

*Aiyem Shajachmetova** <https://orcid.org/0000-0001-8223-2822>

REFORMA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W KAZACHSTANIE¹

Streszczenie. Opracowanie dotyczy reformy sądownictwa administracyjnego w Kazachstanie, polegającej na organizacyjnym wyodrębnieniu sądów administracyjnych i ukształtowaniu ich jako systemu sądów o trójstopniowej strukturze. Zmianie tej towarzyszyła kodyfikacja postępowania sądownoadministracyjnego, która – odmiennie od metody regulacji prawnej w europejskich porządkach prawnych – polegała na uregulowaniu postępowania sądownoadministracyjnego łącznie z postępowaniem administracyjnym w jednym akcie prawnym: Kodeksie postępowania administracyjnego z 29 czerwca 2020 r. (obowiązującym od 1 lipca 2021 r.). Do cech charakterystycznych kazachskiego postępowania sądownoadministracyjnego należy dążenie sądu do jak najszybszego merytorycznego załatwienia sprawy. W tym celu ustanowiono zasadę aktywnej roli sądu z szerokimi jego obowiązkami w zakresie postępowania dowodowego i kontroli sądowej wykonania wyroku przez organ administracji. W obrębie procedury sądownoadministracyjnej widoczne są inspiracje niemiecką ustawą o sądownictwie administracyjnym. Dotyczy to, w szczególności, typów skarg oraz metod polubownego zakończenia sporu sądowego. Z uwagi na rozwijające się dopiero w Kazachstanie zasady sądowej kontroli administracji sąd został wyposażony w daleko idące środki przymusu procesowego. Przedstawiona analiza prowadzi do wniosku, że kazachski kodeks odpowiada utrwalonym w Europie standardom proceduralnym i z pewnością przyczyni się on do ugruntowania zasad praworządności w rozwijającym się dopiero od niedawna w tym kierunku kazachskim systemie prawnym.

Słowa kluczowe: ochrona prawna w sprawach administracyjnych, reforma sądownictwa administracyjnego w Kazachstanie, organizacyjne wyodrębnienie sądownictwa administracyjnego, trójstopniowa struktura sądownictwa administracyjnego, europeizacja sądownictwa administracyjnego.

* Sędzia sądu rejonowego okręgu Yesilsky, Nur-Sultan, Kazachstan, shag.13@inbox.ru

¹ Artykuł jest tłumaczeniem poszerzonej wersji referatu wygłoszonego w języku niemieckim na Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Reformy sądownictwa administracyjnego w państwach młodej demokracji”, zorganizowanej przez Katedrę Postępowania Administracyjnego i Sądowej Kontroli Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego w dniach 10–11 czerwca 2021 r. (tłumaczenie tekstu: dr hab. Agnieszka Krawczyk, prof. UŁ). W języku konferencyjnym niemieckim tekst zostanie opublikowany w monografii zbiorowej *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie* (Krawczyk 2022).

THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY'S REFORM IN KAZAKHSTAN

Abstract. The study concerns the reform of administrative judiciary in Kazakhstan, consisting in the organizational separation of administrative courts and shaping them as a system of courts with a three-tier structure. This change was accompanied by the codification of administrative court proceedings, which – unlike the method of legal regulation in European legal orders – consisted in regulating administrative court proceedings together with administrative proceedings in one legal act: the Code of Administrative Procedure of June 29, 2020 (effective from July 1, 2021). The characteristic features of Kazakh administrative court proceedings are the court's efforts to resolve the matter as quickly as possible. To this end, the principle of an active role of the court was established with its broad obligations as regards the taking of evidence and judicial review of the execution of a judgment by an administrative authority. Within the court-administrative procedure, there are visible inspirations from the German act on administrative judiciary. This applies in particular to types of complaints and methods of amicable settlement of a court dispute. Due to the fact that the rules of judicial control of the administration were only developing in Kazakhstan, the court was equipped with far-reaching coercive measures. The presented analysis leads to the conclusion that the Kazakh code corresponds to the procedural standards established in Europe and it will certainly contribute to the consolidation of the rule of law in the Kazakh legal system which has only recently developed in this direction.

