

BARTOSZ KUŚ

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2022 r., II OSK 1753/21. Bezpośrednie stosowanie dyrektyw unijnych na etapie postępowania sądowoadministracyjnego

Gloss to the Supreme Administrative Court Judgment of July 5, 2022, II OSK 1753/21. Direct application of EU Directives at the Stage of Administrative Court Proceedings

In its decision of March 23, 2021, the Voivodeship Administrative Court in Warsaw dismissed the appeal and declared that the decisions denying the Ukrainian citizen refugee status and subsidiary protection were correct. The contested decisions and the verdict of the Voivodeship Administrative Court were issued before the Russian aggression against Ukraine. Nevertheless, the Supreme Administrative Court took into account the circumstances of the aggression when assessing the decisions taken before the aggression. In accordance with the principle of primacy and direct application of EU law, the provisions of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of June 26, 2013 formed the basis of the decision of the Supreme Administrative Court.

BARTOSZ KUŚ, doktor nauk prawnych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
ORCID – 0000-0002-5780-0952, e-mail: bartq@kul.pl

SŁOWA KLUCZOWE: prawo Unii Europejskiej, postępowanie sędowoadministracyjne, kontrola decyzji administracyjnej, implementacja dyrektyw UE

KEYWORDS: European Union law, judicial and administrative proceedings, review of an administrative decision, implementation of EU directives

Teza I

Niezgodne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii Europejskiej są wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelkie praktyki ustawodawcze, administracyjne lub sądowe powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, do którego należy jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego, co niezbędne do odstąpienia od stosowania krajowych przepisów ustawowych mogących stać na przeszkodzie zapewnieniu pełnej skuteczności podlegających bezpośredniemu stosowaniu norm prawa Unii, takich jak art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32/UE w zw. z art. 47 Karty Praw Podstawowych.

Teza II

W polskim systemie prawnym sąd administracyjny kontroluje zaskarżoną decyzję, opierając się na stanie faktycznym ustalonym w toku postępowania administracyjnego, to jest na stanie faktycznym ustalonym na dzień wydania kontrolowanej decyzji. Brak w nim przepisów uprawniających do tego, by przy dokonywaniu oceny zaskarżonej decyzji brać pod uwagę okoliczności, które zaistniały po jej wydaniu. Oznacza to, że dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z 26 czerwca 2013 r. nie została należycie implementowana do krajowego porządku prawnego, co skutkuje koniecznością bezpośredniego stosowania tej dyrektywy.

Wstęp

Głosowany wyrok NSA dotyczy zagadnień związanych z bezpośrednim stosowaniem aktów prawa wspólnotowego w polskim postępowaniu administracyjnym i sędowoadministracyjnym oraz stanu prawnego i faktycznego,

jaki brany jest pod uwagę przy wydawaniu decyzji administracyjnej oraz jej oceny przez sąd administracyjny. Przedmiot sprawy i brak stosownych rozwiązań w prawie krajowym skutkuje koniecznością bezpośredniego stosowania przez organy i sąd administracyjny prawa wspólnotowego i prowadzenia postępowania wbrew zasadom obowiązującym w krajowym porządku prawnym.

Stan faktyczny

Wyrokiem z dnia 5 lipca 2022 r., sygnatura akt II OSK 1753/21, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2021 r.^[1] oraz zaskarżoną decyzję Rady do Spraw Uchodźców z 27 kwietnia 2020 r., utrzymującą w mocy decyzję Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z 31 grudnia 2019 r. o odmowie nadania skarżącemu – obywatelowi Ukrainy statusu uchodźcy i odmowie udzielenia ochrony uzupełniającej. Przedmiotowe decyzje administracyjne oraz zaskarżony wyrok WSA zostały wydane przed rozpoczęciem rosyjskiej inwazji na Ukrainę, która nastąpiła w trakcie postępowania przed NSA. W konsekwencji kluczowy problem sprowadza się do pytania, czy NSA powinien wziąć pod uwagę toczącą się na Ukrainie wojnę przy ocenie wyroku sądu I instancji oraz decyzji wydanych przed jej wybuchem? Problem ten można sprowadzić do bardziej ogólnego pytania, czy przy ocenie decyzji sąd administracyjny może brać pod uwagę okoliczności, które wystąpiły już po wydaniu tej decyzji? Kwestie te łączą się z zagadnieniem bezpośredniego stosowania dyrektyw unijnych.

