

Peter Chvosta*

 <https://orcid.org/0000-0003-1902-4128>

„REFORMA STULECIA” SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W AUSTRII – „NOWA ERA” TAKŻE DLA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W PAŃSTWACH MŁODEJ DEMOKRACJI W EUROPIE?¹

Streszczenie. Celem opracowania jest przedstawienie założeń i skutków reformy sądownictwa administracyjnego w Austrii z 2012 r. (*Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*). Reformę tę określa się w Austrii mianem „reformy stulecia”, ponieważ była ona wynikiem największej i najdalej idącej zmiany w austriackiej konstytucji od czasu jej wejścia w życie w 1920 r. Reforma ta była długo dyskutowana, jednak ze względu na niechęć polityków austriackich do reform w tej dziedzinie, nie była ona już w istocie ani spodziewana, ani oczekiwana. Pojęcie „reformy stulecia” odzwierciedla również zdumienie szczęśliwym *window of opportunity* w austriackiej polityce, które pozwoliło na wdrożenie tej długo oczekiwanej reformy. Sformułowanie to nie powinno jednak przesłaniać faktu, że reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii nie była w kontekście międzynarodowym szczególnie innowacją: polegała ona raczej na w znacznej mierze spóźnionym dostosowaniu go do standardów międzynarodowych, aktualnych w innych państwach europejskich wiele lat wcześniej. Niemniej jednak reorganizacja systemu ochrony prawnej obejmuje również zmiany, które faktycznie stanowią w Austrii „nowy grunt”. W kolejnych częściach opracowania, po dokonaniu przeglądu rozwoju historycznego oraz podstaw i ram „nowego” sądownictwa administracyjnego pod względem organizacyjnym i proceduralnym, przedstawiono bardziej szczegółowo charakterystyczne cechy obecnego systemu ochrony prawnej w Austrii.

Słowa kluczowe: ochrona prawna w sprawach administracyjnych, sądownictwo administracyjne w Austrii, reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii, „reforma stulecia” w Austrii, *Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*.

* Sędzia Federalnego Sądu Administracyjnego w Wiedniu, peter.chvosta@vwgh.gv.at

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 “REFORM OF THE CENTURY” OF THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY IN AUSTRIA – A “NEW ERA” ALSO FOR THE ADMINISTRATIVE JURISDICTION IN EUROPEAN YOUNG DEMOCRACY STATES?

Abstract. The aim of the study is to present the assumptions and effects of the administrative judiciary reform in Austria in 2012 (*Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*). This reform is referred to in Austria as the “reform of the century” because it was the result of the largest and most far-reaching change to the Austrian constitution since its entry into force in 1920. This reform was long debated, but due to the reluctance of Austrian politicians to reform in this area, it was in fact neither expected nor hoped for. The notion of “reform of the century” also reflects the amazement at the happy “window of opportunity” in Austrian politics, which allowed the implementation of this long-awaited reform. This formulation should not, however, obscure the fact that the reform of administrative judiciary in Austria was not a particular innovation in an international context: rather, it consisted in largely late adaptation to international standards, valid in other European countries many years earlier. Nevertheless, the reorganization of the legal protection system also includes changes which in fact constitute “new ground” in Austria. In the following parts of the study, after reviewing the historical development and the foundations and framework of the “new” administrative judiciary in organizational and procedural terms, the characteristics of the current system of legal protection in Austria are presented in more detail.

Keywords: legal protection in administrative matters, administrative judiciary in Austria, reform of administrative judiciary in Austria, “reform of the century” in Austria, *Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*.

1. WSTĘP

Reforma sądownictwa administracyjnego z 2012 r. została określona w Austrii mianem „reformy stulecia”, ponieważ była wynikiem największej i najdalej idącej zmiany w austriackiej konstytucji od czasu jej wejścia w życie w 1920 r. (Gruber 2016, 175). Reforma ta była dyskutowana i opracowywana w ramach licznych projektów przez dziesięciolecia, ale – biorąc pod uwagę niechęć polityków austriackich do reform w tej dziedzinie – nie była już w istocie ani spodziewana, ani oczekiwana.

Pojęcie „reformy stulecia” odzwierciedla również zdumienie niektórych tzw. *window of opportunity* w austriackiej polityce, które pozwoliło na wdrożenie tej długo oczekiwanej reformy. Sformułowanie to nie powinno jednak przesłaniać faktu, że reforma sądownictwa administracyjnego w Austrii nie była w kontekście międzynarodowym szczególną innowacją: polegała ona raczej na w znacznej mierze spóźnionym dostosowaniu go do standardów międzynarodowych, aktualnych w innych państwach europejskich wiele lat wcześniej. Niemniej jednak reorganizacja systemu ochrony prawnej obejmuje również zmiany, które faktycznie stanowią w Austrii „nowy grunt”.

W opracowaniu, po dokonaniu przeglądu rozwoju historycznego oraz podstaw i ram „nowego” sądownictwa administracyjnego pod względem organizacyjnym i proceduralnym, zostaną bardziej szczegółowo przedstawione szczególne cechy obecnego systemu ochrony prawnej w Austrii.

2. ROZWÓJ HISTORYCZNY

Austriackie sądownictwo administracyjne zostało utworzone w 1875 r. w czasach monarchii austro-węgierskiej, aby kontrolować cesarsko-królewską administrację wielonarodowego państwa (Olechowski 2013, 27). Do tego czasu obserwowany w Europie rozwój rządów prawa zdawał się nie pozostawiać w monarchii habsburskiej nawet śladu: w niektórych państwach europejskich postępowe konstytucje powstały już pod koniec XVIII w., jak np. polska konstytucja majowa z 1791 r. jako pierwsza demokratyczna konstytucja w Europie²; w poszczególnych krajach sąsiadujących z Austrią utworzono już odrębne sądy administracyjne³. W odróżnieniu od tego wszelkie próby ustanowienia konstytucji w Austrii początkowo nie powiodły się ze względu na średniowieczne wartości młodego, ale bardzo konserwatywnego monarchy. Również zasada podziału władzy została przyjęta w Austrii późno, bo dopiero w 1862 r. Z tych powodów, w dyskusji na temat powołania austriackiego Trybunału Administracyjnego (*Verwaltungsgerichtshof*), za niezwykle kontrowersyjne uznawano kwestie rodzaju i zakresu sądowej kontroli administracji (Olechowski 2014, 14). Dyskusję tę zdominowała obawa o utratę „suwerenności” cesarskiej administracji oraz niechęć do „rozmycia” przyjętego, dopiero co, podziału władzy przez kontrolujące administrację sądy.

