie, korzystając z dotychczasowej wiedzy oraz dostępnych zasobów – a zatem, odwołując się do materiałów związanych z działalnością statystyczną państw OECD (w tym do tzw. Podręcznika Frascati), nie został spełniony warunek niepewności prac;

2) „[w]ykonywanie zamówień klienta na spełniające określone wymogi zamawiającego narzędzia może (...) stanowić prace badawcze, ale wyłącznie wówczas, gdy będzie to narzędzie w sposób znaczący różniące się od dotychczas wytwarzanych”;

3) „[w]ytworzone narzędzia niewątpliwie były narzędziami nowymi, dostosowanymi do indywidualnych wymagań zamawiającego. Z wyników badań nie wynika jednak, że były to narzędzia znacząco odmienne lub znacząco ulepszone w stosunku do innych narzędzi produkowanych przez skarżącą, jeśli chodzi o ich konstrukcję czy zastosowanie”.

### 3. Definicje legalne – funkcje oraz zasady interpretacji

Przyjmuje się, że definicja legalna to: „każda definicja, która została sformułowana przez legislatora, umieszczona w tekście prawnym i dotyczy wyrazu/wyrażenia występującego w tekście prawnym. Sam fakt umieszczenia jej w tekście

prawnym przesądza o uznaniu za definicję legalną, nie ma znaczenia cel i uzasadnienie jej sformułowania, budowa itd. (...) definicją legalną wyrazu/wyrażenia jest ta część tekstu prawnego, w której legislator wyznacza sposób rozumienia znaczenia wyrazu lub wyrażenia”<sup>6</sup>. Definicja jest zatem wypowiedzią, która określa sens (znaczenie) definiowanego wyrazu lub wyrażenia, a jednocześnie powinna podawać jednoznaczną charakterystykę definiowanego przedmiotu<sup>7</sup>.

W tym kontekście warto wspomnieć, że zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej<sup>8</sup>: „W ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli: 1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości; 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia”<sup>9</sup>.

W konsekwencji uznać należy, że poprzez umieszczenie własnej definicji jakiegoś wyrazu lub wyrażenia (albo odesłania do definicji spoza danego tekstu normatywnego) prawodawca nakazuje osobie dokonującej wykładni określony sposób rozumienia tego wyrazu lub wyrażenia stanowiących *definiendum* tej definicji. Definicja zawarta lub wskazana w tekście prawnym jest swego rodzaju metanormą, nakazującą przypisywanie definiowanemu określeniu tylko takiego znaczenia, jakie zostało określone w definicji – nawet wtedy, gdy jest ono całkowicie odmienne od znaczenia, które definiowana nazwa ma w języku ogólnym lub innym tekście prawnym. Metanorma ta odnosi się wyłącznie do sposobu interpretacji tego tekstu prawnego lub jego części, do której definicja znajduje zastosowanie<sup>10</sup>.

Odnosząc powyższe do prawa podatkowego, wskazuje się, że pojęcie zdefiniowane przez prawo wiąże podmiot stosujący prawo na tyle, że uniemożliwia – w procesie interpretacji prawa – odejście od rezultatów wykładni językowej<sup>11</sup>.

Powyższe znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie. Przykładowo w wyroku z 13 maja 2010 r., II FSK 402/09 NSA uznał, że „Definicja legalna nie ma charakteru opinii, porady, czy też wskazówki, lecz posiada, jako norma prawna, moc wiążącą dla adresatów tej normy (podmiotów stosujących prawo) w zakresie rozumienia zdefiniowanego pojęcia. Zatem odstępianie od definicji legalnej jest naruszeniem prawa”. W innym wyroku NSA uznał, że nie jest możliwe nadawanie danemu wyrazowi lub wyrażeniu „znaczenia innego, niż wynika to z definicji legalnej, poprzez odwoływanie się do definicji tego pojęcia podanej w innych aktach prawnych”<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> Tak A. Malinowski, *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006, s. 156.

<sup>7</sup> Tamże, s. 155.

<sup>8</sup> Zgodnie z § 146 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad technik prawodawczej”, Dz.U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.

<sup>9</sup> Zob. też T. Kotarbiński, *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Warszawa 1986, s. 38.

<sup>10</sup> Zob. A. Malinowski, *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2006, s. 43–44. Zob. również S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 211–212.

<sup>11</sup> B. Brzeziński, *Szkice z wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2002, s. 39.

<sup>12</sup> Wyrok NSA z 14 sierpnia 2008 r., II FSK 678/08. Zob. B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008, s. 69.



Jednocześnie dopuszcza się uznanie, że istnieją definicje legalne o charakterze systemowym, które mają zastosowanie również w odniesieniu do innych aktów prawnych, w których zostały wyrażone<sup>13</sup>.

Ponadto warto wspomnieć o wyroku NSA z 22 października 2019 r., II FSK 1166/17, w którego uzasadnieniu możemy znaleźć następujące wskazanie: „Autonomia prawa podatkowego może uzasadniać definiowanie pojęć prawopodatkowych w celu zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa, jednakże w przypadku braku takiej definicji, czy to w samej ustawie podatkowej, czy poprzez odesłanie do przepisu innych ustaw, niedopuszczalne jest w drodze wykładni odwoływanie się do definicji z innych ustaw, które prowadzi do zawężającego i niekorzystnego dla podatników rozumienia przepisu przewidującego zwolnienie podatkowe”.

Istnieją również poglądy w doktrynie, które kwestionują specjalny status interpretacyjny definicji legalnych. Wskazuje się, że przepisy zawierające takie definicje poddawane są ogólnym zasadom wykładni prawa. Ocena prawidłowości wprowadzenia do tekstu danej ustawy określonej definicji legalnej, a także ocena jej roli w procesie stosowania prawa wymagają zatem przeprowadzenia interpretacji przepisu zawierającego taką definicję<sup>14</sup>.

Na koniec warto wspomnieć o praktycznym problemie związanym z wykorzystywaniem w ramach definicji legalnych pojęć nieostrych. Taki zabieg, z jednej strony, zapewnia elastyczność stosowania definicji. Z drugiej jednak – może powodować istotne trudności interpretacyjne. W tym kontekście przyjmuje się, że niedopuszczalna jest sytuacja, gdy w procesie ustalania znaczenia danego terminu mającego charakter określenia nieostrego wychodzi się poza zakres danej definicji. Inną, również niedopuszczalną, sytuacją będzie taka, gdy w procesie ustalania znaczenia danego określenia nieostrego zawartego w definicji legalnej nastąpi zawężenie zakresu znaczeniowego tego zwrotu<sup>15</sup>.

#### 4. Ulgi i zwolnienia podatkowe – wyjątek od reguły?

Definicja działalności badawczo-rozwojowej stanowi element konstrukcyjny norm prawnych dotyczących ulg podatkowych. Konieczne jest więc odniesienie do charakteru ulg i zwolnień podatkowych w kontekście ich wykładni.

W dużym skrócie: możemy zidentyfikować co najmniej dwa stanowiska w kwestii oceny regulacji statuujących ulgi i preferencje podatkowe. Pierwsze zakłada, że ulgi podatkowe stanowią wyjątek od zasady powszechności opodatkowania. Powinny zatem być interpretowane ściśle<sup>16</sup>. Zasadnicze znaczenie ma wykładnia

<sup>13</sup> Zob. wyroki NSA: z 9 lipca 2024 r., II FSK 397/24; z 15 października 2013 r., II FSK 2902/11.

<sup>14</sup> R. Mastalski, *Podatek od towarów i usług – przedawnienie zobowiązania podatkowego – wszczęcie postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe – zawieszenie postępowania podatkowego. Glosa do wyroku NSA z dnia 24 lutego 2015 r., I FSK 2017/13, OSP 2016, z. 1, s. 10 i nast.*

<sup>15</sup> Zob. P. Borszowski, K. Stelmaszczyk, *Kontrowersje wokół definicji legalnej gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Glosa do wyroku NSA z dnia 22 stycznia 2014 r., II FSK 130/12, „Finanse Komunalne” 2015, nr 6, s. 73–78.*

<sup>16</sup> Np. wyrok NSA z 28 sierpnia 2018 r., II FSK 2966/16.

językowa i przepisy regulujące zwolnienie podatkowe powinny być rozumiane zgodnie z ich literalnym brzmieniem<sup>17</sup>. Według drugiego stanowiska zwolnienia podatkowe są elementem konstrukcyjnym podatku i w tym znaczeniu nie ma podstaw do uznania ich wyjątkowego charakteru. Jednocześnie brak jest jakiegokolwiek argumentacji za prowadzaniem szczególnej wykładni dotyczącej zwolnień podatkowych<sup>18</sup>.

Niezależnie od przyjętego stanowiska wydaje się powszechnie akceptowane, że:

1) w sytuacji, w której podatnik bez wątplenia spełnił wszystkie wymogi materialnoprawne warunkujące jego prawo do skorzystania z ulgi podatkowej, pozostałe warunki należy ocenić bez nadmiernego formalizmu. W przeciwnym razie wymóg taki może okazać się swoistą pułapką fiskalną, która spowoduje, że ulga stanie się instytucją pozorną<sup>19</sup>;

2) podstawową dyrektywą interpretacyjną jest prymat wykładni językowej<sup>20</sup>.

## 5. Wybrane orzecznictwo sądów administracyjnych

Analizowany wyrok NSA należy również osadzić w kontekście dotychczasowego orzecznictwa w zakresie interpretacji definicji legalnej działalności badawczo-rozwojowej.

W wyroku z 9 października 2019 r., II FSK 3589/17 NSA uznał, że „pełna rekonstrukcja normy prawopodatkowej [dotyczącej ulgi na działalność badawczo-rozwojową] wymaga sięgnięcia także do ogólnej definicji działalności badawczo-rozwojowej (...), w której niejako wprowadzono nadrzędny warunek, a mianowicie aby miała ona charakter twórczy”. W tym zakresie, zdaniem Sądu, należy przyjąć, że ustawodawca miał na myśli działanie, „które związane jest nie tylko z nabywaniem i stosowaniem nowych technologii, ale także z ich tworzeniem lub co najmniej współtworzeniem”. Dalej Sąd wskazał, że: „Mając zatem na uwadze charakter ulgi podatkowej uregulowanej w art. 18d u.p.d.o.p., która zakłada poniesienie tzw. wydatków kwalifikowanych, stwierdzić należy, że ma ona na celu aktywizację przedsiębiorców w kierunku finansowania polskiej nauki, także w przypadku nowatorskich prac rozwojowych. Nie mogą zostać wobec tego objęte tą ulgą wydatki jedynie na nabywanie takich technologii, które wymagają odpowiedniej modyfikacji w procesie ich wdrożenia do potrzeb konkretnego przedsiębiorcy”.

<sup>17</sup> Tak NSA w wyroku z 24 lipca 2018 r., II FSK 17/18. W zakresie różnicy pomiędzy ścisłą a zawężającą wykładnią prawa – M. Jaros, *Możliwość symultanicznego stosowania ulgi na działalność B+R oraz preferencyjnej stawki związanej z dochodami z kwalifikowanych praw własności intelektualnej do 1.01.2022 r.*, „Przegląd Podatkowy” 2023, nr 5, s. 25–30.

