

*Bidzina Sturua\** <https://orcid.org/0000-0001-6975-6437>

## UTWORZENIE SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W GRUZJI<sup>1</sup>

**Streszczenie.** Opracowanie dotyczy gruzińskiego sądownictwa administracyjnego, które zostało ukształtowane pod wpływem wzorców europejskich. Inaczej jednak niż w większości państw europejskich, w Gruzji nie utworzono odrębnych sądów administracyjnych – sądowa kontrola administracji jest sprawowana przez sądy powszechne. Struktura tych sądów jest trójstopniowa i obejmuje sądy rejonowe (miejskie), apelacyjne i kasacyjne, w których funkcjonują wyspecjalizowane w sprawach administracyjnych składy orzekające. Orzekają one według zasad określonych w uchwalonym w 1999 r. – Kodeksie postępowania administracyjnego Gruzji, w którym eksponuje się znaczenie praworządnych zasad postępowania sądowniczoadministracyjnego, takich jak zasada ustności postępowania oraz równości wobec prawa, niezawisłości i bezstronności sądownictwa.

**Słowa kluczowe:** sądownictwo administracyjne w Gruzji, sądowa kontrola administracji sprawowana przez sądy powszechne, europeizacja sądownictwa administracyjnego, praworządny proces sądowy, trójstopniowe sądownictwo administracyjne.

## THE ESTABLISHMENT OF THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY IN GEORGIA

**Abstract.** The study concerns the Georgian administrative judiciary, which was shaped under the influence of European patterns. However, unlike in most European countries, Georgia has not established separate administrative courts – judicial control of the administration is exercised by common courts. The structure of these courts is three-tier and includes district (city) courts, courts of appeal and cassation courts, with adjudicating panels specialized in administrative cases. They adjudicate according to the principles set out in the Code of Administrative Procedure of Georgia adopted in 1999, which emphasizes the importance of the lawful rules of administrative

---

\* Sędzia sądu miejskiego w Mccheta, [bsturua@yahoo.com](mailto:bsturua@yahoo.com)

<sup>1</sup> 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).

court proceedings, such as the principle of impartiality of proceedings and equality before the law, independence and impartiality of the judiciary.

**Keywords:** administrative judiciary in Georgia, judicial control of administration exercised by common courts, Europeanization of administrative judiciary, lawful court process, three-tier administrative judiciary.

## 1. GENEZA I ROZWÓJ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W GRUZJI

Utworzenie gruzińskiego sądownictwa administracyjnego jest ściśle powiązane z przywróceniem Gruzji niepodległości (1991 r.). Sowiecki porządek prawny nie wpłynął ani na kierunek ustawodawstwa gruzińskiego prawa administracyjnego, ani na podstawy tworzenia i rozwoju nauki tego prawa. Przedstawiciele radzieckiej nauki prawa administracyjnego podkreślali, że władzę należy rozumieć jednolicie i unikać prób jej definiowania. Pomiędzy organy państwowe zostały podzielone tylko te funkcje, które zostały skonsolidowane (ugruntowane) w konstytucji. Jedność władzy ustawodawczej i wykonawczej sama w sobie nie oznaczała zniesienia granic między tymi władzami i mieszania ich funkcji. Organami administracyjnymi, podobnie jak innymi przedsiębiorstwami państwowymi i społecznymi, kierowała Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego, która przejęła zadania organów administracji państwowej i wydawała polecenia (instrukcje). To ona tworzyła i delegowała kadrę urzędniczą, podobnie jak wyznaczała określone zadania organizacji państwowych i społecznych oraz kontrolowała ich realizację (Eremov 1973, 6). Jedną z osobliwości państwa sowieckiego było to, że nie było ono czysto administracyjne, nie tylko zapewniało utrzymanie porządku publicznego, egzekwowanie opłat itp., ale obejmowało jednocześnie kierownictwo gospodarcze i polityczne. Oznaczało to, że aparat państwowy wraz z kierownictwem politycznym organizował równoległe systematyczny plan dystrybucji produktów (za dziesiątki milionów), kontrolował realizację planów gospodarczych państwa itd. (Eremov 1973, 9).

Prawo sowieckie odrzucało koncepcję praw człowieka, chociaż formalnie uznano część tego typu praw, zapewniając prawne gwarancje ich ochrony. W dyskusji na temat radzieckiego prawa państwowego autorzy radzieccy wspominali, że normy prawne regulujące działania wykonawcze i dyspozycyjne państwa w celu rozstrzygania sporów prawnych oraz stosowanie środków o skutku konstytucyjnym – zostały nazwane proceduralnymi normami państwowymi i że ich jedność tworzyła proceduralne prawo państwowe, które w związku z tym było mniej rozwinięte niż dziedzina prawa procesowego karnego i cywilnego (Eremov 1973, 196).

