

## References

1. The parliament allowed foreigners serving in the National Guard to stay in Ukraine legally. URL: <https://www.m-translate.com.ua/perekladach/pro#text=%>
2. What problems do foreign volunteers face in Ukraine? URL: <https://svidomi.in.ua/page/z-iakymy-problemamy-stykaiutsia-inozemni-dobrovoltsi-v-ukraini>
3. The legal status of foreign volunteers is determined by the Geneva Conventions. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3463380-pravovij-status-inozemnih-dobrovolciv-viznacaetsa-zenevskimi-konvenciami-mzs.html>

**Hanna Knysiak-Sudyka**

*Prof. dr hab.,*

*Katedra Postępowania Administracyjnego*

*Uniwersytet Jagielloński*

## **MODEL KASACYJNY I MODEL MERYTORYCZNY ORZEKANIA PRZEZ SĄDY ADMINISTRACYJNE NA PRZYKŁADZIE POLSKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH**

W ramach jurysdykcji sprawowanej przez sądy w sprawach administracyjnych można wyróżnić dwa zasadniczo odmienne modele: model jurysdykcji merytorycznej („pełnego orzekania”) oraz model jurysdykcji weryfikacyjnej (orzekania typu kasacyjnego). W modelu jurysdykcji weryfikacyjnej w czystej postaci zadaniem sądownictwa administracyjnego jest wyłącznie kontrola (weryfikacja) aktów administracyjnych, której rezultatem może być wydanie orzeczenia kasacyjnego, eliminującego z porządku prawnego efekt działalności administracji publicznej niezgodny z prawem. W powyższym modelu możliwe jest osiągnięcie przez skarżącego jedynie bezpośredniego celu zaskarżenia, polegającego na wyeliminowaniu z obrotu prawnego zaskarżonego aktu (działania) organu administracji, brak natomiast możliwości realizacji pośredniego celu zaskarżenia - który dla skarżącego jest jednak celem zasadniczym - w postaci uzyskania zgodnego z prawem rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej.

Model jurysdykcji merytorycznej zakłada natomiast dopuszczalność badania przez sąd nie tylko kwestii legalności zaskarżonego działania organu administracji, lecz także stanu faktycznego sprawy, czego konsekwencją może być wzruszenie zaskarżonego aktu i zastąpienie go orzeczeniem wydanym przez sąd [1].

Powyższe modele w zasadzie nie występują w czystej postaci. Charakterystyczną cechą wielu systemów prawnych jest „dualizm jurysdykcji sprawowanej przez sądy w sprawach administracyjnych” [2], można zatem mówić o modelu dualnej jurysdykcji sądownoadministracyjnej, w którym przeważają elementy modelu „pełnego orzekania” oraz modelu jurysdykcji weryfikacyjnej, w którym przeważają elementy modelu orzekania kasacyjnego. Nie sposób wskazać systemu prawnego, w którym model sądownoadministracyjnej jurysdykcji

merytorycznej lub weryfikacyjnej występowałby w czystej postaci [3].

W polskim porządku prawnym funkcjonuje (opisany wyżej) mieszany (dualny) model sądowej kontroli działalności administracji publicznej. Kontrolę tę sprawują, zgodnie z postanowieniami art. 184 Konstytucji RP, Naczelny Sąd Administracyjny i inne sądy administracyjne oraz sądy powszechne, które wykonują kontrolę administracji publicznej tylko w ściśle określonych ustawowo sprawach. Kontrola administracji publicznej wykonywana przez sądy powszechne (zarówno bezpośrednia, jak i pośrednia) wykazuje ewidentne cechy jurysdykcji merytorycznej. W ramach kontroli bezpośredniej sąd może bowiem wydawać orzeczenia reformatoryjne, zmieniając zaskarżoną decyzję i orzekając co do istoty sprawy. W ramach kontroli pośredniej natomiast sąd powszechny przejmuje sprawę do rozpoznania i orzeka o prawach lub obowiązkach, których konkretyzacji dokonał uprzednio organ administracji. Orzeczenia sądu powszechnego w ramach wykonywanej kontroli administracji publicznej mają charakter merytoryczny, rozstrzygający sprawę co do istoty.

