

Europejska Konwencja Praw Człowieka w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹ już od ponad trzydziestu lat kształtuje w sposób wiążący standardy ochrony praw jednostki w Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowi ona, zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP², źródło prawa powszechnie obowiązującego, jest bezpośrednio stosowana i ma pierwszeństwo przed ustawami. W początkowym okresie obowiązywania Konwencja była przytaczana przez sądy administracyjne często jedynie dla *decorum*, najczęściej w sprawach dotyczących cudzoziemców. Jak się wydaje, mogło to być związane z brakiem powszechnego dostępu do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka³. Było ono publikowane wyłącznie w wersji papierowej i w językach oficjalnych Trybunału. Widoczna zmiana nastąpiła wraz z utworzeniem bazy HUDOC⁴, upowszechniającej dorobek Trybunału *on-line* szerokiej grupie odbiorców. Do częstszego stosowania Konwencji przyczyniły się również tłumaczenia wybranych orzeczeń Trybunału na język polski⁵.

Sprawowanie przez sądy administracyjne wymiaru sprawiedliwości polega na kontroli zgodności z prawem działań podejmowanych przez administrację publiczną (art. 184 Konstytucji RP w zw. z art. 1 PrUSA⁶). Nie może budzić wątpliwości, że przepisy Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności stanowią samodzielne kryterium oceny legalności działania administracji publicznej. Bezpośrednie stosowanie postanowień Konwencji oznacza, że nawet zgodność zaskarżonego aktu z ustawą nie wyłącza jego uchylecia przez sąd administracyjny z powodu naruszenia postanowień Konwencji⁷. Uznanie Konwencji za wzorzec kontroli legalności działań administracji publicznej jest powszechne w orzecznictwie sądów administracyjnych. Nie sposób wyliczyć obszarów prawa administracyjnego, w których sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego i sędziowie wojewódzkich sądów

¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 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 także EKPC lub Konwencja. Zgodnie z oświadczeniem Rządu RP z 7.4.1993 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. Nr 61, poz. 285) weszła ona w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej 19.1.1993 r.

² Art. 241 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³ Dalej: Trybunał lub ETPC.

⁴ Human Rights Documentation, <https://www.echr.coe.int/>.

⁵ Np. wybrane wyroki ETPC są tłumaczone na język polski i udostępniane na stronie internetowej NSA: <https://www.nsa.gov.pl/orzecznictwo-etpc.php>. W każdym numerze wydawanego przez NSA dwumiesięcznika „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” publikowane są omówienia orzeczeń ETPC ważnych dla orzecznictwa sądów administracyjnych. Wyroki sądów administracyjnych, dla których Konwencja miała istotne znaczenie, są również wskazywane w corocznych informacjach o działalności sądów administracyjnych.

⁶ Ustawa z 25.7.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1267).

⁷ Np. wyrok NSA z 28.09.2011 r., II OSK 1909/10, CBOSA.

administracyjnych odwoływali się do postanowień Konwencji. Znaczenie praw i wolności chronionych jej przepisami dostrzeżono m.in. w sprawach dotyczących:

- 1) prawa do rzetelnego procesu sądowego⁸;
- 2) bezczynności i przewlekłości postępowania administracyjnego⁹;
- 3) przewlekłości postępowania sądownoadministracyjnego¹⁰;
- 4) odszkodowań z tytułu pozbawienia prawa własności nieruchomości w poprzednim ustroju politycznym¹¹;
- 5) obowiązkowych szczepli ochronnych¹²;
- 6) udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej¹³;
- 7) aktów stanu cywilnego¹⁴;
- 8) wolności sumienia, myśli i wyznania¹⁵;
- 9) poszanowania prawa do życia prywatnego¹⁶.

Można wskazać na przykłady wyroków ETPC, w których sam Trybunał pozytywnie ocenił praktykę orzecniczą NSA. Dotyczą one sytuacji, w których albo obowiązywały przepisy krajowe prowadzące do naruszenia EKPC¹⁷, albo organy legislatywy lub egzekutywy podejmowały działania naruszające art. 6 EKPC¹⁸.