Keywords: legal protection in administrative matters, reform of administrative judiciary in Kazakhstan, organizational separation of administrative judiciary, three-tier structure of administrative judiciary, Europeanization of administrative judiciary.

1. KODYFIKACJA POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 Konstytucji Republiki Kazachstanu z dnia 30 sierpnia 1995 r.,² Kazachstan jest demokratycznym, świeckim, praworządnym i społecznym państwem, którego najwyższymi wartościami są człowiek, jego życie, prawa i wolności. Przepis ten legł u podstaw licznych reform zmierzających do unowocześnienia kazachskiego ustawodawstwa procesowego, w tym kodyfikacji postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego. Idea ta została wyrażona w „Koncepcji polityki prawnej Republiki Kazachstanu na lata 2010–2020”, przyjętej dekretem Prezydenta Republiki z dnia 24 sierpnia 2009 r.³ i powtórzona w wygłoszonym w dniu 2 września 2019 r. orędziu prezydenta Kasyma-Żomarta Tokajewa, który postawił sobie za cel włączenie w ramy kazachskiego systemu prawnego, obok postępowania administracyjnego, również praworządnego sądownictwa administracyjnego.⁴ W toku prac nad reformą opracowano projekt Kodeksu postępowania administracyjnego, który został

² http://www.akorda.kz/kz/official_documents/constitution [dostęp: 10.06.2021].

³ <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U090000858> [dostęp: 10.06.2021].

⁴ http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana [dostęp: 10.06.2021].

pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Wenecką (Opinion No. 931/2018)⁵. Kodeks postępowania administracyjnego Republiki Kazachstanu (*Қазақстан Республикасының әкімшілік рәсімдік-процестік кодексі*, dalej: KPA)⁶, po jego uchwaleniu w dniu 29 czerwca 2020 r., wszedł w życie 1 lipca 2021 r. Zastąpił on obowiązującą dotychczas ustawę z dnia 27 listopada 2000 r. o postępowaniu administracyjnym⁷ i stworzył podstawy działania utworzonych po raz pierwszy w Kazachstanie odrębnych od sądownictwa powszechnego sądów administracyjnych. W celu wzmocnienia ochrony praw obywateli powstało 21 nowych sądów administracyjnych, 17 z nich w okręgach administracyjnych i dodatkowe 4 w miastach: Kaskelen, Semey, Zhezkazgan, Ekibastus.

Przedmiot regulacji kazachskiego KPA nie jest typowy dla europejskich porządków prawnych. Kazachski ustawodawca, w odróżnieniu od metod regulacji procedur administracyjnych w państwach europejskich, przyjął założenie o potrzebie uregulowania postępowania administracyjnego i postępowania przed sądami administracyjnymi w jednym akcie prawnym. Stąd też w kazachskim KPA uregulowano zarówno postępowanie administracyjne, jak i postępowanie sądownoadministracyjne.

Odzwierciedleniem przyjętej metody regulacji jest ujęcie definicji legalnych we wspólnym słowniczku ustawowym (art. 4). Zdefiniowano w nim pojęcia typowe dla postępowania administracyjnego (takie jak: „wnioskodawca”, „organ administracji”, „akt administracyjny”, „odwołanie”), jak i sądownoadministracyjnego („skarżący”, „skarga”, „sędzia przewodniczący”).

Jednolite są też zasady ogólne postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Należą do nich zasady zaliczane do europejskich standardów postępowania administracyjnego, a ich naruszenie – zgodnie z art. 6 ust. 4 Kodeksu – może prowadzić, w zależności od wagi naruszenia, do uznania aktów administracyjnych, czynności (bezczynności) za niezgodne z prawem, a także do uznania za nieważne aktów podjętych w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Zgodnie z zasadą praworządności (art. 7 KPA), zarówno organ administracji, jak i sąd administracyjny, mają obowiązek przestrzegania Konstytucji i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. Sąd w razie stwierdzenia, że ustawa lub inny akt prawny normatywny narusza konstytucyjne prawa i wolności, ma obowiązek zawiesić postępowanie sądowe i zwrócić się do Rady Konstytucyjnej o uznanie tego aktu za niekonstytucyjny. Postępowanie sądowe zostaje podjęte dopiero po otrzymaniu orzeczenia Rady w tej sprawie.