Biorąc pod uwagę różne modele sądownictwa administracyjnego w państwach niemieckich od połowy XIX w., model austriacki w dużej mierze był zgodny z koncepcją południowoniemiecką. W odróżnieniu do modelu pruskiego, z charakterystyczną dla niego kompleksową i obiektywną (wewnętrzną) kontrolą administracji, model austriacki miał umożliwiać sądom jedynie ochronę podmiotowych praw obywateli (Loebenstein 1976, 251). Trybunał Administracyjny był całkowicie niezależny od administracji i stanowił jedyną instancję jednostopniowego systemu sądownictwa (Jablonek, 2013, 17). Co więcej, była to jedynie kontrola „następcza”, tzn. Trybunał Administracyjny był związany ustalonym przez organy administracji stanem faktycznym i nie miał kompetencji do samodzielnego gromadzenia dowodów. Choć ten jedyny sąd administracyjny nie był uważany za wystarczający dla całej monarchii, wprowadzenie systemu dwuinstancyjnego z sądami administracyjnymi pierwszej instancji na mocy ustawy o Trybunale

² Np. pierwsza konstytucja została uchwalona we Francji we wrześniu 1791 r., a w Holandii w 1814 r.

³ Pierwszy sąd administracyjny w krajach niemieckich powstał w Wielkim Księstwie Badenii w 1863 r.

Administracyjnym z 1875 r. nie uzyskało większości parlamentarnej. Jeden z posłów parlamentu (J. Kopp) z żalem przepowiadał, że „jeszcze dużo wody” musi przepłynąć przez parlament, zanim zostanie wprowadzony dwustopniowy system sądownictwa (*Stenographische Protokolle des Abgeordnetenhauses des Reichsrates*, 8. Sitzung. 1875–1876, 4674).

Przepowiednia okazała się słuszna. Z jednej strony, jednostopniowy model z Trybunałem Administracyjnym jako jedyną instancją sądową działał sprawnie przez dziesięciolecia (Chvosta 2020, 71). Z drugiej strony, gotowość do podjęcia reformy systemu ochrony prawnej w sprawach publicznoprawnych była niezwykle niska nawet wtedy, gdy systemem tym wstrząsnęła Europejska Konwencja Praw Człowieka (EKPC), a przede wszystkim orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Dopiero nowelizacja konstytucji w 2012 r. przesądziła o gruntownej reorganizacji sądownictwa administracyjnego w Austrii: od 1 stycznia 2014 r. sądy administracyjne pierwszej instancji sprawują sądową kontrolę administracji pod nadzorem Trybunału Administracyjnego, który jako instancja rewizyjna rozstrzyga zasadnicze kwestie prawne i gwarantuje jednolitość orzecznictwa. Zgodnie z wolą ustrojodawcy droga obywatela do sądu administracyjnego miała zastąpić długotrwały administracyjny tok instancji i zapewnić szybko jasność i pewność prawną w sprawie administracyjnej, dlatego istnienie wcześniejszych wielopoziomowych instancji wewnątrzadministracyjnych uznano za (już) niedopuszczalne: od każdej decyzji można natychmiast odwołać się do sądu administracyjnego⁴.

3. ORGANIZACJA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

3.1. Podstawy konstytucyjne

Zgodnie z austriacką konstytucją federalną (*Bundesverfassungsgesetz*; BGBl Nr 1./1930 ze zm.)⁵, sądową kontrolę administracji w krajach związkowych sprawują krajowe sądy administracyjne (*Landesverwaltungsgerichte*), sądową kontrolę administracji federalnej – federalny sąd administracyjny (*Bundesverwaltungsgericht*), a sądową kontrolę aktów federalnej administracji podatkowej i karno-skarbowej – federalny sąd finansowy (*Bundesfinanzgericht*)⁶.

⁴ Jedynym wyjątkiem jest wewnątrzgminne postępowanie administracyjne, kończące się decyzją burmistrza, którą należy zakwestionować odwołaniem do rady gminy, zanim zostanie wniesiona skarga do sądu administracyjnego.

⁵ Konstytucja Republiki Austrii z 1 stycznia 1930 r., BGBl Nr 1./1930 ze zm.

⁶ Art. 129 i 131 konstytucji. Właściwość krajowych sądów administracyjnych obejmuje jednak, poza administracją krajową, także „pośrednią” administrację federalną, czyli akty organów krajowych, które funkcjonalnie działają na rzecz federacji (i są związane poleceniami organów federalnych).

W odróżnieniu od „starszego”, powszechnego sądownictwa (tzn. cywilnego i karnego), kwestie sądownictwa administracyjnego zostały uregulowane w konstytucji bardzo szeroko: konstytucja zawiera wiele przepisów, które szczegółowo normują kwestię organizacji, a nawet klasyczne procesowe zagadnienia sądownictwa administracyjnego, takie jak przedmiot kontroli sądu administracyjnego pierwszej instancji i Trybunału Administracyjnego, warunki powoływania sędziów sądów administracyjnych, jak również legitymację do wniesienia środków odwoławczych. Nawet kompetencja orzecznicza sądu administracyjnego pierwszej instancji jest szczegółowo i jednoznacznie uregulowana. W celu zapewnienia odpowiadającego tym założeniom kształtu postępowania przed sądem administracyjnym pierwszej instancji konstytucja przewidziała uchwalenie szczególnej ustawy federalnej, której jednolitość została konstytucyjnie zagwarantowana: odstępstwa od treści tej ustawy procesowej w postaci szczególnych zasad proceduralnych dla pewnych kategorii spraw administracyjnych są dopuszczalne tylko wyjątkowo, jeśli są „niezbędne do uregulowania przedmiotu sprawy” (*wenn sie „zur Regelung des Gegenstandes erforderlich sind”* – art. 136 ust. 2 konstytucji). Ma to na celu zapobieżenie dużej liczbie szczególnych przepisów proceduralnych i przeciwdziałanie od samego początku „fragmentacji” prawa procesowego. Zapewnia to jednolitą procedurę dla praktycznie wszystkich dziedzin prawa administracyjnego, i to nie tylko na poziomie postępowania przed organami administracyjnymi, ale również na płaszczyźnie postępowania przed sądami administracyjnymi.

3.2. Podstawy organizacyjne

Organizacja sądów administracyjnych pierwszej instancji i Trybunału Administracyjnego jest szczegółowo regulowana przez ustawy federalne lub krajowe, przy czym ramy tych unormowań są mniej lub bardziej wyraźnie ograniczone przepisami konstytucyjnymi. Jak przewidziano w art. 135 ust. 1 konstytucji, Trybunał Administracyjny orzeka zawsze przez senaty, natomiast sąd administracyjny pierwszej instancji – w składzie jednego sędziego, chyba że prawo przewiduje orzekanie przez senat. Zgodnie z § 11 ustawy o Trybunale Administracyjnym (*Verwaltungsgerichtshofgesetz*; BGBl. Nr. 10/1985), senaty Trybunału zwykle składają się z pięciu sędziów zawodowych (z trzech sędziów zawodowych w sprawach karno-administracyjnych, a także w „prostych” sprawach, takich jak odrzucenie rewizji, umorzenie postępowania czy sprawy z wniosku o przywrócenie terminu). W sądzie administracyjnym pierwszej instancji senat może – w zależności od kategorii sprawy administracyjnej – składać się z trzech sędziów zawodowych lub jednego sędziego zawodowego z dwoma lub nawet czterema ławnikami posiadającymi wiedzę fachową (*fachkundige Laienrichter*). Sądownictwo ławnicze w sferze sądowej kontroli administracji służy przede wszystkim włączaniu do praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych osób o specjalistycznej wiedzy

technicznej, medycznej lub farmakologicznej z określonego zakresu prawa administracyjnego⁷. Ławnicy są powoływani (przez Kanclerza Federalnego lub przez odpowiedni rząd krajowy) na wniosek określonych gremiów, które są bliżej określone w ustawach szczególnych⁸.

