

DAVID KRYSKA
ORCID: 0000-0002-0083-7498
Uniwersytet Karola w Pradze
kryska@prf.cuni.cz

Zagadnienie reformacji decyzji przez sąd administracyjny w przedmiocie udzielenia ochrony międzynarodowej w świetle pytania prejudycjalnego słowackiego Sądu Najwyższego*

Abstrakt: Tematem tego artykułu jest zasada kasacji jako podstawowy element sądownictwa administracyjnego w Republice Czeskiej, Polsce i Słowacji. Praca opisuje historyczne podstawy tego założenia i skupia się na zasadzie kasacji w kontekście konkretnego pytania prejudycjalnego słowackiego Sądu Najwyższego w sprawie ochrony międzynarodowej. Ostatnia część tej pracy opisuje możliwe konsekwencje orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE w tej sprawie dla sądownictwa administracyjnego w trzech wspomnianych wyżej państwach oraz przedstawia opinie autora w kontekście aktualnej debaty naukowej na ten temat.

Słowa kluczowe: ochrona międzynarodowa, skuteczny środek odwoławczy, sądownictwo administracyjne, zasada kasacji.

1. Wstęp

W tym roku przypada setna rocznica odzyskania niepodległości polskiego i czeskiego państwa¹. Przed odzyskaniem niepodległości część ich terytoriów (Galicja i Lodomeria, Śląsk Austriacki, Morawy i Czechy) należała do austriackiej

* Autor bardzo dziękuje dr. Marcinowi Princowi (Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) za konsultacje językowe przy tworzeniu ostatecznej wersji tekstu.

¹ W historii państwa i prawa powstanie Czechosłowacji — podobnie jak powstanie II Rzeczypospolitej — uważane jest za odzyskanie przez to państwo niepodległości, a nie powstanie zupełnie nowego państwa.

części monarchii Habsburskiej — Przedlitawia. W związku z tym oba niepodległe państwa, w mniejszym lub większym stopniu, przejęły austriacki porządek prawny. Kontynuacja austriackiej tradycji była widoczna nie tylko w regulacji prawnej, ale i w praktyce administracyjnej i sądowej oraz nauce prawa. Dotyczyło to prawa administracyjnego² i jednej z najważniejszych jego części — sądownictwa administracyjnego. Dlatego polski, czeski i słowacki model sądownictwa administracyjnego wywodzą się z tradycji obszaru austriackiego (przedlitawskiego) *Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Zasadniczy wpływ przedlitawskiego sądownictwa administracyjnego jest widoczny w modelach tych państw także dziś. Zagadnienia poruszane w tej pracy związane są z jednym z elementów tego systemu, a mianowicie, że w przypadku „zażaleń” przeciwko „rozstrzygnięciu lub rozporządzeniu” mieliśmy do czynienia z orzecznictwem kasacyjnym.

Bezpośrednią przyczyną podjętych badań było pytanie prejudycjalne skierowane przez Sąd Najwyższy Republiki Słowackiej do Trybunału Sprawiedliwości UE. Z art. 46 ust. 3 dyrektywy proceduralnej³ wynika, że państwa członkowskie mają obowiązek zagwarantować, aby skuteczny środek zaskarżenia decyzji w sprawie ochrony międzynarodowej zapewniał pełne rozpatrzenie *ex nunc* zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, w tym, w stosownych przypadkach, rozpatrzenie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej, co najmniej w postępowaniach odwoławczych przed sądem pierwszej instancji. Pytanie słowackiego Sądu Najwyższego dotyczy interpretacji wymienionego artykułu, a mianowicie, czy według tego przepisu sąd, który orzeka w postępowaniu odwoławczym, nabywa uprawnienia reformatoryjne. Twierdząca odpowiedź na to pytanie może być w opozycji do kasacyjnego modelu, na którym dotychczas opierała się sądowa kontrola administracji publicznej w trzech państwach Unii Europejskiej — Republice Czeskiej, Polsce i Słowacji.

Kwestia kasatoryjnej czy reformatoryjnej kompetencji sądów administracyjnych (w najszerszym tego słowa znaczeniu) jest podstawowym wyzwaniem dla ustawodawcy krajowego przy ustaleniu modelu sądowej kontroli administracji publicznej. Rozstrzygnięcie tego dylematu może mieć wpływ nie tylko na samą kontrolę administracji publicznej, lecz także na jej funkcjonowanie, na stosunki pomiędzy władzą sądowniczą a władzą wykonawczą (administracją publiczną), a tym samym na system podziału władz. Oprócz tego przedstawiane w pracy pytanie prejudycjalne dotyczy spraw ochrony międzynarodowej, które są tradycyjnie związane z kompetencją władzy wykonawczej.

² Por. np. A. Krawczyk, *Wpływ kodyfikacji austriackiej na polskie prawo o postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Związki prawa polskiego z prawem niemieckim*, red. A. Liszewska, K. Skotnicki, Łódź 2006.

³ Chodzi tu o tzw. nową dyrektywę proceduralną — dyrektywę PE i Rady 2013/32/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.Urz. L 180 z 29.06.2013, s. 60–95).

2. Przedlitawia — „królestwa i kraje w Radzie Państwa reprezentowane”

W 1876 roku na terenie królestwa i krajów Przedlitawia został powołany Trybunał Administracyjny z siedzibą w Wiedniu. Ustawa październikowa z 1875 roku⁴ stanowiła, że

jeżeli [...] Trybunał Administracyjny uzna, że istota czynu przyjęta została w sprzeczności z aktami, albo że takowa potrzebuje w najważniejszych częściach uzupełnienia lub że nie zważano na najważniejsze formy postępowania administracyjnego, znieść ma zaczepione rozstrzygnięcie lub rozporządzenie z przyczyny wadliwego postępowania i odesłać sprawę na powrót do władzy administracyjnej, która obowiązana jest wady uchylić i wydać następnie nowe rozstrzygnięcie lub rozporządzenie (§ 6)

oraz „jeżeli Trybunał Administracyjny uzna, że zażalenie jest uzasadnione, zniesie z wymienieniem powodów zaczepione rozstrzygnięcie lub rozporządzenie, jako będące w sprzeczności z ustawą” (§ 7).

Przedlitawski Trybunał Administracyjny nie był bowiem „instancją administracyjną”, ale „samodzielną instytucją” stojącą poza administracją⁵. Z uzasadnienia projektu ustawy październikowej wynikało, że Trybunał Administracyjny nie był częścią „organizmu administracyjnego” jako takiego, lecz miał jedynie kontrolować wyroki „ogólnych instancji administracyjnych” od strony prawnej. Tym samym trybunał nie mógł przejąć w żadnej fazie postępowania ich „rozstrzygnięcia oraz rozporządzenia”, ponieważ te przysługiwały „instancjom administracyjnym”, nie mógł również reformować „rozstrzygnięcia lub rozporządzenia”, które otrzymał do rozpatrzenia. Według projektu oznaczało to, że trybunał ten nie mógł stać na pozycji instancji rewizyjnej, ale instancji kasacyjnej. Nie mógł zatem orzekać w samych sprawach, ale mógł dane „rozstrzygnięcia lub rozporządzenia”, które według niego zostały wydane niezgodnie z prawem, uchylić i odesłać do wydania nowego wyroku, który byłby zgodny z prawem, zgodnie z zaleceniami trybunału⁶.