Zasada sprawiedliwości (art. 8) zakłada, że w toku rozpatrywania sprawy administracyjnej zarówno organ administracji, jak i sąd administracyjny są obowiązane, zachowując obiektywizm i bezstronność, zapewnić każdemu z uczestników

⁵ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)020-e) [dostęp: 10.06.2021].

⁶ <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K2000000350> [dostęp: 10.06.2021].

⁷ <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z000000107> [dostęp: 10.06.2021].

postępowania równe szanse i warunki wykonywania ich prawa do wszechstronnego i pełnego zbadania okoliczności sprawy.

Prawo do postępowania administracyjnego i dostępu do sądu gwarantuje zasada ochrony praw, wolności i uzasadnionych interesów (art. 9). Wynika z niej, że każdy ma prawo do drogi administracyjnej i sądowej, a zrzeczenie się prawa do odwołania się do organu administracyjnego, urzędnika lub sądu jest nieważne. Prawo to obejmuje także prawo organów państwowych w ramach ich kompetencji, osób fizycznych i prawnych zwrócenia się do sądu ze skargą w celu ochrony naruszonych lub spornych uzasadnionych interesów innych osób lub nieokreślonego kręgu osób, a także prawo prokuratora do złożenia skargi w czyjejś sprawie. Elementem tej zasady jest także obowiązek wyczerpania środków zaskarżenia na drodze administracyjnej, jeżeli środki te przysługiwały skarżącemu.

Zasada proporcjonalności (art. 10) odnosi się tylko do organów administracji, które mają obowiązek zapewnienia równowagi między interesami uczestnika postępowania administracyjnego i społeczeństwa. Wyłącznie do sądu adresowana jest z kolei zasada aktywnej roli sądu w postępowaniu sądownoadministracyjnym (art. 16). Przewiduje ona obowiązek sądu badania wszystkich istotnych okoliczności faktycznych sprawy, w tym gromadzenia dowodów z urzędu lub na wniosek uczestników postępowania. Sąd powinien przy tym rozstrzygnąć spór w rozsądnym terminie (art. 17). Przy ustalaniu granic rozsądnego terminu bierze się pod uwagę takie okoliczności, jak: prawna i faktyczna złożoność sprawy, zachowanie uczestników procesu, przejawiające się w korzystaniu z uprawnień procesowych i wypełnianiu obowiązków proceduralnych, skuteczność działań sądu w celu szybkiego rozpatrzenia sprawy. Na wypadek niewykonania poleceń sądu ma on w związku z tym możliwość stosowania środków przymusu procesowego (art. 18).

W ramach ogólnych postanowień kodeksowych uregulowano też zakres podmiotowy postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Do podmiotów postępowania administracyjnego należą, obok organu administracji, strona (wnioskodawca) i osoba zainteresowana (art. 21). Stroną jest osoba, która skierowała podanie do organu administracji lub wobec której został podjęty akt administracyjny albo czynność (bezczynność), natomiast zainteresowanym – osoba, na której prawa, wolności lub uzasadnione interesy wpływa lub może wpłynąć akt administracyjny albo czynność lub bezczynność (art. 23). Podmiotami postępowania sądownoadministracyjnego są natomiast: skarżący, pozwany organ, osoba zainteresowana oraz prokurator (art. 26).

Zarówno skarżący, jak i pozwany organ mają określone w ustawie uprawnienia procesowe, w tym prawo do czynnego udziału w rozprawie i postępowaniu dowodowym. Do ich obowiązków procesowych należy przede wszystkim podanie w sposób pełny i zgodny z prawdą informacji o sprawie, w tym dowodów na poparcie ich twierdzeń (art. 28–29). Uchybienie obowiązkom procesowym i poleceniom sądu w tym zakresie pociąga za sobą możliwość uruchomienia środków dyscyplinujących, z nałożeniem kary pieniężnej włącznie (art. 127).