4. POSTĘPOWANIE PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

4.1. Podstawy ustawowe

Postępowanie przed sądami administracyjnymi pierwszej instancji jest uregulowane w odrębnej ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (*Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz*; BGBl. I Nr. 33/2013, dalej: VwGVG). Bardzo szczegółowe przepisy dotyczące tej procedury zawiera konstytucja, dzięki czemu istotne „kamienie węgielne” postępowania sądownoadministracyjnego są konstytucyjnie określone lub zabezpieczone⁹. Ponadto VwGVG odsyła do ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz – AVG*; BGBl. Nr. 51/1991)¹⁰, która reguluje postępowanie przed organami administracyjnymi i która także ma subsydiarne zastosowanie w postępowaniu sądownoadministracyjnym w przypadkach, gdy VwGVG nie stanowi inaczej. Ponieważ szczególne normy proceduralne („niezbędne do uregulowania przedmiotu sporu”) mogą być zawarte również w odpowiednich przepisach prawa materialnego, ustalenie reguł procesu przed sądem administracyjnym pierwszej instancji wymaga czasem zestawienia regulacji czterech różnych ustaw.

W sprawach podatkowych i karno-skarbowych obowiązuje odrębna ustawa procesowa, a mianowicie ustawa federalna – Ordynacja Podatkowa (*Bundesabgabenordnung – BAO*; BGBl. Nr. 194/1961), która reguluje nie tylko postępowanie przed organami podatkowymi, ale także przed sądami podatkowymi pierwszej instancji (w zakresie, w jakim akty administracyjne organów podatkowych podlegają kontroli sądowej).

⁷ Senaty z udziałem fachowych sędziów niezawodowych (ławników) są przewidziane m.in. w sprawach z zakresu sądowej kontroli zamówień publicznych, dopuszczenia do obrotu leków oraz w sprawach z zakresu prawa socjalnego i osób niepełnosprawnych.

⁸ Wymagania stawiane sędziom niezawodowym są uregulowane w różny sposób w odpowiednich przepisach i obejmują rozmaite warunki, począwszy od ukończenia studiów prawniczych, po posiadanie zwykłej wiedzy fachowej w danej dziedzinie, bez konieczności wykształcenia prawniczego.

⁹ Do tego dochodzą gwarancje proceduralne przewidziane w mającym rangę konstytucyjną art. 6 EKPC.

¹⁰ Chodzi o tekst jednolity ustawy promulgowanej w BGBl. Nr. 172/1950, którą ogłoszono wersję skonsolidowaną ustawy opublikowanej wcześniej w BGBl. Nr. 273/1925.

4.2. Przedmiot sądowej kontroli

Zgodnie z art. 130 ust. 1 konstytucji, sądy administracyjne są właściwe w sprawach ze skarg na decyzje administracji (*gegen Bescheide der Verwaltung*), na akty bezpośredniego nakazu lub przymusu (*gegen Akte unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt*)¹¹, jak również w sprawach ze skarg na opieszałość administracji (*wegen behördlicher Säumnis*). Największą liczbę skarg stanowią skargi na decyzje. Od „klasycznego” postępowania w sprawie ze skargi na decyzję należy odróżnić – ze względu na znacząco odmienne jego ukształtowanie (a w niektórych przypadkach również ujednoczone na poziomie konstytucyjnym) – postępowanie w sprawie kar administracyjnych (*Verfahren über Verwaltungsstrafen*)¹². Szczególną kompetencją sądu administracyjnego pierwszej instancji jest rozstrzygnięcie w sprawach ze skarg na akty dotyczące zamówień publicznych, tj. w sprawach udzielenia zamówienia publicznego w sektorze prywatnym¹³.

Luka w ochronie prawnej udzielanej przez sądy administracyjne w Austrii zawsze tkwiła w tym, że udzielenie tej ochrony, zgodnie z konstytucją, bezwzględnie wymagało formy prawnej decyzji jako indywidualnego aktu władzy, w związku z czym pozostałe czynności „zwykłego” administrowania¹⁴ lub administracji sektora prywatnego zostały wyłączone przez konstytucję z zakresu kontroli sądowej. Z tych powodów nowelizacja konstytucji z 2012 r. wprowadziła w jej art. 130 ust. 2 „klauzulę otwartą”, zgodnie z którą mocą ustawy federalnej lub krajowej można rozszerzyć sądową kontrolę również na inne sprawy. Ponieważ jednak z tego upoważnienia konstytucyjnego dotąd nie skorzystano, ów „tradycyjny” deficyt ochrony prawnej pozostaje *de facto* nadal aktualny.

¹¹ Są to indywidualne, władcze akty, które mają charakter nakazu lub przymusu, ale nie są wydawane w formie decyzji, jak np. zatrzymanie lub aresztowanie przez policję. Ponadto tzw. *Richtlinienbeschwerde* może być również użyta do poddania kontroli sądowej pozostałych czynności organów bezpieczeństwa publicznego, które nie podlegają kwalifikacji jako akty władcze (mieści się ona w pojęciu skargi na zachowanie się – *Verhaltensbeschwerde* – w rozumieniu art. 131 ust. 2 pkt 1 konstytucji).

¹² § 37 i n. VwGVG.

¹³ Ponadto federalny sąd administracyjny orzeka – według art. 130 ust. 1a konstytucji – o zastosowaniu środków przymusu, jak np. kary nakładane na osoby będące źródłem informacji parlamentarnej komisji śledczej (*Beugestrafen*). Kompetencja ta nie ma nic wspólnego z sądową kontrolą administracji w ścisłym tego słowa znaczeniu i powinna być raczej postrzegana jako element sprawowania sądownictwa państwowego (*Staatsgerichtsbarkeit*) tradycyjnie umiejscowionego w Trybunale Konstytucyjnym.

¹⁴ Rozumie się przez to nieformalne zachowanie urzędowe, które może pozostawać w ścisłym związku z władczym aktem administracyjnym: jeśli organ administracyjny ostrzega, obserwuje, zaleca lub prowadzi postępowanie wyjaśniające, żaden akt administracyjny nie jest jeszcze podjęty (nawet jeśli jest przygotowywany). W tym spektrum mieszczą się również tzw. akty prawne realne (*Realakte*), takie jak wydanie nowego paszportu, o który wnioskowano, lub urzędowe ogłoszenia i doręczenia, które nie zostały dokonane po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego (Adamovich, Funk, Holzinger, Frank 2009, Rz 49.014).

4.3. Strony postępowania

Prawo wniesienia skargi (*Beschwerde*) przysługuje każdemu, czyje publiczne prawo podmiotowe zostało naruszone przez zaskarżony akt administracyjny¹⁵. Ogranicza to znacznie ochronę prawną udzielaną przez sądy administracyjne: skarżący nie może powoływać się na każdą możliwą sprzeczność z prawem w związku z zaskarżonym aktem administracyjnym, a jedynie na naruszenie takich jego praw, które zostały mu przyznane przez ustawę i dlatego podlegają prawnej ochronie¹⁶.

