

*Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė** <https://orcid.org/0000-0002-3643-6928>

REFORMY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO NA LITWIE¹

Streszczenie. Opracowanie dotyczy reform sądownictwa administracyjnego na Litwie, począwszy od okresu międzywojennego i znaczenia w tym okresie myśli prof. Mykolasa Römerisa, po czasy współczesne. Litewski model ochrony prawnej przed działaniami administracji publicznej opiera się na art. 111 ust. 2 litewskiej konstytucji, który przewiduje możliwość powołania sądów wyspecjalizowanych do rozpatrywania spraw administracyjnych. Od 2001 r. sądownictwo to jest dwuinstancyjne: składa się z okręgowych sądów administracyjnych jako sądów pierwszej instancji i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jest ono elementem systemu sądownictwa, ale jest oddzielone od sądownictwa powszechnego i konstytucyjnego.

Litewskie sądownictwo administracyjne uchodzi obecnie za bardzo nowoczesne, uwzględniające postępowe tendencje europejskie. Jego cechą charakterystyczną są m.in. rozbudowane formy alternatywnego załatwiania sporów publicznoprawnych, takie jak postępowania przedsądowe, ugoda, czy mediacja. Ustawodawca litewski nie ustaje jednak w wysiłkach jego dalszej modernizacji. Przedmiotem aktualnej dyskusji jest reforma postępowania odwoławczego, zakładająca zwiększenie efektywności tego postępowania poprzez wprowadzenie mechanizmu filtrowania skarg wnoszonych do sądu drugiej instancji.

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne na Litwie, reforma sądownictwa administracyjnego, dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne, alternatywne metody zakończenia sporów sądowych, ograniczenie dostępu do sądu drugiej instancji.

THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY REFORMS IN LITHUANIA

Abstract. The study concerns the reforms of the administrative judiciary in Lithuania, starting from the interwar period, and the importance of prof. Mykolasa Römeris, to modern times. The Lithuanian model of legal protection against actions of public administration is based on Art. 111 sec. 2 of the Lithuanian Constitution, which provides for the possibility of establishing specialized

* Uniwersytet Wileński, pauzaite@gmx.de

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).

courts to hear administrative cases. Since 2001, this judiciary has two instances: it consists of district administrative courts as courts of first instance and the Supreme Administrative Court. It is part of the judicial system but is separate from the common and constitutional courts.

The Lithuanian administrative judiciary is now considered to be very modern, taking into account progressive European trends. Its characteristic features are, among others extensive forms of alternative settlement of public law disputes, such as pre-trial proceedings, settlement or mediation. The Lithuanian legislator, however, continues efforts to modernize it further. The subject of the current discussion is the reform of the appeal procedure, assuming an increase in the effectiveness of this procedure by introducing a filtering mechanism for complaints brought to the court of second instance.

Keywords: administrative judiciary in Lithuania, reform of administrative judiciary, two-instance administrative judiciary, alternative methods of resolving court disputes, restriction of access to a court of second instance.

Sąd administracyjny – jest jedną z najpoważniejszych instytucji państwowych, na których opiera się praworządność, ponieważ bez sądu administracyjnego nie ma państwa prawnego: jest tylko państwo policyjne

(Römeris 1994, 35).

1. WPROWADZENIE

Litewskie sądownictwo administracyjne jest najmłodszym sądownictwem w litewskim systemie sądownictwa, a przy tym jest obecnie uważane jest za jedno z najbardziej radykalnych i postępowych w Europie Środkowo-Wschodniej (Paužaitė-Kulvinskienė 2016, 343). Dzisiejsze sądownictwo administracyjne zostało zbudowane według wzorów postępowej europejskiej dogmatyki ochrony prawnej obszaru prawnego *ius publicum europaeum*, którego przykładem są niemieckie i francuskie modele sądownictwa administracyjnego. Jak pokazała europejska retrospektywa różnych doświadczeń, doktryna sądowej kontroli administracji doczekała się całego wachlarza interpretacji: od absolutnego zaprzeczenia do ścisłego wymagania ustanowienia drogi sądowej w celu rozstrzygnięcia sporów między państwem a jednostką. Nowoczesne sądownictwo administracyjne w Europie było skutkiem historycznego kompromisu polityczno-prawnego (Paužaitė-Kulvinskienė 2005, 223), ale w wielu krajach postsowieckich stanowiło ono wynik reform systemu prawnego w związku z ich staraniami o wejście do Unii Europejskiej pod koniec lat 90. ubiegłego wieku. Ostatecznie każdy kraj wybrał model kontroli administracji publicznej, który najlepiej odpowiadał ówczesnym warunkom polityki społecznej, gospodarczej i prawnej. Na Litwie, po odzyskaniu przez nią niepodległości 11 marca 1990 r., opracowanie i wdrożenie modelu

sądownictwa administracyjnego zgodnego ze współczesnymi standardami konstytucyjnymi zajęło blisko dziewięć lat. Z dzisiejszego punktu widzenia (ponad 20 lat później) można go postrzegać jako stabilny filar krajowego systemu prawnego, który zawiera wszystkie niezbędne „klasyczne” elementy każdego wymiaru sprawiedliwości: skuteczne instytucjonalne i proceduralne regulacje rozstrzygnięcia sporów administracyjnych. System ochrony prawnej przed administracją publiczną został stworzony przez ustawę o utworzeniu sądów administracyjnych, ustawę o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ustawę o przedsądowym rozstrzygnięciu sporów administracyjnych oraz ustawę o ustroju sądów. Również członkostwo w UE i standardy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wpływają na rozwój modelu ochrony prawnej na Litwie.

2. HISTORYCZNY ROZWÓJ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO NA LITWIE

2.1. Znaczenie nauki prof. Mykolasa Römerisa w dążeniu do utworzenia sądownictwa administracyjnego w okresie międzywojennym

Istnienie publicznoprawnych stosunków administracyjnych na dawnym terytorium Litwy potwierdzają listy Wielkiego Księcia Litewskiego Giedymina wysłane do papieża Jana XXII (1322–1324). Zaprosił on na Litwę kupców, ustanowił dla nich zwolnienie z podatków i ułatwił członkom ich rodzin możliwość wjazdu na terytorium państwa litewskiego (Deviatnikovaitė 2021, 7). O ile jednak w Europie wzmianki o prawie administracyjnym i nauce prawa administracyjnego sięgają XVII–XVIII w., o tyle na Litwie wykłady z prawa administracyjnego na uniwersytecie odbyły się dopiero sto lat temu – w 1922 r. (Deviatnikovaitė 2021, 66).