Osoba zainteresowana może, do chwili wydania wyroku w I instancji, przystąpić do sprawy po stronie skarżącego lub pozwanego organu, jeżeli może to mieć wpływ na ich prawa, obowiązki i uzasadnione interesy. Zainteresowane strony mogą uczestniczyć w sprawie administracyjnej z inicjatywy sądu lub na wniosek uczestników postępowania sądowego (art. 30).

Silną pozycję procesową wśród uczestników postępowania sądowoadministracyjnego ma prokurator. W Kazachstanie, inaczej niż państwach europejskich, sprawuje on nadzór nad zgodnością z prawem czynności sądowych i może w związku z tym przystąpić do sprawy w celu wydania opinii o sprawie albo wnieść do sądu skargę o przywrócenie naruszonych praw i ochronę interesów: 1) osób, które ze względu na okoliczności fizyczne, psychiczne i inne nie mogą samodzielnie wykonywać swego prawa do obrony, a także 2) jednostki, społeczeństwa i państwa, jeżeli jest to konieczne dla zapobieżenia nieodwracalnym skutkom dla życia, zdrowia ludzi lub bezpieczeństwa Republiki Kazachstanu. W tym drugim przypadku prokurator może wystąpić do sądu niezależnie od stanowiska strony, w tym pierwszym zaś musi uzyskać zgodę strony na dochodzenie przez niego roszczeń. Prokurator, który wniósł skargę, wykonuje wszystkie uprawnienia i obowiązki procesowe powoda, z wyjątkiem prawa do zawarcia ugody, przystąpienia do mediacji lub rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu partycypacyjnym. Odmowa prokuratora wniesienia skargi w obronie interesów innej osoby nie pozbawia tej osoby prawa do żądania rozpoznania sprawy przez sąd po uiszczeniu opłaty sądowej (art. 31).

2. POSTĘPOWANIE PRZED SĄDEM PIERWSZEJ INSTANCJI

Istotną częścią Kodeksu (sekcja 4) są przepisy regulujące postępowanie przed sądami administracyjnymi. Obecnie spory administracyjne między osobami fizycznymi a organami państwowymi rozpatrywane są przez sądy powszechne zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego, natomiast spory między osobami prawnymi i organami państwowymi – przez specjalne sądy administracyjne. Jednocześnie sądy te rozpatrują sprawy o wykroczenia administracyjne. Stan ten uległ zmianie z chwilą wejścia w życie KPA. Odtąd wszelkie spory ze stosunków publicznoprawnych należą do wyspecjalizowanych sądów rejonowych i administracyjnych. Zgodnie z regulacją kodeksową, jeżeli na terenie podziału terytorialnego kraju nie zostanie utworzony wyspecjalizowany rejon z odpowiadającym mu sądem administracyjnym, sprawy administracyjne przekazane do jego właściwości będzie rozpoznawał sąd rejonowy (miejski) w sposób określony w kodeksie (art. 102). W II instancji natomiast będą właściwe sądy okręgowe i im równoważne (art. 104).

Do podstawowych zasad postępowania sądowoadministracyjnego należy zasada jawności i bezpośredniości. Rozprawa odbywa się ustnie, a sąd musi zetknąć