Stroną przeciwną wobec skarżącego w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest zwykle ten organ, który wydał zaskarżony akt administracyjny (lub którego opieszałość jest przedmiotem skargi). Dwustronny najczęściej proces sądowoadministracyjny może czasem przerodzić się w „proces wielostronny”, jeśli wynik postępowania ma wpływ na interesy prawne innych stron postępowania: jeśli np. sąsiad złoży skargę na wydane innej osobie pozwolenie na budowę domu, w postępowaniu tym obok organu bierze udział również inwestor, któremu udzielono pozwolenia na budowę, a które to pozwolenie w razie uwzględnienia skargi może zostać uchylone lub zmienione. Liczne ustawy materialne przyznają również status strony pewnym organom lub innym podmiotom (*Amts- oder Legalparteien*), którym *ex lege* przysługuje prawo do wniesienia skargi¹⁷.

4.4. Przedsądowe postępowanie odwoławcze

Obawy ustawodawcy o przeciążenie sądów administracyjnych pierwszej instancji przesądziły o ustanowieniu postępowania przedsądowego, które daje organowi administracji możliwość samokontroli zaskarżonej decyzji – w ciągu dwóch miesięcy od wniesienia skargi – i jej zmiany lub uchylecia w dowolnym kierunku w granicach podstaw zaskarżenia, i to nawet przed przekazaniem skargi do sądu (§ 14 ust. 1 zd. 1 VwGVG). Ta wstępna decyzja odwoławcza (*Beschwerdevorentscheidung*) może doprowadzić do tego, że – zwłaszcza w przypadku uwzględnienia skargi – postępowanie sądowoadministracyjne stanie się zbędne,

¹⁵ Art. 130 ust. 1 konstytucji. W celu ochrony interesu publicznego lub obiektywnego porządku prawnego organom administracji lub innym instytucjom również przysługuje prawo do wniesienia skargi – w przypadkach przewidzianych prawem.

¹⁶ Odpowiedź na pytanie, kiedy podmiotowe prawo publiczne zostało przyznane w ustawie, jest zwykle udzielana w procesie wykładni prawa w nawiązaniu do „teorii norm ochronnych” (*Schutznormtheorie*): wchodzi ona w grę, gdy przepis ma na celu nie tylko ochronę interesu publicznego, ale został on ustanowiony co najmniej również w interesie niektórych (indywidualnych) osób. Np. w postępowaniu o pozwolenie na budowę na sąsiedniej posesji sąsiad może dochodzić swych praw z powodu naruszenia przepisów dotyczących minimalnej odległości między domem a sąsiednim budynkiem lub maksymalnej wysokości projektowanego domu, a nie ze względu na naruszenie przepisów planu zagospodarowania przestrzennego (por. Raschauer 2013, 400).

¹⁷ Np. korporacje zawodowe są stronami postępowań w sprawach z zakresu regulacji gazu i energii elektrycznej.

ponieważ skarżący pożądanego rozstrzygnięcia otrzymał już wprost od organu administracji. Decyzja wstępna może jednak być ponownie negatywna dla skarżącego, np. jeżeli zarzucane w skardze uchybienia procesowe zostaną usunięte przez organ administracji i nie zmieni to wyniku sprawy. Jeżeli skarżący nie zgadza się z decyzją wstępną, może on przez złożenie wniosku o przedłożenie sprawy sądowi (*Vorlageantrag*) zażądać kontroli decyzji wstępnej przez sąd administracyjny pierwszej instancji (§ 15 VwGVG). Jak dowodzi obserwacja praktyki, instytucja decyzji wstępnej jest użytecznym instrumentem ograniczania liczby zbędnych procesów administracyjnych w wielu obszarach prawa administracyjnego.

Inny instrument – wypróbowany i sprawdzony w postępowaniu cywilnym – mający na celu uniknięcie długotrwałych i kosztownych postępowań sądowych ze szkodą dla wszystkich zaangażowanych stron, a mianowicie ugoda (*Vergleich*), nie został przewidziany w postępowaniu sądowoadministracyjnym w Austrii. Ogólnie rzecz ujmując, panujące przekonanie, że zasada legalności oznacza związanie ustawą zarówno organów administracji, jak i sądów administracyjnych, często stoi na przeszkodzie przyjęciu bardziej „pragmatycznych” rozwiązań (Bergthaler 2015, 297)¹⁸. Alternatywne metody rozstrzygania sporów, takie jak postępowanie mediacyjne, są wprawdzie dyskutowane w nauce, ale nie zostały jeszcze przyjęte w obszarze sądownictwa administracyjnego.

4.5. Zasady postępowania sądowoadministracyjnego

Najpilniejszym powodem reformy sądownictwa administracyjnego w 2012 r. była konieczność utworzenia instancji sądowej, która w każdym przypadku odpowiadałaby gwarancjom przewidzianym w art. 6 EKPC¹⁹. Stosownie do tego gwarancje procesowe, które można wyprowadzić z zasady *fair trial*, stały się głównymi filarami postępowania przed austriackim sądem administracyjnym pierwszej instancji: należy do nich nakaz bezpośredniości (*Unmittelbarkeit*)²⁰, a także zasada jawności (*Öffentlichkeit*), która w związku z prawem stron do wysłuchania (*Recht auf Parteihör*) skutkuje (prawie) bez wyjątku obowiązkiem sądu administracyjnego pierwszej instancji przeprowadzenia ustnej rozprawy.

Jednym z celów reformy sądownictwa administracyjnego z 2012 r. było to, aby utworzenie sądów administracyjnych pierwszej instancji nie miało poważnych (niekorzystnych) skutków dla obywatela w codziennej praktyce: dlatego uznano, że sądy pierwszej instancji powinny generalnie zająć miejsce dotychczasowych administracyjnych organów odwoławczych, a postępowanie przed tym sądem

¹⁸ Sfera swobody działania administracji, pozwalająca na wybór większej liczby opcji w ramach porządku prawnego, jest aktualna przede wszystkim w odniesieniu do decyzji uznaniowych, a także w postępowaniach dotyczących pozwoleń. Czas pokaże, czy ustawodawca zajmie się tą kwestią w najbliższych latach.

¹⁹ Trybunał Administracyjny nie odpowiadał pojęciu „sądu” z art. 6 EKPC, ponieważ sprawował jedynie kontrolę „następczą” i nie mógł z urzędu gromadzić dowodów.

²⁰ Zob. w szczególności § 25 ust. 6 i 7 VwGVG.

powinno – z punktu widzenia poszukujących ochrony prawnej obywateli – być tak dalece, jak to możliwe, zbliżone do postępowania przed organami administracji. Jest to również przyczyna ujęcia w VwGVG jedynie przepisów szczególnych dotyczących postępowania sądoadministracyjnego i odesłania w pozostałym zakresie do AVG, w której uregulowano postępowanie przed organami administracyjnymi (§ 17 VwGVG).