<sup>18</sup> Zob. A. Mariański, *Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść prawa podatkowego*, Warszawa 2009, s. 222 i nast.; tenże, *Wykładnia przepisów o ulgach i zwolnieniach podatkowych w orzecznictwie sądowym*, „Glosa” 2004, nr 4, s. 10–15. Zob. też M. Popławski, *Ulgą rehabilitacyjną. Glosa do wyroku WSA z dnia 21 lipca 2004 r.*, I SA/Gd 457/01, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2006, nr 2, s. 109–116.

<sup>19</sup> Tak NSA w wyroku z 31 lipca 2019 r., II FSK 3685/18.

<sup>20</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 11 kwietnia 2022 r., I SA/Gd 1700/21. Zob. również wyrok NSA z 20 lutego 2014 r., II FSK 603/12.

Analizując definicję działalności badawczo-rozwojowej, NSA w wyroku z 12 maja 2021 r., II FSK 315/21 uznał, że taka działalność: 1) powinna być twórcza – jest to zatem „aktywność, która jest nastawiona na tworzenie nowych i oryginalnych rozwiązań, często o charakterze unikatowym, które nie mają odtwórczego charakteru”; 2) „musi być podejmowana w systematyczny sposób, czyli bieżące prowadzenie prac badawczo-rozwojowych podjętych w przeszłości, jak i rozpoczęcie działań badawczo-rozwojowych, przy jednoczesnym założeniu, że podatnik w przyszłości będzie dalej podejmował i realizował prace tego rodzaju”; 3) „musi mieć określony cel, tj. powinna być nakierowana na zwiększenie zasobów wiedzy oraz ich wykorzystanie do tworzenia nowych zastosowań”<sup>21</sup>. Dalej Sąd sprecyzował, że „Definicje badań naukowych (badań podstawowych i badań aplikacyjnych) oraz prac rozwojowych zawarte w ustawie – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce mają charakter uniwersalny, co oznacza, że wskazują na działania i elementy, które muszą wystąpić, aby możliwe było uznanie określonych działań (czynności) za badania naukowe lub prace rozwojowe. Istotne jest również to, że definicje te wzajemnie się uzupełniają i przenikają, gdyż takie same lub podobne działania (czynności) wypełniają zarówno np. definicję badań aplikacyjnych, jak i definicję prac rozwojowych”.

W wyroku z 17 maja 2022 r., II FSK 321/22 NSA potwierdził, że określone prace twórcze (w tym przypadku badania kliniczne), które są „związane z opracowaniem, tworzeniem i wdrożeniem nowych wyrobów medycznych, stanowią element działalności badawczo-rozwojowej” – a zatem same taką działalność stanowią. Sąd w uzasadnieniu zwrócił również uwagę, że prace realizowane przez podatnika „nie są prowadzone na schematach lub w sposób automatyczny, lecz mają zindywidualizowany charakter i są przygotowywane na potrzeby danego klienta. (...) Działania te stanowią istotę funkcjonowania spółki i podejmowane są w zaplanowany sposób poprzez odpowiadanie na zapotrzebowanie klientów”.

W wyroku z 28 listopada 2023 r., II FSK 876/23<sup>22</sup> NSA uznał, że „prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej nie można utożsamiać z samodzielnym, czy wyłącznym prowadzeniem takiej działalności. Bezpośredniość wykonywania prac badawczo-rozwojowych przez podatnika oznacza tyle, że nie ma dodatkowego innego podmiotu (pośrednika), za pośrednictwem którego podatnik wykonywałby swoją działalność. Często sam charakter prac badawczo-rozwojowych (czy nawet szerzej przedsięwzięć w tym zakresie) wymaga współdziałania zespołowego, w ramach którego uczestniczy kilka lub nawet więcej podmiotów, w tym przede wszystkim osób fizycznych”.

W uzasadnieniu wyroku z 7 marca 2024 r., II FSK 753/21 NSA wskazała, że „należy w sposób ścisły interpretować pojęcie działalności badawczo-rozwojowej. W przypadku zatem prac rozwojowych nie można wykraczać poza konkretne elementy wskazane w treści art. 5a pkt 40 u.p.d.o.f. przy uwzględnieniu, że wspomniana działalność winien cechować twórczy, systematyczny i innowacyjny charakter”.

<sup>21</sup> Podobnie NSA w wyroku z 19 października 2022 r., II FSK 473/20.

<sup>22</sup> Analogicznie NSA w wyroku z 5 października 2023 r., II FSK 870/22.

W wyroku z 19 lipca 2024 r., II FSK 1426/21 NSA uznał, że „Działania zmierzające do opracowania nowych produktów lub procesów można zakwalifikować do kategorii prac rozwojowych, jeśli spełniają owe kryteria pozwalające uznać je za działalność badawczo-rozwojową. Przepisy o działalności badawczo-naukowej należy interpretować ściśle. Zatem tylko te działania podatnika można zaliczyć do działalności badawczo-rozwojowej, które wyczerpują znamiona definicji zawartej w treści art. 4a pkt 26 u.p.d.o.p., co oznacza, że aktywność podatnika winna być nastawiona na tworzenie nowych i oryginalnych rozwiązań, często o charakterze unikatowym (które nie mają odwórczego charakteru), związane z postępowaniem naukowym czy technologicznym”.

W orzeczeniach NSA wydanych po głosowanym wyroku NSA potwierdzono, że:

1) definicję legalną działalności badawczo-rozwojowej należy powiązać z ulgą na działalność badawczo-rozwojową, które to przepisy całościowo należy interpretować ściśle<sup>23</sup>;

2) działalność badawczo-rozwojowej powinna towarzyszyć „niepewność co do jej rezultatu, skuteczności rozwiązania” – co potwierdza treść rozporządzenia nr 651/2014<sup>24</sup>.

## 6. Ocena uzasadnienia wyroku NSA

Analizowany wyrok NSA, choć Sąd nie wyraził tego wprost, wpisuje się w ogólny trend interpretowania definicji legalnych związanych z ulgami podatkowymi w sposób ścisły. W tym przypadku jednak mamy do czynienia z wykładnią nie tyle ścisłą, ile zawężającą, czego nie sposób zaakceptować.

Sąd w analizowanym wyroku uznał, że dla właściwego zrozumienia definicji działalności badawczo-rozwojowej należy odnieść się do regulacji unijnych, które w jego ocenie stanowią punkt odniesienia dla polskiego ustawodawcy. Wyrażone przez NSA stanowisko nie jest jednak precyzyjne. Po pierwsze, ulgi podatkowe, wobec których ma zastosowanie wspomniana definicja, dotyczące działalności badawczo-rozwojowej jedynie w marginalnym zakresie stanowią pomoc publiczną<sup>25</sup>. Nie można na pewno stwierdzić, że ulga na działalność badawczo-rozwojową lub inne ulgi podatkowe związane

<sup>23</sup> Wyrok NSA z 22 stycznia 2025 r., II FSK 533/22. Stanowisko to znajduje potwierdzenie również w wyroku NSA z 17 października 2024 r., II FSK 125/22.

<sup>24</sup> Tak w NSA w wyroku z 23 sierpnia 2024 r., II FSK 367/24, w którym Sąd uznał, że „W tej sprawie «niepewność» nie dotyczyła rezultatu co do skutków nowego produktu różniącego się zasadniczo od dotychczas wytworzonych produktów, lecz nowych wzorów produktów już wcześniej wytworzonych. (...) Tworzenie nowych modeli produkowanych przez Skarżącą skarpet, bielizny, pończoch oraz rozwiązania polegające na optymalnym sposobie wykonania, zastosowania odpowiedniego surowca miało na celu stworzenie bardziej atrakcyjnego dla klienta produktu. Produktu dającego szansę na lepszą zbywalność co do jakości, wzorca i ceny. Na uwadze należy również mieć charakter branży, w jakiej funkcjonuje Spółka, gdzie sezonowość i zmienność «kolekcji» jest zasadą w obrocie handlowym, zatem i w produkcji”.

<sup>25</sup> Dotyczy to chociażby podatników posiadających status centrum badawczo-rozwojowego, co do których wprost ustawodawca wskazała w art. 18d ust. 3d u.p.d.o.p., że preferencyjne warunki korzystania z ulgi na działalność badawczo-rozwojową są związane z pomocą publiczną uregulowaną rozporządzeniem nr 651/2014.

z tą definicją w całości taką pomoc ustanawiają – ze względu na niespełnienie ogólnych cech takiej pomocy uregulowanych w art. 107 TFUE<sup>26</sup>. Jest to o tyle istotne, gdyż rozporządzenie nr 651/2014 reguluje właśnie dozwoloną pomoc publiczną państwa. Dodatkowo trudno uznać, że rozporządzenie nr 651/2014 zawiera definicje legalne o charakterze systemowym – co potencjalnie mogłoby stanowić podstawę do uwzględnienia tych definicji w ramach interpretacji polskich regulacji. Można domyślać się, że w ocenie Sądu niesatysfakcjonujący jest rezultat wykładni, który zakładałby istnienie różnych znaczeń działalności badawczo-rozwojowej w zależności od tego, do jakich przepisów ta definicja będzie się odnosić. Nie zmienia to wszakże faktu, że argumentacja NSA w tej materii wydaje się co najmniej niewystarczająca. Po drugie, wykładnia pronunijna, nawet jeżeli miałaby w tym przypadku zastosowanie, doznaje licznych ograniczeń, w szczególności wówczas, gdy ogranicza językowe rozumienie polskiej definicji legalnej na niekorzyść podatnika<sup>27</sup>. Uzasadnienie wyroku NSA nie dostarcza w tym zakresie podstaw do uznania, że Sąd ten aspekt szczegółowo analizował. Jednocześnie należy wskazać, że ze względu na szersze zastosowanie definicji zawartych w p.s.w.n. wyrażane jest stanowisko w doktrynie o możliwości odwoływania się, w razie konieczności, do tekstu rozporządzenia nr 651/2014<sup>28</sup>. Potencjalnie moglibyśmy zatem jedynie pomocniczo odwoływać się do tego rozporządzenia poprzez szukanie dodatkowego i posiłkowego kontekstu interpretacyjnego, nie powinniśmy zaś go traktować jako podstawy wykładni definicji działalności badawczo-rozwojowej dla celów podatkowych.