Od 1 stycznia 2000 r. obowiązuje w Gruzji ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. – Ogólny kodeks administracyjny (Sakartvelos zogadi administ'ratsiuli k'odeksi

– SSM, 32(39), 15.07.1999)<sup>2</sup> oraz ustawa z dnia 23 lipca 1999 r. – Kodeks postępowania administracyjnego Gruzji (Sakartvelos administ’ratsiuli sap’rotseso k’odeksi – SSM, 39(46), 6.08.1999<sup>3</sup>; dalej: KPA). Ogólny kodeks administracyjny zawiera regulacje dotyczące organów administracyjnych, dostępu do informacji publicznej, aktów administracyjnych i umów administracyjnych, skargi administracyjnej i egzekucji administracyjnej. Z kolei KPA określa zasady postępowania w sprawach rozstrzygania sporów administracyjnych przez sądy powszechne, samodzielnie regulując tylko te kwestie, które są typowe dla postępowania w sprawach administracyjnych, a w kwestiach w nim nieuregulowanych odsyła do przepisów o postępowaniu cywilnym (art. 1 ust. 2). W kolejnych rozdziałach KPA określone są pewne kategorie spraw, które sąd rozpoznaje w trybie postępowania administracyjnego. Należą do nich sprawy kontroli działalności przedsiębiorstwa, przemocy wobec kobiet i/lub przemocy w rodzinie, umieszczenia osoby w szpitalu w celu przymusowego leczenia psychiatrycznego, zbycia przez organ podatkowy zajętego mienia podatnika, ochrony międzynarodowej lub udzielenia azylu, przyznania odszkodowania osobie uznanej za ofiarę represji politycznych, umieszczenia nieletniego w placówce dla nieletnich, wydalenia cudzoziemca, uzyskania przez organ podatkowy informacji poufnych o osobie z banku komercyjnego, przyznanie odszkodowania osobie, wobec której dopuszczono się naruszeń Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Idea kodyfikacji prawa administracyjnego zrodziła się pod wpływem Rady Europy, która wezwała Gruzję do przyjęcia praworządnych form działania administracji. Ponieważ Gruzja obiecywała sobie wzrost solidarności z Zachodem, a tym samym wzrost stabilności w regionie od momentu przyjęcia do Unii Europejskiej, prace od samego początku toczyły się pod presją czasu, która osiągnęła punkt kulminacyjny jesienią 1999 r., ponieważ wybory parlamentarne miały się odbyć w październiku tego roku, a skład starego parlamentu gwarantował bezproblemowe uchwalenie ustaw. W związku z tym obie ustawy zostały opracowane w czasie krótszym niż 2 lata (Winter 2010, 411).

Projekty ustaw zostały przygotowane w oparciu o wzorce zachodnie. Prace nad nimi zapoczątkowano na seminarium Rady Europy w Hadze w październiku 1997 r., w którym uczestniczyli przedstawiciele rządu gruzińskiego oraz doradcy z Holandii, Francji, Polski, USA i Niemiec. Na seminarium rozważano poszczególne kwestie związane z reformą prawa administracyjnego. Drugie takie seminarium odbyło się w Strasburgu w maju 1998 r. Właściwe projekty tekstu Ogólnego kodeksu administracyjnego były przedmiotem projektu niemieckiej Agencji Współpracy Technicznej (*German Technical Cooperation – GTZ*), we współpracy z Centrum Międzynarodowej Współpracy Prawnej (*Center for International Legal Cooperation – CILC*) oraz Agencją Stanów Zjednoczonych

<sup>2</sup> <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16270?publication=38> [dostęp: 1.06.2021].

<sup>3</sup> <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16492?publication=83> [dostęp: 1.06.2021].

ds. Rozwoju Międzynarodowego (*U.S. Agency for International Development – USAID*) (Winter 2010, 411).

Profesor Gerd Winter, który stał na czele zespołu powołanego do utworzenia gruzińskiego prawa administracyjnego, wspominał, że ciężar pracy nad projektem spoczął na barkach dwóch gruzińskich prawników, ekspertów komisji parlamentarnej. Obaj zapoznali się z holenderskim i niemieckim prawem administracyjnym, a także – w węższym zakresie – z prawem amerykańskim, omówili poszczególne przepisy z zagranicznymi doradcami, a następnie przełożyli je na język gruziński. Bardzo pomocny był ich kilkutygodniowy pobyt w Groningen i Bremie, gdzie mieli stały kontakt z zagranicznymi konsultantami. Tak powstały projekt przełożono na język angielski i poddano pod dyskusję na seminariach zorganizowanych w Gruzji. W ich wyniku pierwotny zamysł został zrewidowany przez szefa zespołu i obu twórców projektu (Winter 2010, 412).

Prace nad projektem KPA przebiegały jednak nieco inaczej niż prace nad projektem Ogólnego kodeksu administracyjnego. Zmarnowano wiele czasu z tego powodu, że autorzy projektu opracowali go początkowo wyłącznie w oparciu o wzorce holenderskie, mimo że przystawały one do obowiązującego w Gruzji procesu cywilnego tylko w wąskim zakresie, ignorując przy tym fakt, że w Gruzji nie utworzono odrębnych sądów administracyjnych. Za radą Profesora Gerda Wintera przyjęto prostsze rozwiązanie, polegające na odesłaniu do Kodeksu postępowania cywilnego w sprawach nieuregulowanych w projektowanej ustawie. On sam opracował następnie projekt ustawy zawierający jedynie 35 artykułów, ponieważ niewiele pozostało czasu do terminu posiedzenia parlamentu (Winter 2010, 412).