Przedmiotem rozważań ETPC był również standard ochrony jednostki przed polskimi sądami administracyjnymi. Doniosłe znaczenie miała ocena Trybunału w sprawie *Potocka i in. v. Polska*¹⁹, w której po raz pierwszy podniesiono zarzut naruszenia art. 6 EKPC ze względu na zasady sądowej kontroli decyzji administracyjnej. Trybunał stwierdził, że w rozpoznawanej przez NSA sprawie nie doszło do naruszenia art. 6 EKPC, ponieważ sąd administracyjny objął rozpoznaniem sprawy wszystkie kwestie podniesione przez strony – zarówno

⁸ W tej grupie spraw mieszczą się również orzeczenia NSA odnoszące się do statusu sędziów oraz ich bezstronności i niezawisłości. Zob. m.in. wyroki NSA z: 21.9.2021 r., II GOK 10/18, II GOK 13/18, II GOK 14/18 oraz postanowienia NSA z 7.10.2024 r. i 12.12.2024 r., III FSK 605/24, CBOSA. W sprawach tych NSA uwzględnił wyroki ETPC z: 1.12.2020 r. w sprawie *Astráðsson v. Islandia*, 26374/18, HUDOC; 22.7.2021 r. w sprawie *Reczkowicz v. Polska*, 43447/19, HUDOC; 8.11.2021 r. w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek v. Polska*, 49868/19 i 57511/19, HUDOC; 3.2.2022 r. w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o. v. Polska*, 1469/20, HUDOC.

⁹ Wyroki NSA z: 28.11.2024 r., I OSK 1530/24; 25.3.2025 r., II OSK 1587/24 – dostępne w CBOSA.

¹⁰ Postanowienie NSA z 12.4.2022 r., III FPP 1/22, CBOSA.

¹¹ Wyroki NSA z: 13.6.2025 r., I OSK 2394/23; 30.6.2025 r., I OSK 2495/23 – dostępne w CBOSA.

¹² Wyroki NSA z: 18.2.2025 r., II GSK 2490/21; 11.3.2025 r., III OSK 110/22 – dostępne w CBOSA.

¹³ Wyrok NSA z 29.5.2025 r., II OSK 2762/24, CBOSA; postanowienia NSA z: 18.1.2022 r., II OSK 2373/21; 12.9.2024 r., II OSK 1631/24 – dostępne w CBOSA.

¹⁴ Wyroki NSA z: 22.6.2021 r., II OSK 2608/19; 6.7.2022 r., II OSK 2376/19; 22.5.2025 r., II OSK 2155/22 – dostępne w CBOSA.

¹⁵ Wyrok NSA z 28.5.2025 r., III OSK 985/22, CBOSA.

¹⁶ Wyrok NSA z 22.5.2025 r., II OSK 1682/24, CBOSA.

¹⁷ Np. wyrok ETPC z 14.9.2010 r. w sprawie *Subicka v. Polska*, 29342/06, pkt 44–45, HUDOC. Trybunał uznał za zgodną ze standardami konwencyjnymi praktykę orzecniczą NSA, który przyjmował, że termin na złożenie skargi kasacyjnej przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu powinien bieć od dnia uzyskania przez tego pełnomocnika możliwości zapoznania się z aktami sprawy. Ustawą z 9.4.2015 r. nowelizującą ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 658) dokonano stosownej zmiany art. 177 PostAdmU.

¹⁸ Tak w wyroku ETPC z 9.5.2025 r. w sprawie *Sadomski v. Polska*, 56297/21, pkt 95–97, HUDOC. Trybunał wskazał na „determinację Naczelnego Sądu Administracyjnego w rozpatrywaniu zawisłej przed nim sprawy” i stwierdził, że „Naczelny Sąd Administracyjny należycie wypełnił swój obowiązek wynikający z zasady pomocniczości”, udzielając skarżącemu najpierw ochrony tymczasowej, a później wydając korzystny dla niego wyrok.