W związku z tym zasada prowadzenia postępowania dowodowego z urzędu (*Amtswegigkeits-* oder *Untersuchungsgrundsatz*), stanowiąca jedną z głównych zasad postępowania administracyjnego, ma zastosowanie również do postępowania przed sądami administracyjnymi pierwszej instancji: sądy te nie są związane oświadczeniami stron, ale mają raczej – niezależnie od tego – obowiązek zbadania z urzędu prawidłowości ustaleń stanu faktycznego i obowiązek gromadzenia dowodów (zasada prawdy materialnej – *Grundsatz der materiellen Wahrheit*; § 37 VwGVG). Z zasadą prowadzenia postępowania dowodowego z urzędu idzie w parze zasada udzielania pomocy stronom (*Manuduktionspflicht*), co oznacza, że sąd musi pouczyć strony, w szczególności skarżącego, o obowiązku dokonaniu czynności procesowych w niezbędnym zakresie oraz o skutkach prawnych podejmowanych czynności lub ich zaniechania (wyr. Trybunału Konstytucyjnego – VwGH z 26 lutego 2016 r., Ra 2015/12/0042)²¹. Sąd ma przy tym obowiązek prowadzić postępowanie celowo, szybko, prosto i oszczędnie (§ 39 ust. 2 AVG). Nałożony na sąd obowiązek prowadzenia postępowania dowodowego z urzędu jest oczywiście zrównoważony przez obowiązek współpracy strony (*Mitwirkungspflicht*), w szczególności tam, gdzie stan faktyczny może zostać ustalony tylko we współpracy ze stroną, np. gdy sąd nie jest w stanie powziąć z urzędu wiedzy o okolicznościach znanych wyłącznie stronie.

Podobnie jak w przypadku postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie AVG, również postępowanie przed sądem administracyjnym pierwszej instancji jest naznaczone intencją ustawodawcy zapewnienia obywatelowi możliwie najłatwiejszego dostępu do sądu: w związku z tym w przypadku wniesienia skargi wymagana jest jedynie opłata ryczałtowa w wysokości 30 euro²². Obywatel nie powinien być także zmuszony do ustanawiania adwokata w celu złożenia skargi, dlatego VwGVG nie przewiduje żadnych skomplikowanych warunków formalnych skargi: środek prawny nie musi nawet zawierać określenia „skarga”. Wszelkie braki skargi są usuwalne, tzn. obywatel ma możliwość usunięcia braków wynikających z nieznamomości prawa lub w wyniku przeoczenia. Skarżący ma wprowadzić

²¹ Obowiązek pouczenia nie oznacza jednak, że sędzia musi doradzać skarżącemu w kwestiach materialno-prawnych, a nawet informować go, jakie twierdzenia są dla niego korzystne.

²² Zwrot opłaty nie jest przewidziany, nawet jeśli skarżący sprawę przegra. Pewne kategorie skarżących, zazwyczaj o niskich dochodach, jak np. osoby niepełnosprawne, rolnicy czy osoby ubiegające się o azyl, są całkowicie zwolnione z opłaty ryczałtowej. Wyjątek stanowią sprawy z zakresu zamówień publicznych, gdzie zwykle wysoka opłata ryczałtowa podlega zwrotowi na rzecz zamawiającego w razie wygrania przez niego sprawy.

obowiązek m.in. przedstawić podstawy, „na których opiera się zarzut sprzeczności z prawem” (*auf die sich die Behauptung der Rechtswidrigkeit stützt* – § 9 ust. 1 VwGVG), jednak ten warunek należy rozumieć w taki sposób, aby mógł go spełnić przeciętny obywatel, także bez wsparcia profesjonalnego pełnomocnika. Nie można oczekiwać od skarżącego wskazania w skardze wszystkich prawnych podstaw zaskarżenia (wyr. VwGH z 24 kwietnia 2018 r., Ra 2017/17/0895). Powinna być w niej natomiast przejawiona wola skarżącego, że chce on w wyniku wniesienia skargi osiągnąć wynik dla niego korzystniejszy²³. Sąd pierwszej instancji nie jest związany zarzutami skargi, zakres kontroli zaskarżonego aktu wyznaczają raczej „granice sprawy”: sąd może również wytknąć organowi inne niż to wskazał skarżący naruszenia prawa w decyzji. W żadnym przypadku w procesie sądowno-administracyjnym nie powinien mieć miejsca przesadny formalizm (*übertriebener Formalismus*)²⁴. Jednakże kompetencja kontrolna sądu nie jest nieograniczona: jeżeli zaskarżona jest tylko część decyzji składającej się z kilku dających się oddzielić części, sąd nie może dokonać kontroli niezakwestionowanych części decyzji. Ponadto skarżący może dochodzić jedynie naruszenia jego publicznych praw podmiotowych, tak więc sąd nie może zmierzać do ustalenia żadnych innych naruszeń prawa, w tym w szczególności interesów niemających charakteru publicznego²⁵.

4.6. Postępowanie dowodowe

Ponieważ przepisy AVG stosuje się odpowiednio w postępowaniu sądowno-administracyjnym, w postępowaniu tym obowiązuje również zasada swobodnej oceny dowodów (*Grundsatz der freien Beweiswürdigung*): sąd administracyjny ma obowiązek „po dokładnym rozważeniu wyników postępowania dowodowego” ocenić wedle swego uznania, czy dany fakt można uznać za udowodniony, czy też nie (§ 45 ust. 2 AVG w zw. z § 17 VwGVG). Oznacza to, że sąd nie jest związany żadnymi sztywnymi regułami dowodowymi. Zgodnie z zasadą otwartego systemu środków dowodowych (*Grundsatz der Unbeschränktheit der Beweismittel*) za dowód można uznać wszystko, co nadaje się do ustalenia istotnych faktów i jest celowe w danym przypadku²⁶. Decydujące znaczenie ma to, czy można oczekiwać, że dany środek dowodowy przyczyni się do ustalenia stanu faktycznego. W każdym razie jego wartość dowodową ocenia się na podstawie jego rodzaju i właściwości²⁷.

²³ Należy jednak dodać, że ogólne, niemające uzasadnienia kwestionowanie ustaleń organu administracji (bez nawiązania do konkretnych argumentów organu) nie będzie zwykle w stanie podważyć prawidłowości decyzji, co może prowadzić do sytuacji, że środek prawny zostanie oddalony bez konieczności prowadzenia dalszego postępowania.

²⁴ Wyr. VwGH z 2 maja 2018 r., Ra 2017/02/0254.

²⁵ Wyr. VwGH z 26 marca 2015 r., Ra 2014/07/0077.

²⁶ Zob. np. VwGH 15.06.2018, Ra 2018/11/0059.

²⁷ Przepisy §§ 47 i n. AVG dotyczące dokumentów, świadków (i uczestników), biegłych i oględzin mają również subsydiarne zastosowanie w procesie sądowym.

Zasada bezpośredniości (*Unmittelbarkeitsgrundsatz*) wynika z § 25 ust. 6 VwGVG, zgodnie z którym dowody niezbędne do podjęcia rozstrzygnięcia przez sąd muszą być przeprowadzone w toku rozprawy (*Verhandlung*). Ponieważ postępowanie przed sądem musi odpowiadać gwarancjom określonym w art. 6 EKPC, wyprowadza się stąd generalny obowiązek sądu przeprowadzenia rozprawy, od którego można odstąpić tylko wyjątkowo, o ile art. 6 EKPC się temu nie sprzeciwia. Ma to miejsce np. w przypadku, gdy fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy zostały już wyjaśnione na podstawie akt sprawy przesłanych wraz ze skargą (i nie wskazano w niej na istnienie zawilej kwestii prawnej).