W obszarze określenia zakresu znaczeniowego definicji działalności badawczo-rozwojowej w powiązaniu z definicją prac rozwojowych, Sąd buduje argumentację mającą na celu uznanie, że prace rozwojowe powinny mieć twórczy charakter. W ocenie NSA ma to oznaczać uzyskanie w wyniku tych prac produktu, procesu lub usługi znacząco odbiegających od dotychczasowych procesów produkcyjnych, wykonywanych produktów, świadczonych usług. Sąd definiuje, co w jego ocenie oznacza „znacząca różnica”, oraz podaje dalsze cechy prac rozwojowych, które należy odczytywać raczej w zakresie ogólnej definicji działalności badawczo-rozwojowej niż rozważanych przez Sąd prac rozwojowych (w kwestii cechy systematyczności czy niepewności co do przyszłego rezultatu działalności). Warto wskazać, że argumentacja Sądu pomija dotychczasowe orzecznictwo w obszarze językowego rozumienia definicji działalności badawczo-rozwojowej. Dużo praktyczniejszym zabiegiem byłoby szersze omówienie w ramach uzasadnienia wyroku pełnej definicji działalności badawczo-rozwojowej, której elementem składowym są prace rozwojowe. W szczególności wartościowe byłoby bardziej szczegółowe odniesienie się przez Sąd do sposobu rozumienia „twórczego” charakteru tej działalności.

<sup>26</sup> Za: A. Sipior, *Czy ulga B+R stanowi pomoc publiczną? Komentarz do wyroku NSA z 20.08.2024 r., II FSK 595/24*, „Przegląd Podatkowy” 2025, nr 2, s. 17–25.

<sup>27</sup> Zob. A. Sołtys, w: *System prawa Unii Europejskiej*, t. 3, *Wykładnia prawa Unii Europejskiej*, red. L. Leszczyński, Warszawa 2019, s. 502–506. Zob. R. Wiatrowski, *Wykładnia pronunijna Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie przepisów dotyczących podatku od towarów i usług*, Warszawa 2021, LEX/el., rozdz. I.6, *Granice wykładni pronunijnej przepisów o VAT*.

<sup>28</sup> H. Izdebski, komentarz do art. 4, w: J.M. Zieliński, H. Izdebski, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, wyd. 3, LEX/el. 2023.

Powyższa uwaga mogłaby w dużo większym zakresie sprecyzować wskazanie NSA, że jedynie działania, których celem jest wypracowanie rozwiązania, które istotnie i znacząco różni się od dotychczas stosowanych rozwiązań, mogą stanowić działalność badawczo-rozwojową. Wydaje się, że samo odesłanie do fragmentu definicji prac rozwojowych („z wyłączeniem działalności obejmującej rutynowe i okresowe zmiany wprowadzane do nich, nawet jeżeli takie zmiany mają charakter ulepszeń”) jako uzasadnienie przyjętego stanowiska jest niewystarczające.

Idąc tym tokiem myślenia, warto przypomnieć o wyroku NSA z 12 maja 2021 r., II FSK 315/21, w którym Sąd przez „twórczy charakter” prac rozumiał „aktywność, która nastawiona jest na tworzenie nowych i oryginalnych rozwiązań, często o charakterze unikatowym, które nie mają odtwórczego charakteru”. Nieco inaczej działalność twórczą zdefiniował w tej sprawie wcześniej Sąd pierwszej instancji, który uznał – m.in. opierając się na słownikowym rozumieniu słowa „twórczy” – że „twórczy charakter działalności badawczo-rozwojowej oznacza, że działalność ta ma posiadać charakter kreatywny, a zatem nowatorski, oryginalny w pomyśle, czyli musi być nastawiona na tworzenie nowych oryginalnych rozwiązań, często o charakterze unikatowym, które nie mają charakteru odtwórczego”<sup>29</sup>.

Powyższe warto również odnieść do wypracowanego w ramach prawa autorskiego dorobku, w którym „twórczość” jest jednym z elementów – kluczowej dla tego obszaru prawa – definicji legalnej utworu<sup>30</sup>. Podkreśla się w tym zakresie, że brak jest powszechnie akceptowanej koncepcji wykładni tego pojęcia. Bazując na definicji utworu w powiązaniu z aktualnym orzecznictwem, na gruncie prawa autorskiego wyróżnia się „twórczość” oraz „indywidualność”, które to cechy powinien spełniać utwór<sup>31</sup>. Na tym tle przyjmuje się, że cecha „przejawu działalności twórczej” (twórczości) dotyczy zaistnienia subiektywnie nowego wytworu intelektu, tj. wytworu, który bierze początek w umyśle twórcy i zarazem jest twórcy poprzednio nieznanym<sup>32</sup>. Takie rozumienie twórczości wspiera orzecznictwo Sądu Najwyższego. Przykładowo w wyroku z 30 czerwca 2005 r., IV CK 763/04 Sąd uznał, że: „przejawem działalności twórczej jest będący wynikiem samodzielnego wysiłku autora rezultat, różniący się od innych rezultatów analogicznego działania (w uproszczeniu – mający atrybut «nowości»)”, natomiast „Indywidualny charakter dzieła wyraża się w tym, że odbiega ono od innych przejawów podobnego działania w sposób świadczący o jego swoistości i niepowtarzalności”<sup>33</sup>.

Powyższe jest potwierdzeniem przyjętego w orzecznictwie sądów administracyjnych rozumienia twórczości – jako aktywności zmierzającej do stworzenia nowego rozwiązania, rezultatu mającego atrybut nowości. Brak odniesienia się

<sup>29</sup> Wyrok WSA w Łodzi z 1 grudnia 2020 r., I SA/Łd 443/20.

<sup>30</sup> Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Dz.U. z 2025 r. poz. 24.

<sup>31</sup> Szerzej: Z. Okoń, *Prounijna wykładnia przesłanki twórczości i indywidualności utworu*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Prawa Własności Intelektualnej” 2022, nr 3, s. 18–45.

<sup>32</sup> K. Grzybczyk, komentarz do art. 1, Nb 9, w: *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, red. P. Ślęzak, Warszawa 2017.

<sup>33</sup> Baza orzeczeń SN.

w ramach definicji działalności badawczo-rozwojowej do elementu indywidualności pozwala uznać za twórcze te działania, których zakładany rezultat jest subiektywnie – z perspektywy danego podatnika – nowy. Kwestią wtórną jest ocena, jak rozumieć wspomniany atrybut nowości, co jest w istocie przedmiotem głosowanego wyroku NSA.

Sąd w tej materii odwołał się do zastrzeżenia zawartego w definicji prac rozwojowych co do zmian o charakterze rutynowym i okresowym. Za „rutynowe” zmiany można uznać te wykonywane „często i niemal automatycznie”<sup>34</sup>. Z kolei „okresowe” można definiować jako „powtarzające się, występujące co pewien czas”<sup>35</sup>. Na uwagę zasługuje również to, że wskazany fragment odnosi się do istniejących produktów, procesów lub usług. Trudno zatem wydedukować z tego, że projektowanie i tworzenie nowych produktów, procesów lub usług miałyby być objęte tym wyłączeniem.

Na gruncie prawa autorskiego przyjmuje się, że nie stanowią „własnej” twórczości intelektualnej działania rutynowe, konwencjonalne, zgodne z regułami sztuki, typowe. W takich bowiem przypadkach „własnym” wyborem twórcy jest jedynie decyzja o zastosowaniu konwencji czy metody, a wszelkie dalsze następstwa tego wyboru nie są już wynikiem własnej działalności intelektualnej twórcy, skoro korzysta on z gotowych, znanych rozwiązań, narzucających określony, „właściwy” sposób postępowania, jedynie włączając je do własnego dzieła<sup>36</sup>.

Pojawia się więc ważny problem interpretacyjny: co konkretnie miał na myśli ustawodawca, dodając opisane wyżej zastrzeżenie. Możliwe są w mojej ocenie następujące hipotezy interpretacyjne:

1. Ustawodawca nie odnosi się wprost do sposobu rozumienia twórczości działań podatnika, lecz ma jedynie na uwadze samą procedurę wprowadzania zmian (roboczo oznaczę to podejście jako podejście formalne) – jeżeli te są zaplanowane i oczywiste, to nawet jeżeli takie prace mają charakter twórczy, tj. wprowadzają ulepszenia, to nie będą stanowiły prac rozwojowych i w konsekwencji prac badawczo-rozwojowych.

2. Ustawodawca, dodając wspomniane zastrzeżenie, odnosi się do cechy twórczości, co przekłada się na rozumienie tej cechy w ramach definicji działalności badawczo-rozwojowej. W mojej ocenie takie podejście może kreować następujące dodatkowe warianty:

a) rutynowe i okresowe zmiany nie mają z natury twórczego charakteru – toteż wprowadzone zastrzeżenie nie zmienia w istocie normatywnego sensu cechy twórczości działania, a w konsekwencji wskazany wcześniej atrybut nowości jest spełniony, jeżeli – choćby w minimalnym stopniu<sup>37</sup> – zakładany rezultat będzie się różnić od innych rezultatów analogicznego działania; takie podejście dodatkowo oznaczę jako podejście materialne słabsze;

<sup>34</sup> Za elektronicznym *Słownikiem języka polskiego PWN*: <https://sjp.pwn.pl/>, hasło: rutynowy.

<sup>35</sup> Tamże, hasło: okresowy.

<sup>36</sup> Za: Z. Okoń, *op. cit.* Zob. R.M. Sarbiński, w: *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, red. W. Machała, R.M. Sarbiński, Warszawa 2019, s. 30–31.

<sup>37</sup> Za: M. Poźniak-Niedzielska, A. Niewęglowski, w: *System prawa prywatnego*, t. 13, *Prawo autorskie*, red. J. Barta, Warszawa 2017, s. 8–9.

b) wprowadzenie omawianego zastrzeżenia stanowi intencjonalny zabieg ustawodawcy, mający na celu wprowadzenie konieczności dowodzenia kwalifikowanej formy twórczości – przede wszystkim uznanie za prace rozwojowe jedynie zmian o charakterze istotnym, które wykazują znaczące różnice w odniesieniu do dotychczas stosowanych rozwiązań; takie podejście dodatkowo oznaczę jako podejście materialne silniejsze.

Wydaje się, że NSA w swoich wywodach zmierza do przyjęcia podejścia materialnego w formie silniejszej. Jednakże takie rozumowanie doznaje poważnego osłabienia, gdy zestawimy definicję prac rozwojowych z definicją badań naukowych w formie badań aplikacyjnych, które są rozumiane jako „prace mające na celu zdobycie nowej wiedzy oraz umiejętności, nastawione na opracowywanie nowych produktów, procesów lub usług lub wprowadzanie do nich znaczących ulepszeń”<sup>38</sup>. W tym przypadku zatem ustawodawca wyraźnie podkreślił, że chodzi o formę kwalifikowaną działalności twórczej w formie „znaczących” ulepszeń, czego nie uczynił w przypadku prac rozwojowych – gdzie wystarczające są ulepszenia, które nie są wynikiem zmian rutynowych lub okresowych.