¹⁹ Wyrok ETPC z 4.10.2021 r. w sprawie *Potocka i in. v. Polska*, 33776/19, pkt 54–59, HUDOC.

no prawne, jak i faktyczne²⁰. Sądowa kontrola administracji, w celu zachowania zgodności ze standardem wynikającym z art. 6 EKPC dla „spraw cywilnych”, powinna w związku z tym każdorazowo obejmować kontrolę stanu faktycznego przyjętego przez organ za podstawę rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Spełnienie tego obowiązku jest z pewnością możliwe w sprawach administracyjnych, które uznaje się za cywilne w rozumieniu art. 6 EKPC, w ramach procedury określonej w przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²¹. Należy jednak zauważyć, że w niektórych sprawach administracyjnych Trybunał nakazuje uwzględniać okoliczności faktyczne powstałe po wydaniu decyzji ostatecznej²². Problemy z zapewnieniem wymaganego standardu mogą się również pojawić w sprawach dotyczących szeroko rozumianych sankcji administracyjnych, do których stosowane powinny być standardy „spraw karnych” w rozumieniu art. 6 EKPC²³. Nie może w związku z tym budzić wątpliwości, że sądy administracyjne będą musiały zmierzyć się z zarzutami naruszenia art. 6 EKPC podnoszonymi w sprawach dotyczących sankcji administracyjnych.

Europejski Trybunał Praw Człowieka na podstawie art. 6 i art. 13 EKPC nie tylko wyznaczał ogólne zasady rozpoznawania spraw administracyjnych przez sądy krajowe, lecz również odnosił się do konkretnych gwarancji procesowych. Za przykład może posłużyć wyrok w sprawie *Poklikayew v. Polska*²⁴. Trybunał uznał w nim, że korzystanie przez organ na etapie administracyjnym z materiałów niejawnych dla strony, znajdujące ustawowe podstawy

²⁰ Znaczenie miało ustalenie kompetencji NSA do oceny wszystkich kwestii podniesionych przez strony, które są istotne dla rozstrzygnięcia, ponieważ pełny zakres – stanu faktycznego i prawnego – badania sprawy odpowiada wymaganiom wynikającym z art. 6 EKPC.

²¹ Ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.).

²² Uwzględnienie tych okoliczności jest konieczne, zdaniem ETPC, dla spełnienia wymogów z art. 13 EKPC w sprawach, w których istnieje możliwość naruszenia art. 3 EKPC, jeżeli sądy administracyjne kontrolują decyzje o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu lub inne wywołujące podobne skutki w postaci wydalenia cudzoziemca z terytorium państwa. Dla oceny naruszenia art. 3 EKPC decyzją nakazującą cudzoziemcowi opuszczenie kraju istotna jest bowiem albo data faktycznego wydalenia, albo – jeśli do czasu rozpoznania przez ETPC sprawy decyzja taka nie została wykonana – data rozpoznawania sprawy przez Trybunał. Podkreślenia wymaga, że ETPC przeprowadza, także z urzędu, dowody niezbędne do oceny, czy decyzja wydana przez władze krajowe narusza art. 3 EKPC (np. wyr. ETPC z 28.2.2008 r. w sprawie *Saadi v. Włochy*, 37201/06, pkt 133, HUDOC, oraz wyrok ETPC z 17.2.2004 r. w sprawie *Venkadajalasarma v. Holandia*, 58510/00, pkt 63, HUDOC). Zasady postępowania przed sądem administracyjnym nie uwzględniają tych standardów, ponieważ sąd administracyjny orzeka na podstawie aktu sprawy i kontroluje legalność zaskarżonej decyzji według stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu wydania decyzji (art. 133 § 1 PostAdmU) oraz nie przeprowadza postępowania dowodowego, z wyjątkiem dowodów z dokumentów (art. 106 § 3 PostAdmU).