Ogólny kodeks administracyjny Gruzji opiera się na rozwiązanych funkcjonujących dotąd w gruzińskim systemie prawnym, ale także na regulacjach przyjętych w porządkach obcych, głównie Niemiec, USA i Holandii. Nie bez racji więc gruzińską procedurę administracyjną określa się mianem „eksperymentu prawnego”, którego sens sprowadza się do ujęcia w ramy prawa gruzińskiego rozwiązań wyrosłych w kręgu innej kultury prawnej, niemających korzeni w rodzimych tradycji i zwyczajach (Kubiak, Tskhadadze 2006, 60; Kubiak 2015, 199).

W rozdziale I tego aktu ujęto podstawowe zasady postępowania administracyjnego, będące odzwierciedleniem zasad wypracowanych przez Radę Europy, a wywodzących się z tradycji państw członkowskich. Przedmiotem regulacji w rozdziałach VI-XI uczyniono kwestie praworządnego i sprawiedliwego wydawania aktów administracyjnych, opierając się w tym względzie na tradycjach anglo-amerykańskich, które z czasem stały się elementem zachodnioeuropejskich systemów prawnych. Mając na względzie wspomniany cel wprowadzono tryby postępowania administracyjnego – uproszczony, formalny i publiczny. Rozdział III dotyczący wolności informacji i udostępniania informacji publicznej stanowi recepcję modelu amerykańskiego. Z kolei rozdział IV, określający definicje i zasady wydawania aktów administracyjnych, odpowiada rozwiązaniom przyjętym w systemach europejskich. Wiele przepisów kodeksu zostało przejętych wprost

z prawa niemieckiego. Należą do nich regulacje ujęte w rozdziale VI, poświęcone umowie administracyjnej, wykształconej w systemie francuskim i rozwiniętej w prawie niemieckim. Model niemiecki stanowił także wzór dla gruzińskiej koncepcji egzekucji indywidualnego aktu administracyjnego (rozdział XII), a także – z pewnymi modyfikacjami – nieważności i uchylecia aktu administracyjnego. Ten sam wzór wykorzystano przy tworzeniu przepisów o współdziałaniu organów administracji (rozdział II). Zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za szkody wyrządzone przez organy administracji i ich urzędników (rozdział XIV) ukształtowano wedle wzorców niemieckich i francuskich. Z kolei przepisy o wydawaniu indywidualnych aktów administracyjnych przez niezależne organy (rozdział XI) zaprojektowano w oparciu o wzorce angielskie. Na rozwiązaniach amerykańskich bazowano natomiast przy opracowywaniu przepisów dotyczących wydawania normatywnych aktów administracyjnych (nieobowiązujący już obecnie rozdział XV). Przepisy holenderskiej procedury administracyjnej stanowiły z kolei podstawę gruzińskiej koncepcji postępowania odwoławczego (rozdział XIII).

Kolejny, trwający do dziś etap europeizacji gruzińskiego prawa administracyjnego, rozpoczął się z chwilą podpisania w dniu 27 czerwca 2014 r. w Brukseli Układu Stowarzyszeniowego między Unią Europejską a Gruzją. Układ ten wszedł w życie 1 lipca 2016 r. Zastąpił on umowę o partnerstwie i współpracy podpisaną w 1996 r. i stworzył nowe ramy prawne współpracy między Gruzją a Unią (Winter, Kalichava 2019, 277). Można w związku z tym stwierdzić, że gruzińskie prawo administracyjne rozwija się już dwie dekady. Wcześniejsze, wywodzące się z epoki sowieckiej doświadczenia w tym względzie nie miały w tym kontekście żadnej wartości. Gruzja wybrała europejską drogę do demokracji i demokratyzacji prawa administracyjnego, czego dowodzi wykorzystanie europejskich doświadczeń przy tworzeniu gruzińskich aktów prawa administracyjnego procesowego i czego skutkiem jest podpisanie Umowy Stowarzyszeniowej z Unią Europejską.

## 2. ORGANIZACJA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W GRUZZI

Do dalszego rozwoju gruzińskiego prawa administracyjnego przyczyniło się także orzecznictwo sądowe, przede wszystkim poprzez definiowanie nowych instytucji prawa administracyjnego i wyjaśnianie ich prawnej natury. Znaczenie szczególne w tym kontekście miały wypracowane w orzecznictwie ustalenia dotyczące kryteriów rozróżnienia spraw administracyjnych i cywilnych. Jest to niezwykle istotne, bowiem w systemie gruzińskim nie przewidziano odrębnych sądów administracyjnych – sądową kontrolę administracji w Gruzji sprawują sądy powszechne. Jak wynika z przepisów rozdziału szóstego gruzińskiej konstytucji, sądownictwo jest niezależne i jest sprawowane przez Sąd Konstytucyjny Gruzji oraz sądy powszechne (art. 59 ust. 1). Sąd Konstytucyjny jest sądowym organem

kontroli konstytucyjnej (art. 59 ust. 2), natomiast wymiar sprawiedliwości sprawują sądy powszechne. Sądy wyspecjalizowane mogą być tworzone tylko w systemie sądów powszechnych. Sprawy w sądach powszechnych są rozpoznawane z udziałem sędziów przysięgłych w przypadkach przewidzianych prawem i w ustalonym tam trybie. Ustrój, właściwość i zasady działania sądów powszechnych określa prawo organiczne (art. 59 ust. 3). Dlatego konstytucja zawiera tylko ogólne postanowienia dotyczące wymiaru sprawiedliwości, nie regulując, w szczególności, kwestii odnoszących się do sądownictwa administracyjnego.