Należy wskazać, że ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w ramach definicji badań aplikacyjnych oraz prac rozwojowych nie odwołuje się do ich twórczego charakteru. Jest to pewien paradoks, gdyż element twórczości został *explicite* wskazany jedynie w odniesieniu do działalności artystycznej<sup>39</sup>. Nie ulega jednak wątpliwości, że zarówno badania aplikacyjne, jak i prace rozwojowe mają charakter twórczy. W konsekwencji uprawnione wydaje się stwierdzenie, że przez wyłączenie z prac rozwojowych działalności obejmującej rutynowe i okresowe zmiany, nawet jeżeli takie zmiany mają charakter ulepszeń, ustawodawca chciał podkreślić konieczność twórczego charakteru tych prac. Wobec tego każda aktywność dotycząca aktualnych lub nowych produktów, procesów i usług, która nastawiona jest na tworzenie nowych – z perspektywy podatnika – rozwiązań, będzie stanowiła prace rozwojowe. To zaś moim zdaniem oznacza, że podejście materialne słabsze wydaje się bardziej zasadne.

Odnosząc się skrótowo do innych istotnych punktów uzasadnienia głosowanego wyroku NSA:

1. Na aprobatę zasługuje wskazanie Sądu, że „Działalność badawczo-rozwojowa przedsiębiorcy zazwyczaj bywa powiązana z przedmiotem jego działalności”.

2. Niepotrzebny wydaje się fragment dotyczący porównania prac rozwojowych z niezdefiniowaną w u.p.d.o.f. i u.p.d.o.p.<sup>40</sup> „innowacją”; w tym kontekście NSA już

<sup>38</sup> Art. 4 ust. 2 pkt 2 p.s.w.n.

<sup>39</sup> Art. 4 ust. 4 p.s.w.n.

<sup>40</sup> W ustawie z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej, Dz.U. z 2022 r. poz. 2474, zawarto w art. 2 ust. 1 pkt 3 definicję działalności innowacyjnej, przez którą rozumie się „działalność polegającą na opracowaniu nowej technologii i uruchomieniu na jej podstawie wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych towarów, procesów lub usług”. Z kolei w ustawie z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2024 r., poz. 1320 ze zm., innowację definiuje się jako „wdrażanie nowego lub znacznie udoskonalonego produktu, usługi lub procesu, w tym między innymi procesów produkcji, budowy lub konstrukcji, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w działalności gospodarczej, organizowaniu pracy lub relacjach zewnętrznych” (art. 7 pkt 6). Potwierdza to, że referowanie do tego pojęcia może być problematyczne.



przesądził we wcześniejszym akapicie, że w jego ocenie nie każda praca twórcza stanowi działalność badawczo-rozwojową, ale jest nią jedynie taka, której celem są „znacząco różne” produkty, procesy lub usługi, dotychczas niestosowane przez podatnika (czyli niestanowiące prac rutynowych lub okresowych zmian).

3. Odesłanie do materiałów pomocniczych w zakresie działalności statystycznej może być co najwyżej materiałem inspirującym przy językowym odczytywaniu definicji działalności badawczo-rozwojowej, gdyby dane zagadnienie szczegółowe wzbudzało wątpliwość – i tak też należy potraktować ten fragment<sup>41</sup>.

4. Niepewność badawcza, która jest mocno akcentowana przez Sąd, nie jest literalnie elementem definicji działalności badawczo-rozwojowej. Twórczość może być związana z niepewnością badawczą, jednocześnie niepewność badawcza nie stanowi niezbędnego elementu twórczości.

## 7. Podsumowanie

Ustawodawca, konstruując definicję działalności badawczo-rozwojowej, chcąc uczynić ją możliwie uniwersalną, posłużył się sformułowaniami nieostryimi (np. „działalność twórcza”, „systematyczny”, „tworzenie nowych zastosowań”) oraz odesłaniem do dodatkowych definicji z innej ustawy spoza obszaru prawa podatkowego. Nie jest to sytuacja nowa, lecz jest o tyle charakterystyczna, że odnosi się do wielu ulg podatkowych.

W konsekwencji taka definicja wymaga zabiegów interpretacyjnych z uwzględnieniem konkretnego przypadku oraz specyficznej wiedzy pozaprawnej z dziedziny właściwej dla danej branży, sfery działalności gospodarczej lub naukowej. Każdorazowo musimy jednak bazować na kryteriach oceny, które będą miały charakter zobiektywizowany.

Posłużenie się przez ustawodawcę pojęciami nieostryimi, nawet z uwzględnieniem zasady powszechności opodatkowania, nie może prowadzić do nadmiernego rygoryzmu. Nieuprawnione jest zatem zarówno dodawanie do definicji legalnej (w naszym przypadku definicji działalności badawczo-rozwojowej) kryteriów, które nie wynikają z definicji legalnej, jak i odsyłanie do innych definicji legalnych zawartych w innych aktach normatywnych, nawet o charakterze unijnym, lub materiałów interpretacyjnych z innych dziedzin działalności państwa (np. statystycznej) – w sytuacji gdy sam ustawodawca na takie odesłanie się nie zdecydował.

Powyższego nie powinno zmieniać uwzględnienie definicji legalnej w ramach przepisów prawnych tworzących ulgę podatkową. Jakkolwiek interpretacja w tym przypadku może być ścisła, jednocześnie nie powinna zawężyć językowego obszaru znaczeniowego sformułowań użytych w tej definicji.

Odnosząc powyższe do głosowanego wyroku NSA, zastosowaną przez NSA wykładnię działalności badawczo-rozwojowej należałoby zakwalifikować jako nieuprawnioną próbę zawężenia zakresu pojęciowego definicji legalnej tego pojęcia.

<sup>41</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z 10 grudnia 2024 r., I SA/Kr 645/24.

## Bibliografia załącznikowa

- Borszowski P., Stelmaszczyk K., *Kontrowersje wokół definicji legalnej gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Glosa do wyroku NSA z dnia 22 stycznia 2014 r., II FSK 130/12*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 6
- Brzeziński B., *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008
- Brzeziński B., *Szkice z wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2002
- Grzybczyk K., komentarz do art. 1, w: *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, red. P. Ślęzak, Warszawa 2017
- Izdebski H., komentarz do art. 4, w: J.M. Zieliński, H. Izdebski, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, wyd. 3, LEX/el. 2023
- Jaros M., *Możliwość symultanicznego stosowania ulgi na działalność B+R oraz preferencyjnej stawki związanej z dochodami z kwalifikowanych praw własności intelektualnej do 1.01.2022 r.*, „Przegląd Podatkowy” 2023, nr 5
- Kotarbiński T., *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Warszawa 1986
- Malinowski A., *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006
- Malinowski A., *Redagowanie tekstu prawnego. Wybrane wskazania logiczno-językowe*, Warszawa 2006
- Mariański A., *Rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść prawa podatkowego*, Warszawa 2009
- Mariański A., *Wykładnia przepisów o ulgach i zwolnieniach podatkowych w orzecznictwie sądowym*, „Glosa” 2004, nr 4
- Mastalski R., *Podatek od towarów i usług – przedawnienie zobowiązania podatkowego – wszczęcie postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe – zawieszenie postępowania podatkowego. Glosa do wyroku NSA z dnia 24 lutego 2015 r., I FSK 2017/13*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2016, z. 1
- Okoń Z., *Prounijna wykładnia przesłanki twórczości i indywidualności utworu*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Prawa Własności Intelektualnej” 2022, nr 3
- Popławski M., *Ulgą rehabilitacyjną. Glosa do wyroku WSA z dnia 21 lipca 2004 r., I SA/Gd 457/01*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2006, nr 2
- Poźniak-Niedzielska M., Niewęglowski A., w: *System prawa prywatnego*, t. 13, *Prawo autorskie*, red. J. Barta, Warszawa 2017
- Sarbiński R.M., w: *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, red. W. Machała, R.M. Sarbiński, Warszawa 2019
- Sipior A., *Czy ulga B+R stanowi pomoc publiczną? Komentarz do wyroku NSA z 20.08.2024 r., II FSK 595/24*, „Przegląd Podatkowy” 2025, nr 2
- Sołtys A., w: *System prawa Unii Europejskiej*, t. 3, *Wykładnia prawa Unii Europejskiej*, red. L. Leszczyński, Warszawa 2019
- Wiatrowski R., *Wykładnia prounijna Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie przepisów dotyczących podatku od towarów i usług*, Warszawa 2021
- Wronkowska S., Zieliński M., *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993

## Summary

of the article: **Interpretation of legal definitions defining the scope of tax benefits – commentary on the judgment of the Supreme Administrative Court of August 20, 2024 (ref. II FSK 595/24).**

The analyzed ruling of the Supreme Administrative Court of August 20, 2024 has a very practical dimension, as it refers to the legal definition to which a number of commonly used tax credits are referred. The subject of this article is a commentary on this judgment and an assessment of the Court's key conclusions, which may have momentous significance for the further line of case law on the interpretation of the definition of research and development activity for the purposes of corporate income tax and personal income tax.

**Keywords:** legal definition, research and development activity, tax credit

# KRONIKA

---

## Kalendarium sądownictwa administracyjnego (wrzesień–październik 2025 r.)

### I. WYDARZENIA

#### **1 września**

Rzeszów. Odbyło się Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, które wyraziło pozytywną opinię w sprawie powołania sędziego WSA Pawła Zaborniaka na stanowisko wiceprezesa WSA w Rzeszowie.

#### **2 września**

Poznań. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wyraziło pozytywną opinię w sprawie powołania sędziego WSA Tomasza Świstaka na stanowisko wiceprezesa WSA w Poznaniu.

#### **5 września**

Warszawa. Sędzia NSA Marek Stojanowski – przewodniczący Wydziału I Izby Ogólnoadministracyjnej NSA, w imieniu Prezesa NSA, uczestniczył w posiedzeniu Rady Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego.

#### **8 września**

Warszawa. W uroczystości ślubowania adwokackiego Izby Adwokackiej w Warszawie wzięli udział wiceprezesi WSA w Warszawie: Dorota Dziedzic-Chojnacka oraz Paweł Groński.

#### **10 września**

Warszawa. Sędzia NSA Marian Wolanin – dyrektor Biura Orzecznictwa NSA oraz Paweł Maszkiewicz – zastępca Szefa Kancelarii Prezesa NSA wzięli udział w posiedzeniu sejmowych Komisji do Spraw Deregulacji oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, podczas którego rozpatrzono projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Olsztyn. Sędzia WSA Renata Kantecka – prezes WSA w Olsztynie wzięła udział w obchodach 80. rocznicy utworzenia Sądu Okręgowego w Olsztynie.

**17 września**

Warszawa. Na zaproszenie Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy Rafała Trzaskowskiego oraz Prezesa Fundacji Poległym i Pomordowanym na Wschodzie gen. dyw. Leona Komornickiego, Szef Kancelarii Prezesa NSA Hieronim Kulczycki, reprezentujący Prezesa NSA, wziął udział w uroczystości upamiętniającej 86. rocznicę agresji sowieckiej na Polskę oraz w imieniu NSA złożył wieniec pod pomnikiem Poległym i Pomordowanym na Wschodzie.

**18 września**

Olsztyn. Przedstawiciele WSA w Olsztynie: prezes Sądu Renata Kantecka i sędzia WSA Przemysław Krzykowski, wzięli udział w sympozjum historycznym „80-lecie sądownictwa na Warmii i Mazurach”, zorganizowanym w siedzibie Sądu przez Archiwum Państwowe w Olsztynie oraz Sąd Okręgowy w Olsztynie.