Stanowisko WSA

W ocenie WSA organy administracji prawidłowo oceniły sytuację skarżącego biorąc pod uwagę przede wszystkim przesłanki określone w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej^[2]. Organy przyjęły, że skarżący obywatel Ukrainy nie wykazał spełnienia niezbędnych do uzyskania statusu uchodźcy

¹ Sygnatura akt IV SA/Wa 1525/20.

² T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1264, dalej u.u.c.o.

prześlanek^[3]. Cudzoziemiec oświadczył, że nie był członkiem żadnej organizacji, której działalność byłaby postrzegana za opozycyjną wobec władz kraju. Nie był nigdy aresztowany ani sądzony, nie był też osobą poszukiwaną przez władze czy ściganą z powodu konkretnych, stawianych mu zarzutów. Nie popełnił żadnych czynów, które mogłyby skutkować groźącymi mu prześladowaniami ze strony władz Ukrainy. Zeznania skarżącego nie zawierały twierdzeń, które wskazywałyby na uzasadnioną obawę przed prześladowaniem. Efektem tego była odmowa nadania statusu uchodźcy.

Rozpoznając sprawę w I instancji sąd ocenił, że organy prawidłowo przeanalizowały sytuację panującą w kraju pochodzenia cudzoziemca. Materiał dowodowy nie wskazuje, aby skarżący w razie powrotu do kraju narażony był na prześladowanie lub innego rodzaju represje lub zagrożenia. Skarżący opuścił kraj pochodzenia ze względów ekonomicznych i brak perspektyw na przyszłość. Jest on zatem migrantem, a nie uchodźcą. W konsekwencji sąd I instancji uznał za prawidłowe również rozstrzygnięcia organów o odmowie udzielenia cudzoziemcowi ochrony uzupełniającej^[4].

³ Cudzoziemcowi nadaje się status uchodźcy, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju. Prześladowanie, o którym mowa musi:

ze względu na swoją istotę lub powtarzalność stanowić poważne naruszenie praw człowieka, w szczególności praw, których uchylenie jest niedopuszczalne zgodnie z art. 15 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., poz. 284, ze zm.), lub być kumulacją różnych działań lub zaniechań, w tym stanowiących naruszenie praw człowieka, których oddziaływanie jest równie dotkliwe. Prześladowanie może polegać w szczególności na: 1) użyciu przemocy fizycznej lub psychicznej, w tym przemocy seksualnej; 2) zastosowaniu środków prawnych, administracyjnych, policyjnych lub sądowych w sposób dyskryminujący lub o charakterze dyskryminującym; 3) wszczęciu lub prowadzeniu postępowania karnego albo ukaraniu, w sposób, który ma charakter nieproporcjonalny lub dyskryminujący; 4) braku prawa odwołania się do sądu od kary o charakterze nieproporcjonalnym lub dyskryminującym – zob. art. 13 ust. 1, 3 i 4 u.u.c.o.

⁴ Zob. art. 15 u.u.c.o., zgodnie z którym cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, udziela się ochrony uzupełniającej, w przypadku gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez: 1) orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji, 2) tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie, 3) poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego – i ze względu na to ryzyko nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia.

Stanowisko skarżącego

W skardze kasacyjnej obywatel Ukrainy zaskarżył powyższy wyrok w całości, formułując zarzuty dotyczące naruszenia przepisów prawa materialnego i procesowego, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i poprzedzających go decyzji organów I i II instancji. Pismem złożonym po wniesieniu skargi kasacyjnej, wobec istotnej zmiany sytuacji faktycznej na Ukrainie, na podstawie art. 106, w związku z art. 193 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi^[5] w zw. z art. 46 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej^[6], skarżący wniósł o wzięcie pod uwagę faktów powszechnie znanych, a mianowicie faktu rosyjskiej inwazji na Ukrainie oraz występowania poważnego i zindywidualizowanego zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikającego z powszechnego stosowania przez wojsko rosyjskie przemocy wobec ludności cywilnej.