Diametralnie odmienna reguła obowiązuje w odniesieniu do kontroli działalności administracji publicznej wykonywanej przez sądy administracyjne, które są wyspecjalizowane w sprawowaniu takiej właśnie kontroli. Sądy administracyjne – co do zasady – badają wyłącznie kwestię zgodności z prawem przedmiotu skargi (sprzeciwu), będąc wyposażone (również co do zasady) w uprawnienia do orzekania kasacyjnego. Powyższe stanowi konsekwencję regulacji art. 184 Konstytucji RP oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [4], zgodnie z którym „Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie”. Kontrola administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne jest zatem oparta na modelu jurysdykcji weryfikacyjnej. Uprawnienia orzecznicze sądów administracyjnych mają co do zasady charakter kasacyjny, jednakże od powyższej reguły ustawodawca wprowadził wyjątki.

Wobec zasadniczo kasacyjnych uprawnień orzeczniczych sąd administracyjny wydaje wyrok na podstawie akt sprawy, nie dokonując samodzielnych ustaleń w zakresie stanu faktycznego, a jedynie oceniając poprawność tychże ustaleń poczynionych przez organ administracji publicznej w postępowaniu, w którym został wydany zaskarżony akt czy też podjęta zaskarżona czynność. Wyjątek od powyższej reguły został jednak przewidziany w art. 106 § 3 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd może 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.

Choć niewątpliwie jurysdykcja weryfikacyjna sądów administracyjnych jest w Polsce ugruntowaną tradycją, sądy administracyjne dysponują również - choć w ograniczonym zakresie - kompetencjami do merytorycznego orzekania. Wyposażanie sądów administracyjnych w takie kompetencje było postulowane już w doktrynie okresu dwudziestolecia międzywojennego przez J.S. Langroda, który wskazywał, że co prawda celem i zadaniem sądownictwa administracyjnego jest kontrola administracji, jednak „należycie wykonać tę kontrolę może tylko sąd rozstrzygający spór merytorycznie i mogący zmienić, a nie tylko znieść zaskarżony akt” [5] i w związku z tym proponował przyznanie sądom administracyjnym

kompetencji do orzekania merytorycznego, z czym miała wiązać się w szczególności możliwość prowadzenia rozległego postępowania dowodowego. Dopuszczalne w jego ocenie miało być bowiem prowadzenie dowodów „z oględzin, z świadków, ze znawców, z dokumentów” [6]. Choć przedstawiony przez J.S. Langroda projekt regulacji postępowania sądownoadministracyjnego nigdy nie wszedł w życie i w związku z tym ma jedynie wartość historyczną i poznawczą, dobrze obrazuje tendencje w zakresie poszukiwań optymalnego rozwiązania w zakresie modelu jurysdykcji sprawowanej przez sądy administracyjne.

Również w obecnych czasach nie ustają poszukiwania optymalnego modelu jurysdykcji sądów administracyjnych, czego wyrazem jest w szczególności nowelizacja procedury sądownoadministracyjnej ustawą z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [7], którą dokonano rozszerzenia uprawnień do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne poprzez wprowadzenie regulacji art. 145 § 3 oraz art. 145a p.p.s.a.