**22 września**

Warszawa. Na zaproszenie dyrektora Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego Małgorzaty Bywanis-Jodlińskiej sędzia NSA Marek Stojanowski – przewodniczący Wydziału I Izby Ogólnoadministracyjnej NSA, w imieniu Prezesa NSA, uczestniczył w inauguracji kształcenia XXXVI Promocji słuchaczy Szkoły.

**23 września**

Warszawa. Sędzia NSA Joanna Sieńczyło-Chlabicz – naczelnik Wydziału III w Biurze Orzecznictwa NSA oraz Mieszko Nowicki – zastępca Szefa Kancelarii Prezesa NSA wzięli udział w posiedzeniu Komisji Praw Człowieka i Praworządności Senatu, podczas którego rozpatrzono ustawę o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

**25 września**

Opole. Prezes WSA w Opolu Marzena Łozowska wzięła udział w uroczystości regionalnych obchodów Dnia Krajowej Administracji Skarbowej w Opolu.

**29 września**

Częstochowa. Na zaproszenie Komendanta Straży Miejskiej w Częstochowie wiceprezes WSA w Gliwicach Paweł Gapiński wziął udział w obchodach Dnia Straży Miejskiej w Częstochowie.

**1 października**

Warszawa. Na zaproszenie Rektora i Senatu Politechniki Warszawskiej sędzia NSA Arkadiusz Despot-Mładanowicz – zastępca dyrektora Biura Orzecznictwa NSA, w imieniu Prezesa NSA, wziął udział w uroczystej inauguracji roku akademickiego 2025/2026.

Warszawa. Sędzia NSA Arkadiusz Despot-Mładanowicz – zastępca dyrektora Biura Orzecznictwa NSA, reprezentujący Prezesa NSA, wziął udział w uroczystej inauguracji roku akademickiego 2025/2026 na Uniwersytecie Warszawskim.

Olsztyn. Sędzia WSA Bogusław Jażdżyk – wiceprezes WSA w Olsztynie wziął udział w inauguracji roku akademickiego 2025/2026 na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim połączonej z nadaniem tytułu Doktora Honoris Causa Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego prof. dr. hab. dr. h.c. mult. Martinowi Kramerowi.

## **2 października**

Olsztyn. Sędzia WSA Bogusław Jażdżyk – wiceprezes WSA w Olsztynie uczestniczył w inauguracji roku akademickiego 2025/2026 na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

## **7 października**

Opole. Podczas uroczystej inauguracji roku akademickiego 2025/2026 na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego wygłosiła przemówienie wiceprezes WSA w Opolu Beata Kozicka.

Rzeszów. Na zaproszenie prezesa i dyrektora Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie sędzia NSA Jacek Surmacz – prezes WSA w Rzeszowie wziął udział w uroczystych obchodach jubileuszu 35-lecia Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie.

Szczecin. Z okazji 40-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego odbyła się gala, w której uczestniczyli prezes WSA w Szczecinie Arkadiusz Windak oraz wiceprezes Sądu Anna Sokołowska.

## **8 października**

Knurów. Sędzia WSA w Gliwicach Krzysztof Nowak uczestniczył w uroczystości 35-lecia samorządu terytorialnego w Polsce zorganizowanej przez Urząd Miasta Knurów, podczas której wygłosił prelekcję „35 lat samorządu terytorialnego – rola nadzoru prawnego”.

## **14 października**

Warszawa. Prezes NSA Jacek Chlebny wziął udział w uroczystości wręczenia aktów powołania do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziowskich. Ślubowanie wobec Prezydenta RP Karola Nawrockiego, w związku z powołaniem do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, złożyli:

- do WSA w Bydgoszczy – Mariusz Pawełczak;
- do WSA w Gorzowie Wielkopolskim – Kamila Magdalena Karwatowicz;
- do WSA w Krakowie – Marta Joanna Kisielowska;
- do WSA w Lublinie – Agnieszka Kosowska i Brygida Eliza Myszyńska-Guziur;
- do WSA w Łodzi – Marcin Olejniczak i Tomasz Porczyński;
- do WSA w Opolu – Anna Magdalena Komorowska-Kaczkowska;
- do WSA w Poznaniu – Paweł Aleksander Daniel, Piotr Jacek Ławrynowicz, Sebastian Tomasz Michalski, Arkadiusz Skomra i Robert Talaga;
- do WSA w Szczecinie – Krzysztof Zbigniew Szydłowski;
- do WSA w Warszawie – Anna Fyda-Kawula, Elżbieta Granatowska, Arkadiusz Koziarski, Michał Janusz Podsiadło, Agnieszka Marzena Sułkowska, Iwona Ścieszka i Tomasz Krzysztof Grzybowski;

– do WSA we Wrocławiu – Anna Maria Kuczyńska-Szczytkowska, Marta Pawłowska i Iwona Maria Solatycka.

### **16 października**

Rzeszów. Sędzia WSA w Rzeszowie Elżbieta Mazur-Selwa uczestniczyła w konferencji zorganizowanej przez Sąd Okręgowy w Rzeszowie pt. „Doświadczenia sędziów, mediatorów, prawników, pedagogów i studentów w stosowaniu mediacji na Podkarpaciu”.

### **20 października**

Warszawa. Odbyło się Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA, które wyraziło zgodę na przedstawienie Prezydentowi RP kandydatury sędziego NSA Mariana Wolanina – dyrektora Biura Orzecznictwa NSA na stanowisko wiceprezesa NSA.

### **23 października**

Warszawa. Jan Rudowski – wiceprezes NSA, Paweł Maszkiewicz – zastępca Szefa Kancelarii Prezesa NSA oraz Agnieszka Dziedzic – główna księgowa NSA uczestniczyli w posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, która rozpatrzyła i zaopiniowała dla Komisji Finansów Publicznych rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2026.

Warszawa. Hieronim Kulczycki – Szef Kancelarii Prezesa NSA, w imieniu Prezesa NSA, wziął udział w zorganizowanej przez Sąd Najwyższy w konferencji naukowej pt. „Wymiar niesprawiedliwości – sądownictwo okresu demokracji ludowej. Doświadczenia lat 1945–1989”.

### **24 października**

Warszawa. Na zaproszenie dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego Małgorzata Bywanis-Jodlińskiej sędzia NSA Marek Stojanowski – przewodniczący Wydziału I Izby Ogólnoadministracyjnej NSA, w imieniu Prezesa NSA, uczestniczył w uroczystości zakończenia kształcenia słuchaczy XXXV Promocji oraz inauguracji kształcenia słuchaczy XXXVII Promocji.

## **II. WIZYTY ZAGRANICZNE / WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA**

### **10–12 września**

Wilno i Kowno (Litwa). Przedstawiciele WSA w Białymstoku: prezes Sądu Andrzej Melezini, wiceprezes Sądu Małgorzata Dziemianowicz oraz sędziowie WSA: Elżbieta Lemańska, Marcin Kojło i Marek Leszczyński, złożyli wizytę w Izbach Regionalnego Sądu Administracyjnego w Wilnie i w Kownie. Podczas wizyty odbyło się spotkanie z prezesem Regionalnego Sądu Administracyjnego w Wilnie Gediminasem Užubalisem i wiceprezes Sądu Jovitą Einikienė, a także z sędziami orzekającymi w Izbach Regionalnego Sądu Administracyjnego w Wilnie i w Kownie.

W trakcie wizyty przedstawiono organizację litewskiego systemu sądownictwa administracyjnego i bieżącą działalność sądów administracyjnych, jak również aktualną sytuację w sądownictwie administracyjnym obu krajów, podobieństwa i różnice w zakresie kognicji sądów administracyjnych, pozycję sędziego w strukturze sądowniczej oraz nowe rozwiązania związane z cyfryzacją postępowań sądowych i wykorzystaniem sztucznej inteligencji.

### **14–15 września**

Rzym (Włochy). Prezes NSA Jacek Chlebny wziął udział w posiedzeniu grupy roboczej Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych ACA-Europe. Tematem obrad grupy roboczej był „Wymiar gospodarczy procedur sądowoadministracyjnych – identyfikacja kompetencji i mechanizmów proceduralnych na poziomie najwyższych sądów administracyjnych w zakresie procedur dotyczących działalności gospodarczej”.

### **2 października**

Warszawa. Na Zamku Królewskim w Warszawie odbyła się wspólna konferencja sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz przedstawiciele najwyższych sądów administracyjnych i rad stanu Unii Europejskiej pt. „75 lat Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – doświadczenia sędziów sądów administracyjnych”, zorganizowana przez NSA we współpracy z ETPC.

Konferencję otworzył i przywitał zebranych Prezes NSA Jacek Chlebny. Wśród zaproszonych gości byli: przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – Szef Kancelarii Prezydenta Zbigniew Bogucki, Prezes ETPC – Mattias Guyomar, Wiceprezes ETPC – Ivana Jelić, sędziowie ETPC: Kateřina Šimáčková z Czech, Jolien Schukking z Holandii, Anja Seibert-Fohr z Niemiec, Peeter Roosma z Estonii, Mykola Gnatovskyy z Ukrainy, Gediminas Sagatys z Litwy, Artūrs Kučs z Łotwy, Anna Adamska-Gallant z Polski, Vasilka Sancin ze Słowenii, Kanclerz ETPC – Marialena Tsirli, a także Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek, Pierwszy Rzecznik Generalny Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Maciej Szpunar, były sędzia ETPC Krzysztof Wojtyczek, Prezes Stowarzyszenia Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej ACA-Europe i Prezes Rady Stanu Grecji Michail Pikramenos oraz sekretarz generalny Stowarzyszenia ACA-Europe, członek Rady Stanu Belgii Geert Debersaques. Obecni byli też prezesi i przedstawiciele najwyższych sądów administracyjnych i rad stanu państw członkowskich UE: Wiceprezes Najwyższego Sądu Administracyjnego Bettina Maurer-Kober z Austrii, Prezes Najwyższego Sądu Administracyjnego Karel Šimka z Czech, Prezes Sądu Najwyższego Villu Kõve z Estonii, Prezes Federalnego Sądu Administracyjnego Andreas Korbmayer z Niemiec, Przewodniczący Senatu w Izbie Administracyjnej Kurii Gábor Remes z Węgier, Prezes Najwyższego Sądu Administracyjnego Skirgailė Žalimienė z Litwy, Prezes Sądu Najwyższego Aigars Strupišs z Łotwy, Prezes Najwyższego Sądu Administracyjnego Pavol Nad' ze Słowacji, Prezes Sądu Najwyższego Miodrag Đorđević ze Słowenii oraz sędzia Administracyjnego Sądu Kasacyjnego przy Sądzie Najwyższym Olesia Radyshevska z Ukrainy.