Analiza stanowiska NSA

Jedną z fundamentalnych zasad postępowania administracyjnego jest zasada praworządności (legalności), wyrażona w art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego^[7]. Stanowi ona podstawową zasadę ogólną postępowania administracyjnego w państwie prawa, będąc powtórzeniem zasady praworządności przyjętej w 7 Konstytucji RP^[8]. Działanie na podstawie prawa w postępowaniu administracyjnym to proces obejmujący ustalenie przez organ administracji publicznej zdolności prawnej do prowadzenia postępowania w danej sprawie oraz zastosowanie przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego przy rozpoznaniu

⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 259 ze zm., dalej jako p.p.s.a.

⁶ Dz.U. UE L z 2013 r., Nr 180, poz. 60, dalej dyrektywa 2013/32/UE.

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm., dalej jako k.p.a.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

i rozstrzygnięciu sprawy^[9]. Praworządność jest definiowana jako zgodność z normami (przepisami) prawa obowiązującego^[10]. Powołując się na zasadę legalizmu, formułuje się pogląd, że organy administracji publicznej obowiązane są stosować przepisy prawa obowiązujące w chwili wydania rozstrzygnięcia, jeżeli przepisy intertemporalne nie stanowią inaczej^[11].

Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne polega na kontroli działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Zakres sądowej kontroli działalności administracji publicznej statuuje domniemanie jurysdykcji sądownictwa administracyjnego każdej aktywności podmiotu wykonywanej w prawnej formie działania administracji. Sprawy należące do kompetencji organów administracji publicznej są zasadniczo kontrolowane na drodze postępowania sądowego w dwuinstancyjnym postępowaniu sądownoadministracyjnym przy uwzględnieniu kryterium legalności^[12]. Podejmowana przez sądy administracyjne tzw. sprawa sądownoadministracyjna różni się tym od sprawy administracyjnej (należącej do właściwości organów administracji), że nie polega na merytorycznym rozstrzygnięciu określonej kwestii, lecz na weryfikacji aktywności organu i zniesieniu działania lub bezczynności niezgodnej z prawem^[13]. Zasadą jest, że sąd administracyjny orzeka na podstawie stanu faktycznego oraz prawnego, istniejącego w dacie wydania zaskarżonego aktu lub podjęcia czynności z zakresu administracji, wynikającego z akt

⁹ Barbara Adamiak, „komentarz do art. 6 k.p.a.”, [w:] Barbara Adamiak, Janusz Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (Warszawa 2022, Legalis), nb. 1. Zob. również wyrok wsa w Warszawie z 16 maja 2012 r., VI SA/Wa 2371/11, (Legalis nr 498896).

¹⁰ Jerzy Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, cyt. za Sawczyn Wojciech, „komentarz do 6 k.p.a.”, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Roman Hauser, Marek Wierzbowski, Warszawa 2021 (Legalis 2021), nb. 4

¹¹ Grzegorz Rząsa, „komentarz do art. 6 k.p.a., pkt vi. Zasada legalizmu a kwestia braku przepisów przejściowych”, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska (Legalis 2021), żnb. 42.

¹² Zob. art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a., t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 259 ze zm. oraz art. 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2492 ze zm.

¹³ Janusz Drachal, Jacek Jagielski, Rafał Stankiewicz, „komentarz do art. 3 p.p.s.a.”, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. Roman Hauser, Marek Wierzbowski (Warszawa 2021, Legalis 2021), nb. 3, 7 i 8.

sprawy. Rozpoznanie przez sąd konkretnego stanu faktycznego sprawy, wynikającego z akt administracyjnych, pozwala na stwierdzenie czy organ zastosował normy prawa obowiązujące w danym stanie faktycznym oraz czy zastosował je prawidłowo. Podstawą orzekania sądu administracyjnego jest materiał zgromadzony przez organ administracji publicznej w toku całego postępowania toczącego się przed organami obydwu instancji^[14].

W przedmiotowej sprawie skarżący kasacyjnie wniósł o wzięcie przez NSA pod uwagę okoliczności, które wystąpiły po wydaniu poddanych kontroli decyzji oraz wyroku sądu I instancji. Zgodnie z przedstawionymi wyżej zasadami kwestie te nie powinny być brane pod uwagę w postępowaniu przed NSA. Tymczasem sąd ten uwzględnił skargę kasacyjną właśnie ze względu na wspomniane wyjątkowe okoliczności, tj. zmianę sytuacji na Ukrainie, która zaistniała w związku z agresją Rosji rozpoczętą 24 lutego 2022 r. i związaną z tym diametralną zmianę stanu faktycznego będącego podstawą odmowy udzielenia skarżącemu ochrony międzynarodowej.