W okresie międzywojennym (1918–1940) nie utworzono sądów administracyjnych, ustanowiono natomiast wtedy ich podwaliny konstytucyjne. W art. 68 litewskiej konstytucji z 1922 r. (Vyriausybės žinios, 1922, Nr. 100–799) znalazło się stwierdzenie, że „sąd orzeka o legalności zarządzeń administracyjnych”. Przepis art. 1 ówczesnego Kodeksu postępowania cywilnego (Lietuvos Respublikos civilinės teisės įstatymas, Valstybės žinios, 1938 01 01) przewidywał, że „sąd przy rozstrzygnięciu powierzonych mu spraw może oczywiście zbadać legalność zarządzenia administracyjnego zgodnie z § 68 konstytucji i nie zastosować go, ani nie przypisać mu żadnych konsekwencji prawnych”. Przepisy te miały być doprecyzowane przez ustawę o sądach administracyjnych, jednak w związku z okupacją sowiecką w 1940 r. ustawy niestety nie uchwalono. W praktyce brak ten miała rekompensować powołana w 1928 r. Rada Państwa (Römeris 1929, 33–34), utworzona na wzór Francji, Szwajcarii i Finlandii. Rada Państwa była zobowiązana do powiadomienia rządu o niezgodnym z prawem akcie administracyjnym, natomiast osoby fizyczne nie mogły na niego wnieść bezpośredniej skargi. Nawiasem mówiąc, od 1920 r.

w okręgu kłajpedzkim (Memel) istniał sąd administracyjny, ale ze względu na ograniczone uprawnienia nie mógł być uznany za organ władzy sądowiczej. Według Mykolasa Römerisa w okresie międzywojennym „funkcje sądownictwa administracyjnego można było u nas dostrzec pod mikroskopem” (Römeris 1940, 561).

W doktrynie Mykolasa Römerisa uważany był za autorytet ówczesnej nauki prawa administracyjnego (Römeris 1928, 1). On sam był wielkim orędownikiem sądownictwa administracyjnego na wzór Francji, Niemiec, Austrii i innych krajów Europy Zachodniej i Środkowej, gdzie powołano sądy administracyjne. Jak podkreślał, „bez sądownictwa administracyjnego nie ma praworządności, jest tylko państwo policyjne” (Römeris 1994, 35). Głoszone przez niego tezy stworzyły fundamenty prawa konstytucyjnego i administracyjnego, jednak zostały one rozpowszechnione dopiero po odzyskaniu przez Litwę niepodległości. Nie akceptował on np. określenia właściwości sądów administracyjnych metodą „enumeratywną” (Römeris 1994, 10–11), zakładającą dopuszczalność kontroli przez sąd administracyjny tylko tych działań administracji, które kontroli takiej zostały wyraźnie poddane przez przepis prawa. Ostatecznie, w okresie międzywojennym powstał projekt ustawy o sądach administracyjnych, a ściślej kilka projektów (dokładna liczba nie jest znana – Deviatnikovaitė 2018, 27–49), które w kwietniu 1940 r. były nawet przedmiotem obrad w Sejmie, ale okupacja państwa przerwała ten proces legislacyjny (Paužaitė-Kulvinskienė 2004, 8).

2.2. Idea ochrony prawnej w sprawach administracyjnych na obszarze postsowieckim

Szczególnie negatywny wpływ na ideę powołania sądów administracyjnych miała doktryna sowieckiego prawa administracyjnego (1940–1990; Paužaitė-Kulvinskienė 2004, 24), oparta na monistycznym pojęciu (rozumieniu) prawa administracyjnego, w którym nie istniało rozróżnienie na materialne i procesowe stosunki administracyjne (np. Jusupov 1985, 7; Jelistratov – zob. Paužaitė-Kulvinskienė 2005, 31). Takie podejście uniemożliwiało uznanie samodzielności przepisów proceduralnych w zakresie prawa administracyjnego. Ponadto, takie rozumienie odpowiadało ówczesnej ideologii politycznej, która opierała się na przekonaniu, że spory z organami państwowymi mogą być rozstrzygane wyłącznie przez specjalne organy administracyjne, a nie przez sądy. Należy jednak zauważyć, że mimo politycznej i ideologicznej postawy doktryny prawa sowieckiego w latach 80. XX w. została zapoczątkowana ważna faza „odwilży”, która objęła również naukę (Lapinskas, Petkevičius 1980, 24), w związku z czym otworzyło się pole do dyskusji na temat ochrony prawnej przed działaniami administracji i kontroli ich zgodności z prawem. Na tej podstawie Kodeks postępowania cywilnego został uzupełniony o dział „Właściwość w sprawach ze stosunków prawnych administracyjnych” (art. 257–269) i rozstrzygnięcie sporów na tym tle zostało powierzony sądom powszechnym.

Patrząc z perspektywy historycznej, można stwierdzić, że idea sądowej ochrony prawnej okresu międzywojennego, mimo skomplikowanego ustroju ówczesnego systemu prawnego i aneksji państwa, która wymusiła 50-letnią przerwę w rozwoju jego prawa, przetrwała i została ponownie przyjęta w latach 90. XX w. (Lapinskas 2000, 27; Maksimaitis 2001, 199; Andruškevičius 2010, 25–37; Paužaitė-Kulvinskienė 2005, 25–27), wywierając znaczący wpływ na kształt współczesnego litewskiego sądownictwa administracyjnego.

3. UTWORZENIE WSPÓŁCZESNEGO LITEWSKIEGO SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Sądownictwo administracyjne jest ważnym czynnikiem urzeczywistniania praworządności, a ponadto stwarza efektywne ramy instytucjonalne dla postępu gospodarczego, społecznego, środowiskowego itp. rozwoju państwa. Litewski model ochrony prawnej przed działaniami administracji publicznej opiera się na art. 111 ust. 2 konstytucji Republiki Litewskiej (Lietuvos Respublikos Konstitucija) z dnia 25 października 1992 r. (Valstybės žinios, 1992, Nr. 33–1014), który przewiduje możliwość powoływania sądów wyspecjalizowanych do rozpatrywania spraw administracyjnych.

3.1. Pakiet reform w celu zmiany postsowieckiego dziedzictwa prawnego

Przedłużająca się debata polityczna i naukowa na temat kształtu wyspecjalizowanych sądów administracyjnych utrudniała utworzenie sądownictwa administracyjnego. Okres od 1992 r. do 1999 r. był etapem przygotowawczym, ponieważ po odzyskaniu przez Litwę niepodległości postsowieckie ustawodawstwo zostało automatycznie przejęte w wielu dziedzinach prawa. W zakresie dotyczącym reform prawa procesowego zaproponowano jako priorytet opracowanie nowego Kodeksu postępowania cywilnego (Valstybės žinios, 2002, Nr. 36–1340), przy czym w pierwszych jego projektach przyjęto model kontroli działań organów państwowych według założeń sowieckiego Kodeksu postępowania cywilnego (Kučonis, Nekrošius 2000, 87). Stanowisko nauki prawa procesowego cywilnego oznaczało, że bez stworzenia samodzielnych regulacji procesowych dla sporów administracyjnych nie ma również podstaw do powołania wyspecjalizowanych sądów administracyjnych w sensie instytucjonalnym. Z kolei konstytucjoniści (np. Lapinskas, zob. Grigonytė 1999, 23) podkreślali, że konieczność powołania sądów administracyjnych i uchwalenia nowego prawa procesowego wynika ze specyfiki prawa publicznego. Mimo dwóch radykalnie odmiennych poglądów w doktrynie istniała wola polityczna ze strony ustawodawcy, aby przekształcić system prawny z postsowieckiego na nowoczesny, odpowiadający zasadom demokracji i rządów prawa. Również krytyka organizacji międzynarodowych (UE,

Rady Europy), które corocznie oceniały postępy w rozwoju litewskiego systemu prawnego ze względu na dążenie Litwy do uzyskania członkostwa w tych organizacjach międzynarodowych, przyczyniła się do przyjęcia przez Litwę w ramach pakietu reform (Valstybės žinios, 1998, Nr. 70–1311) rozwiązania zakładającego rozstrzyganie sporów administracyjnych przez sądy powszechne. Projekt reformy przewidywał również wprowadzenie obowiązkowego ogólnego jednostopniowego postępowania wstępnego, ale dopiero po otwarciu drogi procesu sądowego. Politycy postrzegali wówczas pomysł powołania sądów administracyjnych jako „projekt ryzykowny”.