Prezes NSA Jacek Chlebny wygłosił wystąpienie inauguracyjne, a następnie Szef Kancelarii Prezydenta RP Zbigniew Bogucki odczytał list Prezydenta RP Karola Nawrockiego adresowany do uczestników konferencji. Kolejno swoje wystąpienia inauguracyjne wygłosili Prezes ETPC Mattias Guyomar, Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek, Pierwszy Rzecznik Generalny TSUE Maciej Szpunar oraz Prezes Stowarzyszenia ACA-Europe oraz Prezes Rady Stanu Grecji Michail Pikramenos. Teksty tych wystąpień zostały opublikowane w niniejszym numerze ZNSA na s. 11–59.

Podczas konferencji uczestnicy debatowali w trzech panelach merytorycznych. Pierwszy poświęcony był Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jako wzorcowi kontroli legalności sprawowanej przez sądy administracyjne. Drugi panel dotyczył wykonywania orzeczeń ETPC przez sędziego sądu krajowego. Podczas trzeciego panelu dyskutowano na temat zakresu i granic swobody uznania realizowanej przez sędziów sądów administracyjnych. Podsumowanie dyskusji wygłosił były sędzia ETPC Krzysztof Wojtyczek.

W związku z obchodami 75. rocznicy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w dniu 1 października 2025 r. Prezes NSA Jacek Chlebny otworzył w gmachu Naczelnego Sądu Administracyjnego okolicznościową wystawę poświęconą historii polskiego sądownictwa administracyjnego oraz początkom ruchu solidarnościowego i ruchu obrony praw człowieka i obywatela w Polsce przełomu lat 70. i 80. XX wieku.

### **6–8 października**

Poznań. W WSA w Poznaniu złożyła wizytę delegacja sędziów administracyjnych z Lueneburga w składzie: dr Frank-Thomas Hett – prezydent Wyższego Sądu Administracyjnego Dolnej Saksonii, dr Michael Rolfsen – wiceprezydent Sądu Administracyjnego w Osnabrück, Annette Zurbrüggen – dyrektor Sądu Socjalnego w Osnabrück, Renate Göll-Waechter – sędzia Wyższego Sądu Administracyjnego Dolnej Saksonii i przewodnicząca Rady Sądowniczej Wyższego Sądu Administracyjnego Dolnej Saksonii, Michaela Obelode – sędzia Wyższego Sądu Administracyjnego Dolnej Saksonii i zastępca prezydenta Wyższego Sądu Administracyjnego Dolnej Saksonii. Podczas spotkania z delegacją wiceprezes WSA w Poznaniu Tomasz Świstak wygłosił referat „Decyzja o warunkach zabudowy na wstępnym etapie postępowania inwestycyjnego”. Sędziowie WSA w Poznaniu wysłuchali także referatu członka delegacji niemieckiej pt. „Reforma Wspólnego Europejskiego Systemu Azyłowego – wpływ na procedury sądowe w zakresie azylu”. Uczestnicy spotkania wzięli również udział w rozprawach przed WSA w Poznaniu.

### **17 października**

Wilno (Litwa). Prezes NSA Jacek Chlebny wziął udział w międzynarodowej konferencji pt. „25 lat Naczelnego Sądu Administracyjnego Litwy: wzmacnianie więzi między europejskim a krajowym systemem ochrony praw człowieka”, zorganizowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny Litwy. Podczas konferencji dyskutowano nad wybranymi zagadnieniami dotyczącymi praw człowieka. W ramach pierwszej sesji roboczej poświęconej doświadczeniom sądów krajowych Prezes



NSA wygłosił referat „Prawo do obywatelstwa: refleksje oparte na orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

### **22–24 października**

Düsseldorf (Niemcy). Przedstawiciele WSA w Warszawie: wiceprezes Sądu Paweł Groński, wiceprezes Sądu Dorota Dziedzic-Chojnacka, sędzia WSA Tomasz Wykowski i asesor sądowy Lucyna Staniszevska, złożyli wizytę w Sądzie Administracyjnym w Düsseldorfie. Spotkanie miało na celu wymianę doświadczeń w zakresie funkcjonowania sądów administracyjnych w Polsce i w Niemczech, zwłaszcza w zakresie rozpatrywania spraw dotyczących prawa azylu i prawa o cudzoziemcach z uwzględnieniem najnowszych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Sędziowie odbyli także wizytę studyjną w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz w Landtagu (Parlamencie Krajowym) Nadrenii Północnej-Westfalii.

## **III. SEMINARIA, KONFERENCJE, SPOTKANIA, WYKŁADY**

### **7–9 września**

Warity Wielkie. Odbyła się narada dyrektorów i głównych księgowych wojewódzkich sądów administracyjnych z kadrą kierowniczą NSA, podczas której omówiono zagadnienia finansowo-księgowe i inwestycyjne oraz bieżące problemy związane z funkcjonowaniem WSA.

### **15–17 września**

Panieńszczyzna. Odbyła się konferencja szkoleniowa sędziów i asesorów sądowych WSA w Białymstoku, Lublinie, Olsztynie i Gdańsku. Konferencja została podzielona na dwa panele tematyczne: finansowy oraz ogólnoadministracyjny i gospodarczy. W panelu finansowym zostały wygłoszone referaty m.in. na temat: działalności uchwałodawczej Izby Finansowej NSA w latach 2024–2025, sądowej kontroli decyzji opartej na uznaniu administracyjnym w świetle orzecznictwa, a także zwrotu dotacji oświatowych. W panelu ogólnoadministracyjnym i gospodarczym omówiono aktualne zagadnienia orzecznicze z zakresu ustawy o cudzoziemcach, ustawy – Prawo budowlane, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a także dotyczące ochrony danych osobowych w związku z rozwojem nowych technologii. Ponadto uczestnicy konferencji mogli wysłuchać wykładów na temat sprawności postępowania sądownoadministracyjnego, ochrony tymczasowej w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, jednolitości orzecznictwa jako warunku sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy sądownoadministracyjnej oraz stosowania EKPC przez sędziego sądu administracyjnego.

### **17–18 września**

Cedzyna. Odbyło się seminarium szkoleniowe poświęcone biurowości w sądach administracyjnych, w którym wzięli udział kierownicy sekretariatów wydziałów

orzeczniczych sądów administracyjnych. Seminarium otworzył, w imieniu Prezesa NSA, sędzia NSA Marian Wolanin – dyrektor Biura Orzecznictwa NSA, który podkreślił znaczenie pracy sekretariatów wydziałowych dla sprawnego działania sądów. Podczas seminarium omówiono zagadnienia związane z zasadami biurowości i rozwojem systemów informatycznych w sądownictwie administracyjnym, a także przedstawiono uwagi związane z wizytacją wojewódzkich sądów administracyjnych.

Łódź. W konferencji zorganizowanej przez Uniwersytet Łódzki pt. „Austriackie dziedzictwo prawne w polskim postępowaniu administracyjnym – w rocznicę 100-lecia austriackiej ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym” wzięły udział sędzia WSA w Białymstoku Elżbieta Lemańska oraz asesory sądowi WSA w Białymstoku Anna Bartłomiejcuk i Marta Joanna Czubkowska, jak również asesor sądowy WSA w Łodzi Aneta Majowska.

### **18–19 września**

Warszawa. Odbyła się narada Prezesa NSA z prezesami wojewódzkich sądów administracyjnych. Podczas narady podsumowano wyniki statystyczne i wyniki wizytacji oraz omówiono kwestie organizacyjne, kadrowe i budżetowe w wojewódzkich sądach administracyjnych.

### **19 września**

Gdańsk. W VI Prawniczym Forum Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa na Uniwersytecie Gdańskim uczestniczyli sędzia WSA w Krakowie Mariusz Kotulski, sędziowie WSA w Gdańsku: Magdalena Dobek-Rak, Jolanta Górską, Krzysztof Kaszubowski, Katarzyna Krzysztofowicz, Diana Trzcńska, oraz asesory sądowi: Jakub Chojnacki, Justyna Dudek-Sienkiewicz i Wojciech Wycichowski.

### **22–24 września**

Międzyzdroje. Odbyła się konferencja szkoleniowa sędziów i asesorów sądowych WSA w Szczecinie, Poznaniu, Bydgoszczy i Gorzowie Wielkopolskim. Podczas konferencji wystąpienia prelegentów odbywały się z podziałem na panele tematyczne: panel finansowy oraz panel ogólnoadministracyjny i gospodarczy. W panelu finansowym wygłoszono referaty m.in. na temat: zmian w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych od 1 stycznia 2025 r., przedawnienia zobowiązania podatkowego, znaczenia języka umów o unikaniu podwójnego opodatkowania dla rozstrzygnięć w prawie podatkowym, a także nadużycia prawa jako klauzuli generalnej w prawie podatkowym. W panelu ogólnoadministracyjnym i gospodarczym omówiono m.in. zagadnienia dotyczące sztucznych warunków gospodarowania w celu uzyskania korzyści sprzecznych z przepisami prawa, klauzuli „interesu publicznego” jako przesłanki odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, jak również aktualne zagadnienia orzecznicze z zakresu ustaw: o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, o cudzoziemcach, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustawy – Prawo budowlane. Dla wszystkich uczestników konferencji zostały wygłoszone wykłady na temat niezawisłości sędziowskiej i jednolitości

orzecznictwa, praktyki orzeczniczej w obszarze ochrony tymczasowej w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, a także dotyczące postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów sądów administracyjnych oraz sprawności postępowania sądownoadministracyjnego.

### **6–8 października**

Jachranka. Odbyła się konferencja szkoleniowa dla sędziów i asesorów sądowych WSA w Warszawie, która została podzielona na trzy panele tematyczne: gospodarczy, finansowy i ogólnoadministracyjny. Podczas panelu gospodarczego zostały wygłoszone referaty dotyczące m.in. przedawnienia przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie w sprawach zwrotu dofinansowania środków unijnych, dopuszczalności zaskarżenia uchwał Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do sądu administracyjnego oraz sztucznych warunków gospodarowania w celu uzyskania korzyści sprzecznych z przepisami prawa. W panelu finansowym omówiono m.in. zagadnienia należytej staranności i dobrej wiary w orzecznictwie w podatku od towarów i usług, klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania na tle rozstrzygnięć w podatkach bezpośrednich, a także działalność uchwałodawczą Izby Finansowej w latach 2024–2025. Podczas panelu ogólnoadministracyjnego przedstawiono m.in. aktualne problemy orzecznicze dotyczące odszkodowań za wywłaszczenie i ograniczenie korzystania z nieruchomości, wyzwania dla ochrony danych osobowych w związku z rozwojem nowych technologii, jak również zagadnienie stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej do przedawnienia kar administracyjnych w ustawie – Prawo ochrony środowiska i ustawie o odpadach. Wszyscy uczestnicy konferencji mieli okazję wspólnie wysłuchać wykładów dotyczących stosowania EKPC przez sędziego sądu administracyjnego, niezawisłości sędziowskiej w odniesieniu do jednolitości orzecznictwa, sprawności postępowania sądownoadministracyjnego oraz ochrony tymczasowej w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym w praktyce orzeczniczej.