Ochrona praw podstawowych w UE wspiera się na trzech filarach traktatowych, do których należą 1) Karta Praw Podstawowych, 2) akcesja Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r.^[15] oraz 3) prawa podstawowe jako zasady ogólne prawa unijnego^[16]. W ocenie NSA nadzwyczajna sytuacja wymaga wyjątkowego podejścia sądownictwa administracyjnego, które powinno dążyć do tego, aby w sprawie oceny legalności decyzji o odmowie udzielenia ochrony międzynarodowej zapewnione zostały standardy wynikające z art. 47 Karty Praw Podstawowych UE, art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 46 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE.

Artykuł 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zawiera jedną z najbardziej podstawowych wartości demokratycznych społeczeństw ustanawiając bezwzględny zakaz tortur i niehumanitarnego lub

¹⁴ Potwierdza to orzecznictwo NSA, zgodnie z którym art. 133 § 1 p.p.s.a., określa moment decydujący dla oceny stanu sprawy przez sąd administracyjny przy wydawaniu orzeczenia. Dokonując kontroli zgodności z prawem decyzji administracyjnej, sąd ocenia ją, biorąc pod uwagę stan faktyczny, który istnieje w chwili wydawania decyzji lub podejmowania czynności zob. Maria Jagielska, Jacek Jagielski, Rafał Stankiewicz, Marek Grzywacz, „komentarz do art. 133 p.p.s.a.”, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. red. Roman Hauser, Marek Wierzbowski, nb. 3 i 4 i wskazane tam orzecznictwo.

¹⁵ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

¹⁶ Andrzej Wróbel, „Wprowadzenie”, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. Andrzej Wróbel (Warszawa 2020, Legalis), nb. 1.

poniżającego traktowania albo karania. Nie można odstąpić od zasady, że ochrona na podstawie art. 3 Konwencji jest absolutna, niezależna od okoliczności oraz natury stawianych aresztowanemu zarzutów albo motywacji władz, nawet w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu społeczności lub jednostek^[17]. W wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącym interpretacji art. 3 Konwencji ma swoje źródło zapis o obowiązku oceny przez co najmniej jeden sąd I instancji stanu faktycznego według aktualnej sytuacji cudzoziemca. Ocena ta musi koncentrować się na przewidywanych skutkach wydalenia skarżącego do kraju przeznaczenia, w świetle ogólnie panującej tam sytuacji oraz osobistych okoliczności skarżącego^[18].

Karta Praw Podstawowych to zbiór fundamentalnych praw człowieka i obowiązków obywatelskich podpisany 7 grudnia 2000 r. w Nicei w imieniu Parlamentu Europejskiego, Rady UE oraz Komisji Europejskiej oraz powtórnie, z pewnymi poprawkami, podpisany przez przewodniczących tych organów podczas szczytu w Lizbonie 12 grudnia 2007 r. Moc wiążąca dokumentu została mu nadana przez Traktat Lizboński 13 grudnia 2007 roku, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.^[19]

Artykuł 47 Karty Praw Podstawowych wyraża zasadę skutecznej ochrony sądowej, która została uznana za ogólną zasadę prawa Unii Europejskiej. Zasada ta wyraża się obecnie w postaci trzech odrębnych praw podmiotowych: prawa do skutecznego środka prawnego (przed sądem), prawa (dostępu) do (niezawisłego i bezstronnego) sądu i prawa do pomocy prawnej, które stanowią istotny element zasady demokratycznego państwa prawnego, zapewniającego jednostce efektywną ochronę prawną przed

¹⁷ Marek Antoni Nowicki, „komentarz do art. 3 w »Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności«”, [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 444–445.

¹⁸ W uzasadnieniu głosowanego wyroku NSA powołał się na orzeczenia ETPCZ w sprawach Chahal przeciwko Zjednoczonemu Królestwu z 15 listopada 1996 r. i Maslov przeciwko Austrii z 23 czerwca 2008 r. oraz Sufi i Elmi przeciwko Zjednoczonemu Królestwu z 28 czerwca 2011 r. orzeczenia Salah Sheekh przeciwko Niderlandom, nr 1948/04 z 11 stycznia 2007 r., § 136; Vilarajah i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87;; 13 448/87 z 30 października 1991 r. § 107 i 108.