Zasady organizacji sądownictwa administracyjnego zostały ujęte w ustawie organicznej o sądach powszechnych. W jej art. 1 ust. 2 przewidziano, że wymiar sprawiedliwości jest jedną z form wykonywania władzy sądowniczej, którą sprawują sądy cywilne w postępowaniu cywilnym, administracyjnym i karnym. Struktura sądów powszechnych jest trójstopniowa i obejmuje sądy rejonowe (miejskie), apelacyjne i kasacyjne.

Sąd rejonowy (miejski) to sąd pierwszej instancji, który rozpoznaje sprawy w ramach swojej właściwości zgodnie z zasadami prawa procesowego, jednoosobowo lub, w przypadkach przewidzianych w ustawie, kolegialnie, w zespołach orzekających (art. 29 ust. 1). Właściwość sądów rejonowych (miejskich) określa Najwyższa Rada Sądownictwa Gruzji (art. 27 ust. 2), która ustala też liczbę sędziów tych sądów (28 ust. 2), a także liczbę sędziów w zespołach orzekających i obsadę tych składów (art. 30 ust. 3). Kolegialne składy orzekające są tworzone według kategorii spraw (do spraw karnych, cywilnych i administracyjnych). Jeżeli sędzia składu orzekającego w sprawach administracyjnych uzna, że sprawa powinna zostać rozpatrzona przez sędziego cywilnego, sprawa zostaje przekazana do składu orzekającego w sprawie cywilnej na podstawie orzeczenia sądu. Natomiast w sądach rejonowych, w których nie utworzono zespołów orzekających, sędziowie rozstrzygają różne kategorie spraw w sposób określony przez Najwyższą Radę Sądownictwa Gruzji. Zgodnie z zasadą specjalizacji sędziego, któremu sprawę przydzielono, określa tryb jej rozpoznania, a w razie stwierdzenia, że sprawa nie należy do jego właściwości, przekazuje ją sędziemu właściwemu w danej sprawie.

W gruzińskim systemie sądownictwa istnieją także dwa sądy odwoławcze – Sąd Apelacyjny i będący sądem kasacyjnym Sąd Najwyższy. W każdym z tych sądów utworzono wyspecjalizowane Izby Spraw Cywilnych, Karnych i Administracyjnych. W związku z tym od decyzji sądu pierwszej instancji w sprawie administracyjnej wnosi się odwołanie do Izby Spraw Administracyjnych Sądu Apelacyjnego, a od orzeczenia Sądu Apelacyjnego – do Izby Spraw Administracyjnych Sądu Najwyższego Gruzji.

Akty podlegające sądowej kontroli w postępowaniu administracyjnym wymienia art. 2 KPA. Zgodnie z jego treścią przedmiotem sporu administracyjnego przed sądem może być: a) zgodność aktu administracyjnego z prawem Gruzji; b) zawarcie, wykonanie lub rozwiązanie umowy administracyjnej; c) zobowiązanie organu administracyjnego do naprawienia szkody, wydania



aktu administracyjnego lub podjęcia innej czynności; d) uznanie roszczenia, ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa. Sprawy umieszczenia osoby w szpitalu w celu przymusowej pomocy psychiatrycznej oraz sprawy przymusowej izolacji osoby na podstawie ustawy o zwalczaniu gruźlicy w Gruzji również są rozpatrywane przez sąd zgodnie z przepisami postępowania administracyjnego, podobnie jak inne sprawy ze stosunków prawnych z zakresu prawa administracyjnego. Sąd jest obowiązany do zbadania swojej właściwości na początkowym etapie postępowania.

Warunkiem uruchomienia postępowania sądowego jest złożenie pozwu przez uprawnioną osobę. Niedopuszczalne jest wniesienie pozwu przez organ administracji właściwy w danej sprawie. Natomiast strona postępowania administracyjnego może złożyć pozew po wyczerpaniu środków obrony przysługujących na drodze administracyjnej – niewniesienie skargi administracyjnej zgodnie z przepisami Ogólnego kodeksu administracyjnego przesądza o odrzuceniu pozwu (art. 2 ust. 4 i 5 KPA).