²³ Standardy konwencyjne w sprawach sankcji określały m.in. wyroki ETPC: z 21.2.1984 r. w sprawie *Öztürk v. Niemcy*, 8544/79, HUDOC oraz z 23.10.1995 r. w sprawie *Schmautzer przeciwko Austrii*, 15523/89, HUDOC. W postępowaniu przed NSA pojawiają się zarzuty naruszenia art. 6 EKPC w sprawach sankcji administracyjnych, np. w sprawie opłaty za brak sieci zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji nakładanej przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, NSA uznał, że ma ona charakter sankcji administracyjnej i w związku z tym jej sądowa kontrola podlega standardom właściwym dla spraw karnych w rozumieniu art. 6 EKPC – np. wyroki z: 5.12.2012 r., II OSK 2377/12; 8.01.2013 r., II OSK 2376/12 i II OSK 2374/12, CBOŚA. NSA nie zajmował się jednak w tych sprawach gwarancjami wymienionymi w art. 6 ust. 3 EKPC dotyczącymi postępowania dowodowego przed sądem, ponieważ uwzględnił wniesione skargi kasacyjne z powodu wejścia w życie nowych przepisów po dokonaniu czynu sprzecznego z obowiązującymi normami, które były mniej represyjne i to one powinny stanowić podstawę działania organu administracji podmiotu wobec podmiotu, co do którego rozważane jest nałożenie sankcji.

²⁴ Wyrok ETPC z 22.6.2023 r. w sprawie *Poklikayew v. Polska*, 1103/16, HUDOC. Stanowisko Trybunału wyrażone w sprawie *Poklikayew* było kontynuacją dotychczasowego orzecznictwa dotyczącego tej problematyki – por. wyrok Wielkiej Izby ETPC z 15.10.2020 r. w sprawie *Muhammad i Muhammad v. Rumunia*, 80982/12, HUDOC.

w art. 74 § 1 KPA²⁵ i art. 179 § 1 OrdPU²⁶, naruszyło w rozpoznawanej sprawie gwarancje przewidziane w art. 1 Protokołu Nr 7 do EKPC²⁷.

W okresie pandemii COVID-19 standardy wynikające z art. 6 EKPC stanowiły punkt odniesienia dla oceny rozpoznawania spraw przez sądy administracyjne na posiedzeniu niejawnym. Uznając, że prawo do publicznego rozpoznania sprawy nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, Naczelny Sąd Administracyjny nie uwzględnił zarzutu naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego gwarantowanego w art. 6 EKPC, jeżeli uczestnikom postępowania zagwarantowano prawo do obrony i możliwość przedstawienia stanowiska w formie pisemnej przed rozpoznaniem sprawy na posiedzeniu niejawnym²⁸. W odniesieniu do dopuszczalności rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym standardy prawa do sądu w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC współstosowano z gwarancjami wynikającymi z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP²⁹.

Innym przykładem bezpośredniego stosowania Konwencji była ocena właściwości sądu administracyjnego do rozpoznania skargi na odmowę wydania cudzoziemcowi wizy krajowej. NSA stwierdził właściwość sądu administracyjnego do rozpoznania skargi na odmowę wydania wizy krajowej, wniesionej przez cudzoziemca, który powoływał się na prawo do poszanowania życia rodzinnego, na podstawie art. 13 w zw. z art. 8 EKPC pomimo wyłączenia właściwości sądu w tych sprawach wprawie krajowym – art. 5 pkt 4 PostAdmU³⁰.

Znaczenie Konwencji dla orzecznictwa sądów administracyjnych nie ogranicza się wyłącznie do ochrony standardów postępowania. Ze względu na prawa i wolności gwarantowane w Konwencji może ona stanowić kryterium oceny treści materialnoprawnej kontrolowanej decyzji. Ilustracją takiego wykorzystania Konwencji stanowią sprawy, w których sądy administracyjne odnosiły się do zarzutu ochrony prawa własności w związku z uprawnieniem do rekompensaty za mienie pozostawione na tzw. terytoriach zabużańskich³¹. Trybunał szeroko zdefiniował zakres pojęcia mienia w rozumieniu art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC³², uznając, że obejmuje on również wierzytelności wobec Skarbu Państwa (uprawnienie do rekompensaty za mienie pozostawione na tzw. terytoriach zabużańskich)³³.