4.7. Rodzaje rozstrzygnięć

Regulacje dotyczące kognicji sądu administracyjnego pierwszej instancji stanowią „rdzeń” austriackiej reformy sądownictwa administracyjnego i stanowią największą jej osobliwość w kontekście prawnoporównawczym.

Wysiłki ustawodawcy, aby poprzez nowe ukształtowanie systemu ochrony prawnej nie doprowadzić do żadnych masowych zmian w życiu codziennym obywateli, a tym samym, aby sądy administracyjne pierwszej instancji generalnie zastąpiły dotychczasowe administracyjne organy odwoławcze, doprowadziły również do przeniesienia na sądy uprawnień orzeczniczych organów wyższego stopnia. W związku z tym sąd ma obowiązek (podobnie jak wcześniej organy odwoławcze) samodzielnie – reformatoryjnie – rozstrzygnąć w tej sprawie. Przeciw wariantowi czysto kasacyjnej kompetencji orzeczniczej sądów administracyjnych przemawiał też cel reformy, zorientowany na szybkie osiągnięcie jasności i pewności prawnej poprzez dostępność drogi sądowej w sprawie administracyjnej: dzięki temu, że sąd nie tylko uchyla sprzeczną z prawem decyzję (po czym organ administracji prowadzi ponownie postępowanie i wydaje nową decyzję), ale jednocześnie niezwłocznie udziela objętego wnioskiem zezwolenia, którego wydania organ bezzasadnie odmówił, sąd skraca dalszy bieg postępowania i tym samym zapewnia szybsze i ostateczne zakończenie postępowania.

Jak wynika z art. 130 ust. 4 konstytucji, sąd administracyjny pierwszej instancji jest zobowiązany do orzeczenia reformatoryjnego, gdy istotny dla sprawy stan faktyczny został ustalony albo samodzielne ustalenie stanu faktycznego przez sąd uzasadnia sprawność postępowania lub jest to związane z istotną oszczędnością kosztów²⁸. Trybunał Administracyjny stoi na stanowisku, że jest to sytuacja typowa, gdyż – w przypadku sprzeczności decyzji z prawem – przekazanie sprawy przez sąd organowi administracji w celu wydania nowej decyzji zawsze wiąże się ze znacznym opóźnieniem w załatwieniu sprawy. Nawet gdy konieczne jest przeprowadzenie postępowania dowodowego w szerszym zakresie, jak np. istnieje potrzeba uzyskania opinii biegłego, uważa się podjęcie tych czynności

²⁸ Art. 130 ust. 4 konstytucji został powtórzony w § 28 ust. 2 i 3 VwGVG; por. VwGH 26.06.2014, Ro 2014/03/0063.

procesowych przez sąd pierwszej instancji za uzasadnione sprawnością postępowania i oszczędnością kosztów, ponieważ przekazanie sprawy organowi do ponownego rozpatrzenia zawsze otwiera możliwość powtórznego dostępu do sądu²⁹.

W praktyce reformatoryjna kompetencja orzecznicza sądu oznacza, że treść decyzji – przy braku zakazu *reformatio in peius* – może być zmieniana w dowolnym kierunku lub modyfikowana tylko selektywnie (np. w przypadku pozwolenia dla fabryki poprzez rozszerzenie poszczególnych warunków). Jeżeli np. organ administracyjny oddalił wniosek o wydanie paszportu decyzją, sąd powinien w przypadku uwzględnienia skargi – jeżeli nie ma wystarczających środków do wydania takich dokumentów – uchylić decyzję orzeczeniem stwierdzającym (*feststellenden Ausspruch*), że organ ma obowiązek wydać skarżącemu paszport.

Sąd administracyjny pierwszej instancji może orzekać kasacyjnie tylko w pewnych, bardzo ograniczonych przypadkach, tj. może on uchylić sprzeczną z prawem decyzję i przekazać sprawę organowi administracji w celu przeprowadzenia niezbędnych czynności dowodowych, gdy ten zaniechał przeprowadzenia takich czynności, gdy w ramach ustalania stanu faktycznego podjął czynności nieodpowiednie lub przeprowadził je tylko częściowo, albo zaniechał skomplikowanych czynności dowodowych, by następnie zażądać ich przeprowadzenia przez sąd administracyjny³⁰. Wyłącznie merytorycznie, bez żadnego w tym względzie wyjątku, sąd orzeka w sprawach karno-administracyjnych. W przypadku uznaniowych decyzji organów administracji sąd nie ma kompetencji do działania w ramach uznania administracyjnego, jeśli decyzja nie jest spreczna z prawem lub nie jest dotknięta uchybieniami formalnymi, wobec czego sąd działa na podstawie własnego uznania tylko w ramach zmiany wadliwej decyzji.

4.8. Prawomocność i wykonalność

Rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji stają się formalnie i materialnie prawomocne z chwilą ich wydania³¹. Powoduje to, że orzeczenia sądu administracyjnego są wiążące dla stron, których dotyczy decyzja, czego nie zmienia nawet zaskarżenie rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji rewizją do Trybunału Administracyjnego lub skargą do Trybunału Konstytucyjnego³².

Z prawomocnością związany jest skutek niezaskarżalności i nieodwołalności rozstrzygnięcia sprawy, w której nie wolno orzekać ponownie (*Wiederholungsverbot*). Wydaniu ponownego orzeczenia w tej samej sprawie stoi na przeszkodzie *res iudicata*³³. Przepisy AVG o wznowieniu postępowania, które przywiązują większą wagę do pewności prawa (*Rechtssicherheit*) niż do możliwej

²⁹ VwGH 26.06.2020, Ra 2020/14/0155.

³⁰ VwGH 26.03.2015, Ra 2014/07/0077.

³¹ VwGH 26.11.2015, Ra 2015/07/0018; 30.08.2018, Ra 2018/21/0111.

³² VwGH 4.10.2019, Ra 2018/05/0268.

³³ VwGH 9.08.2018, Ra 2018/22/0078.

do osiągnięcia następczo zgodności z prawem i są przez to uznawane za „przyjazne prawomocności”, znalazły odzwierciedlenie w szczególnym przepisie VwGVG, zgodnie z którym postępowanie zakończone orzeczeniem sądu administracyjnego może zostać wznowione tylko w przypadku zaistnienia określonych faktów, przy czym wnioski o wznowienie należy złożyć w ciągu dwóch tygodni od powzięcia wiadomości o przyczynie wznowienia³⁴.

Z chwilą powstania prawomocności orzeczenie sądu pierwszej instancji staje się wykonalne: obowiązek wykonania orzeczeń sądu administracyjnego spoczywa na regionalnych organach administracji okręgowej, które np. zapewniają wypłatę świadczeń pieniężnych za pośrednictwem właściwego sądu (cywilnego) zgodnie z przepisami obowiązującymi w cywilnym postępowaniu egzekucyjnym³⁵.