Pozew składa się do sądu właściwego do rozpoznania sporu, a w przypadku wniesienia pozwu do sądu niewłaściwego, sąd ten kieruje sprawę do sądu właściwego (art. 26 ust. 1 i 2 KPA). W razie zaistnienia sporu o właściwość między sądami, który może dotyczyć właściwości rzeczowej, miejscowej lub instancyjnej, spór taki rozstrzyga Sąd Najwyższy (art. 26 ust. 3 KPA). Właściwość miejscowa w sprawach administracyjnych nie została uregulowana w KPA. W tym zakresie znajdują więc zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (przede wszystkim art. 15–24). Powództwo dotyczące aktu administracyjnego i roszczeń z tym związanych wytacza się przed sąd właściwy dla miejsca, w którym ma siedzibę organ administracji publicznej. Zgodnie z art. 31 ustawy organicznej o sądach powszechnych właściwość sądu rejonowego i właściwość sędziego pokoju określa ustawa. Sędzią pokoju jest sędzia sądu rejonowego (miejskiego) sprawujący władzę sądowniczą w jednostce administracyjnego podziału państwa podlegającej właściwości sądu rejonowego (miejskiego). Liczbę sędziów pokoju i ich skład w sądzie rejonowym (miejskim) określa Rada Najwyższa Sądownictwa Gruzji (art. 28 ust. 3 ustawy organicznej o sądach powszechnych). Zgodnie z art. 5 KPA sąd rejonowy (miejski) rozpatruje sprawy administracyjne zastrzeżone dla sądu pierwszej instancji, z wyjątkiem spraw powierzonych sędziom pokoju, określonych w art. 6 tego Kodeksu (m.in. z zakresu prawa wykroczeń, ochrony socjalnej, wykonaniem orzeczeń sądowych, zatrudnienia w służbie publicznej, kontroli działalności przedsiębiorcy czy umieszczenia osoby w szpitalu w celu przymusowego leczenia psychiatrycznego). Sąd rejonowy (miejski) rozpatruje sprawy administracyjne w tych jednostkach podziału terytorialnego kraju, w których nie powołano sędziów pokoju. Orzeczenie sędziego pokoju jest orzeczeniem sądu pierwszej instancji i przysługuje od niego odwołanie do sądu drugiej instancji. W związku z ustanowieniem sędziów pokoju, obok sporów o właściwość między sądami orzekającymi w sprawach cywilnych i administracyjnych pojawia się też problem

sporów między sędziami pokoju a sądami rejonowymi (miejskimi) właściwymi m.in. w sprawach administracyjnych. Ponieważ takie spory zachodzą w obrębie jednej gałęzi ujednoczonego systemu sądownictwa, zaleca się ich zażegnanie na tym poziomie przez wzgląd na potrzebę zapewnienia ekonomii procesowej i uniknięcia komplikacji co do przedmiotu sporu.

Zasadą jest, że sąd rejonowy (miejski) rozpoznaje sprawy w pierwszej instancji w składzie jednego sędziego. Sądy wyższych instancji orzekają co do zasady w składach trzech sędziów, z wyjątkiem przypadków rozpoznania sprawy przez Wielką Izbę Sądu Najwyższego. Jak wynika z art. 16 ust. 3 KPA, Sąd Najwyższy (Izba tego Sądu) działający jako sąd kasacyjny może przekazać sprawę Wielkiej Izbie w celu wydania orzeczenia, jeżeli: a) przedmiotem sprawy jest szczególnie złożony problem prawny; b) skład Izby nie podziela oceny prawnej wyrażonej uprzednio przez inny skład tej Izby. Wielka Izba rozpoznaje sprawę w składzie dziewięciu sędziów, rozprawie przewodniczy Prezes Sądu Najwyższego lub Prezes jednej z Izb tego Sądu. Ocena prawna wyrażona w orzeczeniu Wielkiej Izby wiąże sądy wszystkich instancji (art. 17 KPA).

Z kolei w postępowaniu apelacyjnym możliwe jest odstępstwo od zasady orzekania w składzie trzyosobowym na rzecz składu jednoosobowego w przypadkach odwołań od orzeczeń sądu pierwszej instancji w sprawach: a) przewidzianych w art. 6 Kodeksu (powierzonych sędziom pokoju); b) udostępniania informacji publicznej; c) wpisu do rejestru publicznego; d) prywatyzacji mieszkania; e) sporów wynikających z umów administracyjnych; f) sporów ze stosunków z zakresu prawa budowlanego; g) ze stosunków egzekucyjnych; h) o odszkodowania od organów administracji publicznej; i) o uznanie własności działek używanych przez osoby fizyczne i prawne prawa prywatnego, a ponadto w sprawach ze skarg prywatnych i odwołań od orzeczeń wydanych w sprawach sporów rozstrzyganych w postępowaniach administracyjnych szczególnych, określonych w rozdziale VII<sup>18</sup>-VII<sup>21</sup> Kodeksu (art. 34 ust. 1<sup>1</sup> KPA). Poza tym, Sąd Apelacyjny może orzec bez rozprawy, a więc rozpoznać odwołanie na posiedzeniu niejawnym, jeżeli: a) w odwołaniu zarzucono tylko naruszenie przepisów prawa materialnego i rozstrzygnięcie sprawy wymaga kontroli zaskarżonego orzeczenia tylko z prawnego punktu widzenia; b) zachodzą bezwzględne podstawy uchylecia orzeczenia przewidziane w art. 394 Kodeksu postępowania cywilnego; c) pozwany organ uznał roszczenie (art. 34 ust. 1<sup>2</sup> KPA).

### 3. ZASADY ROZSTRZYGANIA SPORÓW ADMINISTRACYJNYCH

W regulacjach prawnych procesu sądowego w sprawach administracyjnych eksponuje się znaczenie praworządnych zasad tego procesu. Zalicza się do nich zasady: dyspozycyjności, inkwizycyjności, sporności, ustności i bezpośredniości



procesu administracyjnego, równości wobec prawa, niezawisłości i bezstronności sądownictwa.

