


*Slavica Banić** <https://orcid.org/0000-0002-4275-9379>

REFORMY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W CHORWACJI¹

Streszczenie. Celem opracowania jest wykazanie, że reforma chorwackiego sądownictwa administracyjnego z 2010 r. nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Nastąpiła wówczas zmiana charakterystycznej cechy sądowej kontroli administracji – w miejsce rozstrzygania sporów prawnych co do legalności aktu administracyjnego wprowadzono nieograniczoną kompetencję orzeczniczą sądów administracyjnych. W wyniku reformy wprowadzono też nowe instytucje, takie jak: kontrola legalności aktów ogólnych, umów administracyjnych, ochrona sądowa przed czynnościami i bezczynnością administracji itp. Ponadto, sądownictwo administracyjne zorganizowano po raz pierwszy jako dwuinstancyjne. Jednakże, pomimo wprowadzenia pełnych kompetencji orzeczniczych (jurysdykcji nieograniczonej), chorwackie sądownictwo administracyjne pozostało w okowach sporu o legalność, a sposób interpretacji przepisów przez sądy w nowym stanie prawnym w dużej mierze nawiązuje do wzorców wcześniejszego ustroju socjalistycznego – jest on wąski, formalistyczny i czysto literalny, bez uwzględnienia kontekstu czy szczególnych okoliczności danego przypadku. Główną tego przyczyną jest nieodpowiednie wykształcenie i dokształcanie sędziów, brak ich specjalizacji oraz niechęć samego Naczelnego Sądu Administracyjnego do zmiany ustalonych, aktualnych w dawnych warunkach ustrojowych wzorców i praktyk, do zaakceptowania swojej nowej pozycji i interpretacji przyznanych mu uprawnień w ramach nowego, zmienionego stanu prawnego.

Słowa kluczowe: ochrona prawna w sprawach administracyjnych, sądownictwo administracyjne, reforma sądownictwa administracyjnego w Chorwacji, spory administracyjne, uprawnienia orzecznicze sądów administracyjnych.

* Redaktor naczelny czasopisma prawniczego *Novi informator d.o.o.* (Zagrzeb, Chorwacja), slavica.banich@gmail.com

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

THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY REFORMS IN CROATIA

Abstract. The purpose of this study is to show that the 2010 Croatian administrative judiciary reform did not bring the expected results. As a result of the reform, the characteristic feature of judicial control of administration has changed – instead of resolving legal disputes as to the legality of an administrative act, unlimited judicial competence of administrative courts has been introduced. As a result of the reform, new institutions were introduced, such as: control of the legality of general acts, administrative contracts, judicial protection against actions and inactivity of the administration, etc. Moreover, the administrative judiciary was organized for the first time as two-instance. However, the Croatian administrative judiciary, despite introducing its full jurisprudence (unlimited jurisdiction), is still content with controlling the legality of administrative acts, and the way the courts interpret the provisions in the new legal status largely follows the patterns of the former socialist system – it is narrow, formalistic and purely literal, without taking into account the context or the specific circumstances of a given case. The main reason for this is the inadequate education and training of judges, the lack of their specialization and the reluctance of the Supreme Administrative Court itself to change the established patterns and practices valid in the old system conditions, to accept its new position and interpret the powers granted to it under the new, changed legal status.

Keywords: legal protection in administrative matters, administrative judiciary, reform of administrative judiciary in Croatia, administrative disputes, judicial powers of administrative courts.