¹⁹ Zob. dokument pt. *Karta Praw Podstawowych i jej znaczenie dla polskiego systemu prawnego* – opracowanie dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/karta-praw-podstawowych-i-jej-znaczenie-dla-polskiego-systemu-prawnego>. [dostęp: 16.02.2023].

naruszeniami jej praw podmiotowych przez władze publiczne. W nowszym orzecznictwie TSUE przyjęto definitywnie, że „art. 47 karty samoistnie, a więc bez konieczności ustanowienia szczegółowych norm w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego, przyznaje jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać”^[20].

Dyrektywa 2013/32/UE^[21] realizuje ogólny cel polegający na wprowadzeniu wspólnych norm proceduralnych udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich z myślą o ustanowieniu wspólnej procedury azylowej w Unii. Stanowi ona jeden z dokumentów przyjętych w procesie tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego^[22].

Państwa członkowskie zostały zobowiązane do zapewnienia prawa do skutecznego środka zaskarżenia przed sądem w sprawach związanych z uzyskaniem ochrony międzynarodowej^[23]. Na podstawie art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32/UE państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia, aby skuteczny środek zaskarżenia gwarantował pełne rozpatrzenie *ex nunc* zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych co najmniej w postępowaniach odwoławczych przed sądem I instancji. Jak słusznie zauważa NSA, adresatem tego przepisu w przedmiotowej sprawie był sąd

²⁰ Nina Półtorak, Andrzej Wróbel, „komentarz do art. 47 Karty Praw Podstawowych UE”, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. Andrzej Wróbel, nb. 1 i 46. Zob. cytowany tam wyrok TSUE z 29 lipca 2019 r., w sprawie C-556/17, Alekszij Torubarov przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal.

²¹ Szerzej na temat samej dyrektywy 2013/32/UE i przewidzianych nią procedur udzielania ochrony międzynarodowej zob. Anna Fermus-Bobowiec, Edyta Lis, „Udzielanie ochrony międzynarodowej cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” *Studia Iuridica Lublinensia*, 4 (2016): 25–59.

²² Zręby obecnego prawnomiędzynarodowego reżimu ochrony uchodźców zostały ukształtowane w wyniku stosowania konwencji genewskiej o statusie uchodźców z 28 lipca 1951 r. Wspólny europejski system azylowy zaczął się kształtować na specjalnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Tampere w 1999 r. z założeniem harmonizacji przepisów dotyczących zarówno statusu uchodźcy, jak i procedury. Na mocy traktatu amsterdamskiego kompetencje regulacyjne państw członkowskich w odniesieniu do azylu przeszły na poziom wspólnotowy. Prawo do azylu zostało uznane za element praw podstawowych na poziomie unijnym. Prawo unijne podjęło się unifikacji różnych form ochrony, od ochrony tymczasowej po jednolity status azylu i ochronę uzupełniającą, a także regulacji dotyczących warunków recepcyjnych, powrotów osób pozostających nielegalnie na terytorium UE czy sankcji dla przewoźników i pracodawców w związku z przyjmowaniem migrantów nieregularnych – zob. szerzej Oskar Raczycycki. „Wspólny europejski system azylowy i *acquis* wobec kryzysu migracyjnego w Europie” *Rocznik Strategiczny*, (2015/2016): 414–431.

²³ Art. 46 ust. 1 dyrektywy 2013/32/UE.

I instancji rozpoznający obecnie skargi na decyzje o odmowie udzielenia ochrony międzynarodowej, czyli wsa w Warszawie.