Zasada dyspozycyjności została ujęta w art. 3 KPA, który przyznaje stronom procesu prawa i obowiązki wynikające z art. 3 Kodeksu postępowania cywilnego, tj. mają one prawo do rozporządzania prawami materialnymi według własnego uznania. Strony same wnoszą pozew do sądu, działając osobiście lub przez pełnomocnika, same określają przedmiot sporu, w tym o zmniejszeniu lub zwiększeniu wartości przedmiotu sporu. Same też określają zakres postępowania dowodowego. Zgodnie z zasadą dyspozycyjności sąd nie może wykroczyć poza zakres żądania, zmienić jego przedmiotu i podstawy, ani zasądzić ponad żądanie. Zasada dyspozycyjności daje też stronom możliwość polubownego załatwienia sprawy – powód ma prawo cofnięcia pozwu, a pozwany – uznania roszczenia. Do stron należy także decyzja co do skorzystania z prawa odwołania się od orzeczenia sądu, a także co do cofnięcia apelacji lub skargi kasacyjnej.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 KPA organ administracji uczestniczący w postępowaniu administracyjnym jest uprawniony do polubownego załatwienia sprawy, odrzucenia roszczenia lub jego uznania, o ile nie jest to sprzeczne z prawem. Czynności dyspozycyjne organu doznają jednak ograniczeń – są one bowiem dokonywane pod kontrolą sądu, który jest obowiązany do zbadania legalności odmowy przez organ uznania żądania pozwu lub jego uznania lub zgody na polubowne załatwienie sprawy. Wynika to z zasady praworządności przewidującej, że wszelkie działania organu administracji muszą mieć podstawę prawną (art. 5 Ogólnego kodeksu administracyjnego). Organ nie może więc podejmować działań niezajdujących oparcia w przepisie prawa. W związku z tym w przypadku odrzucenia roszczenia przez organ lub w przypadku uznania roszczenia lub załatwienia sprawy polubownie sąd bada, czy odpowiada to ustanowionym przez prawo ogólnym kompetencjom organu do podjęcia tego typu czynności. Jest to obowiązek sądu, a nie tylko jego uprawnienie.

Zgodnie z ujętą w art. 4 KPA zasadą kontradyktoryjności w toku rozpoznania przez sąd sprawy administracyjnej, stronom przysługują prawa i obowiązki wynikające z art. 4 Kodeksu postępowania cywilnego. Ten ostatni przewiduje, że strony mają równe prawa w zakresie dowodzenia swoich roszczeń i obalania twierdzeń strony przeciwnej. Strony same decydują, jakie fakty powinny stanowić podstawę ich roszczeń i jakie dowody mają uzasadniać te fakty. Z art. 4 KPA wynika ponadto, że sąd ma prawo z własnej inicjatywy zarządzić przedstawienie dodatkowych informacji lub dowodów. Treść tego przepisu stanowi przejaw zasady inkwizycyjności, stanowiącej przeciwieństwo zasady postępowania kontradyktoryjnego. Zakłada ona aktywną rolę sędziego w postępowaniu administracyjnym, który z własnej inicjatywy bada stan faktyczny sprawy i decyduje o konieczności przedstawienia dodatkowych informacji lub dowodów (art. 20 KPA). Wprowadzenie zasady inkwizycyjności do procesu administracyjnego wynika z tego, że w sporze administracyjnym należy uwzględniać interes publiczny i dlatego nie tylko

do stron może należeć inicjatywa dowodowa. Aktywna rola sądu w postępowaniu sądowym w sprawach administracyjnych przejawia się również w tym, że sąd sam rozstrzyga w kwestii wezwania osoby trzeciej, jeżeli pozostaje ona w spornym stosunku prawnym, o którym sąd może orzec tylko wspólnie (art. 16 KPA). Sąd nie jest związany opiniami stron w tej sprawie. Gruziński KPA zakłada zatem współistnienie zasad kontradyktoryjności i inkwizycyjności w postępowaniu sądowym w sprawach administracyjnych, co sąd musi respektować, tak by swą nadmierną aktywnością nie naruszać praw uczestników.

Zasada równości wobec prawa wynika z art. 4 Ogólnego kodeksu administracyjnego Gruzji. Zgodnie z jego treścią wszyscy są równi wobec prawa i administracji. Niedopuszczalne jest ograniczanie lub utrudnianie wykonywania praw i wolności jakiegokolwiek strony stosunku administracyjno-prawnego, ingerowanie w jej słuszne interesy, a także udzielanie jej świadczeń nieprzewidzianych przez prawo oraz podejmowanie jakichkolwiek działań dyskryminacyjnych. Jeżeli okoliczności sprawy są identyczne, niedopuszczalne jest podejmowanie odmiennych decyzji wobec różnych osób, chyba że istnieją ku temu przesłanki przewidziane prawem. Zasada równości wobec prawa wywodzi się z art. 11 gruzińskiej konstytucji i jest ogólną zasadą prawa publicznego. W postępowaniu administracyjnym zakłada ona równość powoda i pozwanego, co w tym procesie jest szczególnie istotne, gdyż spory administracyjne z natury dotyczą stosunków zawiązanych w warunkach nadrzędności organu i podporządkowania jednostki. Na etapie postępowania sądowego prawo zrównuje sytuację obu stron tego stosunku, dając im równe środki procesowe w celu ochrony ich interesów.