### **13–14 października**

Warszawa. W siedzibie NSA odbyła się, zorganizowana przez Izbę Finansową NSA, konferencja, w której udział wzięli sędziowie NSA oraz sędziowie WSA orzekający w sprawach podatkowych. Wśród tematów konferencji znalazły się zagadnienia dotyczące m.in. przedawnienia zobowiązań podatkowych, odnowienia obowiązku podatkowego, odpowiedzialności członków zarządu spółek kapitałowych, udziału pełnomocnika w sprawach z zakresu zobowiązań podatkowych, doręczeń elektronicznych w postępowaniu podatkowym oraz wnoszenia skarg do sądu administracyjnego w sposób elektroniczny.

### **20–21 października**

Józefów. Odbyła się doroczna konferencja sędziów NSA pt. „Sądownictwo administracyjne we współczesnych realiach gospodarczych”. W pierwszym dniu konferencji wystąpił Pierwszy Rzecznik Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Maciej Szpunar, który wygłosił wykład „Wolność gospodarcza a Karta Praw

Podstawowych Unii Europejskiej”, oraz Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek, który przedstawił referat „Wolność działalności gospodarczej w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich”. Dalsze wystąpienia, które wygłosili sędziowie NSA, dotyczyły m.in.: sądowoadministracyjnej ochrony interesów uczestników rynku finansowego, sądowoadministracyjnej kontroli działalności administracji publicznej prowadzonej na podstawie „swoistych” źródeł prawa, wykładni gospodarczej w orzecznictwie sądów administracyjnych, instrumentów finansowych w orzecznictwie sądów administracyjnych. Drugi dzień konferencji poświęcony został omówieniu bieżących problemów związanych z działalnością orzeczniczą – informacje w tym zakresie przedstawili prezesi Izb oraz przewodniczący Wydziałów NSA.

#### IV. SĘDZIOWIE

##### 1 września

Olsztyn. W stan spoczynku przeszła sędzia WSA Marzena Glabas.

Po ukończeniu w 1986 r. studiów prawnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu odbyła aplikację sądową i we wrześniu 1988 r. złożyła egzamin sędziowski. W tym samym roku została mianowana asesorem sądowym i od października 1988 r. czynności orzecznicze wykonywała kolejno: w Sądzie Rejonowym w Biskupcu, w Sądzie Rejonowym w Szczytnie, w Sądzie Rejonowym w Olsztynie.

W 1990 r. uzyskała nominację na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w Olsztynie, gdzie rozpoznawała sprawy w Wydziale Cywilnym. Od 7 marca 2000 r., po otrzymaniu nominacji, służbę sędziowską pełniła w Sądzie Okręgowym w Olsztynie w Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. W 2003 r. orzekała także w ramach delegacji w Naczelnym Sądzie Administracyjnym – Ośrodek Zamiejscowy w Bydgoszczy.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 2 grudnia 2003 r. została powołana na urząd sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie. Rozstrzygała sprawy w Wydziale II, w którym od 1 września 2005 r. do 20 kwietnia 2020 r. sprawowała funkcję zastępcy przewodniczącego Wydziału. W latach 2015–2017 była wielokrotnie delegowana do orzekania w Izbie Ogólnoadministracyjnej NSA.

##### 5 września

Bydgoszcz. W stan spoczynku przeszła sędzia WSA Renata Owczarzak.

Po ukończeniu w 1986 r. studiów prawnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu odbyła aplikację sądową i we wrześniu 1989 r. złożyła egzamin sędziowski. W następnym roku została mianowana asesorem sądowym i od listopada 1990 r. czynności orzecznicze wykonywała w Sądzie Rejonowym w Toruniu.

W październiku 1992 r. otrzymała nominację na stanowisko sędziego Sądu Rejonowego w Toruniu, a w czerwcu 1995 r. nominację na stanowisko sędziego Sądu

Wojewódzkiego (późniejszego Okręgowego) w Toruniu, gdzie pełniła funkcję wizytatora do spraw gospodarczych. W 2004 r. orzekała także w ramach delegacji w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Bydgoszczy.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 31 lipca 2004 r. została powołana na urząd sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy. W 2012 r. była delegowana do orzekania w Izbie Ogólnoadministracyjnej NSA.

## **22 września**

Lublin. Zmarła sędzia WSA w stanie spoczynku Ewa Kowalczyk.

Po ukończeniu w 1993 r. studiów prawniczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie podjęła pracę na stanowisku inspektora w Banku Depozytowo-Kredytowym SA w Lublinie, na którym pozostawała do sierpnia 1994 r. W latach 1994–1997 odbyła aplikację radcowską i na mocy uchwały Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w Lublinie z dnia 16 października 1997 r. została wpisana na listę radców prawnych. Od października 1996 r. do października 2015 r. była zatrudniona w kancelarii adwokackiej w Lublinie najpierw jako asystent, następnie (od kwietnia 1998 r.) jako radca prawny. Od lipca 2007 r. prowadziła także własną kancelarię radcy prawnego w Lublinie.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 17 września 2015 r. otrzymała nominację na urząd sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie.

Z dniem 16 czerwca 2021 r. przeszła w stan spoczynku.

## **26 września**

Warszawa. Zmarł sędzia NSA w stanie spoczynku Antoni Włodzimierz Ryms.

Wspomnienie poświęcone Zmarłemu zostało opublikowane w niniejszym numerze ZNSA na s. 155.

## **8 października**

Warszawa. W stan spoczynku przeszedł sędzia NSA Antoni Hanusz.

Po ukończeniu w 1977 r. studiów na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie podjął zatrudnienie na tej uczelni jako pracownik naukowo-dydaktyczny. W latach 1982–1984 odbył aplikację radcowską zakończoną złożeniem egzaminu. W 1982 r. uzyskał stopień doktora nauk prawnych, w listopadzie 1996 r. – stopień doktora habilitowanego nauk prawnych, a w maju 2005 r. – tytuł naukowy profesora. Od 2011 r. do chwili obecnej piastuje funkcję kierownika Katedry Prawa Finansowego na Wydziale Prawa i Administracji UMCS, jest także kierownikiem Podyplomowego Studium Prawa Podatkowego UMCS.

Postanowieniem Prezydenta RP z dnia 20 czerwca 2002 r. otrzymał nominację na urząd sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Obowiązki służbowe podjął 21 sierpnia tego samego roku w Wydziale III. Po wejściu w życie w styczniu 2004 r. reformy sądownictwa administracyjnego służbę sędziowską pełnił w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie. Od 1 lipca 2004 r. po przeniesieniu do NSA rozstrzygał sprawy w Izbie Finansowej. Po przejściu w stan spoczynku pracuje w Biurze Orzecznictwa NSA.

Jest autorem licznych publikacji z zakresu prawa finansów publicznych, prawa i postępowania podatkowego oraz postępowania przed sądami administracyjnymi. Uczestniczył w różnych międzynarodowych stażach naukowych.

Wchodzi m.in. w skład takich gremiów, jak Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów czy Japan Association of Public Finance Law. Jest także członkiem komitetów redakcyjnych wielu czasopism prawniczych.

Odnaczony Srebrnym oraz Złotym Krzyżem Zasługi.

## **26 października**

Białystok. Zmarł sędzia NSA w stanie spoczynku Józef Orzel.

Po ukończeniu w 1968 r. studiów na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego odbył aplikację sądową w okręgu Sądu Wojewódzkiego w Białymstoku. Egzamin sędziowski złożył w 1970 r. W kolejnym roku złożył także egzamin radcowski i do 1983 r. pracował w zawodzie radcy prawnego. W 1984 r. został członkiem zespołów adwokackich w Piszcu, a następnie w Augustowie. W latach 1993–1994 prowadził własną kancelarię prawną.

Był jednym z pierwszych sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, których powołano do orzekania w nowo utworzonym Ośrodku Zamiejscowym NSA w Białymstoku. Po wejściu w życie w styczniu 2004 r. reformy sądownictwa administracyjnego służbę sędziowską pełnił w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Białymstoku.

Z dniem 20 maja 2007 r. przeszedł w stan spoczynku.

Opracowanie:

*Maria Poszwińska, Małgorzata Szyszkowska*  
(Kancelaria Prezesa NSA)

*Marta Szustkiewicz*  
(Biuro Orzecznictwa NSA)

# BIBLIOGRAFIA

---

## Publikacje z zakresu postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego (wrzesień–październik 2025 r.)

### KSIAŻKI

- Cempura Aleksandra, Kasolik Anna, *Metodyka sporządzania pism procesowych w sprawach karnych, cywilnych, gospodarczych i administracyjnych*, Warszawa 2025
- Chróścielewski Wojciech, Tarno Jan Paweł, Dańczak Paweł, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2025
- Dyskrecjonalność w przestrzeni administracji publicznej*, red. Piotr Korzeniowski; autorzy: Monika Kapusta, Aneta Kaźmierska-Patrzyzna, Piotr Korzeniowski, Agnieszka Rabięga-Przyłęcka, Przemysław Wilczyński, Warszawa 2025
- Europejska Konwencja Praw Człowieka w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych*, red. Krzysztof Wojtyczek; autorzy: Stanisław Bogucki, Jacek Brolik, Jacek Chlebny, Zdzisław Kostka, Michał Kowalski, Wojciech Maciejko, Artur Mudrecki, Piotr Przybysz, Przemysław Szustakiewicz, Roman Wiatrowski, Krzysztof Winiarski, Bartosz Wojciechowski, Marian Wolanin, Warszawa 2025
- Glejt-Uziębło Paulina, *Powinność wierzyciela w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, Warszawa 2025
- Olszanowski Jan, *Nadzór administracyjny nad sądami i sędziami*, Warszawa 2025
- Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, red. Roman Hauser, Wojciech Piątek, Andrzej Skoczylas; autorzy: Katarzyna Celińska-Grzegorzczak, Roman Hauser, Jan Olszanowski, Andrzej Paduch, Wojciech Piątek, Wojciech Sawczyn, Andrzej Skoczylas, wyd. 2, Warszawa 2025
- Prasal Artur, Pełakowska Ewa, Kozłowska Agnieszka, *Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją z uwzględnieniem e-doręczeń*, wyd. 3, Warszawa 2025
- Szewczyk Ewa, *Algorytmizacja jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego i jej skutki społeczne*, Warszawa 2025

### ARTYKUŁY

- Adamczyk Monika, *Cele postępowania rozgraniczeniowego w fazie administracyjnej i sądowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 5
- Bartosiewicz Adam, *Termin odebrania korespondencji doręczanej przez PURDE w sytuacji, gdy podstawowy termin doręczenia przypada na dzień wolny od pracy*, „Przegląd Podatkowy” 2025, nr 10