Użyte w treści przepisu art. 46 ust. 3 dyrektywy wyrażenie *ex nunc* uwydatnia obowiązek sądu polegający na przeprowadzeniu oceny uwzględniającej w stosownym wypadku nowe okoliczności, które ujawniły się po wydaniu decyzji będącej przedmiotem skargi, zaś przymiotnik „pełne” potwierdza obowiązek rozpatrzenia przez sąd zarówno okoliczności, które organ rozstrzygający powinien był lub miał możliwość uwzględnić, jak i te, które wystąpiły po wydaniu decyzji przez ten organ^[24]. Niezgodne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa UE są wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelkie praktyki ustawodawcze, administracyjne lub sądowe powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez uniemożliwienie sądowi do odstąpienia od stosowania krajowych przepisów ustawowych mogących stać na przeszkodzie zapewnieniu pełnej skuteczności podlegających bezpośredniemu stosowaniu norm prawa Unii, takich jak art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32/UE w zw. z art. 47 Karty Praw Podstawowych.

Stanowisko NSA w niniejszej sprawie stanowi odzwierciedlenie ogólnych zasad prawa unijnego, wśród których wyróżnia się następujące rodzaje:

- określające cechy prawa UE: zasada bezpośredniej skuteczności (zakłada bezpośrednio obowiązywanie i bezpośrednio stosowanie), zasada pierwszeństwa i zasada efektywności,
- określające sposób wykonywania kompetencji przez UE: zasada kompetencji powierzonych, zasada subsydiarności, zasada proporcjonalności, zasada równowagi instytucjonalnej,
- wynikające z demokratycznego i praworządnego charakteru UE: zasada poszanowania praw podstawowych, zasada pewności prawa i ochrony zaufania, zasada przejrzystości^[25].

W przedmiotowej sprawie na plan pierwszy wysuwają się zasady pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania prawa unijnego. Zasada pierwszeństwa (inaczej zasada prymatu, supremacji, nadrzędności) oznacza pierwszeństwo stosowania prawa UE przed prawem krajowym państw

²⁴ Uzasadniając zaprezentowane stanowisko NSA powołał się w Wyrok TSUE z 25 lipca 2018 r. C-585/16.

²⁵ Edyta Całka, „Zasada pierwszeństwa w prawie Unii Europejskiej. Wybrane problemy” *Studia Iuridica Lublinensia*, 1 (2016): 47–48.

członkowskich. Stanowi regułę kolizyjną stosowaną w razie wystąpienia kolizji prawa unijnego i krajowego, pozwalającą rozstrzygnąć jaki przepis, unijny czy krajowy, należy zastosować w konkretnym stanie faktycznym. Wyklucza ona stosowanie i stanowienie przepisów krajowych sprzecznych z przepisami unijnymi oraz utrzymywanie kolizyjnych przepisów krajowych. Dotyczy zarówno przepisów prawa pierwotnego, jak i pochodnego UE^[26]. Zasada bezpośredniego stosowania odnosi się do sposobu i zakresu stosowania prawa unijnego. Jej istota polega na tym, że wiążącą podstawę prawną rozstrzygnięcia jakiejś kwestii w sprawie zawisłej przed jakimkolwiek organem państwa członkowskiego stanowi przepis prawa unijnego^[27].

Unia Europejska posiada osobowość prawną i jako taka ma własny system prawny, odmienny od międzynarodowego porządku prawnego. Prawo UE ma bezpośredni lub pośredni wpływ na prawo jej państw członkowskich i staje się częścią systemu prawnego każdego z państw członkowskich. Unijny porządek prawny zazwyczaj dzieli się na prawo pierwotne (Traktaty i ogólne zasady prawa), prawo wtórne (oparte na Traktatach) oraz przepisy uzupełniające. Dyrektywa jest jednym ze źródeł prawa wtórnego. Zobowiązuje ona państwa członkowskie, do których jest skierowana (jedno, kilka lub wszystkie), do uzyskania określonego rezultatu, pozostawiając jednak władzom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Od krajowego ustawodawcy wymaga się wydania aktu transpozycji (zwanego inaczej krajowym aktem wykonawczym), który ma dostosować prawo krajowe do celów określonych w dyrektywie^[28].

²⁶ Szerzej na temat zasady pierwszeństwa prawa UE zob. ibidem, s. 47–58.