Na obowiązek ważenia interesu indywidualnego jednostki – właściciela nieruchomości i interesu publicznego wyrażającego się w potrzebie ochrony zabytków i dziedzictwa kulturo-

²⁵ Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572).

²⁶ Ustawa z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.).

²⁷ Protokół Nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony dnia 22.11.1984 r. w Strasburgu (Dz.U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364).

²⁸ Np. wyroki NSA z: 30.5.2023 r., III OSK 6037/21; 25.4.2024 r., II FSK 968/21 – dostępne w CBOSA.

²⁹ Np. wyrok NSA z 12.4.2022 r., II OSK 1652/21, ONSAiWSA 2022, Nr 5, poz. 75. W tezie wyroku NSA stwierdzono, że „przewidziane w art. 15zsz4 ustawy covidowej ograniczenie prawa do jawnego rozpoznania sprawy jest dopuszczalne ze względu na treść art. 45 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, odnosi się bowiem do sytuacji wyjątkowej – stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, a więc służy tym samym ochronie zdrowia publicznego, porządku publicznego, wolności i praw jednostek, a także realizacji zadań władzy publicznej, wynikających z art. 68 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych, równoważąc wartości indywidualne i publiczne w stanach wyjątkowych”.

³⁰ Postanowienie NSA z 18.1.2022 r., II OSK 2373/21, ONSAiWSA 2022, Nr 6, poz. 82.

³¹ Por. wyroki NSA z: 18.12.2024 r., I OSK 1948/21; 9.11.2022 r., I OSK 2154/21; 7.10.2008 r., I OSK 1410/07; 1.12.2015 r., I OSK 1503/14 – dostępne w CBOSA.

³² Protokół Nr 1 i Nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzony w Paryżu dnia 20.3.1952 r. oraz sporządzony w Strasburgu dnia 16.9.1963 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1 ze zm.).

³³ Wyrok ETPC z 22.6.2004 r. w sprawie *Broniowski v. Polska*, 31443/96, HUDOC (wyrok pilotażowy).

wego Trybunał zwrócił natomiast uwagę w wyroku w sprawie *Potomska i Potomski v. Polska*³⁴. Zasady właściwego równoważenia obydwu interesów określone przez Trybunał w tej sprawie stały się ważną wskazówką dla sądów administracyjnych³⁵.

W wielu orzeczeniach sądy administracyjne odnosiły się do Konwencji i jej protokołów w związku z zarzutem naruszenia prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, będącego następstwem braku uznania w polskim porządku prawnym związków partnerskich i zagranicznych aktów małżeństwa osób tej samej płci³⁶. Na konieczność bezpośredniego stosowania Konwencji sądy administracyjne wielokrotnie zwracały uwagę również w orzeczeniach wydawanych w tych sprawach, w których decyzje administracyjne nakładały na cudzoziemca obowiązek opuszczenia kraju. Podkreślano w nich, że pomimo spełnienia ustawowych przesłanek przewidzianych w prawie krajowym do wydania decyzji nie może zostać ona wydana, jeżeli wydalenie cudzoziemca naruszałoby prawo do życia rodzinnego i prywatnego gwarantowane w art. 8 EKPC³⁷.