3.2. Pilotażowy (przejściowy) etap tworzenia sądów administracyjnych

W tekście konstytucji nie zostało użyte pojęcie „sądów administracyjnych” w takim właśnie brzmieniu (Butkevičius 2012, 54). W związku z tym przyjmuje się, że ustawodawcy pozostawiono wybór, jakie sądy wyspecjalizowane utworzyć i czy nowy system sądownictwa powinien być autonomiczny względem sądów powszechnych (Butkevičius 2012, 54). Nie budziło przy tym wątpliwości, że jeśli jednak ustawodawca zdecyduje się na utworzenie sądów wyspecjalizowanych, muszą one być ustanowione ustawą. W dniu 14 stycznia 1999 r. Sejm uchwalił „pakiet” ustaw o utworzeniu sądów administracyjnych: ustawę o utworzeniu sądów administracyjnych (Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymas, Valstybės žinios, 1999–02–03, Nr. 13–309), ustawę o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas, Valstybės žinios, 1999–02–03, Nr. 13–308; dalej: ABTI), ustawę o przedsądowym rozwiązywaniu sporów administracyjnych (Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymas, Valstybės žinios, 1999–02–03, Nr. 13–310) oraz nowelizację ustawy o ustroju sądów (Lietuvos Respublikos teismų įstatymo papildymo 18(1) straipsniu ir 9, 14, 15 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas, Valstybės žinios, 1999–02–03, Nr. 13–311). W dniu 3 maja 1999 r. rozpoczęły działalność sądy administracyjne pierwszej instancji i sąd odwoławczy: 5 okręgowych sądów administracyjnych²; jeden Wyższy Sąd Administracyjny; jeden Wydział Spraw Administracyjnych Sądu Apelacyjnego w ramach sądownictwa powszechnego. Wyższy Sąd Administracyjny był sądem odwoławczym dla okręgowych sądów administracyjnych, a Wydział Spraw Administracyjnych Sądu Apelacyjnego był sądem odwoławczym od orzeczeń Wyższego Sądu Administracyjnego. Takie rozdzielenie instancji odwoławczej na dwa sądy nie pozostało bez wpływu na jednolitość orzecznictwa w sprawach administracyjnych.

Celem tej trwającej zaledwie półtora roku fazy nie było doprowadzenie do stworzenia niezależnego instytucjonalnie systemu sądów administracyjnych,

² Okręgowe sądy administracyjne zostały utworzone we wszystkich pięciu okręgach sądowych: w Wilnie, Kownie, Kłajpedzie, Poniewieżu i Szawle.

dlatego określana jest ona jako „faza pilotażowa” lub „przejściowa” (Lapinskas 2000, 31). Sądy administracyjne pozostały instytucjonalnie i proceduralnie częściowo zależne od sądów powszechnych i Kodeksu postępowania cywilnego, co oznacza, że istniał wtedy niezależny system wyspecjalizowanego sądownictwa. Model pilotażowy został wybrany nie tylko ze względów politycznych, ale także ekonomicznych (Grigonytė 1999, 23)³. Ponadto chciano sprawdzić, czy sędziowie sądów powszechnych bez specjalizacji (Kuconis 2000, 87) są w stanie skutecznie rozstrzygać spory administracyjne. W rezultacie art. 111 ust. 2 konstytucji nie został w pełni zrealizowany.

3.3. Struktura i organizacja samodzielnego, wyspecjalizowanego sądownictwa administracyjnego od 2001 r.

Model pilotażowy spotkał się z uzasadnioną krytyką i po zaledwie półtora roku poddano go reorganizacji⁴. W miejsce wydziału spraw administracyjnego Sądu Apelacyjnego i Wyższego Sądu Administracyjnego utworzono jeden Naczelny Sąd Administracyjny, który rozpoczął działalność od 1 stycznia 2001 r.

W odróżnieniu od sądów funkcjonujących w systemie sądownictwa powszechnego system sądów administracyjnych ma strukturę dwustopniową: pierwszą instancję i sąd odwoławczy. W sprawach administracyjnych nie ma rewizji, Naczelny Sąd Administracyjny zajmuje się w postępowaniu odwoławczym zarówno kwestiami prawnymi, jak i faktycznymi. Sąd ten odpowiada również za jednolite orzecznictwo w sprawach administracyjnych.

Sądy administracyjne nie są odizolowane od innych sądów, ale stanowią autonomiczną część całego systemu sądownictwa. Pomędzy trzema systemami sądownictwa (sądami powszechnymi, administracyjnymi i sądownictwem konstytucyjnym) istnieją istotne powiązania, ale każdy system sądownictwa jest od siebie organizacyjnie i administracyjnie oddzielony. W orzecznictwie konstytucyjnym (orzeczenie litewskiego Trybunału Konstytucyjnego z 6 czerwca 2006 r., 12/06, <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta214/content> [dostęp: 13.12.2021]) nie odnajdziemy zasady „jednolitego wymiaru sprawiedliwości”. Wręcz przeciwnie, nie zabrania się różnorodności w strukturze sądownictwa. Litewskie sądy administracyjne jako niezależne sądy wyspecjalizowane opierają się na dwóch założeniach: a) są instytucjonalnie oddzielone od pierwszej do najwyższej instancji; b) posiadają wyłączną kompetencję w odniesieniu do „sporów w zakresie administracji publicznej” i nie mogą oceniać politycznej lub ekonomicznej celowości działań administracji publicznej.

³ Szacunkowy koszt utworzenia i działania niezależnych sądów administracyjnych wyniósł 12 mln LT (3,47 EUR), ale otrzymano jedynie 1,1 mln LT (300.000 EUR).

⁴ W dniu 1 stycznia 2001 r. weszły w życie zmiany w ustawie o utworzeniu sądów administracyjnych – art. 2–6 (Valstybės žinios, 2000, Nr. 85–2567).

Wraz z przyjęciem w 2001 r. nowego brzmienia ABTI została wzmocniona niezależność procesowa postępowania sądowoadministracyjnego względem postępowania cywilnego. Dla porównania można stwierdzić, że struktura organizacyjna litewskiego sądownictwa administracyjnego odpowiada postępowym tradycjom europejskim (OECD, SIGMA 2002, 9). Reforma z 2001 r. miała również trwały skutek, ponieważ do dziś system sądownictwa administracyjnego nie zmienił się zasadniczo.