Postępowanie sądowe w sprawie administracyjnej jest ustne, chyba że prawo stanowi inaczej. Zgodnie z tą zasadą decyzja sądowa musi opierać się na faktach będących przedmiotem rozprawy i do których strony mogły się ustnie ustosunkować. Zasada ustności w procesie administracyjnym ma zapewnić obiektywne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej. Dlatego też podczas rozprawy strony mają możliwość bezpośredniego uzasadnienia swoich argumentów w wypowiedziach ustnych równoległe ze składaniem pism procesowych. Wyjątek od zasady ustności wprowadzono w art. 27 KPA, zgodnie z którym rozstrzygnięcie w sprawie administracyjnej może nastąpić w sposób uproszczony, co oznacza rozpoznanie sprawy pod nieobecność stron bez rozprawy. Taki sposób rozpoznania sprawy dopuszczalny jest jednak tylko na pisemny wniosek stron.

Zasada ustności ma związek z zasadą bezpośredniości postępowania sądowego w sprawach administracyjnych. Jego treścią jest obowiązek podjęcia rozstrzygnięcia przez sąd w składzie obecnym na rozprawie wyznaczonej w celu przeprowadzenia dowodów. Za naruszenie zasady bezpośredniości uważa się przypadki wydania orzeczenia na podstawie dowodów, których podczas rozprawy nie przeprowadzono, a także wydania orzeczenia z udziałem sędziego, który nie brał udziału w rozprawie.

Zasada jawności z kolei oznacza, że postępowanie przed sądem powinno mieć charakter publiczny i otwarty. W związku z tym w rozprawie mogą brać udział nie tylko strony i inne osoby wezwane na rozprawę, ale także inne zainteresowane osoby, w tym osoby postronne.

Postępowanie sądowe uruchamia wniesienie pozwu, który w zależności od przedmiotu zaskarżenia może mieć charakter pozwu o uchylenie, o zobowiązanie lub o ustalenie. Pozwem pierwszego typu jest przewidziany w art. 22 KPA pozew z wnioskiem o uchylenie aktu administracyjnego lub stwierdzenie jego nieważności. O ile prawo nie stanowi inaczej, roszczenie takie jest dopuszczalne, jeżeli akt administracyjny lub jego część bezpośrednio i indywidualnie narusza prawo lub interesy powoda lub bezprawnie ogranicza jego prawo. Jeżeli przepisy prawa nie stanowią inaczej, powództwo wnosi się w terminie miesiąca od ogłoszenia aktu administracyjnego lub decyzji wydanej na skutek skargi administracyjnej, a także w terminie 3 miesięcy od upływu terminu do wydania przez organ decyzji w sprawie ze skargi administracyjnej. W przypadku powództwa o stwierdzenie nieważności aktu administracyjnego niedopuszczalne jest wniesienie powództwa wzajemnego. Pozew tego rodzaju można wnieść także przeciwko dowolnej części aktu administracyjnego.

Odmianą tego typu pozwu jest pozew z wnioskiem o stwierdzenie nieważności aktu administracyjnego, o którym mowa w art. 32 ust. 2 KPA. Zgodnie z jego treścią, jeżeli zaskarżony akt administracyjny został wykonany przed wydaniem orzeczenia sądu, sąd w wyroku wskazuje sposób uchylenia wykonania aktu (przywrócenia stanu sprzed jego wykonania). W tym przypadku sąd, oprócz rozstrzygnięcia o uchyleniu aktu lub stwierdzeniu jego nieważności, ma obowiązek orzec również o obowiązku podjęcia przez organ działań naprawczych w celu przywrócenia stanu pierwotnego, który istniał przed podjęciem aktu. Roszczenie o przywrócenie stanu pierwotnego wchodzi w grę także w przypadku przewidzianym w art. 32 ust. 3 Kodeksu. Zgodnie z tym przepisem, sąd może na wniosek strony stwierdzić nieważność aktu w przypadku stwierdzenia jego nieważności przez organ przed wydaniem orzeczenia sądu, jeżeli strona ma w tym interes.

Drugim rodzajem powództwa jest powództwo o zobowiązanie. Do tej grupy należy przede wszystkim powództwo o wydanie aktu administracyjnego przewidziane w art. 23 KPA. Zgodnie z jego treścią postępowanie sądowe może być wszczęte na skutek pozwu z wnioskiem o wydanie aktu administracyjnego. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, powództwo jest dopuszczalne, gdy odmowa organu administracji wydania aktu administracyjnego bezpośrednio i indywidualnie narusza prawo lub interesy powoda. O ile przepisy prawa nie stanowią inaczej, pozew wnosi się do sądu w terminie miesiąca od odmowy wydania aktu administracyjnego. W przypadku wniesienia pozwu o wydanie aktu administracyjnego nie można wnieść powództwa wzajemnego. W razie uwzględnienia powództwa sąd zobowiązuje organ administracyjny do wydania aktu administracyjnego, który dotąd nie został podjęty. Innym rodzajem powództwa o zobowiązanie jest