4.9. Środki odwoławcze od orzeczeń sądu administracyjnego pierwszej instancji

System środków odwoławczych od orzeczeń sądu administracyjnego pierwszej instancji został ukształtowany kompleksowo, ale w sposób niezwykle złożony. Z jednej strony, skarżący może wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego z powodu niezgodności orzeczenia sądu z konstytucją, np. gdy ustawowa podstawa rozstrzygnięcia jest sprzeczna z konstytucją. Z drugiej strony, skarżący (a także organ administracyjny) ma możliwość wniesienia rewizji (*Revision*) do Trybunału Administracyjnego z powodu zarzucanej rozstrzygnięciu sądu sprzeczności z prawem. Skorzystanie z obu tych nadzwyczajnych środków prawnych, które mogą być wniesione jednocześnie lub jeden po drugim, jest obwarowane przymusem adwokackim³⁶.

Forma postępowania rewizyjnego przed Trybunałem Administracyjnym zależy od tego, czy sąd pierwszej instancji uznał w swoim orzeczeniu rewizję za dopuszczalną. Rewizja jest dopuszczalna, jeżeli sąd pierwszej instancji orzekł w kwestii prawnej o zasadniczym znaczeniu, co ma miejsce zawsze wtedy, gdy istnieje brak lub sprzeczne orzecznictwo Trybunału Administracyjnego dotyczące rozstrzygniętej kwestii prawnej lub gdy orzeczenie sądu pierwszej instancji świadomie odbiega od dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Administracyjnego. Stwierdzenie, że rewizja jest dopuszczalna, nie jest wiążące dla Trybunału Administracyjnego, ale jego skutkiem jest obowiązek przeprowadzenia przez

³⁴ Powód wznowienia istnieje, na przykład, jeśli pojawiają się nowe fakty lub dowody, których strona nie mogła powołać w postępowaniu bez swojej winy, a które prowadziłyby do wydania odmiennej decyzji, lub jeśli decyzja została wydana na podstawie sfałszowanego dokumentu lub w wyniku przestępstwa albo na skutek innej podlegającej odpowiedzialności karnej czynności lub w wyniku oszustwa (§ 32 ust. 1 VwGVG).

³⁵ Zob. § 1 i n. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (*Verwaltungsvollstreckungsgesetz*).

³⁶ Jeżeli skarżący ma niskie dochody, a postępowanie sądowe nie jest oczywiście niecelowe lub sensowne, może on ubiegać się o pomoc prawną, polegającą na przyznaniu mu bezpłatnie adwokata.

sąd pierwszej instancji wstępnej procedury rewizyjnej (*Revisions-Vorverfahren*), tzn. sąd pierwszej instancji ma obowiązek zbadać warunki dopuszczalności postępowania rewizyjnego i w tym celu wzywa stronę przeciwną do przedłożenia odpowiedzi na rewizję. Jeśli natomiast sąd pierwszej instancji uznał rewizję za niedopuszczalną, strona postępowania nadal może ją wnieść do Trybunału Administracyjnego, musi jednak osobno wyjaśnić, dlaczego – wbrew orzeczeniu sądu pierwszej instancji – w sprawie występuje kwestia prawna o zasadniczym znaczeniu, przy czym postępowanie wstępne prowadzi w takim przypadku sam Trybunał Administracyjny.

W praktyce, od czasu wejścia w życie reformy sądownictwa administracyjnego, rewizje dotyczyły jedynie 4–5% orzeczeń sądów pierwszej instancji, przy czym około jedna czwarta rewizji okazała się skuteczna.

4.10. Quo vadis sądownictwo administracyjne?

Obecnie przedmiotem sądowej kontroli administracji są różne dziedziny życia, począwszy od wysokości zasiłków dla bezrobotnych czy cofnięcia prawa jazdy z powodu prowadzenia pojazdu pod wpływem alkoholu, przez udzielanie zamówień publicznych, po pozwolenia dla elektrowni wodnych, lotnisk, autostrad, czy regulowania konkurencji we wrażliwych obszarach gospodarki. Ochrona prawna w sprawach administracyjnych służy zatem nie tylko stworzeniu podstaw dochodzenia sprawiedliwości przez obywatela z jego prawami w stosunku do państwa, ale może mieć ona również pośredni wpływ na dużą część społeczeństwa i warunki dla gospodarki narodowej kraju, jeśli np. duży projekt infrastrukturalny lub koszty funkcjonowania ogólnokrajowej sieci elektroenergetycznej są przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego.

Nawet jeśli w Austrii nie było to dotąd przedmiotem szerszej dyskusji, to biorąc pod uwagę kompetencje sądów administracyjnych pierwszej instancji, jest oczywiste, że tradycyjne państwo administracyjne w Austrii w związku z reformą sądownictwa administracyjnego zostało nieco przesunięte w kierunku państwa sądniczego (Holoubek 2002, 499). Dotyczy to również obszarów wrażliwych politycznie, z doniosłymi konsekwencjami dla społeczeństwa. Ta strukturalna zmiana nie jest specyficznym dla Austrii rozwinięciem konstytucyjnej struktury władzy, odzwierciedla ona raczej długoterminowe zjawisko, które można zaobserwować w całej Europie: w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat coraz więcej obszarów, które wcześniej były zarezerwowane wyłącznie dla administracji i w których zaniechano w mniejszym lub większym stopniu niezależnej kontroli, zostało poddane kontroli sądowej³⁷. Realne praktyki polityczne, takie jak niechęć decydentów politycznych do podejmowania niepopularnych decyzji (zwłaszcza przed wyborami), w coraz większym stopniu prowadzą do tego, że sądy ponoszą

³⁷ Należy tu jedynie przykładowo wspomnieć o kwestiach przydziału broni i materiałów wojennych w narodowym interesie obronności i bezpieczeństwa państwa.

ostateczną odpowiedzialność za wysoce wrażliwe społecznie kwestie, które dotyczą dużej części społeczeństwa (Henning 1962, 182). To, że niezależność sądów administracyjnych jest szczególnie istotna w decyzjach naznaczonych politycznie i w toku ideologicznych niejednokrotnie debat jest tak samo oczywiste jak to, że w przypadku kontrowersyjnych rozstrzygnięć stanowiących przedmiot doniesień medialnych związanie sądów administracyjnych ustawami jest zwykle dyplomatycznie pomijane, a polityczna odpowiedzialność ustawodawcy za treść stosowanych w konkretnym postępowaniu norm prawnych schodzi na dalszy plan.