W 2003 r. pojawiły się inicjatywy polityczne mające na celu zbadanie efektywności sądów administracyjnych, zaproponowano nawet drastyczne zmiany – zniesienie sądów administracyjnych i przeniesienie ich właściwości na sądy powszechne. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) zauważyła jednak, że bez koniecznej potrzeby kwestionowanie niezależności sądownictwa administracyjnego byłoby niebezpieczne. Po wielu debatach grupa robocza⁵ odrzuciła propozycję zniesienia sądów administracyjnych, wskazując, że ogólne zalety niezależnego sądownictwa administracyjnego przeważają nad potrzebą zmian strukturalnych.

4. DUALNY MODEL ROZSTRZYGANIA SPORÓW ADMINISTRACYJNYCH Z FAZĄ PRZEDSĄDOWEGO POSTĘPOWANIA WSTĘPNEGO

Akt administracyjny przed zaskarżeniem go do sądu administracyjnego pierwszej instancji może być przedmiotem rozpoznania: 1) przed tym samym lub wyższym organem administracji publicznej⁶ (w tzw. postępowaniu odwoławczym – niem. *Widerspruchsverfahren*) lub 2) przed niezależną *quasi*-sądową komisją. Taka podwójna procedura rozstrzygania sporów z fazą przedsądową i sądową umożliwia skarżącemu skorzystanie z prawa do skutecznej, taniej i sprawnej ochrony naruszonych praw.

Należy zauważyć, że praktyczne znaczenie procedury odwoławczej jest niewielkie ze względu na niski poziom zaufania społecznego i brak bezstronności organów administracji, natomiast *quasi*-sądowe niezależne komisje cieszą się stałym zainteresowaniem ustawodawcy, który w wyniku kolejnych reform nadaje im kształt wyspecjalizowanych, niezależnych organów powołanych do prowadzenia postępowania wyjaśniającego i rozstrzygania spornych spraw. Obecnie litewska Komisja ds. Sporów Administracyjnych z czterema wydziałami zamiejscowymi działa jako *quasi*-sąd o właściwości ogólnej. Ponadto, istnieją wyspecjalizowane instytucje przedsądowego rozwiązywania sporów administracyjnych: komisja

⁵ Wnioski sejmowej grupy roboczej z dnia 7 maja 2003 r. zostały opublikowane w tygodniku *Seimas* „*Seimas kronika*” z dnia 26 maja 2003 r., nr 16 (256).

⁶ Procedura uregulowana jest w dziale III ustawy o postępowaniu administracyjnym. Organy administracyjne pełnią funkcję organów odwoławczych, jeżeli również tę funkcję przypisuje im prawo, np. urząd ochrony konkurencji, urząd zamówień publicznych.

do spraw podatkowych, komisja do spraw społecznych, komisja do spraw medycyny pracy, rada państwowego ubezpieczenia społecznego itp. Litewska ABTI przewiduje obowiązkowe i fakultatywne przedsądowe środki odwoławcze w sporach administracyjnych. W przypadku obligatoryjnego postępowania przedsądowego skargę do sądu administracyjnego można złożyć dopiero po wyczerpaniu wszystkich innych dostępnych środków odwoławczych. Ustawodawca stale poszerza listę sporów, w których przewidziane jest obowiązkowe postępowanie wstępne: sprawy podatkowe, sprawy rejestrowe, spory z zakresu ubezpieczeń społecznych, roszczenia odszkodowawcze wobec organów władzy publicznej, sprawy cudzoziemców, spory z zakresu prawa urzędniczego itd.

Dualny model rozstrzygnięcia sporów administracyjnych z fazą przedsądową odpowiada standardom europejskim, wynikającym z rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Rec (2001)9 z dnia 5 września 2001 r. w sprawie alternatywnych metod rozwiązywania sporów między administracją publiczną a podmiotami prywatnymi, w której wskazuje się, że proces sądowy nie jest najlepszym sposobem rozstrzygnięcia sporu administracyjnego. Zaletami pozasądowego dochodzenia roszczeń publicznoprawnych są: prostsze i bardziej elastyczne procedury rozstrzygnięcia sporów, szybsze i bardziej opłacalne dla stron rozstrzygnięcie, większy zakres uznania administracyjnego i możliwość weryfikacji celowości, a nie tylko zgodności z prawem aktu administracyjnego. Zapatrywanie to znajduje wsparcie w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Rec (2004)20 z 15 grudnia 2004 r. w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych, zgodnie z którym obligatoryjna procedura wstępna w prawie krajowym nie jest sprzeczna z zasadą skutecznej ochrony prawnej.

Litewska doktryna prawa konstytucyjnego stoi na stanowisku, że instytucje *quasi*-sądowe nie należą do sądownictwa, choć z funkcjonalnego punktu widzenia przyczyniają się do rozstrzygnięcia sporów administracyjnych (Pranevičienė 2002, 16). Pogląd ten różni się od stanowiska Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości⁷ (wyr. z 30 marca 1993 r., C24/92 *Corbiau*, ECLI:EU:C:1993:118; wyr. z 17 września 1997 r., C-54/96 *Dorsch Consult*, ECLI:EU:C:1997:413), zgodnie z którym wyspecjalizowany organ pozasądowy, powołany do rozstrzygnięcia sporów w postępowaniu wstępnym, można uznać za „sąd”, mimo że w prawie krajowym nie ma on statusu sądu w ścisłym znaczeniu tego słowa.

W orzecznictwie konstytucyjnym (orzeczenia TK: z 2 lipca 2002 r., 32/2000⁸; z 4 marca 2003 r., 27/01–5/02–01/03⁹, z 7 lutego 2005 r., 9/02¹⁰, z 13 grudnia 2004 r., 51/01–26/02–19/03–22/03–26/03–27/03¹¹), wypracowano pewne standardy postępowania przedsądowego. Po pierwsze, ochrona sądowa musi pozostawać

⁷ Obecnie Trybunał Sprawiedliwości UE.

⁸ <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta306/content> [dostęp: 13.12.2021].

⁹ <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta279/content> [dostęp: 13.12.2021].

¹⁰ <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta234/content> [dostęp: 13.12.2021].

¹¹ <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta275/content> [dostęp: 13.12.2021].

stawać podstawową formą ochrony prawnej (orzeczenie TK z 4 marca 2003 r. 27/01–5/02–01/03). Postępowanie przedsądowe nie może zastępować postępowania sądowego, ani stanowić dla niego alternatywy. Obligatoryjne postępowanie przedsądowe: 1) musi być przewidziane wyłącznie w przepisie rangi ustawowej, a nie w żadnym innym przepisie prawnym; 2) po decyzji komisji ds. przedsądowego rozstrzygnięcia sporów musi być w każdym przypadku zapewniona droga sądowa; 3) postępowanie poprzedzające wniesienie skargi nie może sztucznie ograniczać lub utrudniać dostępu do wymiaru sprawiedliwości, tzn. zabronione jest wprowadzanie obligatoryjnego wielostopniowego postępowania przedsądowego. Postępowanie takie może być uzasadnione jedynie w wyjątkowych przypadkach, np. w przypadku sporów administracyjnych na gruncie ustawy o obronie narodowej, sporów na tle zatrzymania, sporów o wydanie pozwoleń na broń, o ile jest to konieczne w celu zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego.