się z dowodami bezpośrednio. Postępowanie dowodowe prowadzi on z urzędu, a jeśli dowody przedstawione przez strony uzna za niewystarczające ma obowiązek uzupełnić je z własnej inicjatywy. Uczestnicy mają jednak obowiązek współpracy z sądem przy ustalaniu stanu faktycznego (art. 130). Sąd wysłuchuje wyjaśnień stron i innych uczestników postępowania, przesłuchuje świadków i biegłych, bada dowody rzeczowe, zapoznaje się z dowodami pisemnymi i dokumentami, wysłuchuje nagrań dźwiękowych i ogląda nagrania wideo, filmy, zdjęcia, a także podejmuje inne działania w celu zbadania dowodów. Jedynie wyjątkowo, gdy niemożliwe jest bezpośrednio odebranie ustnych wyjaśnień od uczestników postępowania, sąd ma prawo odczytać ich zeznania uzyskane w toku postępowania administracyjnego. Sąd ma także prawo zasięgać opinii biegłych i specjalistów. Na podstawie tak zebranych dowodów wydaje on rozstrzygnięcie kończące postępowanie w sprawie – może ono być oparte wyłącznie na dowodach, które zostały bezpośrednio przeprowadzone na rozprawie, z wyjątkiem dokumentów zawierających tajemnicę państwową lub inną tajemnicę ustawowo chronioną (art. 110). Zasadą jest też niezmiennosc składu sędziowskiego; w razie niemożności prowadzenia postępowania przez wyznaczonego sędziego zastępuje go inny sędzia, ale postępowanie w sprawie musi być przeprowadzone od początku (art. 111).

Do zasad postępowania sądowego należy też zasada sprawności tego postępowania. Postępowanie przed sądem powinno zakończyć się w rozsądnym terminie, nie dłuższym niż 3 miesiące od wniesienia skargi i tylko wyjątkowo, w skomplikowanych sprawach, może być przedłużone przez sąd na okres nieprzekraczający 3 miesięcy (art. 146). W tym samym terminie powinna być rozpatrzona sprawa na posiedzeniu niejawnym, jeżeli na rozpoznanie sprawy w ten sposób zgodzą się strony (art. 148).

Postępowanie sądowe jest uruchamiane na podstawie skargi. Ustawa wyróżnia cztery rodzaje skarg, a wśród nich: 1) skargę o uchylenie obciążającego aktu administracyjnego, którą wnosi się w przypadku naruszenia praw, wolności i prawnie uzasadnionych interesów skarżącego; 2) skargę o podjęcie korzystnego dla skarżącego aktu administracyjnego bądź niepodejmowanie czynności na podstawie obciążającego aktu administracyjnego; 3) skargę o zobowiązanie do podjęcia określonej czynności albo zaniechanie czynności nieprowadzącej do wydania aktu administracyjnego; 4) skargę o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa (art. 131–135).

Skargę wnosi się do sądu w terminie miesiąca od dnia doręczenia orzeczenia wydanego w administracyjnym postępowaniu odwoławczym, a jeżeli prawo nie przewiduje tego postępowania albo nie ma organu wyższego stopnia – w terminie miesiąca od dnia doręczenia aktu administracyjnego. Skargę o podjęcie czynności wnosi się w ciągu miesiąca od dnia, w którym skarżący dowiedział się o czynności lub od upływu terminu na jej podjęcie, natomiast skargę o uznanie stosunku prawnego lub prawa – w ciągu pięciu lat od chwili nawiązania stosunku prawnego. Osobie, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, której prawa,

wolności i interesy prawne narusza akt administracyjny, przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu w terminie miesiąca od dnia, w którym dowiedziała się lub mogła się dowiedzieć o podjęciu aktu administracyjnego, ale nie później niż rok od dnia jego podjęcia. Z kolei osoba, która złożyła odwołanie w postępowaniu administracyjnym, którego nie rozpatrzono, może złożyć skargę do sądu w terminie miesiąca od upływu terminu do rozpatrzenia odwołania (art. 136).

Uczestnicy postępowania mają – co do zasady – obowiązek udziału w rozprawie. Obligatoryjny jest udział pozwanego organu, w razie jego niestawiennictwa sąd odracza rozprawę i może nałożyć na organ karę pieniężną. Jedyne gdy nie stoi to w sprzeczności z pełnym, obiektywnym i wszechstronnym rozpatrzeniem sprawy, sąd może dopuścić przeprowadzenie rozprawy pod nieobecność pozwanego organu. Skarżący ma prawo uczestnictwa w rozprawie, z tym że jego niestawiennictwo z powodów niezastługujących na uwzględnienie nie stanowi przeszkody w rozpoznaniu sprawy (art. 112). Sąd może jednak nakazać każdej osobie, której udział uzna za niezbędny, osobiste stawiennictwo w sądzie. Uczestnikom postępowania z kolei przysługuje prawo zwrócenia się do sądu o rozpatrzenie sprawy pod ich nieobecność i doręczenie im kopii wyroku (art. 114).