Według E. Háchy twórcy ustawy październikowej doszli do wniosku, że trybunał ten mógł być jedynie „instancją kasacyjną”, a nie miał rozstrzygać spraw merytorycznie. Autor stanowisko to uzasadniał ogólnymi zasadami pozycji ustrojowej Trybunału Administracyjnego, który nie był częścią „organizmu administracji”, jego wyłącznie kontrolną funkcją, ale także powodami praktycznymi i kon-

⁴ Ustawa z dnia 22 października 1875 r. o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego (Dz.U.P. z 1876 r. Nr 36).

⁵ Por. orzeczenie Trybunału Administracyjnego Budw. Nr 936/1880.

⁶ Zob. Z. Rádl, *Nejvyšší správní soud. Normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*, Praha 1933, s. 302–303.

stytucyjnoprawnymi⁷. J. Hoetzel dodatkowo wyjaśniał, że wspomiane powody konstytucyjnoprawne były związane z wątpliwością, czy Trybunał Administracyjny mógł zmieniać (zastępować) akty ministra. Ponadto istniał spór, czy również krajowe organy samorządowe poddać kontroli Trybunału Administracyjnego tylko na podstawie prawa państwowego bez współudziału ustawodawstwa krajowego⁸. Celem przedlitawskiego sądownictwa administracyjnego miała być ochrona indywidualnych praw jednostek wobec państwa przy pomocy sądownictwa administracyjnego, które miało charakter ściśle kasacyjny⁹. Intencją przedlitawskiego rządu było utworzenie instytucji kontroli sądowej, która mogłaby kontrolować działania organów administracyjnych¹⁰. Trybunał Administracyjny nie miał zastępować działalności organów administracyjnych, a jedynie przyznano mu uprawnienia kasacyjne¹¹.

Opisany wyżej przedlitawski model sądownictwa administracyjnego po I wojnie światowej odziedziczyły Czechosłowacja i Polska¹². V. Mikule w kwestii sądownictwa administracyjnego międzywojennej Czechosłowacji i Polski pisał, że „zgodność koncepcji i ich genezy jest niepodważalna”¹³.

3. Pierwsza Republika Czechosłowacka

Republika Czechosłowacka w jednej z pierwszych ustaw przejęła z niewielkimi zmianami przedlitawską regulację prawną jednoinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. W Ustawie z dnia 2 listopada 1918 roku o Najwyższym Try-

⁷ E. Hácha, *Nejvyšší správní soud*, [w:] *Slovník veřejného práva československého*, t. 2, Brno 1932, s. 831.

⁸ J. Hoetzel, *Soudní kontroly veřejné správy*, Praha 1924, s. 36–37.

⁹ T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925, s. 7.

¹⁰ K. Flieder, *Nejvyšší správní soud. Informativní výklad na podkladě praxe a judikatury N.S.S.*, Praha 1928, s. 3.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Zdaniem W. Bindera „[t]yp austriacki dostał się w drodze spadku po Austrii Polsce, oraz Czechosłowacji” (W. Binder, *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, Warszawa 1926, s. 6). Por. również W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 34–35.

¹³ V. Mikule, *Czeskie i polskie sądownictwo administracyjne — czy tradycyjna zgodność, czy też wystąpią różnice?*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 481. Porównaniem czeskiego i polskiego sądownictwa administracyjnego zajmował się autor tekstu — D. Kryska, *Srovnání českého a polského správního soudnictví*, Praha 2013. Por. recenzję tej książki Z. Kmiecika [w:] „Państwo i Prawo” 2015, nr 7, s. 120–122.

bunale Administracyjnym i rozwiązywaniu sporów kompetencyjnych¹⁴ czechosłowackie ustawodawstwo przejęło austriacką ustawę październikową i powołało Najwyższy Trybunał Administracyjny (*Nejvyšší správní soud*) z siedzibą w Pradze, który miał służyć jako organ sądowy dla terytorium całego kraju. Konsekwencją uchwalenia ustawy było rozszerzenie przedlitawskiego modelu sądownictwa administracyjnego na teren Słowacji i Rusi Podkarpackiej, które dotąd podlegały porządkowi prawnemu Węgier. Pomimo że czechosłowacka Karta Konstytucyjna z 1920 roku¹⁵ brała pod uwagę inną koncepcję sądownictwa administracyjnego¹⁶, do jej realizacji nigdy nie doszło¹⁷. Czechosłowacki Najwyższy Trybunał Administracyjny kontynuował tradycję przedlitawskiego modelu również według ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym z 1937 roku¹⁸ aż do roku 1952.

W odniesieniu do tego modelu na przykład K. Flieger twierdził, że działalność Najwyższego Trybunału Administracyjnego miała tylko charakter kasacyjny, co oznacza, że nie był on powołany do merytorycznego orzekania, ale jedynie do badania legalności „rozstrzygnięcia lub rozporządzenia”¹⁹. W związku z tym czechosłowacki Najwyższy Trybunał Administracyjny nie był „instancją”, która orzekałaby w sprawie administracyjnej według prawa obowiązującego w czasie jego orzekania²⁰. Był on „instancją” kasacyjną, która sprawdzała, czy „zaczepiona” decyzja została podjęta zgodnie z prawem obowiązującym w czasie podejmowania decyzji²¹. W żaden sposób Najwyższy Trybunał Administracyjny nie badał stanu faktycznego. To założenie widoczne było również w orzecznictwie²².

4. II Rzeczpospolita

W II Rzeczypospolitej doszło do recepcji wzoru przedlitawskiego w ujęciu materialnym, a nie formalnym. Pomimo tego, że również tutaj konstytucja²³ zakładała inną koncepcję, zwyciężył model przedlitawskiego sądownictwa administra-

¹⁴ Zbiór Ustaw i Rozporządzeń 1918 r. Nr 3. W nawiązaniu do ustawy październikowej określana była jako ustawa listopadowa.

¹⁵ Zbiór Ustaw i Rozporządzeń 1920 r. Nr 121.

¹⁶ Por. § 86 oraz § 88.

¹⁷ Por. V. Mikule, *Czeskie i polskie...*, s. 480.

¹⁸ Zbiór Ustaw i Rozporządzeń 1937 r. Nr 164.