5. IZBA SPORÓW KOMPETENCYJNYCH – MECHANIZM OSIĄGNIĘCIA KOMPROMISU W KWESTII WŁAŚCIWOŚCI RZECZOWEJ OGÓLNEGO I SPECJALNEGO SYSTEMU SĄDOWNICTWA

Po rozpoczęciu działalności sądów administracyjnych podział właściwości między sądy powszechne i administracyjne nie zawsze był jasny. W celu rozstrzygnięcia sporów na tym tle powołana została działająca *ad hoc* specjalna izba sędziów (tzw. Izba Sporów Kompetencyjnych – art. 22 ABTI). Składa się ona w równych częściach z dwóch sędziów Sądu Najwyższego i dwóch sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, przy czym stanowisko przewodniczącego Izby zajmuje zawsze sędzia Sądu Najwyższego.

Każdy sąd ma prawo na każdym etapie postępowania zgłosić do izby sporów kompetencyjnych wnioski o rozgraniczenie właściwości rzeczowej, który rozstrzygany jest *ad hoc* w formie pisemnej i w krótkim terminie (najczęściej w ciągu 10–14 dni), aby spór o właściwość nie wpłynął na bieg postępowania sądowego. Niedopuszczalne jest zakończenie postępowania cywilnego lub administracyjnego lub pozostawienie skargi bez rozpoznania tylko dlatego, że spór nie podlega jurysdykcji danego sądu. W takim przypadku sąd ma obowiązek zwrócić się do ww. Izby. Pełni ona ważną rolę procesową, ponieważ ma prawo uchylić wydane wyroki, jeżeli zostały one zaskarżone do sądu odwoławczego lub kasacyjnego z powodu naruszenia zasad dotyczących właściwości sądu. Orzeczenie Izby w tej sprawie jest ostateczne (art. 21 ABTI, art. 36 Kodeksu postępowania cywilnego). W pierwszym roku po utworzeniu sądów administracyjnych do izby sporów kompetencyjnych kierowano corocznie 200–300 wniosków. Obecnie jest to tylko do 20 spraw rocznie, ponieważ orzecznictwo wypracowało jasne kryteria rozgraniczenia właściwości rzeczowej sądów.

6. SĘDZIA SĄDU ADMINISTRACYJNEGO I SKŁAD SĄDU

„[...] do rozstrzygania spraw ze skarg na akty administracyjne potrzebna jest specjalistyczna wiedza z zakresu prawa publicznego, której nie wymaga się od sędziego cywilnego” (Deviatnikovaitė 2021, 90). Jak wynika z art. 51 ustawy o ustroju sądów, wymagania stawiane sędziom sądów powszechnych i administracyjnych są podobne: nieposzlakowana opinia, posiadanie obywatelstwa, wyższego wykształcenia prawniczego, prawa dostępu do tajemnicy państwowej, zaświadczenia lekarskiego o stanie zdrowia, co najmniej pięcioletniej praktyki prawniczej oraz zdanie egzaminu sędziowskiego. Doktorzy i doktorzy habilitowani nauk społecznych są zwolnieni z egzaminu sędziowskiego. Kandydaci na sędziów sądów administracyjnych nie muszą posiadać specjalnych kwalifikacji z zakresu prawa publicznego.

Naczelny Sąd Administracyjny (*Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas*) składa się z Prezesa, Wiceprezesów i sędziów tego sądu. Sąd ten jest jeden dla całego kraju i ma swoją siedzibę w Wilnie. Okręgowy sąd administracyjny (*Apygardos administracinis teismas*) składa się z prezesa, wiceprezesów i innych sędziów tego sądu.

Liczbę sędziów w sądach administracyjnych określa Prezydent na wniosek kolegium sędziów (w przypadku okręgowych sądów administracyjnych) lub na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (w przypadku tego Sądu). Tak więc liczba sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i Sądu Najwyższego jest określana bez udziału kolegium sędziów.

Okręgowe sądy administracyjne orzekają zwykle w składzie kolegiальnym trzech sędziów. W składzie jednoosobowym rozstrzygane są sprawy, które wyraźnie wskazano w ABTI: roszczenia odszkodowawcze, sprawy podatkowe, sprawy urzędnicze, zgodność z prawem orzeczeń wydanych w postępowaniu wstępnym. Naczelny Sąd Administracyjny orzeka co do zasady kolegiальnie w składzie trzech sędziów, jednak na wniosek prezesa Izby skład sądu może być w konkretnej sprawie *ad hoc* poszerzony do pięciu lub siedmiu sędziów lub, w wyjątkowych przypadkach, sprawa może być przekazana do rozpoznania na posiedzeniu pełnego składu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 46 ABTI).

Potrzeba specjalizacji sędziowskiej wynika z rosnącej liczby i coraz większej złożoności spraw dotyczących stosowania prawa UE. Od 2009 r. obowiązek specjalizacji sędziowskiej został wprowadzony w niektórych dziedzinach zarówno w okręgowych sądach administracyjnych, jak i w Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Udział ławników w składach orzekających, stanowiący spuściznę postsowieckiego systemu prawnego, jest wykluczony od 1994 r. zarówno przez ABTI, jak i kodeksy postępowania cywilnego i karnego. Niemniej propozycje włączenia ławników do orzekania podnoszone są czasu do czasu w dyskusjach

politycznych, przy założeniu, że ławnicy jako przedstawiciele społeczeństwa zwiększyliby zaufanie społeczne do litewskiego sądownictwa. W 2016 r. Sejm przyjął koncepcję udziału ławników w postępowaniu sądowym, która została opracowana przy uwzględnieniu opinii sędziów, prokuratorów, adwokatów i notariuszy. Badania pokazują, że 37% środowiska prawniczego kategorycznie odrzuca koncepcję jakiegokolwiek udziału przedstawicieli społeczeństwa w orzecznictwie sądowym. Podkreśla się nie tylko postsowiecki rodowód tej tradycji, ale także ryzyko zwiększenia nakładu czasu i środków finansowych w związku z wprowadzeniem ławników do orzekania. Istnieje też obawa, że ich decyzje mogą być nieprzewidywalne, ponieważ ławnicy mogą je podejmować wyłącznie w oparciu o swoje subiektywne poczucie prawa. Dopuszczalność zmian prawa w tym zakresie dopuszcza się warunkowo, z wprowadzeniem owej konstrukcji najpierw w ramach projektów pilotażowych w sprawach cywilnych i pracy, ale z wyłączeniem takiej możliwości w sprawach administracyjnych i karnych. Byłaby tu konieczna również zmiana konstytucji, bowiem jej art. 109 ust. 1 wyraźnie stanowi, że wymiar sprawiedliwości sprawują wyłącznie sądy, co w orzecznictwie konstytucyjnym oznacza, że sąd powinien składać się wyłącznie z sędziów zawodowych.