²⁷ Innymi słowy, jest to cecha prawa unijnego oznaczająca, że wszystkie organy państw członkowskich, w ramach swojej właściwości, mają obowiązek opierać swoje działania na normach prawa unijnego, ponieważ przepisy prawa unijnego stanowią wiążącą – na zasadach określonych w prawie unijnym – podstawę prawną do działania dla organów krajowych. Opisywana zasada oznacza, że od wejścia w życie aktu prawa unijnego krajowe organy są zobowiązane do jego stosowania zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść podmiotów prawa. W bezpośrednim stosowaniu chodzi o „proces określania konsekwencji prawnych faktów uznanych za udowodnione w drodze aktu jednostkowego i konkretnego”, prowadzący do wydania wiążącego rozstrzygnięcia jakiejś kwestii materialnej lub formalnej w drodze wydania decyzji administracyjnej, wyroku sądowego lub postanowienia. Natomiast nie jest „bezpośrednim stosowaniem” stanowienie norm prawa krajowego na podstawie i w celu wykonania prawa unijnego – zob. Dawid Miąsik, *Zasady i prawa podstawowe. System Prawa Unii Europejskiej*, t. II, rozdział 2, *Zasady systemowe prawa UE* (Warszawa 2022, Legalis 2022), nb. 123–127.

²⁸ Zasadniczo obywatele nabywają praw i podlegają obowiązkom dopiero po przyjęciu aktu transpozycji. Państwa członkowskie mają pewną swobodę

W przedmiotowej sprawie nowe okoliczności powodujące zmianę sytuacji skarżącego (wojna rosyjsko-ukraińska), wystąpiły dopiero w czasie trwania postępowania kasacyjnego. Tym samym niemożliwe było uwzględnienie tych okoliczności na etapie postępowania przed Sądem I instancji. Sądowi temu nie można zatem zarzucić dokonania błędnej oceny stanu faktycznego. W konsekwencji to NSA zobowiązany jest zagwarantować skarżącemu, który obawia się wrócić do kraju pochodzenia uprawnienia wynikające z art. 46 ust. 1 i 3 dyrektywy 2013/32/UE oraz art. 47 KPP. Powodem uchylenia wyroku zaskarżonego wyroku WSA był w niniejszej sprawie fakt powszechnie znany, tj. zmiana sytuacji bezpieczeństwa ludności cywilnej w Ukrainie w związku z wojną^[29].

W polskim systemie prawnym sąd administracyjny kontroluje zaskarżoną decyzję opierając się na stanie faktycznym ustalonym w toku postępowania administracyjnego na dzień wydania decyzji administracyjnej. Brak jest jakichkolwiek przepisów materialnoprawnych czy proceduralnych przyznającym sądom administracyjnym uprawnienia do tego, by przy dokonywaniu oceny zaskarżonej decyzji brać pod uwagę okoliczności, które zaistniały po jej wydaniu. Oznacza to, że dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE nie została należycie implementowana do polskiego krajowego porządku prawnego, co skutkuje koniecznością jej bezpośredniego stosowania.

w procesie transpozycji dyrektywy do prawa krajowego, co pozwala im uwzględnić specyfikę krajową. Transpozycji należy dokonać w terminie określonym w dyrektywie. Przy transpozycji dyrektywy państwa członkowskie gwarantują skuteczność prawa UE zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, wprowadzoną na mocy art. 4 ust. 3 TUE. Dyrektywa w zasadzie nie jest bezpośrednio stosowana. TSUE orzekł jednak, iż niektóre postanowienia dyrektywy mogą wyjątkowo mieć bezpośrednie skutki w państwie członkowskim, nawet jeśli nie przyjęło ono jeszcze aktu transpozycji, o ile: a) nie nastąpiła transpozycja dyrektywy do prawa krajowego lub transpozycja została dokonana niewłaściwie, b) przepisy dyrektywy są bezwarunkowe oraz wystarczająco jasne i precyzyjne, oraz c) przepisy dyrektywy przyznają prawa osobom prywatnym. W przypadku spełnienia wszystkich tych warunków osoby prywatne mogą powoływać się na przepisy odnośnej dyrektywy przed organem władzy państwowej – zob. Mariusz Maciejewski, *Źródła i zakres prawa Unii Europejskiej*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/6/zrodla-i-zakres-prawa-unii-europejskiej>. [dostęp: 17.02.2023].

²⁹ Art. 106 § 4 p.p.s.a.