¹⁹ K. Flieger, *Řízení před nejvyšším správním soudem. Dle zákonů o nejvyšším správním soudě a na podkladě stálé praxe jeho*, Praha 1921, s. 4.

²⁰ K. Flieger, *Nejvyšší správní soud...*, s. 12.

²¹ *Ibidem*.

²² Por. np. orzeczenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego Boh. adm. Nr 2237/1923 lub Boh. fin. Nr 6059/1932.

²³ Por. art. 73 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).

cyjnego, z którego czerpała ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym z 1922 roku²⁴, którą J.S. Langrod określił jako „poprawne i przerobione tłumaczenie” ustawy październikowej na język polski²⁵. Ustawa ta powołała do życia Najwyższy Trybunał Administracyjny jako sąd pierwszej i jedynej instancji²⁶. Również w przypadku trybunału obowiązywała zasada, że nie mógł on zmienić zaskarżonego „orzeczenia lub zarządzenia” i na tym polegał czysto kasacyjny charakter jego orzecznictwa²⁷. Właśnie w kasacyjnym charakterze orzecznictwa przejawiała się funkcja kontrolna Najwyższego Trybunału Administracyjnego²⁸. Trybunał nie należał bowiem do „organizmu administracji państwowej” i jego rola ograniczała się do kontroli zarządzeń instancji administracyjnych²⁹. Mógł on tylko znosić ich „orzeczenia lub zarządzenia”, o ile uznał, że sprzeciwiają się one obowiązującym przepisom prawnym lub że postępowanie przeprowadzone przez władze administracyjne było istotnie wadliwe³⁰. Wskutek tego nie wolno było trybunałowi przywłaszczać sobie praw tych instancji do orzekania lub zarządzania w jakimkolwiek stadium postępowania administracyjnego³¹. Trybunał nie mógł być instancją badającą stan faktyczny, ponieważ swoją kognicją obejmował cały kraj³². Jego zadanie ograniczało się „tylko do orzekania o legalności już zapadłych rozstrzygnięć administracyjnych”³³. Opisany kształt sądownictwa pozostał w niezmienionym stanie aż do 1939 roku. Model ten nie został zmieniony również w świetle regulacji — rozporządzenie o Najwyższym Trybunale Administracyjnym z 1932 roku³⁴.

²⁴ Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. z 1922 r. Nr 67, poz. 600).

²⁵ J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnem uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 217.

²⁶ Wyjątek od reguły „przedlitawskiego” sądownictwa administracyjnego stanowiły tereny byłego zaboru pruskiego i autonomicznego województwa śląskiego, gdzie funkcjonowały wojewódzkie sądy administracyjne w Poznaniu, Toruniu i Katowicach. Por. np. W. Maisel, *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa-Poznań 1976.

²⁷ T. Hilarowicz, *op. cit.*, s. 359.

²⁸ W.L. Jaworski twierdził, że: „podobnie przeto jak w Czechach, tak i w Polsce dotychczas znamy sądownictwo administracyjne tylko *a posteriori*, t.j. jako kontrolę administracji” (W.L. Jaworski, *op. cit.*, s. 38).

²⁹ J. Sawicki, *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, Warszawa 1924, s. 37.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² Por. *ibidem*, s. 58–59.

³³ *Ibidem*, s. 77.

³⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. z 1932 r. Nr 94, poz. 806). Por. M. Baumgart, H. Habel, *Prawo o Najwyższym Trybunale Administracyjnym i prawo o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1933, s. 4. Z drugiej strony autorzy ci rozważali analogiczne stosowanie kompetencji Sądu Najwyższego według Kodeksu postępowania cywilnego, umożliwiającego mu rozpatrywać niektóre sprawy „rewizyjnie” (*ibidem*, s. 97–98).

5. Model przedlitawski jako podstawa odrodzenia sądownictwa administracyjnego pod koniec XX wieku

Okres niewoli, II wojny światowej i czasy powojenne wiązały się z zawieszeniem działania ogólnego sądownictwa administracyjnego w Czechosłowacji i Polsce na długie lata. Do wznowienia sądownictwa administracyjnego w Polsce doszło w roku 1980 na podstawie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego³⁵. W wyniku przyjęcia ustawy powołano Naczelny Sąd Administracyjny jako jedyny sąd administracyjny na terenie całego kraju³⁶. Ważna nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego dotycząca sądownictwa administracyjnego z 1990 roku³⁷, jak i ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z 1995 roku³⁸, ani nawet reforma sądownictwa administracyjnego z 2002 roku, wprowadzająca dwuinstancyjność sądownictwa administracyjnego³⁹, nie zmieniły faktu, że polskie sądownictwo administracyjne zostało ukształtowane przez tradycję międzywojennego sądownictwa administracyjnego. Tym samym kontynuuje ono tradycję przedlitawskiego modelu sądownictwa administracyjnego⁴⁰.

Zbliżona modelowo i historycznie sytuacja miała miejsce w Czechosłowacji i w obu państwach powstałych po jej rozpadzie. Nowelizacja czechosłowackiego Kodeksu postępowania cywilnego oznaczała odrodzenie sądownictwa administracyjnego na ziemiach czeskich i Słowacji⁴¹. Regulacja postępowania ze skarg na decyzje organów administracyjnych niewątpliwie czerpała ze wzorów ustawy paż-

³⁵ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8).

³⁶ Sądownictwo administracyjne było jednoinstancyjne, wykonywane przez Naczelny Sąd Administracyjny z siedzibą w Warszawie i działający na terenie całego kraju, od 1981 r. również w ośrodkach zamiejscowych (do 2003 r. było ich 11).

³⁷ Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1990 r. Nr 34, poz. 201).

³⁸ Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. z 1995 r. Nr 74, poz. 368).

³⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270); oraz ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. — Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269).

⁴⁰ Por. np. *Polskie sądownictwo administracyjne*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2006, s. 7. R. Hauser oraz J. Świątkiewicz mówili w 1995 r. o austriackim Trybunale Administracyjnym jako o „zbliżonym modelowo i historycznie” (R. Hauser, J. Świątkiewicz, *15 lat działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *15 lat działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego*, red. R. Hauser, Warszawa 1995, s. 17).

⁴¹ Zbiór Ustaw 1991 r. Nr 519. Sądownictwo administracyjne było wprowadzić jednoinstancyjne, ale wykonywane było przez sądy różnego stopnia systemu sądowego.

dziennikowej z 1875 roku⁴². Bezspornie z tego wzoru korzysta także współczesna czeska regulacja zawarta w Kodeksie postępowania sądowoadministracyjnego z 2002 roku⁴³, według której w sądownictwie administracyjnym orzekają sądy wojewódzkie oraz Najwyższy Sąd Administracyjny (*Nejvyšší správní soud*). Powyższe spostrzeżenie dotyczy także regulacji słowackiej — Kodeksu postępowania administracyjnosądowego z 2015 roku⁴⁴, według której sądami administracyjnymi są sądy wojewódzkie, Sąd Najwyższy (*Najvyšší súd*) i sądy powiatowe. We wszystkich trzech krajach obowiązuje model kasatoryjnego orzekania, od którego są pewne wyjątki. Kolejnym potencjalnym naruszeniem tego modelu może być orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie pytania prejudycjalnego dotyczącego gwarancji proceduralnych w postępowaniu o udzielanie ochrony międzynarodowej.