Wskazane okoliczności tworzą ramy dla procesu sądownoadministracyjnego, w którym decydenci polityczni, jako najwyższe organy administracji, sami są stroną postępowania sądownoadministracyjnego i w którym zadań sądu administracyjnego nie można już było określić szerzej. Zasada prowadzenia postępowania dowodowego z urzędu zwalnia w znacznym stopniu strony postępowania z odpowiedzialności za ustalenie stanu faktycznego, co wynika również z nie do końca odpowiednio ujętego obowiązku współdziałania stron. Sąd administracyjny nie jest wprawdzie związany oświadczeniami stron, ale musi niwelować skutki niezajomości prawa uczestników postępowania poprzez udzielanie im pomocy prawnej (bez naruszania sprawiedliwości sędziowskiej wobec uczestników postępowania) i zagwarantować stronom wysłuchanie w sprawie wszystkich istotnych wyników postępowania dowodowego, a także przeprowadzić rozprawę i zapewnić policję sesyjną. Wynika z tego, że sąd administracyjny nie tylko sprawuje kontrolę administracji i analizuje kwestie dopuszczalności środka zaskarżenia, ale także rozstrzyga sprawy administracyjne, w których orzekały wcześniej organy administracji – w postępowaniu sądownoadministracyjnym przejmuje te sprawy i sam je załatwia. Sąd administracyjny przejmuje nawet wykonywanie uprawnień dyskrecyjnych, leżących w sferze podstawowych kompetencji administracji, i to nawet w przypadku nieznacznego uchybienia przepisom procedury administracyjnej.

Wielość zadań sędziego administracyjnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym należy widzieć na tle coraz bardziej złożonej rzeczywistości, która niesie ze sobą coraz bardziej skomplikowane i kosztowne postępowania (zwłaszcza w wymienionych wyżej sprawach wrażliwych społecznie). Czas trwania postępowania sądowego w ostatnich latach znacznie się wydłużył, m.in. w sprawach dotyczących pozwoleń dla dużych projektów infrastrukturalnych (jak autostrady, tunele drogowe czy farmy wiatrowe), mimo że właśnie realizacja takich projektów była wielokrotnie ważna i pilna z punktu widzenia zaopatrzenia ludności. Nawet jeśli prawidłowy z konstytucyjnego punktu widzenia tok postępowania sądownoadministracyjnego wymaga czasu, zwłaszcza w skomplikowanych kwestiach procesowych, nie można tracić z pola widzenia, że każde postępowanie powinno zostać zakończone w rozsądnym terminie, a wartość i akceptacja orzeczenia sądu obniża się, im dłużej to postępowanie trwa.

W związku z tym należy mieć na uwadze, że przy tworzeniu VwGVG skoncentrowano się z jednej strony na zapewnieniu starannego i dokładnego

dochodzenia do prawdy materialnej, a z drugiej – na pozostawieniu stronom nieograniczonych w dużej mierze uprawnień procesowych. Fakt, że te dwa cele czasami mogą ze sobą kolidować nie wymaga szerszego komentarza. Dotyczy to nie tylko możliwości celowego opóźniania podejmowania czynności procesowych przez strony postępowania, ale generalnie interesów, które zawsze są różne, zwłaszcza w postępowaniu wielostronnym, i zwykle koncentrują się na bezwzględnym dążeniu do osiągnięcia korzystnego wyniku procesowego, a nie na zakończeniu postępowania w rozsądnym terminie. Docelowo zadaniem ustawodawcy jest więc modyfikacja zasad postępowania w taki sposób, by zachować równowagę pomiędzy jakością orzekania, którą cechuje staranność i kompletność w zakresie ustalenia stanu faktycznego, a szybkością postępowania. Biorąc pod uwagę przedmiot spraw poddanych kontroli sądu administracyjnego, nie powinno budzić wątpliwości, że podjęcie tego rodzaju wysiłków legislacyjnych jest niezwykle ważne.

5. WNIOSKI

Wraz z reformą sądownictwa administracyjnego w 2012 r. w Austrii powstał system ochrony prawnej w sprawach administracyjnych, który sądom administracyjnym pierwszej instancji przyznał szeroki zakres uprawnień orzeczniczych. Sąd administracyjny z jego kompetencją do kontroli zaskarżonych aktów administracyjnych, ale także do samodzielnego rozstrzygania w poddanych tej kontroli sprawach, znajduje się – wedle aktualnego ujęcia VwGVG – do pewnego stopnia w „strefie pogranicza” między kontrolą administracji a jej wykonywaniem.

Bez wątpienia tradycyjne rozumienie roli sędziego, który jedynie zapewnia zgodność z prawem zaskarżonego aktu, ulega zauważalnej zmianie w kierunku sędziego czynnego, świadomie wpływającego na działania administracji. Zwiększa to wymagania wobec działalności sędziowskiej, ale jest też logiczną konsekwencją rozwoju ochrony prawnej w sprawach administracyjnych, co niesie ze sobą więcej wyzwań dla sądów administracyjnych, ale też większe możliwości zapewnienia praworządności w działaniach administracji w XXI wieku. Jest rzeczą oczywistą, że w tym rozwoju nie można zapominać o konieczności zapewnienia efektywności ochrony prawnej. W dążeniu do osiągnięcia tego celu prawo procesowe może być wsparciem lub przeszkodą, o czym ostatecznie decyduje ustawodawca.

BIBLIOGRAFIA

- Adamovich, Ludwig K. Bernd-Christian Funk. Gerhart Holzinger. Stefan Leo Frank. 2009. *Österreichisches Staatsrecht IV*. Wien: Verlag Österreich.
- Bergthaler, Wilhelm. 2015. „»Vergleich« vor den Verwaltungsgerichten”. *Zeitschrift für Verwaltungsgerichtsbarkeit* 4: 297–298.

- Chvosta, Peter. 2021. *W Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries*. Red. Zbigniew Kmiecik. 71–88. Łódź–Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Wolters Kluwer.
- Gruber, Gunther. 2016. „Das Verfahrensrecht der Verwaltungsgerichte – erste Klarstellungen durch VwGH und VfGH”. W *Jahrbuch Öffentliches Recht 2016*. Red. Gerhard Baumgartner. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- Henning, Rudolf. 1962. „Rechtsstaat und Richterstaat”. W *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften 03*. Münster: Regensburg Verlag Münster in Westfalen.
- Holoubek, Michael. 2002. „Verwaltungsreform zwischen Verwaltungsführung und Verwaltungskontrolle”. W *Österreichisches Jahrbuch für Politik 2001*. Red. Andreas Kohl et al. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Jablonek, Clemens. 2013. „Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich: 1867–2012 und darüber hinaus”. W *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*. Red. Michael Holoubek, Michael Lang. Wien: Linde Verlag.
- Kopp, Jozef. 1875–1876. W „Stenographische Protokolle des Abgeordnetenhauses des Reichsrates”. 8. Sitzung.
- Krawczyk, Agnieszka. Red. 2022. *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie*. Warszawa: C.H.Beck.
- Loebenstein, Edwin. 1976. „Verwaltungsgerichtsbarkeit – Föderalismus”. W *Die Entwicklung der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit (Festschrift zum 100jährigen Bestehen des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes)*. Red. Friedrich Lehne, Edwin Loebenstein, Bruno Schimetschek. Wien–New York: Springer-Verlag.
- Olechowski, Thomas. 2013. „Von den Theresianischen Verwaltungsreformen zur Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012”. W *Handbuch Verwaltungsgerichte*. Red. Albin Larcher. Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels AG.
- Olechowski, Thomas. 2014. „Historische Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich”. W *Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Red. Johannes Fischer, Katharina Pabel, Nicolas Raschauer. Wien: Jan Sramek Verlag KG.
- Raschauer, Bernhard. 2013. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 4. Auflage. Wien: Verlag Österreich.