przewidziane w art. 24 Kodeksu powództwo o podjęcie lub zaniechanie czynności innej niż wydanie aktu administracyjnego. Również i to powództwo jest dopuszczalne, jeżeli czynność lub zaniechanie organu bezpośrednio i indywidualnie naruszają prawa lub interesy powoda. Może ono przybrać postać powództwa prewencyjnego, które jest dopuszczalne także wtedy, gdy nadal można spodziewać się bezprawnych działań organu administracyjnego. W takim przypadku sąd bierze pod uwagę interes wnioskodawcy, który nie musi doznać bezpośrednio naruszenia na skutek spodziewanych, sprzecznych z prawem działań lub zaniechań organu. Do grupy powództw zobowiązujących należą również pozwy o odszkodowanie.

Z kolei powództwem o ustalenie jest przewidziane w art. 25 KPA powództwo o nieuznanie czynności, ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa. Jest ono dopuszczalne, gdy powód ma w tym uzasadniony interes, nie można go jednak wnieść w razie wytoczenia powództwa na podstawie przepisów art. 22–24 Kodeksu (o uchylenie lub stwierdzenie nieważności aktu, o wydanie aktu, o dokonanie lub zaniechanie czynności).

W razie stwierdzenia przez sąd, że zaskarżony akt administracyjny lub jego część narusza prawo oraz bezpośrednio lub pośrednio (indywidualnie) narusza prawo powoda lub jego interesy lub bezprawnie ogranicza jego prawo, sąd uchyla zaskarżony akt (art. 32 ust. 1 Kodeksu). Jeżeli jednak sąd uzna, że akt został wydany bez zbadania i oceny istotnych dla sprawy okoliczności, może uchylić zaskarżony akt bez rozstrzygnięcia spornej kwestii i nakazać organowi wydanie nowego aktu po zbadaniu i ocenie tych okoliczności. Sąd uczyni to, gdy istnieje pilny interes prawny strony w uchyleniu aktu administracyjnego (art. 32 ust. 4 Kodeksu). W przypadku pozwu o wydanie aktu, gdy sąd uzna, że odmowa ta jest sprzeczna z prawem lub przekroczono terminy wydania aktu, co bezpośrednio lub pośrednio (indywidualnie) narusza prawo lub interes powoda, sąd nakazuje wydanie aktu, a na wniosek powoda wyznacza termin tego wydania (art. 33 ust. 1 Kodeksu). Sąd jest przy tym uprawniony do samodzielnego rozstrzygnięcia spornej sprawy wyrokiem, jeżeli powód domagał się wydania aktu administracyjnego, stan faktyczny sąd uzna za ustalony, a sprawa nie należy do sfery uznania organu administracji. Orzeczenie takie nie podlega zaskarżeniu na zasadach przewidzianych w Kodeksie dla zaskarżania aktów administracyjnych (art. 33 ust. 2).

Od orzeczenia sądu pierwszej instancji można wnieść apelację do sądu apelacyjnego w terminie 14 dni od doręczenia orzeczenia stronie, a od orzeczenia sądu apelacyjnego można wnieść skargę kasacyjną do sądu kasacyjnego w terminie 21 dni. W odniesieniu do wznowienia postępowania KPA nie zawiera odrębnych norm i w związku z tym zastosowanie mają odpowiednie przepisy kodeksu postępowania cywilnego.

Orzeczenie sądu staje się prawomocne po upływie terminu do wniesienia odwołania. Jeżeli strony złożą w sądzie oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do odwołania, orzeczenie staje się prawomocne przed upływem terminu do wniesienia

odwołania. Prawomocne orzeczenie sądu podlega wykonaniu. W tym celu sąd wydaje odpis prawomocnego orzeczenia, które strona składa do właściwego organu administracyjnego, a jeżeli w celu wykonania możliwe jest złożenie wniosku do organu egzekucyjnego, sąd wraz z odpisem prawomocnego orzeczenia wydaje tytuł egzekucyjny, który osoba uprawniona może skierować do egzekucji.

#### BIBLIOGRAFIA

- Eremov, G. 1973. *Sowjetisches Verfassungsrecht*. s. 1.
- Krawczyk, Agnieszka. Red. 2022. *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie*. Warszawa: C.H.Beck.
- Kubiak, Agnieszka. 2015. „Gruzja”. W *Postępowanie administracyjne w Europie*. Red. Zbigniew Kmieciak. 198–218. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kubiak, Agnieszka. Ketewan Tskhadadze. 2006. „Ogólny kodeks administracyjny Gruzji”. *Samorząd Terytorialny* 5: 61–73.
- Winter, Gerd. 2010. „Verwaltungsrechtsentwicklung und ihre ausländische Beratung in Transformationsstaaten. Das Beispiel Georgiens”. *Verwaltungsarchiv* 101: 408–436.
- Winter, Gerd. Koba Kalichava. 2017. „Rechtstransfer und Eigendynamik in Transformationsländern: Das Beispiel der Verwaltungsrechtsentwicklung in Georgien”. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 79: 273–324.