6. Pytanie prejudycjalne i argumentacja sądu odsyłającego

Słowacki Sąd Najwyższy zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości UE z pytaniem prejudycjalnym w sprawie wnioskodawcy ubiegającego się o ochronę międzynarodową, który przeszedł na wiarę chrześcijańską, za co w kraju pochodzenia potencjalnie może mu grozić niebezpieczeństwo istotne z punktu widzenia podstaw udzielenia ochrony międzynarodowej. Uprzednio decyzja Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w tej sprawie została jednokrotnie uchylona przez komisję ds. wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, potem przez sąd wojewódzki, a następnie trzykrotnie przez sąd odsyłający. Słowacki Sąd Najwyższy zdecydował się zawiesić postępowanie odwoławcze i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości UE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w sprawie następującego pytania prejudycjalnego: czy art. 46 ust. 3 dyrektywy proceduralnej należy interpretować w taki sposób, że sąd krajowy, który ocenia zasadność potrzeby udzielenia ochrony międzynarodowej w odniesieniu do wnioskodawcy może z powodu tego, że decyzja odmowna była poprzednio wielokrotnie uchylana, samodzielnie zdecydować o udzieleniu wnioskodawcy ochrony międzynarodowej, chociaż taka właściwość organu sądowego nie wynika z przepisów prawa krajowego⁴⁵. O ile odpowiedź na poprzednie pytanie będzie twierdząca, sąd odsyłający zapytał również, czy możliwość ta przysługuje także sądowi (najwyższemu) odwoławczemu⁴⁶.

⁴² Por. M. Mazanec, *Správní soudnictví*, Praha 1996, s. 230.

⁴³ Zbiór Ustaw 2002 r. Nr 150, ze zm.

⁴⁴ Zbiór Ustaw 2015 r. Nr 162.

⁴⁵ Według sądu odsyłającego wielokrotne uwzględnienia odwołania okazały się bowiem nieskuteczne.

⁴⁶ Postanowienie Sądu Najwyższego RS z 24 stycznia 2017 r., sygn. akt 1SŽa/20/2016, dostępne na stronie internetowej www.supcourt.gov.sk. Autorowi udostępnił je Dział dokumentacji,

Według sądu odsyłającego powstaje pytanie, czy w przypadku powtarzającej się wadliwej decyzji organu administracyjnego dotyczącej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej istnieje możliwość wykorzystania dostępnych w regulacji krajowej środków zaskarżenia w rozumieniu art. 46 ust. 3 dyrektywy proceduralnej. Sąd w tym kontekście wskazał motyw 25 dyrektywy proceduralnej, z którego wynika m.in., że w interesie prawidłowego uznania osób potrzebujących ochrony każdy wnioskodawca powinien mieć skuteczny dostęp do procedur oraz wystarczające gwarancje proceduralne w celu prowadzenia swojej sprawy na wszystkich etapach procedury. Ponadto, według tego samego motywu, procedura rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej powinna zasadniczo zapewnić wnioskodawcy m.in. prawo do skutecznego środka zaskarżenia do sądu w przypadku decyzji odmownej.

Pomimo tego że według sądu można zgodzić się z argumentacją wnioskodawcy, iż art. 46 dyrektywy proceduralnej sugeruje przychylenie się do modelu merytorycznego orzekania, nie można według sądu ignorować faktu, że art. 46 ust. 3 dyrektywy proceduralnej nie zawiera sformułowania o możliwości udzielenia ochrony międzynarodowej *expressis verbis*. Z drugiej jednak strony, według sądu w art. 46 ust. 3 wspomniano o ewentualności rozpatrzenia potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej. Według sądu nie można w ramach wykładni językowej dojść do wniosku, że „ewentualne rozpatrzenie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej” oznacza „ewentualne udzielenie ochrony międzynarodowej”. Można założyć, że ustawodawca europejski taki zamiar sformułowałby w inny, niebudzący wątpliwości sposób, tak jak to zrobił na przykład w przypadku terminów „ubiegającą się o” i „uznanie”⁴⁷. W tym kontekście sąd wskazał przepisy art. 14 ust. 1 i 4 dyrektywy kwalifikacyjnej⁴⁸, która posługuje się terminami „status uchodźcy nadany przez organ rządowy, administracyjny, sądowy lub quasi-sądowy”.

Według sądu odsyłającego Trybunał Sprawiedliwości UE dotychczas nie zajmował się interpretacją pojęcia „ewentualnego rozpatrzenia potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej”. Odpowiedzi na to pytanie nie znalazł również w powiązanim z nim orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE w zakresie skutecznego środka zaskarżenia w sprawach ochrony międzynarodowej czy orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w kwestii skutecznego środka odwoławczego w sprawach ochrony międzynarodowej według sądu odsyłającego wynika zapotrzebowanie na dokładne i niezależne zbadanie każdej uzasadnionej skargi w związku

analityki i kamparatystyki Sądu Najwyższego RS. Pytanie prejudycjalne zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE z 29 maja 2017 r. (C 168/23).

⁴⁷ Art. 2 b) i j) dyrektywy proceduralnej.

⁴⁸ Dyrektywa PE i Rady 2011/95/UE z 13 grudnia 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 (Dz.Urz. L 337 z 20.12.2011, s. 9–26).

z bezpowrotną szkodą, jaka mogłaby zostać wyrządzona w przypadku spełnienia groźby tortur czy złego traktowania. Środek odwoławczy, który ma charakter suspensywny, musi być dostępny i rzeczywisty, czyli skuteczny według prawa i praktyki. Zgodnie z orzecznictwem wykonywanie tego prawa nie może być bez powodu utrudniane poprzez działanie lub brak działania organów państwowych, natomiast do zbadania środka odwoławczego musi dojść w rozsądnym terminie, aby stan niepewności, w jakim znajduje się wnioskodawca, był minimalny. Od organów państwowych należy również wymagać, aby z własnej inicjatywy oceniły stopień ryzyka, które groziłoby wnioskodawcy w przypadku powrotu do kraju pochodzenia, pomimo tego, że pewnych faktów w swoim wniosku nie podał.