Podsumowanie

Mając na względzie przedstawiony stan faktyczny oraz poddane analizie rozstrzygnięcie NSA uprawnionym jest sformułowanie następujących wniosków:

- w wyjątkowych okolicznościach w sprawach z zakresu ochrony międzynarodowej sąd administracyjny przy ocenie prawidłowości wydania decyzji administracyjnej powinien wziąć pod uwagę okoliczności, które wystąpiły po wydaniu zaskarżonego rozstrzygnięcia;
- powyższa zasada nie została przewidziana w przepisach prawa polskiego, wynika ona natomiast z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej;
- od krajowego prawodawcy wymaga się wydania aktu wykonawczego, dostosowującego prawo krajowe do celów określonych w dyrektywie;
- wskazana dyrektywa 2013/32/UE nie została należycie implementowana do polskiego porządku prawnego wobec czego jej przepisy są bezpośrednio stosowane przez organy orzecznicze właściwe w sprawach dotyczących ochrony międzynarodowej;
- powinność taka istnieje do czasu zawisłości sprawy przed sądem administracyjnym; dotyczy to sądów obydwu instancji orzekających w sprawie, to jest właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego, jak również Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przychylając się do stanowiska zaprezentowanego przez NSA w głosowanym orzeczeniu należy wskazać, że pozwoliło ono na zapewnienie fundamentalnej ochrony jednostce w sytuacji wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności. Podkreślenia wymaga, że zapewnienie ochrony nastąpiło pomimo braku w krajowym porządku prawnym uregulowań przewidujących możliwość jej udzielenia, wobec niedokonania implementacji stosownej dyrektywy unijnej, a także wbrew zasadom obowiązującym w polskim postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Podstawą odstąpienia od krajowych rozwiązań prawnych i udzielenia ochrony międzynarodowej były bezpośrednio zastosowane przez

NSA przepisy dyrektywy 2013/32/UE, zgodnie z zasadą pierwszeństwa i bezpośredniego stosowania prawa unijnego. Sytuacja taka nie powinna stanowić reguły, lecz wyjątek ograniczający się do ekstraordynaryjnych przypadków. W przedmiotowej sprawie okolicznością taką była rosyjska agresja na Ukrainę.

Bibliografia

- Adamiak Barbara, „komentarz do art. 6 k.p.a.”, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Barbara Adamiak, Janusz Borkowski. Warszawa 2022, Legalis.
- Całka Edyta, „Zasada pierwszeństwa w prawie Unii Europejskiej. Wybrane problemy” *Studia Iuridica Lublinensia*, 1 (2016): 47–58.
- Drachal Janusz, Jacek Jagielski, Rafał Stankiewicz, „Komentarz do art. 3 p.p.s.a.”, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. red. Roman Hauser, Marek Wierzbowski. Warszawa 2021, Legalis.
- Fermus-Bobowiec Anna, Edyta Lis, „Udzielanie ochrony międzynarodowej cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” *Studia Iuridica Lublinensia*, 4 (2016): 25–59.
- Jagielska Maria, Jacek Jagielski, Rafał Stankiewicz, Marek Grzywacz, „Komentarz do art. 133 p.p.s.a.”, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. red. Roman Hauser, Marek Wierzbowski. Warszawa 2021, Legalis.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. Andrzej Wróbel. Warszawa 2020 Legalis.
- Maciejewski Mariusz, *Źródła i zakres prawa Unii Europejskiej*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/6/zrodla-i-zakres-prawa-unii-europejskiej>.
- Miąsik Dawid, *Zasady i prawa podstawowe. System Prawa Unii Europejskiej*, t. 11, rozdz. 2, *Zasady systemowe prawa UE*. Warszawa 2022, Legalis.
- Nowicki Marek Antoni, „komentarz do art. 3 w »Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności«”, [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. 8. 444–519. Warszawa 2021, Lex/el.
- Raczycki Oskar, „Wspólny europejski system azylowy i *acquis* wobec kryzysu migracyjnego w Europie” *Rocznik Strategiczny*, (2015/2016): 414–431.
- Rząsa Grzegorz, „komentarz do art. 6 k.p.a., pkt VI. Zasada legalizmu a kwestia braku przepisów przejściowych”, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Marek Wierzbowski, Aleksandra Wiktorowska. Legalis 2021.

Sawczyn Wojciech, „komentarz do 6 k.p.a.”, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, red. Roman Hauser, Marek Wierzbowski. Warszawa 2021, Legalis.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license. For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