7. WŁAŚCIWOŚĆ SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I PRZEDMIOT SĄDOWEJ KONTROLI

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ABTI sądy administracyjne gwarantują ochronę publicznych praw podmiotowych osób fizycznych i prawnych. Sądy te zazwyczaj orzekają nie tylko w sprawach ze skarg na rozstrzygnięcia organów administracji lub na bezprawną ingerencję organów administracji w sferę praw podmiotowych jednostki, ale także w innych sprawach określonych ustawą, w tym ze skarg na bezczynność organów administracji. Ponadto, zgodnie z art. 17 APTI, sądy kontrolują także legalność aktów prawnych o charakterze ogólnym (tzw. kontrola norm), a także orzekają w sprawach wyborczych, w sprawach dotyczących funkcjonowania organów samorządowych, w sprawach dotyczących partii politycznych, ruchów politycznych i stowarzyszeń.

Od czasu powstania sądów administracyjnych należały do nich także sprawy naruszeń przepisów porządkowych, które jednak od 2011 r. zostały przekazane z powrotem sądom powszechnym. Sądy powszechne nie orzekają wprawdzie w sprawach sporów administracyjnych, mogą one jednak orzec o legalności danego aktu administracyjnego w ramach konkretnej, zawisłej przed nimi sprawy. Tam jednak, gdzie zachodzi konieczność oceny zgodności z prawem przepisu o charakterze generalnym sąd powszechny musi złożyć wniosek o kontrolę normy do właściwego sądu administracyjnego.

8. LEGITYMACJA SKARGOWA I ZAKRES SĄDOWEJ KONTROLI

Przepis art. 5 ust. 3 ABTI nie używa wprawdzie pojęcia „skargi”, lecz posługuje się zwrotem „wniosek” lub „wystąpienie”, jednak jest ono tym samym co skarga administracyjna (art. 37 ust. 3 ABTI). W art. 46 ABTI zdefiniowano pojęcia „strony postępowania” i „strony sporu”. Zgodnie z art. 46 ust. 2 ABTI stronami w postępowaniu sądoadministracyjnym są: wnioskodawca (*pareiškėjas*), przeciwnik wniosku (*atsakovas*) oraz zainteresowane osoby trzecie (*tretejį suinteresuoti asmenys*). Przeciwnikiem wniosku może być instytucja, organ lub urzędnik, którego akty lub czynności są kwestionowane. Zgodnie z art. 5 ust. 1 i art. 22 ust. 1 ABTI prawo wystąpienia na drogę sądową ma każda zainteresowana osoba, której prawa lub chronione prawem interesy zostały naruszone. Pod pojęciem „osoby” należy rozumieć wszystkie osoby fizyczne i prawne prawa prywatnego i publicznego. Naruszenie publicznych praw podmiotowych jest jednym z warunków legitymacji skargowej. Wymóg ten służy wyłączeniu możliwości wniesienia skargi powszechnej, chociaż zgodnie z art. 55 ABTI w przypadkach przewidzianych prawem ochrony interesu publicznego przed sądem administracyjnym może dochodzić również prokurator, stowarzyszenie, osoba fizyczna lub organ administracji publicznej. Co do zasady mają oni taki sam status prawny jak inne strony postępowania.

Ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewiduje *numerus clausus* typów skarg, w związku z tym wchodzi w grę typowe ich rodzaje. Skarga na decyzję ma na celu uchylenie zaskarżonego aktu. Skarga o zobowiązanie jest ukierunkowana na zobowiązanie organu do wydania aktu w sytuacji, gdy organ odmówił lub zaniechał jego wydania (skarga na odmowę i na bezczynność). Ustawa nie przewiduje możliwości wniesienia skargi o stwierdzenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa.

Zakres kontroli sądowej w sprawach administracyjnych obejmuje zasadniczo badanie zgodności z prawem działania administracji. Korzystanie z uprawnień dyskrecyjnych również musi być zgodne z prawem, dlatego akty uznaniowe podlegają kontroli sądowej. Przepis art. 3 pkt 2 ABTI nie pozwala jednak sądowi administracyjnemu na kontrolowanie politycznej lub gospodarczej celowości działań władzy publicznej. W art. 91 ust. 1 ABTI rozróżnia się materialne i formalne podstawy kontroli. Typowym przykładem niezgodności z prawem aktu administracyjnego jest sytuacja, gdy jego treść jest sprzeczna z ustawą (art. 91 ust. 1 pkt 1 ABTI). Formalne podstawy kontroli legalności ograniczają się do zbadania, czy zaskarżony akt administracyjny został wydany przez właściwy organ (art. 91 ust. 1 pkt 2 ABTI). Drugą podstawą kontroli legalności jest przestrzeganie podstawowych zasad postępowania administracyjnego (art. 91 ust. 1 pkt 3 ABTI). Przez takie zasady postępowania należy rozumieć przepisy, które służą ocenie stanu faktycznego i uzasadnieniu decyzji administracyjnej. Przepis art. 91 ust. 2 ABTI

daje sądowi administracyjnemu możliwość uchylecia aktu administracyjnego także z innych ważnych powodów (które nie są wymienione w ABTI). Z drugiej strony, w doktrynie podkreśla się możliwość ograniczonej tylko kontroli sądowej korzystania przez organ z uznania administracyjnego. Oznacza to, że sądy przy orzekaniu o zgodności z prawem decyzji administracyjnej nie mogą oceniać politycznych i gospodarczych aspektów skorzystania przez organy administracji z przysługującego im uznania administracyjnego. W przeciwnym razie naruszona zostałaby zasada podziału władz.

Przepis art. 88 ABTI przewiduje pięć rodzajów rozstrzygnięć sądu administracyjnego: 1) o oddaleniu skargi jako bezzasadnej; 2) o uwzględnieniu skargi i uchyleniu aktu administracyjnego (lub części aktu administracyjnego) albo zobowiązaniu organu administracji do usunięcia naruszenia prawa lub wykonania innego zalecenia sądu; 3) o uwzględnieniu skargi i zobowiązaniu organu samorządu terytorialnego do wykonania innego aktu prawnego; 4) o uwzględnieniu skargi i rozstrzygnięciu sporu w inny sposób przewidziany prawem; 5) o uwzględnieniu skargi i zasądzeniu odszkodowania zgodnie z art. 6.271 kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 90 ABTI organ administracji może zostać zobowiązany do pojęcia aktu administracyjnego albo wykonania innego zalecenia sądu w określonym terminie, ponieważ sąd nie może wstąpić w miejsce organu i wydać aktu administracyjnego.