Według sądu odsyłającego z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie wynika, że skuteczność środka zaskarżenia jest uzależniona od udzielenia ochrony międzynarodowej przez sąd. Z drugiej strony z ustaleń judykatury wynika, że kontrola sądowa musi być dokładna i pełna, a system sądowy i administracyjny muszą gwarantować skuteczność środka zaskarżenia. Sąd odsyłający zwrócił uwagę na fakt, że wnioskodawca złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w 2009 roku, a decyzja w przedmiocie udzielenia ochrony międzynarodowej była kilkukrotnie uchylona przez różne organy. Z tego powodu wnioskodawca żyje w niepewności. Według sądu odsyłającego powstają w przypadku wnioskodawcy wątpliwości w kwestii wystarczającej skuteczności dostępnych i wykorzystanych przez wnioskodawcę środków odwoławczych. Sąd wyraził pogląd, że niewystarczająca jest taka interpretacja art. 46 dyrektywy proceduralnej, według której zadaniem sądów krajowych jest ocena legalności jedynie z możliwością uchylecia decyzji i przekazaniem do organu administracyjnego w przypadku, gdy ten już kilkukrotnie zdecydował o odmowie udzielenia ochrony międzynarodowej.

W ramach uzasadnienia drugiego pytania sąd odsyłający wskazał na wątpliwość w stosunku do sformułowania zawartej w art. 46 ust. 3 dyrektywy proceduralnej — „co najmniej w postępowaniach odwoławczych przed sądem pierwszej instancji”. W ocenie sądu w przypadku twierdzącej odpowiedzi na pierwsze pytanie istotne jest, czy takie uprawnienie samego sądu do udzielenia ochrony międzynarodowej będzie się odnosić również do sądu odwoławczego (drugiej instancji). Według sądu wskazywałby na to argument *a minori ad maius*.

7. Konsekwencje odpowiedzi twierdzącej Trybunału Sprawiedliwości UE na pytanie prejudycjalne

Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE będzie miało duże znaczenie dla czeskiego, słowackiego, ale również i polskiego sądownictwa administracyjnego, które nadal (zasadniczo czy podstawowo) opierają się na modelu orzekania

kasatoryjnego, również w sprawach ochrony międzynarodowej. Ma to znaczenie zwłaszcza w przypadku, kiedy Trybunał Sprawiedliwości UE dojdzie do wniosku, że sąd ma możliwość albo nawet obowiązek wydania orzeczenia reformacyjnego.

Pytanie, czy z art. 46 ust. 3 dyrektywy proceduralnej wynika, że organ kontrolny (sąd lub trybunał) musi mieć możliwość wydania orzeczenia reformacyjnego, dzięki któremu ochrona międzynarodowa mogłaby zostać udzielona, dokładnie analizowała H. Lupačová. Zdaniem autorki ani z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, ani z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie wynika wymóg, aby dla skuteczności środka odwoławczego organ kontrolny miał możliwość udzielenia ochrony międzynarodowej i wymogu tego nie da się wywnioskować ani z językowej, ani teleologicznej metody interpretacji⁴⁹. Z drugiej jednak strony nie da się w chwili obecnej przewidzieć, jak na to pytanie odpowie Trybunał Sprawiedliwości UE. W jego orzecznictwie można znaleźć ślady, które wskazują na to, że mógłby on przychylić się do argumentacji sądu odsyłającego w stosunku do skuteczności środka odwoławczego w sprawach ochrony międzynarodowej.

Dobrym przykładem w dziedzinie prawa migracyjnego jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-146/14 *Mahdi*⁵⁰. Dyrektywa powrotowa dotycząca kontroli sądowej stosowania środków detencyjnych w celu wydalenia wymaga, aby cudzoziemiec umieszczony w ośrodku detencyjnym został natychmiast (ewentualnie niezwłocznie) zwolniony, o ile umieszczenie to było niezgodne z prawem lub nie ma już rozsądnych perspektyw jego wydalenia⁵¹. Pomimo to, zgodnie z przywołanym powyżej wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE, jeżeli pierwotnie zarządzony środek detencyjny nie jest już uzasadniony w świetle tych wymogów „właściwy organ sądowy musi być w stanie zastąpić własną decyzją decyzję organu administracyjnego bądź, w danym wypadku, orzeczenie organu sądowego zarządzające pierwotny środek detencyjny i orzec w przedmiocie możliwości zarządzenia zastępczego środka względnie zwolnienia danego obywatela państwa trzeciego”. Chociaż z dyrektywy powrotowej, w przeciwieństwie do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁵², nie wynika bezpośrednio, że sąd kontrolujący powinien mieć uprawnienie do „zarządzenia zwolnienia” cudzoziemca, a interpretacja językowa sugeruje preferencję celu kontroli sądowej, to Trybunał

⁴⁹ H. Lupačová, *Posouzení potřeby mezinárodní ochrany ex nunc v přepracované procedurální směrnici. Inspirace francouzským azylovým soudem (Cour nationale de droit d'asile)*, [w:] *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva*, red. D. Jílek, P. Pořízek, Brno-Praha, 2016, s. 290–291. Zob. też J. Jurníková, A. Králová, *Komu svěří posuzování a přezkum žádosti o mezinárodní ochranu?*, „Časopis pro právní vědu a praxi” 2016, nr 2, s. 136.

⁵⁰ Wyrok TS UE z 5 czerwca 2014 r. w sprawie C-146/14 *Bashir Mohamed Ali Mahdi*.

⁵¹ Por. art. 15 ust. 2 *in fine* oraz ust. 4 Dyrektywy PE i Rady 2008/115/UE z 16 grudnia 2008 r., w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.Urz. L 348 z 24.12.2008, s. 98–107).

⁵² Por. art. 5 ust. 4 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Sprawiedliwości UE dopuścił zastąpienie kompetencji decyzyjnej organu administracyjnego.

W Republice Czeskiej „środkiem odwoławczym” („środkiem zaskarżenia”) w rozumieniu art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i zgodnie z Kodeksem postępowania sądowoadministracyjnego z 2002 roku⁵³ w sprawach ochrony międzynarodowej (tym samym w rozumieniu art. 46 dyrektywy proceduralnej) jest skarga do sądu wojewódzkiego na decyzje organu administracyjnego przeciwko decyzji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych jako pierwszej i jedynej instancji administracyjnej. Przeciwko orzeczeniu sądu wojewódzkiego dopuszczalna jest skarga kasacyjna do Najwyższego Sądu Administracyjnego. Sąd wojewódzki może tylko uchylić decyzję Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i przekazać mu sprawę do ponownego rozpatrzenia z powodu błędów proceduralnych lub niezgodności z prawem⁵⁴. Dlatego też w sprawach ochrony międzynarodowej ściśle stosowany jest model kasatoryjnego orzekania, a sąd administracyjny nie może według postanowień ustawy udzielić ochrony międzynarodowej.