- Biędzio Natalia, *Przyczyny powstawania sporów kompetencyjnych między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 5
- Bik Marcin, *Autokontrola zaskarżonego skargą kasacyjną orzeczenia w trybie art. 179a p.p.s.a. – przesłanka nieważności postępowania*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 5
- Celiński Michał, *Kaucja jako sposób zabezpieczenia roszczeń inwestora na wypadek udzielania ochrony tymczasowej przez sąd administracyjny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 7/8
- Cholewski Paweł, *Dodatki do żywności w „tradycyjnych” artykułach rolno-spożywczych, a wprowadzanie konsumentów w błąd – analiza orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego z uwzględnieniem informacji z zakresu technologii żywności*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 5
- Czerwińska-Koral Katarzyna, *Pojęcie prowadzenia gospodarstwa rolnego w świetle orzecznictwa polskich sądów*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 7/8
- Ćwiklińska Marta, *O możliwości zastosowania mediacji w postępowaniu administracyjnym na przykładzie postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 2
- Dobkowska Bogusława, Dobkowska Ada, *Milczące załatwienie sprawy – refleksje po 8 latach obowiązywania*, „Studia Prawnoustrojowe” 2025, nr 69
- Gorgol Andrzej, *Rejestracja podmiotu działalności leczniczej jako warunek stawki podatku od nieruchomości od budynków i ich części przez niego zajętych*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2025, nr 8
- Hawrylak Łukasz, *Prawna forma rozstrzygnięć organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej dotyczących bezpieczeństwa zdrowotnego uzdatniania wody*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 7/8
- Janiak Piotr, *Rozstrzygnięcia kasacyjne „czyste” w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 2
- Jurzyński Maciej, *Administracyjne tryby unieważnienia aktu stanu cywilnego*, „Acta Iuris Stetinensis” 2025, nr 3
- Kaczorkiewicz Dorota, *Pełnomocnik szczególny w postępowaniu podatkowym*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2025, nr 8
- Kamiński Marcin, *Prawnośrodowiskowy model normatywny nieruchomości oraz jego znaczenie na tle modyfikacji reguł podmiotowych ogólnego postępowania administracyjnego w sprawach ocen oddziaływania na środowisko*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 7/8
- Karpiuk Mirosław, *Mediation in Administrative Court Cases [Postępowanie mediacyjne w sprawach sądowniczoadministracyjnych]*, „Arbitraż i Mediacja” 2024, nr 1
- Kiełkowski Tadeusz, *Tok instancji we wznowionym postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 7/8
- Korczyński Dawid, *Kary pieniężne z ustawy SENT a wzorce właściwe dla sankcji podatkowych*, „Monitor Podatkowy” 2025, nr 3
- Korczyński Dawid, *Niefinansowe konsekwencje administracyjnych kar pieniężnych z ustawy o transporcie drogowym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 9



- Kowalski Michał, *Charakter prawny terminu do złożenia wniosku o przyznanie pomocy finansowej określonego w § 13zo ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 5
- Krzykowski Przemysław, *Dekodifikacja postępowania administracyjnego w ustawie z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 – wybrane zagadnienia*, „Studia Prawnoustrojowe” 2025, nr 69
- Kuczyński Tadeusz, *Znaczenie decyzji organu sanitarnego i wyroku Sądu Administracyjnego w przedmiocie choroby zawodowej pracownika w postępowaniu o przyznanie świadczeń z ubezpieczenia społecznego*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2025, nr 112
- Kwiecień-Miland Monika, *Skuteczność przepisów regulujących procedurę połączenia uczelni niepublicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 5
- Narozniak Agnieszka, *Ludzkie sprawy – ludzkie decyzje? O zastosowaniu sztucznej inteligencji w postępowaniach w sprawie legalizacji pobytu cudzoziemców*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 4
- Panek Daniel, Wojcieszek Marta, *Opinia rzeczoznawcy majątkowego w postępowaniu – gdzie kończy się uznanie organu podatkowego, a zaczyna związanie opinią biegłego?*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2025, nr 10
- Pawełczyk Mirosław, *Model administracyjnoprawnego nadzoru nad jakością wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2025, nr 7
- Pawlus Filip Piotr, *Swoisty charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy wydanej w celu legalizacji samowoli budowlanej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 4
- Presnarowicz Łukasz, *Wszczęcie postępowania podatkowego z urzędu – zmiana wynikająca z UD196*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2025, nr 10
- Rogowski Łukasz, *„Wolnostojąca instalacja przemysłowa” nie istnieje – uwagi na tle wyroku WSA w Poznaniu z 20 lutego 2025 r. (sygn. akt ISA/Po 749/24)*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2025, nr 9
- Romaniuk Paweł, *Selected Mechanisms for Shaping Mediation in the Administrative Sphere* [Wybrane mechanizmy kształtowania mediacji w sferze administracyjnej], „Arbitraż i Mediacja” 2024, nr 2
- Rzasa Grzegorz, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym (wybrane zagadnienia na tle orzecznictwa)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 5
- Sławicki Piotr, *Mediacja w sprawach podatkowych – de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Podatkowy” 2025, nr 9
- Starzyk Szymon, *Sądowa kontrola orzeczeń i czynności konsula – uwagi na tle art. 5 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przegląd Sądowy” 2025, nr 10
- Strzelec Dariusz, *Nowe okoliczności faktyczne lub dowody (nie)znane organowi jako podstawa do wznowienia postępowania podatkowego*, „Przegląd Podatkowy” 2025, nr 9

- Świderek Alicja, *Sądowa kontrola interpretacji indywidualnej i jej wpływ na wykładnię prawa podatkowego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 3
- Ulasiewicz Michał Igor, *Oznaczenie wnioskodawcy w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 2
- Zwolak Sławomir, *Strony postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 7/8
- Zwolak Sławomir, *Wadliwość prawa miejscowego na przykładzie uchwał o dotacjach związanych z opieką nad dziećmi*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2025, nr 3

## GLOSZY

- Beldzikowski Marek, Glosa do wyroku NSA z 11.10.2024, I FSK 131/21 [dot. statusu organów publicznych jako podatników podatku od towarów i usług w odniesieniu do czynności dokonywanych w zakresie zadań tych organów], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2025, z. 5
- Błaszczak Cezary, Glosa do wyroków WSA w Łodzi z 19.07.2023, II SAB/Łd 31/23 i II SAB/Łd 32/23 [dot. struktury samorządu zawodowego architektów w kontekście udostępniania informacji publicznej], „Przegląd Sądowy” 2025, nr 9
- Bochentyn Adam, Miłoś Michał, Glosa do wyroku NSA z 18.04.2024, III OSK 1116/23 [dot. rozstrzygnięcia wniosku organizacji społecznej o wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego], „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 7/8
- Bojarski Adam, Glosa do wyroku NSA z 6.09.2023, II FSK 2628/20 [dot. podatku od przychodów z budynków będących akademikami], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2025, z. 5
- Brzeziński Bogumił, Lasiński-Sulecki Krzysztof, Morawski Wojciech, Glosa do uchwały NSA z 28.10.2024, II FPS 1/24 [dot. skutków rozbieżności między wersjami językowymi umów o unikaniu podwójnego opodatkowania], „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2025, z. 5
- Cheba Jakub, Glosa do postanowienia NSA z 22.07.2025, II GSK 251/25 [dot. analizy stanowiska, że Prezydent RP w zakresie wydawanego przez niego postanowienia w przedmiocie wyznaczenia przewodniczącego zgromadzenia Izby Cywilnej SN działa jako organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym], „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2025, nr 5
- Ciechorski Jan, Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 22.01.2020, VII SA/Wa 2643/19 [dot. przesłanek uznania praktyk naruszających prawa pacjentów], „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 7/8
- Daniel Paweł, Glosa do wyroku NSA z 24.04.2024, II OSK 166/18 [dot. skuteczności uchwał krajobrazowych w zakresie obowiązku dostosowania zrealizowanych legalnie przed dniem ich wejścia w życie tablic reklamowych i urządzeń reklamowych], „Samorząd Terytorialny” 2025, nr 3
- Gacek Paweł, Glosa do wyroku NSA z 17.04.2024, III OSK 1136/22 [dot. postępowania dyscyplinarnego policjanta; zasadności uznania, wbrew stanowiska Sądu, że orzeczenie wydane bez wszczęcia postępowania dyscyplinarnego

- inicjuje i jednocześnie kończy postępowanie dyscyplinarne w danej sprawie], „*Studia Prawnicze KUL*” 2025, nr 3
- Gorgol Andrzej, Glosa do wyroku NSA z 19.02.2025, III FSK 2872/21 [dot. otwarcia postępowania restrukturyzacyjnego we właściwym czasie jako przesłanki wyłączającej odpowiedzialność podatkową osoby trzeciej], „*Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych*” 2025, nr 10
- Gorgol Andrzej, Glosa do wyroku WSA we Wrocławiu z 8.04.2025, I SA/Wr 857/24 [dot. podatkowego pełnomocnictwa szczególnego w treści pisma procesowego strony], „*Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych*” 2025, nr 9
- Gruszecki Krzysztof, Glosa do wyroku NSA z 13.06.2024, III OSK 2159/22 [dot. stanu wyższej konieczności w kontekście konieczności uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów], „*Samorząd Terytorialny*” 2025, nr 3
- Jagoda Joanna, Glosa do wyroku NSA z 17.11.2023, I GSK 104/20 [dot. legitymacji do inicjowania zmiany uchwały budżetowej], „*Przegląd Prawa Publicznego*” 2025, nr 9
- Lipiński Aleksander, Glosa do wyroku NSA z 20.03.2025, II GSK 2421/24 [dot. naruszeń decyzji koncesyjnej oraz decyzji środowiskowej w działalności przeróbki wydobywanej kopaliny stwarzających bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa środowiska], „*Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*” 2025, nr 5
- Małkiewicz Bartłomiej, Glosa do wyroku NSA z 15.11.2023, I OSK 432/21 [dot. ograniczeń i zakazów dotyczących instalacji, w których następuje spalanie paliw, ustanawiane w uchwałach antysmogowych i w planach miejscowych], „*Samorząd Terytorialny*” 2025, nr 3
- Nowak Tomasz, Glosa do wyroku NSA z 7.03.2023, II GSK 94/20 [dot. zakresu przedmiotowego opłat abonamentowych RTV], „*Przegląd Prawa Publicznego*” 2025, nr 7/8
- Sobuś Jan, Glosa do wyroku WSA we Wrocławiu z 25.06.2024, I SA/Wr 104/24 [dot. podatkowych skutków bezemisijnego połączenia spółek siostr], „*Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*” 2024, nr 3
- Szafrańska Weronika, Glosa do wyroku WSA w Opolu z 18.04.2024, I SA/Op 270/24 [dot. dokonywania waloryzacji opłaty przekształceniowej decyzją administracyjną], „*Radca Prawny. Zeszyty Naukowe*” 2025, nr 3
- Wierzbica Anna, Glosa do wyroku NSA z 31.05.2022, III OSK 3615/21 [dot. stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody na rozwiązanie umowy o pracę z radnym], „*Przegląd Prawa Publicznego*” 2025, nr 7/8
- Wierzbica Anna, Glosa do wyroku WSA we Wrocławiu z 2.03.2023, III SA/Wr 816/22 [dot. stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego z powodu niezłożenia w ustawowym terminie oświadczenia o swoim stanie majątkowym], „*Przegląd Prawa Publicznego*” 2025, nr 2