W celu sprawnego przeprowadzenia postępowania, sąd wyposażono w środki przymusu procesowego, które mogą być stosowane zamiennie i wielokrotnie. Należą do nich: upomnienie, które stanowi ustne ostrzeżenie wobec osoby naruszającej porządek na sali rozpraw, usunięcie z sali rozpraw, stanowiące konsekwencję braku reakcji na upomnienie, oraz nałożenie kary pieniężnej (art. 123). Ten ostatni środek sąd może zastosować wobec osoby, która nadużywa uprawnień procesowych lub nie wykonuje obowiązków procesowych, w tym dotyczących przedstawienia dowodów, terminowego wykonania zarządzeń sądu bez uzasadnionej przyczyny, jeżeli doprowadziło to do opóźnienia w rozpatrzeniu sprawy. Kara ta może być nałożona za obrazę sądu, a także za niezastosowanie się do orzeczenia sądu o zatwierdzeniu ugody (art. 127).

3. ROZSTRZYGNIECIA SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Podobnie jak w polskim systemie prawnym, sąd administracyjny orzeka w granicach skargi, nie będąc związany jej podstawą ani oświadczeniami i wnioskami skarżącego. Sąd służy skarżącemu pomocą w formułowaniu żądania skargi lub jej zmianie, udzielając mu wyjaśnień na temat konsekwencji prawnych tego żądania lub jego zmiany (art. 116). Sąd rozstrzyga sprawę wyrokiem, a w kwestiach procesowych wydaje postanowienia. Orzeczenie wydane po przeprowadzeniu rozprawy sporządza się w odrębnym dokumencie i ogłasza się niezwłocznie po zamknięciu rozprawy (art. 117).

Rodzaj wyroku, jaki zapada w sprawie, determinuje żądanie skargi. Sąd oddala skargę w każdym przypadku, gdy uzna zaskarżony akt lub czynność

za zgodne z prawem (art. 155). W razie uwzględnienia skargi o uchylenie – sąd uchyla zaskarżony akt, a jeżeli akt ten jest wykonywany lub został już wykonany, zobowiązuje organ do zaniechania wykonania i (lub) przywrócenia stanu poprzedniego (art. 156). Uwzględnienie skargi o wydanie aktu uprawniającego, jeżeli brak podjęcia aktu administracyjnego wynikający z odmowy wydania lub bezczynności organu był sprzeczny z prawem lub spowodował naruszenie praw, wolności i uzasadnionych interesów skarżącego, pociąga za sobą orzeczenie o obowiązku podjęcia aktu przez organ administracji. Sąd może także – jeżeli takie było żądanie skargi – orzec o obowiązku niepodejmowania czynności na podstawie obciążającego aktu administracyjnego. W wyroku sąd może określić treść i termin wydania aktu administracyjnego, a także wskazać na inne okoliczności istotne dla sprawy, z wyjątkiem rozstrzygnięcia kwestii celowości. Takie orzeczenie sądu zastępuje akt administracyjny do czasu jego wydania (art. 157). W razie uwzględnienia skargi o podjęcie czynności administracyjnej sąd zobowiązuje organ do dokonania określonej czynności i wyznacza termin jej wykonania, a jeżeli skarga dotyczyła zaniechania czynności – sąd zakaże organowi dokonania określonej czynności w przyszłości (art. 158). Uwzględniając skargę o ustalenie, sąd stwierdza istnienie lub nieistnienie stosunku prawnego (prawa) lub jego treści, może też uznać za niezgodny z prawem obciążający akt administracyjny, który utracił już moc wiążącą, który został cofnięty lub uchylony, jeżeli uzna to za niezbędne do przywrócenia naruszonych praw skarżącego (art. 159).