Odpowiednio na Słowacji takim „środkiem odwoławczym” („środkiem zaskarżenia”) według Kodeksu postępowania administracyjnosądowego z 2015 roku⁵⁵ jest szczególna „skarga administracyjna w sprawach azylowych środków detencyjnych oraz wydalenia administracyjnego”, która skierowana jest przeciwko decyzji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych jako pierwszej i jedynej instancji administracyjnej. Od decyzji sądu wojewódzkiego przysługuje skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego. Również tu, w przypadku zasadności skargi, sąd wojewódzki może zaskarżoną decyzję jedynie uchylić⁵⁶.

W obu krajach w postępowaniach skargowych na decyzje organu administracyjnego możemy dostrzec kilka wyjątków od modelu orzekania kasatoryjnego, które dotyczą na przykład spraw kar administracyjnych, prawa do informacji publicznej (Republika Czeska, Słowacja), spraw zadośćuczynienia i odszkodowania pieniężnego oraz spraw dotyczących umieszczenia cudzoziemców w ośrodku detencyjnym (Słowacja). Chodzi tu jednak jedynie o wyjątki od reguły, które były ponadto poddane krytyce, m.in. właśnie z powodu naruszenia reguły kasatoryjnego orzekania⁵⁷. Konsekwencje twierdzącej odpowiedzi Trybunału Sprawiedli-

⁵³ Wyrok Sądu Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2016 r., sygn. akt I. ÚS 425/16, dostępny na stronie internetowej www.usoud.cz.

⁵⁴ Por. § 76 ust. 1 oraz § 78 ust. 1 Kodeksu postępowania sądowoadministracyjnego.

⁵⁵ Por. § 206–220 Kodeksu postępowania administracyjnosądowego. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że wspomniane wyżej pytanie prejudycjalne zostało zadane w postępowaniu jeszcze według byłej regulacji „federalnej” umieszczonej w Kodeksie postępowania cywilnego z 1963 r. (Zbiór Ustaw 1963 r. Nr 99, ze zm.).

⁵⁶ Por. § 220 Kodeksu postępowania administracyjnosądowego.

⁵⁷ Por. np. V. Sládeček, *Soudní přezkum správního uvážení*, [w:] *Nová úprava správního soudnictví*, red. V. Vopálka, Praha 2003, s. 93–106; M. Mazanec, *O správním soudnictví dvojako: pohled právního instalatéra*, [w:] *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech — čas pro změnu?*, red. V. Šimiček, Brno 2007, s. 196–197; V. Mikule, *Správní soudnictví — quo vadis?*,

wości UE na wspomniane wyżej pytanie prejudycjalne byłyby zbyt rewolucyjne i oznaczałyby ingerencję w istniejącą koncepcję.

Trochę inna konkluzja nasuwa się w przypadku Polski, której system sądownictwa administracyjnego również wywodzi się ze wspomnianych wyżej tradycji i w związku z tym opiera się na modelu orzekania kasatoryjnego. Po pierwsze tutaj funkcję swoistego „sądu pierwszej instancji” decydującego o „środku odwoławczym” w rozumieniu art. 46 dyrektywy proceduralnej przeciwko decyzjom Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w sprawach ochrony międzynarodowej pełni Rada do Spraw Uchodźców. Jest ona organem administracyjnym wykonującym kompetencje odwoławczego organu administracyjnego w postępowaniu o udzieleniu ochrony międzynarodowej. Dlatego i jako taka ma możliwość decyzję pierwszej instancji administracyjnej nie tylko uchylić, ale również „zmienić” (uchylić zaskarżoną decyzję i orzec co do istoty sprawy), czyli również udzielić ochrony międzynarodowej⁵⁸. Z drugiej jednak strony rada przedstawiana jest jako organ, który dysponuje niezależnością zbliżoną do niezależności sądów⁵⁹. W związku z tym możemy wyjść z założenia, że za „sąd” w rozumieniu dyrektywy proceduralnej (w znaczeniu materialnym) można uznać Radę do Spraw Uchodźców⁶⁰. Jeżeli faktycznie wyjdziemy z założenia, że Rada do Spraw Uchodźców jest „sądem” w rozumieniu dyrektywy proceduralnej, to wymogi art. 46 ust. 3 nie sprawiają żadnych problemów, ponieważ dotyczą one spraw „co najmniej w postępowaniach odwoławczych przed sądem pierwszej instancji”, a polska regulacja prawna powinna być, w przypadku twierdzącej odpowiedzi Trybunału Sprawiedliwości UE na pierwsze pytanie, całkowicie zgodna z tą interpretacją dyrektywy⁶¹. W przypadku

[w:] *ibidem*, s. 207–208; D. Kryska, *Evropeizace migračního práva a české správní soudnictví*, [w:] L. Pitrová et al., *Aktuální právní aspekty migrace*, Praha 2016, s. 117–122.

⁵⁸ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2003 r. Nr 128, poz. 1176). Regulacja organizacji, kompetencji i działania Rady i specjalne postanowienia o postępowaniu przed nią zawarte są w art. 89p–89zb tej ustawy.

⁵⁹ J. Białocerkiewicz, *Nowe polskie prawo o cudzoziemcach*, Toruń 2003, s. 145.

⁶⁰ Por. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji 2011–2015, druk nr 3433). Nie można w tym miejscu rozpatrywać kwestii, czy Rada do Spraw Uchodźców faktycznie spełnia kryteria „sądu”, zwłaszcza według wyroku TS UE z 31 stycznia 2013 r. w sprawie C-175/11 *H. I. D. a B. A. przeciwko Refugee Applications Commissioner i in.* Jako „wyspecjalizowany trybunał” (ang. *specialised tribunal*) określa (pośrednio) ją Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady na temat stosowania Dyrektywy 2005/85/we z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy wpaństwach członkowskich KOM(2010) 465 wersja ostateczna (nr CELEX 52010DC0465).

⁶¹ Także w Republice Czeskiej można byłoby rozwiązać problem z art. 46 ust. 3, który ponadto nie dotyczy wyłącznie sporu kasatoryjnego vs. reformatoryjnego orzekanie, poprzez powołanie „niezależnego trybunału administracyjnego” (por. D. Kryska, *Právo na účinný právní prostředek nápravy ve věcech mezinárodní ochrany a české správní soudnictví*, [w:] *Společný evropský azylový*

Polski aktualnie byłoby drugie pytanie prejudycjalne, zadane przez słowacki Sąd Najwyższy, a dotyczące ewentualnej możliwości nabycia uprawnień reformacyjnych również przez sądy wyższej instancji. Zgodnie z dyrektywą jako sądy wyższej instancji należałoby rozpatrywać zarówno wojewódzki sąd administracyjny, jak i Naczelny Sąd Administracyjny.