9. MEDIACJA I UGODA SĄDOWA

Od 2013 r. na podstawie art. 52 ABTI istnieje możliwość zawarcia ugody w postępowaniu sądowym, również przed sądem administracyjnym. O tym, czy ugoda może zostać zawarta, przesądza rodzaj sporu. Nie można jej zawrzeć w postępowaniu sądowym o kontrolę norm, w sporach wyborczych, a także w sporach z organami samorządu terytorialnego z powodu nadużycia władzy. Ugoda nie może być sprzeczna z obowiązującymi normami prawa i interesem publicznym oraz nie może naruszać praw i interesów osób trzecich. Od 2019 r. wprowadzono do ABTI również postępowanie mediacyjne, podczas gdy wcześniej mediacja mogła być prowadzona wyłącznie przez sędziego sądu administracyjnego (art. 79 ust. 1 ABTI). Ustawa daje wiele korzyści proceduralnych stronom, które zechcą skorzystać z procedury mediacji, jak niższe koszty sądowe (art. 40 ust. 4 ABTI), czy zapewnienie poufności dowodów (danych) uzyskanych podczas mediacji w postępowaniu administracyjnym (art. 56 ust. 1 ABTI). Od 2021 r. weszły w życie zmiany ABTI, które wprowadziły mediację również na etapie przedsądowym, a także rozszerzyły krąg osób mogących być mediatorami, przyznając prawo do działania w tym charakterze każdej osobie wpisanej do listę zatwierdzoną przez Ministra Sprawiedliwości. Perspektywy rozwoju mediacji w sporach administracyjnych są obiecujące, gdyż regulacje prawne dotyczące ugód sądowych i mediacji w sporach administracyjnych są stale modernizowane.

10. POSTĘPOWANIE WYJAŚNIAJĄCE I AKTYWNA ROLA SĄDZIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POSTĘPOWANIU DOWODOWYM

W ABTI obowiązuje zasada zakładająca czynną rolę sędziego w postępowaniu sądownoadministracyjnym (art. 10 ust. 11, art. 56 ust. 4 ABTI). Wymaga ona aktywnego działania sędziego z urzędu w zakresie badania materiału dowodowego oraz, w razie potrzeby, na wniosek uczestników postępowania lub z własnej inicjatywy, przeprowadzania dowodów. Jeżeli więc w konkretnej sprawie okaże się, że ustalenie wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności i wszechstronna obiektywna kontrola zaskarżonego aktu wymaga przeprowadzenia dodatkowych dowodów, sąd może z urzędu podjąć określone czynności procesowe, np. zażądać niezbędnych dokumentów, wezwać świadków i zarządzić ich przesłuchanie, wezwać biegłego (art. 56 ust. 4, art. 67 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 80 ust. 1 ABTI).

Należy zaznaczyć, że zasada śledcza nie oznacza, że sąd administracyjny ma obowiązek uwzględnić wszystkie wnioski dowodowe stron postępowania w zakresie przeprowadzenia dowodów, wyznaczenia biegłego czy przesłuchania świadków. Sąd musi jednak w każdym przypadku rozpatrzyć wnioski stron postępowania i odpowiednio orzec co do nich, tzn. uwzględnić je lub oddalić z uzasadnieniem swego stanowiska. Sąd administracyjny nie może również wykroczyć poza granice skargi, chyba że wymaga tego interes publiczny lub niewykroczenie poza te granice istotnie naruszałoby prawa innych osób (art. 80 ust. 1 ABTI).

Oprócz zasady śledczej ABTI ustanawia również zasadę swobodnej oceny dowodów, co oznacza, że żaden dowód nie ma z góry określonej wagi, a sąd ocenia dowody według swego wewnętrznego przekonania w oparciu o wszechstronnie zbadane okoliczności sprawy, zgodnie z prawem oraz kryteriami sprawiedliwości i racjonalności (art. 56 ABTI). Interpretacja dowodów przedstawionych przez strony postępowania nie jest dla sądu wiążąca.

11. ŚRODKI ZASKARŻENIA I TOK INSTANCJI

Sądownictwo administracyjne składa się zasadniczo z dwóch instancji: pierwszej instancji i instancji odwoławczej. Okręgowe sądy administracyjne jako sądy pierwszej instancji rozstrzygają spory publicznoprawne na podstawie art. 3 ust. 1 ABTI, w tym spory wyborcze, oraz sprawują kontrolę norm zawartych w aktach administracyjnych administracji publicznej na szczeblu samorządowym (art. 20 ABTI). Naczelny Sąd Administracyjny jest, zgodnie z art. 21 ABTI, sądem pierwszej instancji właściwym do kontroli norm zawartych w aktach administracyjnych administracji publicznej szczebla centralnego. Jako sąd odwoławczy orzeka on w sprawach ze skarg odwoławczych od wyroków i postanowień okręgowych sądów administracyjnych. Skargę odwoławczą wnosi się w terminie

14 dni od ogłoszenia orzeczenia w postępowaniu ustnym lub doręczenia orzeczenia w postępowaniu pisemnym, bezpośrednio lub za pośrednictwem sądu, którego orzeczenie jest kwestionowane. Prawo do złożenia skargi odwoławczej mają wszyscy uczestnicy postępowania sądowego. Naczelny Sąd Administracyjny odpowiada również za jednolitość orzecznictwa sądowego. Ponieważ w sporach administracyjnych nie przewidziano rewizji, Naczelny Sąd Administracyjny orzeka także w określonych przypadkach o wznowieniu zakończzonego postępowania.

12. OGRANICZENIE DOSTĘPU DO SĄDU ODWOŁAWCZEGO JAKO AKTUALNE WYZWANIE W DZIAŁANIACH REFORMATORSKICH OCHRONY PRAWNEJ W SPRAWACH ADMINISTRACYJNYCH

Obecnie na Litwie najważniejszą kwestią jest reforma postępowania odwoławczego – a ściślej przejście od modelu odwołania nieograniczonego do modelu odwołania ograniczonego (Ambrasaitė 2006a, 41–47; Ambrasaitė 2006b, 13–20). Postępowanie odwoławcze w Naczelnym Sądzie Administracyjnym trwa obecnie od 16 do 18 miesięcy, przy czym w Europejskim Barometrze Sprawiedliwości Litwa, obok Niemiec, Holandii, Francji i Hiszpanii, znajduje się w „złotym środku” pod względem szybkości postępowań sądowych prowadzonych przez sądy administracyjne. Niemniej od 2019 r. trwają dyskusje nad projektem ustawy dotyczącym wprowadzenia art. 138¹ ust. 2 ABTI, który przewidywałby ograniczenia w dostępie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dopuszczalność skargi odwoławczej ma być uzależniona od wyczerpania w pewnych sprawach obowiązkowego postępowania przedsądowego prowadzonego przez *quasi*-sądową komisję. Podstawową zaletą filtrowania odwołań jest niewątpliwie zwiększenie sprawności wymiaru sprawiedliwości. Ograniczony model odwoławczy objąłby nawet do 70% postępowań toczących się obecnie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, co oczywiście istotnie zredukowałoby liczbę postępowań przed tym sądem.

Proponowany model filtrowania odwołań rodzi na Litwie problem zgodności z konstytucją. Do tej pory orzecznictwo konstytucyjne interpretowało prawo do odwołania jako bezwzględne i nieograniczone prawo do wysłuchania, tzn., że każda ze stron ma prawo do co najmniej raz odwołać się do sądu wyższej instancji. Wprawdzie komisje *quasi*-sądowe w postępowaniu przedsądowym rozstrzygają spory w sposób bezstronny i obiektywny, jednak nie mają instytucjonalnego statusu „sądu” w rozumieniu konstytucji.