Postępowanie przed sądem administracyjnym może się też zakończyć, podobnie jak w większości europejskich systemów prawnych, w drodze porozumienia stron. Czyniąc sobie wzajemne ustępstwa, mogą one zakończyć spór sądowy w drodze porozumienia o skierowaniu sprawy do mediacji lub przez ugodę – na wszystkich etapach postępowania sądowego, w tym odwoławczego i kasacyjnego. Formy pojednawcze są jednak dopuszczalne tylko wtedy, gdy pozwany organ działa w ramach uznania administracyjnego. Sąd powinien wykazać w tym zakresie aktywność, zachęcając strony do polubownego zakończenia sporu. Ten sposób jego zażegnania podlega kontroli sądu, podobnie jak wykonanie zawartych skutecznie porozumień. Skuteczność tych form zakończenia sporu zależy od ich zatwierdzenia przez sąd, który odmówi takiego zatwierdzenia, jeżeli warunki porozumień są sprzeczne z prawem lub naruszają prawa, wolności i uzasadnione interesy innych osób. Natomiast w razie niewykonania zawartych skutecznie umów pojednawczych sąd, na wniosek osoby będącej stroną umowy, wydaje tytuł wykonawczy w celu wdrożenia środków przymusu (art. 120). Obok porozumienia o charakterze pozasądowym przewidziano także mediację wewnątrzsądową. W sądzie pierwszej instancji prowadzi ją sędzia, który nie jest uprawniony do orzekania w tej sprawie i tylko na wniosek stron mediację może prowadzić sędzia wyznaczony do rozpoznania sprawy. Jest to więc konstrukcja zbliżona do niemieckiej koncepcji *Güterichterverfahren*. Z kolei w sądzie drugiej instancji, który orzeka kolegialnie, prowadzenie mediacji powierza się jednemu z członków

składu orzekającego. W sądzie kasacyjnym natomiast jednocześnie z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu w drodze umowy o mediację strony obowiązane są przedłożyć tę umowę (art. 121).

4. ŚRODKI ZASKARŻENIA

Orzeczenia sądu administracyjnego mogą być zaskarżane w drodze odwołania oraz skargi kasacyjnej. Odwołania od orzeczeń sądów administracyjnych pierwszej instancji rozpoznają sądy okręgowe i im równorzędne. Postępowanie odwoławcze przed tymi sądami regulują przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, z uwzględnieniem zmian wynikających z KPA. Odwołanie wnosi się w terminie 2 miesięcy od wydania wyroku, podlega ono rozpatrzeniu przez sąd odwoławczy w rozsądnym terminie, nie dłuższym niż 3 miesiące. Od orzeczeń sądu odwoławczego przysługuje skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego Republiki Kazachstanu (art. 168). Skargę kasacyjną wnosi się w terminie miesiąca od doręczenia orzeczenia sądu odwoławczego, podlega ona rozpoznaniu w rozsądnym terminie, nie dłuższym niż 6 miesięcy (art. 169).

Jeżeli natomiast orzeczenie sądu pierwszej instancji nie zostanie zaskarżone, staje się prawomocne i podlega wykonaniu pod kontrolą sądu na zasadach określonych w Kodeksie. Orzeczenie takie – w ciągu 3 dni od jego uprawomocnienia się – sąd kieruje do wykonania przez pozwanego organ, który obowiązany jest wykonać orzeczenie w ciągu miesiąca i powiadomić o tym sąd. Jeżeli orzeczenie sądu nie zostanie wykonane w tym terminie, sąd pierwszej instancji wymierza organowi karę pieniężną, o której mowa w art. 127 KPA. Niewykonanie orzeczenia o nałożeniu tej kary pociąga za sobą ponowną karę pieniężną – bez prawa odwołania (art. 171). W celu wykonania tej kary sąd, na wniosek skarżącego, wydaje tytuł egzekucyjny w trybie określonym w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (art. 172). Sąd może także orzec także o natychmiastowym wykonaniu jego orzeczenia, jeżeli wykonanie w terminie późniejszym mogłoby spowodować poważną szkodę dla praw uczestnika postępowania administracyjnego albo byłoby niemożliwe lub znacznie utrudnione. Orzeczenie o natychmiastowym wykonaniu traci moc w razie uchylecia lub zmiany wyroku sądu pierwszej instancji przez sąd instancji wyższej (art. 173).