Stosowanie postanowień Konwencji przez sądy administracyjne może wynikać z wyraźnej wyrażonej woli ustawodawcy krajowego albo unijnego. Przykładem jest zdefiniowanie pojęcia „prześladowanie”, stanowiącego przesłankę do udzielenia ochrony międzynarodowej ze względu na naruszenia praw gwarantowanych w Konwencji³⁸. Definiowane jest ono jako poważne naruszenie praw człowieka, w szczególności praw, których uchylenie jest niedopuszczalne zgodnie z art. 15 ust. 2 EKPC. Odwołanie do postanowień EKPC znaleźć można również np. w art. 348 pkt 1 i 2 ustawy o cudzoziemcach³⁹, w którym wymienione zostały przesłanki udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych. Na podobne rozwiązanie ustawodawca zdecydował się także m.in. w art. 1 ust. 3 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki⁴⁰. Zgodnie z jego treścią przepisy tej ustawy stosuje się zgodnie ze standardami wynikającymi z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Dla stosowania przez sądy administracyjne Konwencji i standardów ochrony praw jednostki wypracowanych w orzecznictwie ETPC równie istotne jest wykonywanie orzeczeń Trybunału w sprawach, które przed wniesieniem skargi były rozpoznawane przez polskie sądy

³⁴ Wyrok ETPC z 29.3.2011 r. w sprawie *Potomska i Potomski v. Polska*, 33949/05, HUDOC.

³⁵ Np. wyroki NSA z: 16.4.2021 r., II OSK 2625/19; 9.11.2016 r., II OSK 254/15; 26.10.2016 r., II OSK 96/15; 18.9.2014 r., II OSK 656/13 – dostępne w CBOSA.

³⁶ Np. wyroki NSA z: 27.9.2023 r., II OSK 1012/22; 22.6.2021 r., II OSK 2608/19; 28.2.2018 r., II OSK 1112/16; 25.2.2020 r., II OSK 1059/18 – dostępne w CBOSA.

³⁷ Wyrok NSA z 30.6.2005 r., II OSK 554/05, ONSAiWSA 2006, Nr 4, poz. 114.

³⁸ Art. 13 ust. 3 ustawy z 13.6.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 223 ze zm.), zawierający definicję prześladowania, przed którym uzasadnioną obawę musi wykazać cudzoziemiec, aby uzyskać status uchodźcy w Polsce oraz art. 9 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z 13.12.2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L z 2011 r. Nr 337, s. 9). Pojęcie „prześladowanie” zdefiniowane zostało w tych przepisach jako poważne naruszenie podstawowych praw człowieka, w szczególności praw, od których przestrzegania nie można się uchylić na mocy art. 15 ust. 2 EKPC lub być kumulacją różnych środków, w tym takich naruszeń praw człowieka, które są na tyle poważne, by oddziaływać na jednostkę w sposób podobny.

³⁹ Ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1079).

⁴⁰ Ustawa z 17.6.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1725).

administracyjne. Służy temu, w szczególności, instytucja wznowienia postępowania sądowego na podstawie art. 272 § 3 PostAdmU, która ma charakter zindywidualizowany⁴¹. Wykonanie wielu orzeczeń ETPC wymaga jednak zmian ustawodawczych. Zapewnienie skuteczności orzeczenia ETPC jest, *in genere*, możliwe przez uwzględnienie w procesie orzekania stanowiska Trybunału co do rozumienia prawa lub oceny praktyki orzeczniczej w określonej kategorii spraw. Przykładowo, wyrok w sprawie *Sieć Obywatelska Watchdog Polska v. Polska*⁴² wyklucza – jako niezgodną z art. 10 EKPC – odmowę dostępu do informacji o spotkaniach osób pełniących funkcje publiczne opartą wyłącznie na kryteriach formalnych, w zależności od sposobu, w jaki wnioskodawca sformułował swoje żądanie, bez konkretnego uzasadnienia takiej odmowy. Sądy administracyjne uwzględniają stanowisko ETPC, zgodnie z którym wystąpienie z pytaniem o „kalendarz spotkań”, niezależnie od jego literalnego sformułowania, można kwalifikować, ze względu na intencje wnioskodawcy, jako zapytanie o listę odbytych przez osobę publiczną spotkań, czyli informację mającą charakter informacji publicznej⁴³. Niewątpliwie przyjazna Konwencji interpretacja przepisów prawa pozwala zapewnić skuteczność Konwencji w krajowym porządku prawnym.