W projekcie ustawy proponuje się również wprowadzenie zakazu składania nowych dowodów do sądu pierwszej instancji, jeżeli z nieuzasadnionych powodów nie zostały one przedstawione w *quasi*-sądowym postępowaniu wstępnym. Później uznano, że jest to sprzeczne z zaleceniem Rady Europy nr R (95) 5 2a, zgodnie z którym strony powinny mieć możliwość przedstawienia przed sądem wszelkich możliwych zarzutów, faktów i dowodów. W przeciwnym razie może

bowiem dojść do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do sądowego środka odwoławczego (wyr. ETPC z 12 listopada 2002 r., *Lundevall v. Sweden*, 38629/97).

Projekt nowelizacji ABTI przewiduje *numerus clausus* podstaw dopuszczalności odwołania, tj.: spór był rozstrzygnięty w ramach obowiązkowego postępowania przedsądowego i Naczelny Sąd Administracyjny widzi potrzebę skorygowania swojego orzecznictwa, gdyż sąd pierwszej instancji w zaskarżonym orzeczeniu odszedł od utrwalonego orzecznictwa albo strona udowodni, że w pierwszej instancji dopuszczono się „oczywistego naruszenia prawa”, przy czym ciężar dowodu spoczywa na wnoszącym odwołanie. Wprowadzenie wymogu „oczywistego naruszenia prawa” koncentruje się na ekonomii procesowej (wyr. ETPC z 2 października 2014 r., *Hansen v. Norwegen*, 15319/09), czyli dążeniu do dopuszczenia do postępowania odwoławczego jak najmniejszej liczby spraw w miejsce zagwarantowania jednostkom prawa do ochrony prawnej we wszystkich sprawach. Zaproponowano również alternatywę – zastosowanie „elastycznego” (otwartego) katalogu przesłanek dopuszczalności odwołania obejmującego wszystkie przypadki, w których dopuszczalność odwołania byłaby uzasadniona względami ogólnej konieczności, bez ograniczenia do oczywistego naruszenia prawa¹².

Podsumowując, zasada skutecznej ochrony prawnej powinna być zawsze na pierwszym planie, nawet w przypadku przejściowo większego, z krajowego punktu widzenia, obciążenia sądownictwa administracyjnego. Intensywność zmian konstytucyjnie określonego modelu ochrony prawnej może być zaś uzasadniona tylko wtedy, gdy nie da się osiągnąć równowagi między optymalną szybkością a wysoką jakością wymiaru sprawiedliwości.

BIBLIOGRAFIA

- Ambrasaitė, Goda, 2006a. „Apeliacija administraciniam procese: teisės kreiptis į Lietuvos vyriausiąją administracinį teismą ribojimo galimybės”. *Jurisprudencija* 6(84): 41–47.
- Ambrasaitė, Goda, 2006b. „Apeliacija Lietuvos administraciniam procese: pagrindinės reformos kryptys”. *Jurisprudencija* 4(82): 13–20.
- Andruškevičius, Arvydas. 2010. „Profesoriaus Mykolo Romerio de lege ferenda nuostatos administracinio teismo klausimu ir jų atspindys dabartinėje Lietuvos teisėje”. *Jurisprudencija* 3(121): 25–37.
- Butkevičius, Lauras. Egidijus Kūris. 2012. „Administraciniai teismai”. W *Lietuvos teisinės institucijos: Vilniaus universiteto vadovėlis*. Red. Egidijus Kūris. 125–146. Vilnius: Registrų centras.
- Deviatnikovaitė, Ieva. 2018. „Administracinio teismo įstatymo projektai tarpukario Lietuvoje”. *Teisė* 109: 27–49.
- Deviatnikovaitė, Ieva. 2021. *Administracinė teisė. Bendroji dalis*. Vilnius: MRU leidykla.
- Deviatnikovaitė, Ieva. 2021. „Reikalavimai pretendentes ir administracinių teismų teisėjams ir pretendentų atrankos aspektai”. *Teisė* 1180: 90–110.

¹² Podobne sformułowanie można znaleźć w szwedzkiej ustawie o postępowaniu sądowo-administracyjnym („istnieją poza tym nadzwyczajne podwoły do złożenia odwołania”) – wyr. ETPC z 12 kwietnia 2012 r., *Eriksson v. Sweden*, 60437/08.

- Grigonytė, Irma. 1999. „Ar reikia Lietuvai administracinių teismų?“ *Justitia* 2: 23–24.
- Jusupov, Vitaliy Andreyevich. 1985. *Teoriya administrativnogo prava*. Moskva: Juridicheskaya literatura.
- Krawczyk, Agnieszka. Red. 2022. *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie*. Warszawa: C.H.Beck.
- Kuconis, Pranas. Vytautas Nekrošius. 2000. *Teisės saugos institucijos*. Vilnius: Justitia.
- Lapinskas, Kęstutis. 2000. „Römeris ir administracinė justicija Lietuvoje“. W *Mykolas Römeris ir šiandiena*. Red. Mindaugas Maksimaitis. 27–37. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas.
- Lapinskas, Kęstutis. Pranas Petkevičius. 1980. *Tarybinė administracinė teisė*. Vilnius: Mintis.
- Maksimaitis, Mindaugas. 2001. *Lietuvos teisės šaltiniai 1918–1940 metais*. Vilnius: Justitia.
- OECD. SIGMA. 2002. *Lithuania. Public service and the administrative framework assessment*, <http://www.sigmaweb.orgldataoecd/41146/54988175.pdf> [dostęp: 13.12.2021].
- Paužaitė-Kulvinskienė, Jurgita. 2004. *Administracinės justicijos ypatumai Lietuvoje. Doktorarbeit*. Vilnius: Vilniaus universitetas.
- Paužaitė-Kulvinskienė, Jurgita. 2005. *Administracinė justicija: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia.
- Paužaitė-Kulvinskienė, Jurgita. 2016. „Administracinio proceso modelio paieškos Lietuvos teisėje“. W *Ketvirtis amžiaus tiriant ir reformuojant Lietuvos teisės sistemą*. Red. Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė, Petras Ragauskas. Vilnius: Akademine knyga.
- Pranevičienė, Birutė. 2002. *Kvaziteismai administracijos veiksmų teisėtumo kontrolės ir administracinių ginčų nagrinėjimo sistemoje. Daktaro disertacijos santrauka*. Vilnius: Vilniaus universitetas.
- Römeris, Mykolas. 1928. *Administracinis teismas*. T. 4. Kn. 2. Kaunas: Lietuvos Universiteto Teisių fakulteto darbai.
- Römeris, Mykolas. 1929. „Valstybės Taryba“. *Teisė* 16: 23–36.
- Römeris, Mykolas. 1940. „Administracinio teismo įstatymo projektas“. *Židinys* 5–6: 561–576.
- Römeris, Mykolas. 1994. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Vilnius: Pozicija.