Analiza przepisów KPA uzasadnia pozytywną jego ocenę. Na aprobatę zasługuje, w szczególności, wprowadzenie definicji pojęć w nim użytych, w tym pojęcia organu administracji, przez co moc obowiązująca Kodeksu obejmuje odtąd wszelkie organy państwowe i lokalne, państwowe osoby prawne, a także inne podmioty, które zgodnie z prawem Republiki Kazachstanu są uprawnione do wydawania aktów administracyjnych i wykonywania czynności administracyjnych (bezczynności). Na uwagę zasługuje też wprowadzenie zasad ogólnych zorientowanych na ochronę jednostki przed samowolą administracji, takich jak

zasada rozstrzygania wątpliwości prawnych na korzyść strony czy zasada proporcjonalności. Istotne jest ustanowienie elastycznych gwarancji proceduralnych dla obywatela na etapie postępowania administracyjnego, w tym zapewnienie mu prawa do czynnego udziału w postępowaniu. Z uznaniem trzeba się odnieść do uregulowania poszczególnych etapów postępowania administracyjnego i zasad wzruszania decyzji po jego zakończeniu. Nadto pozytywnie trzeba ocenić przewidziany w kodeksie obowiązek wyczerpania drogi odwoławczej w postępowaniu administracyjnym przed wniesieniem skargi do sądu i zapewnienie możliwości dokonania autoweryfikacji decyzji przez organ, którego decyzję zaskarżono. Wszystko to umożliwi bardziej efektywne wykonywanie zadań przez organ administracji, przyczyniając się jednocześnie do zmniejszenia obciążenia zadaniami orzecznictwem sądu administracyjnego. Niezwykle istotne jest także wprowadzenie jednolitych zasad sądowej kontroli aktów administracyjnych wraz z wyeksponowaną w jej ramach aktywną rolą sędziego w gromadzeniu dowodów, a także unormowanie kontroli sądowej nad wykonywaniem orzeczeń sądowych oraz możliwości stosowania przez sądy kar pieniężnych wobec organu jako jednego ze środków przymusu procesowego. Pewne wątpliwości mogą budzić zbyt krótkie, moim zdaniem, terminy załatwiania spraw przez sąd administracyjny. Warto byłoby także rozważyć uzupełnienie przepisów Kodeksu o skargę na akt normatywny, bardziej rygorystyczne zasady kontroli aktów uznaniowych, a także – wzorem § 93a niemieckiej VwGO (*Verwaltungsgerichtsordnung*) – procedurę pilotażową w postępowaniu przed sądem administracyjnym (*Musterverfahren*). Niemniej, mimo tych niedociągnięć, Kodeks z pewnością zasługuje na miano aktu odpowiadającego utrwalonym w Europie standardom proceduralnym i z pewnością przyczyni się do wzrostu zaufania między podmiotami prawa publicznego.

BIBLIOGRAFIA

European Commission for Democracy through Law. 2018. Opinion on the Administrative Procedure and Justice Code. No. 931, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf_file=CDL-AD\(2018\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf_file=CDL-AD(2018)020-e) [dostęp: 10.06.2021].

Krawczyk, Agnieszka. Red. 2022. *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie*. Warszawa: C.H.Beck.

Akty prawne

Konstytucja Republiki Kazachstanu z dnia 30 sierpnia 1995 r. http://www.akorda.kz/kz/official_documents/constitution [dostęp: 10.06.2021].

Dekret Prezydenta Republiki Kazachstanu z dnia 24 sierpnia 2009 r., <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U090000858> [dostęp: 10.06.2021].

Kodeks postępowania administracyjnego Republiki Kazachstanu z dnia 29 czerwca 2020 r., <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K2000000350> [dostęp: 10.06.2021].

Ustawa z dnia 27 listopada 2000 r. o postępowaniu administracyjnym, <http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z000000107> [dostęp: 10.06.2021].