W Polsce przyjęto model kasatoryjnego orzekania przez sądy administracyjne, to znaczy że w przypadku skargi na decyzję organu administracyjnego, jeżeli jest ona niezgodna z prawem, wojewódzki sąd administracyjny może za skarżoną decyzję jedynie uchylić⁶². Trzeba jednak zaznaczyć, że wyjątki od tej reguły są w Polsce znacznie częstsze niż w Republice Czeskiej czy na Słowacji. Jednym z przejawów tej sytuacji jest to, że wojewódzki sąd administracyjny może zobowiązać organ do wydania w określonym terminie decyzji, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia, kiedy uchyła decyzję organu administracyjnego z powodu naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy albo kiedy stwierdza nieważność decyzji. Może tak postąpić tylko wtedy, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, a rozstrzygnięcie nie może zostać pozostawione uznaniu organu. W przypadku niewydania decyzji w określonym przez sąd terminie, strona może wnieść skargę, żądając wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku⁶³. Literatura przedmiotu wskazuje przy tym, że warunek „uzasadnienia okolicznościami sprawy” jest skierowany do podobnych sytuacji, które doprowadziły słowacki Sąd Najwyższy do zadania wspomnianego wyżej pytania prejudycjalnego, czyli sytuacji, w których administracja publiczna nie przestrzega czy prawdopodobnie nie będzie przestrzegać orzeczeń sądu i zawartych w nich poglądów⁶⁴. O ile w takim razie w przypadku Polski pierwsze pytanie prejudycjalne nie jest istotne, o tyle istotna może się stać odpowiedź na drugie pytanie. W razie ewentualnej twierdzącej odpowiedzi i na to pytanie, możemy w prawie polskim znaleźć przynajmniej podstawy do implementacji takiej decyzji do praktyki sądowej⁶⁵. Negatywna odpowiedź na zadane pytanie prejudycjalne (obu czy też tylko drugiego) może potem wskazać polskim sądom administracyjnym, czy można opisaną kompetencję wykorzystać w sprawach ochrony międzynarodowej.

system v kontextu uprchlické krize, red. J. Jurníková, A. Králová, Brno 2016, s. 114–120), czyli organu podobnego do polskiej Rady do Spraw Uchodźców.

⁶² Por. art. 145 § 1 pkt. 1 p.p.s.a.

⁶³ Por. art. 145a § 1 oraz § 3 p.p.s.a.

⁶⁴ Por. A. Kabat, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 637–638.

⁶⁵ Już nie wspomnę o możliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego w postępowaniu o skardze kasacyjnej pod pewnym warunkiem rozpatrzyć skargę (art. 188 p.p.s.a.) i fakcie, że słowacki Sąd Najwyższy zapytał także o sąd najwyższej instancji.

Uwagi końcowe

W Republice Czeskiej, na Słowacji i w Polsce orzekanie kasatoryjne jest podstawą, na której opiera jest sądownictwo administracyjne. Ten swoisty „kamień węgielny” kontynuuje tradycję przedlitawskiego sądownictwa administracyjnego, zarówno pod względem modelowym, jak i historycznym. Interesujący jest tu również fakt, że kraje te wyprzedziły „bezpośredniego dziedzica” tradycji, czyli Austrię, w której reforma z 2012 roku zniosła tę koncepcję poprzez wprowadzenie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, przy czym sądy administracyjne pierwszej instancji przejęły funkcję odwoławczych organów administracyjnych i orzekają w sprawach administracyjnych merytorycznie⁶⁶. W porządkach prawnych wszystkich trzech państw możemy znaleźć wyjątki od tej reguły, które są czasem wymuszone przez wymagania prawa europejskiego do orzekania w „pełnej jurysdykcji”, w ramach której sąd nie powinien ograniczać się jedynie do decyzji kasacyjnej. Jednym z przejawów takiej „europeizacji” sądownictwa administracyjnego może się potencjalnie stać właśnie orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie przedstawionego tutaj pytania prejudycjalnego słowackiego Sądu Najwyższego.

Orzekanie merytoryczne przez sądy administracyjne w sprawach administracyjnych jest kontrowersyjne i wywołuje wiele pytań i wątpliwości⁶⁷. Nie da się w tym miejscu szczegółowo przeanalizować wszystkich za i przeciw obu tych koncepcji. Można jednak zauważyć, że orzekanie sądów *in merito* zwiększa efektywność kontroli sądowej, znosi rozpatrywanie spraw przez kilka instancji i pomaga zlikwidować efekt odbijania piłeczki, czyli przesuwania tam i z powrotem spraw między administracją publiczną a sądami⁶⁸. Ponadto taka regulacja przyspiesza realizację praw obywateli i obniża koszty działania administracji publicznej⁶⁹.

Moim zdaniem zachowanie kasatoryjnego orzekania w modelu sądownictwa administracyjnego wszystkich trzech państw jest poprawne. Uważam, że pogłębianie i rozszerzanie orzekania sądów administracyjnych *a priori et in merito* jest niezgodne ze wspomnianymi wyżej, historycznymi i modelowymi fundamentami sądownictwa administracyjnego we wszystkich trzech wspomnianych państwach. Szczególnie chodzi tutaj o zasadę podziału władzy i zachowania przez konstytucję i ustawy powierzonych im zadań — z jednej strony sądów administracyjnych, a z drugiej administracji publicznej. Według mnie wciąż aktualne jest stwierdzenie

⁶⁶ Por. Ch. Baumgartner, *Vývoj správního řízení a správního soudnictví v Rakousku*, [w:] J. Rajchl *et al.*, *Správní řád. 10 let v akci*, Praha 2016, s. 264; A. Krawczyk, *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 4, s. 39–40.

⁶⁷ Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 393.

⁶⁸ Por. A. Skoczylas, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, „Państwo i Prawo” 2013 nr 10, s. 22–23.

⁶⁹ D. Đerđa, M. Šikić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Zagreb 2012, s. 257.

V. Mikulego, że podstawowym zadaniem sądów administracyjnych ma być udzielanie ochrony sądowej podmiotowym prawom publicznym, a nie bezpośrednie orzekanie o powołaniu, zmianie lub uchyleniu prawa lub obowiązku⁷⁰. Ochrona prawa — kontrola — kasacja tworzyły i tworzą przy tym elementy jednego i tego samego kamienia węgielnego, czyli omawianego tutaj modelu sądownictwa administracyjnego.

Uważam, że kwestię tę dosyć dokładnie analizował R. Hauser w okresie przygotowań do reformy polskiego sądownictwa administracyjnego z 2002 roku. Według niego sądy administracyjne poprzez zainicjowanie postępowania sądowego nie przejmują sprawy administracyjnej jako takiej, ale sąd administracyjny może działalność administracji publicznej jedynie kontrolować i oceniać, nie może natomiast zastępować organu administracji publicznej i wydawać końcowego rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej⁷¹. Za R. Hauserem należy dodać: „przejęcie przez sąd administracyjny kompetencji organu administracji do końcowego załatwienia sprawy stanowiłoby wykroczenie poza konstytucyjnie określone granice kontroli działalności administracji publicznej”⁷². Autor ten zaznacza również, że „[s]prawowanie kontroli działalności innych organów nie może i nie powinno przybierać postaci orzeczeń merytorycznych zastępujących orzeczenia podmiotów kontrolowanych”⁷³. Przyjęcie odwrotnej koncepcji prowadziłoby do zmiany funkcji sądów, które stawałyby się „administratorami”⁷⁴. Z wyżej wymienionych powodów działanie kontrolne sądów administracyjnych w stosunku do organów administracji publicznej powinny mieć charakter kasacji, a kryterium kontroli ich działalności powinna być zgodność z prawem.