Powstaje pytanie, który z wyżej zaprezentowanych modeli lepiej (pełniej) realizuje funkcję ochronną praw jednostki w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Należy podkreślić, że odstępstwa od kasacyjnego modelu orzekania przez sądy administracyjne „uzasadnia się potrzebą wzmocnienia efektywności ochrony, o którą zabiega skarżący, jak również koniecznością usprawnienia procedur kontrolnych i utrzymania kosztów ich uruchamiania na rozsądnym poziomie” [8]. W modelu kasacyjnym niewątpliwie kwestią problematyczną jest wykonywanie orzeczeń sądów administracyjnych. W doktrynie zwraca się uwagę na przypadki niewykonania orzeczeń sądów administracyjnych przez organy administracji, niestosowanie się przez nie do wskazań co do dalszego postępowania, ignorowanie oceny prawnej dokonanej przez sądy administracyjne, a nawet podejmowania polemiki ze stanowiskiem sądu [9]. Niewątpliwie zatem za ideą wprowadzania do postępowania sądownoadministracyjnego elementów modelu pełnego orzekania przemawia postulat szybkości i efektywności tego postępowania. Nie jest to jednak jedyny argument, w doktrynie wskazuje się bowiem, że zmianę modelu uprawnień sądów administracyjnych należy „widzieć w szerszej perspektywie, w kontekście przeobrażeń, jakim podlega przestrzeń prawa, oraz nowej roli sądu administracyjnego – gwaranta ochrony praw jednostki” [10]. Powyższa funkcja ochronna może być realizowana przez sądy administracyjne w różnym stopniu, a jest to uzależnione w szczególności od reguł kształtujących model ich orzekania [11]. W doktrynie podnosi się, iż „uznanie ochrony publicznego prawa podmiotowego za jeden z celów sądownictwa administracyjnego oznacza, że jej prawidłowe ukształtowanie powinno zakładać też reformatoryjne kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych” [12]. Model kasacyjny jest często dla stron niezrozumiały i nieodpowiadający ich poczuciu sprawiedliwości. Z punktu widzenia oczekiwań jednostki najważniejszy jest finalny efekt postępowania, rozumiany jako osiągnięcie celu pośredniego postępowania sądownoadministracyjnego, polegającego na zastąpieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia organu administracji nowym, prawidłowym rozstrzygnięciem. Możliwość „pełnego orzekania” przez sądy administracyjne skraca czas oczekiwania jednostki na osiągnięcie tego celu, a co za tym idzie stanowi instrument pozwalający na zwiększenie poziomu efektywności ochrony sądowej.

## BIBLIOGRAPHY:

1. Por. H. Knysiak-Molczyk, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2010, s. 88.
2. Z. Kmiecik (red.), *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 2.
3. Por. A. Skoczylas, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 10, s. 24-30.
4. Tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.; powoływanej dalej p.p.s.a.
5. J.S. Langrod, *Kontrola administracji. Studja*, Warszawa-Kraków 1929, s. 160.
6. J.S. Langrod, *Kontrola...*, s. 286.
7. Dz.U. poz. 658.
8. Kmiecik Z. *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 2, s. 10/
9. Por. R. Hauser, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 2. s. 20-21.
10. K. Wysocka, *Kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych a realizacja funkcji ochronnej praw jednostki w postępowaniu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 1, s. 148.
11. Por. C. Starck, *Kontrola administracji przez ogólne sądy administracyjne w Niemczech*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa prof. dr. hab. J. Filipka*, Kraków 2010, s. 158.
12. W. Jakimowicz, *O tzw. merytorycznych kompetencjach orzeczniczych sądów administracyjnych określonych w art. 145a § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Casus” 2017, nr 85, s. 10.

**Iryna Hnasevych**

*PhD, Senior Legal Officer at  
European Council on Refugees and Exiles*

## ASSESSING INTERNAL FLIGHT ALTERNATIVE AS A CRITERION FOR REFUGEE STATUS DETERMINATION IN THE CONTEXT OF DISPLACEMENT FROM UKRAINE

The Russian military aggression against Ukraine resulted in the displacement of over 8 million people from its territory. Some of the displaced persons applied for international protection in the European Union Member States (EU MS) or received temporary protection after the Temporary Protection Directive (TPD) was invoked. A number of Ukrainian citizens who left the territory of Ukraine in the past years had their international protection applications pending at the migration authorities in the EU MS. This article aims to discuss firstly, the issue of application of the internal flight alternative concept as a criterion of refugee status determination and, secondly, its relevance in the context of proceedings concerning asylum-seekers from Ukraine.