Zmiany współczesnego świata, rozwój społeczny, ekonomiczny i gospodarczy, uzasadnione różnymi przyczynami migracje ludzi, a także związane z tymi zjawiskami rozmaite zagrożenia mogą oddziaływać na zakres ochrony udzielanej na podstawie Konwencji przez ETPC i sądy krajowe. Zagrożenia związane z nowymi zjawiskami mogą wywołać napięcia w relacjach władzy sądowniczej z innymi władzami w państwie⁴⁴.

Na wzrost liczby składanych skarg do Trybunału i sądów administracyjnych może wpływać brak jednolitej praktyki orzeczniczej albo niegwarantowanie ochrony praw i wolności wymienionych w Konwencji w prawie krajowym. Ostatnio Trybunał zakomunikował Rządowi RP grupę sześciu skarg *Kuczma i in. v. Polska* (36351/18 i in.)⁴⁵ na naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC ze względu na brak dostępu do kontroli przez sądy administracyjne programów ochrony powietrza oraz art. 13 EKPC z powodu braku krajowego środka odwoławczego, który pozwoliłby kwestionować takie programy i tym samym wymagać od państwa skutecznego zwalczania zanieczyszczenia powietrza. Ze względu na wagę podnoszonych w nich zarzutów może okazać się konieczna zmiana prawa krajowego lub praktyki sądowej.

* * *

Doniosłe znaczenie Konwencji dla orzecznictwa sądów administracyjnych oraz złożoność jej stosowania znalazły odzwierciedlenie w poszczególnych częściach monografii powstałej z okazji 75. rocznicy Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

⁴¹ WSA w Bydgoszczy wyrokiem z 24.4.2024 r., II SA/Bd 368/21, CBOSA wznowił postępowanie na podstawie wyroku ETPC z 19.11.2020 r. w sprawie *Gorzkowski v. Polska*, 65546/13, HUDOC.

⁴² Wyrok ETPC z 21.3.2024 r. w sprawie *Sieć Obywatelska Watchdog Polska v. Polska*, 10103/20, HUDOC.

⁴³ Zob. wyrok WSA w Lublinie z 20.3.2025 r., II SAB/Lu 13/25, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z 3.10.2024 r., III SAB/Gd 170/24, CBOSA.

⁴⁴ Napięcia mogą mieć również szerszy, europejski wymiar, na co wskazuje oświadczenie z 22.5.2025 r. w formie listu otwartego skierowanego przez przywódców 9 państw europejskich do ETPC, dotyczący wykładni Konwencji w sprawach azylu i migracji, zob. https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Lettera_aperta_22052025.pdf (dostęp: 10.7.2025 r.).

⁴⁵ Zob. <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-243216> (dostęp: 10.7.2025 r.).

Chciałbym podziękować sędziom Naczelnego Sądu Administracyjnego za wkład w powstanie książki. Opracowania w niej zawarte odzwierciedlają nie tylko zainteresowania naukowe i przemyślenia autorów, lecz przede wszystkim doświadczenia sędziów w stosowaniu Konwencji.

Wyrazy uznania i podziękowania za cenne uwagi dla autorów i troskę o jak najwyższy poziom publikacji kieruję do redaktora naukowego – prof. dr. hab. Krzysztofa Wojtyczka, sędziego ETPC w latach 2012–2024. Za podjęcie się trudu recenzji książki dziękuję prof. dr. hab. Leszkowi Garlickiemu, sędziemu ETPC w latach 2002–2012 oraz dr. hab. prof. UW Marcinowi Wiąckowi, Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

Mam nadzieję, że lektura opracowań zawartych w monografii przyczyni się do wyjaśnienia wątpliwości interpretacyjnych związanych ze stosowaniem Konwencji, upowszechnienia orzecznictwa sądów administracyjnych i tym samym do zwiększenia ochrony prawnej udzielanej przez sądy administracyjne.



prof. dr hab. Jacek Chlebny
Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego

[Przejdź do księgarni →](#)

ksiegarnia.beck.pl