Na powyższych wywodach opiera się sądownictwo administracyjne we wszystkich trzech omawianych państwach. Można również stwierdzić, że i tam, gdzie sądy administracyjne po uchyleniu zaskarżonych decyzji mają obowiązek orzec w sprawie administracyjnej, nie tylko jako wyjątek od reguły, zwraca się na to uwagę. Również np. w stosunku do chorwackiej regulacji prawnej⁷⁵ D. Đerđa i M. Šikić postulują, by w działalności orzeczniczej sądów w szczególności sposób dbać o rozdzielenie funkcji w państwie i zapobiegać ingerencji władzy sądowej we władzę wykonawczą, ponieważ sądy administracyjne poprzez swoją nieodpowiednią działalność orzeczniczą mogłyby znaleźć się w roli najwyższych organów władzy wykonawczej, co naruszałoby podział funkcji w państwie⁷⁶.

⁷⁰ V. Mikule, *Správní soudnictví...*, s. 208.

⁷¹ R. Hauser, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 12, s. 22–23.

⁷² *Ibidem*, s. 23.

⁷³ *Ibidem*, s. 24.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Por. art. 58 ust. 1 ustawy o sporach administracyjnych z 2010 r. — *zakon o upravnim sporovima* (Narodne Novine 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17).

⁷⁶ D. Đerđa, M. Šikić, *op. cit.*, s. 257.

Sądy administracyjne mają „sądzić”, a organy administracji publicznej mają „administrować”. Nierozważne przenikanie elementów orzekania merytorycznego do wyżej opisanego modelu sądownictwa administracyjnego może być potencjalnie niebezpieczne dla należytego pełnienia zadań władzy sądowniczej i władzy wykonawczej (administracji publicznej). Tam gdzie pewnych odstępstw domaga się prawo europejskie czy inne źródła, można pójść na te odstępstwa od ogólnego sądownictwa administracyjnego. Jak delikatne mogą to być kwestie pokazuje właśnie pytanie prejudycjalne zadane przez słowacki Sąd Najwyższy, które dotyczy spraw udzielania ochrony międzynarodowej, czyli spraw na wskroś połączonych z organizmem administracji publicznej.

Bibliografia

- Baumgart M., Habel H., *Prawo o Najwyższym Trybunale Administracyjnym i prawo o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1933.
- Baumgartner Ch., *Vývoj správního řízení a správního soudnictví v Rakousku*, [w:] J. Rajchl et al., *Správní řád. 10 let v akci*, Praha 2016.
- Białocerkiewicz J., *Nowe polskie prawo o cudzoziemcach*, Toruń 2003.
- Binder W., *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, Warszawa 1926.
- Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Derđa D., Šikić M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Zagreb 2012.
- Flieger K., *Nejvyšší správní soud. Informativní výklad na podkladě praxe a judikatury N.S.S.*, Praha 1928.
- Flieger K., *Řízení před nejvyšším správním soudem. Dle zákonů o nejvyšším správním soudě a na podkladě stálé praxe jeho*, Praha 1921.
- Hácha E., *Nejvyšší správní soud*, [w:] *Slovník veřejného práva československého*, t. 2, Brno 1932.
- Hauser R., *Zalożenia reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 12.
- Hauser R., Świątkiewicz J., *15 lat działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *15 lat działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego*, red. R. Hauser, Warszawa 1995.
- Hoetzel J., *Soudní kontroly veřejné správy*, Praha 1924.
- Hilarowicz T., *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Jurníková J., Králová A., *Komu svěřit posuzování a přezkum žádostí o mezinárodní ochranu?*, „Časopis pro právní vědu a praxi” 2016, nr 2.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Krawczyk A., *Reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 4.
- Krawczyk A., *Wpływ kodyfikacji austriackiej na polskie prawo o postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Związki prawa polskiego z prawem niemieckim*, red. A. Liszewska, K. Skotnicki, Łódź 2006.
- Kryska D., *Evropeizace migračního práva a české správní soudnictví*, [w:] L. Pitrová et al., *Aktuální právní aspekty migrace*, Praha 2016.
- Kryska D., *Právo na účinný právní prostředek nápravy ve věcech mezinárodní ochrany a české správní soudnictví*, [w:] *Společný evropský azylový systém v kontextu uprchlické krize*, red. J. Jurníková, A. Králová, Brno 2016.
- Kryska D., *Srovnání českého a polského správního soudnictví*, Praha 2013.

- Langrod J.S., *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnem uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925.
- Lupačová H., *Posouzení potřeby mezinárodní ochrany ex nunc v přepracované procedurální směrnici. Inspirace francouzským azylovým soudem (Cour nationale de droit d'asile)*, [w:] *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva*, red. D. Jílek, P. Pořízek, Brno-Praha 2016.
- Maisel W., *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa-Poznań 1976.
- Mazanec M., *O správním soudnictví dvojako: pohled právního instalatéra*, [w:] *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?*, red. V. Šimíček, Brno 2007.
- Mazanec M., *Správní soudnictví*, Praha 1996.
- Mikule V., *Czeskie i polskie sądownictwo administracyjne — czy tradycyjna zgodność, czy też występują różnice?*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Polskie sądownictwo administracyjne*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2006.
- Rádl Z., *Nejvyšší správní soud. Normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*, Praha 1933.
- Sawicki J., *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, Warszawa 1924.
- Skoczylas A., *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 10.
- Sládeček V., *Soudní přezkum správního uvážení*, [w:] *Nová úprava správního soudnictví*, red. V. Vopálka, Praha 2003.

The issue of reformatory decision-making by an administrative court in the matter of international protection in the light of a question referred for a preliminary ruling by the Slovak Supreme Court

Summary

The aim of this article is to discuss the principle of cassation decision-making as one of the foundations of administrative judiciary in the Czech Republic, Poland and Slovakia. This work describes the historical grounds of this arrangement. It focuses on the cassation principle in the light of an actual request for a preliminary ruling of the Supreme Court of the Slovak Republic in a matter of international protection.

The article also describes the possible consequences of the judgment of the Court of Justice of the European Union in these preliminary proceedings for administrative judiciary in the three mentioned countries and also expresses the author's opinion in the scope of scientific discussion.

Keywords: international protection, effective remedy, administrative judiciary, cassation principle.