1. WSTĘP

Sądownictwo administracyjne w Chorwacji istnieje od XIX w. Przetrwowało ono czasy różnych systemów politycznych i prawnych, aż do uzyskania niepodległości w 1991 r. Po oderwaniu się od byłej Socjalistycznej Federalnej Republiki Jugosławii (SFRJ) Chorwacja – jedna z sześciu jednostek federalnych (republika socjalistyczna) byłej SFRJ – przyjęła jugosłowiańską ustawę z 1977 o sporach administracyjnych (Zakon o uspravnim sporovima 1977, Službeni list SFRJ br. 4/1977, 36/1977, Narodne novine (NN) br. 53/1991, 9/1992, 77/1992, 20/201; dalej: ZUS z 1991 r.). Chorwacja przyjęła zatem tę samą formę organizacyjną sądownictwa administracyjnego, co w byłej republice socjalistycznej, a mianowicie sąd administracyjny jako wyspecjalizowany organ sądowy powołany do rozstrzygnięcia sporów administracyjnych, który również powstał w 1977 r. Odpowiednio zmieniona ZUS z 1991 r. została dostosowana do nowo ustanowionego porządku konstytucyjnego i obowiązywała do 2012 r., kiedy to przeprowadzono ważną reformę sądownictwa administracyjnego wraz z wejściem w życie nowej ustawy o sporach administracyjnych z 2010 r. (Zakon o uspravnim sporovima 2010, NN 20/10; dalej: ZUS z 2010 r.). Główna cecha sądowej kontroli administracji do 2012 r. w postaci rozstrzygnięcia sporów prawnych co do legalności aktu administracyjnego została wówczas zniesiona na rzecz sądownictwa administracyjnego o nieograniczonej kompetencji orzeczniczej. Ustawa z 2010 r. wprowadziła nowe instytucje, takie jak kontrola legalności aktów ogólnych, umów administracyjnych, ochrona sądowa

przed czynnościami i beczynnością administracji (*ocjena zakonitosti općih akata, upravni ugovori, sudska zaštita protiv postupanja i propuštanja javnopravnih tijela*) itp. Jeśli chodzi o kształt organizacyjny, sądownictwo administracyjne zorganizowano po raz pierwszy jako dwuinstancyjne. Jako sądy pierwszej instancji orzekają odtąd sądy administracyjne (*upravni sudovi*), a sądem drugiej instancji jest Naczelny Sąd Administracyjny (*Visoki upravni sud Republike Hrvatske*). Reforma jest wdrażana od 2012 r., kiedy to rozpoczęły działalność cztery sądy administracyjne pierwszej instancji, a dotychczasowy sąd administracyjny przekształcono w Naczelny Sąd Administracyjny. Ustawa z 2010 r. była nowelizowana już trzykrotnie.

Celem niniejszego opracowania jest wykazanie, że reforma z 2010 r., mimo długiej obecności sądownictwa administracyjnego w historii Chorwacji oraz konstytucjonalizacji zasady praworządności i ochrony sądowej w sprawach administracyjnych, nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Chorwackie sądownictwo administracyjne, pomimo wprowadzenia pełnych jego kompetencji orzeczniczych (jurysdykcji nieograniczonej), pozostało w okowach sporu o legalność, a sposób interpretacji przepisów przez sądy w nowym stanie prawnym w dużej mierze nawiązuje do wzorców wcześniejszego ustroju socjalistycznego – jest on wąski, formalistyczny i czysto literalny, bez uwzględnienia kontekstu czy szczególnych okoliczności danego przypadku. Główną tego przyczyną jest nieodpowiednie wykształcenie i doksztalcanie sędziów, brak ich specjalizacji oraz niechęć samego Naczelnego Sądu Administracyjnego do zmiany ustalonych, aktualnych w dawnych warunkach ustrojowych wzorców i praktyk, do zaakceptowania swojej nowej pozycji i interpretacji przyznanych mu uprawnień w ramach nowego, znacząco zmienionego stanu prawnego.

Artykuł składa się z czterech części. W pierwszej części dokonano przeglądu historycznego sądownictwa administracyjnego w Chorwacji do czasu uzyskania przez nią niepodległości. Druga część dotyczy sądownictwa administracyjnego w niepodległej Chorwacji do czasu jego reformy w 2010 r. W części trzeciej przedstawiony zostanie przebieg reformy, cechy sądownictwa administracyjnego w nowym stanie prawnym oraz zmiany w ZUS z 2010 r. W czwartej części ukazano główne problemy sądownictwa administracyjnego w Chorwacji i propozycje zmian w tym zakresie.

2. HISTORIA POWSTANIA I ROZWÓJ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO DO 1991 R.

2.1. Monarchia austro-węgierska

Do 1918 r. Chorwacja należała do monarchii austro-węgierskiej, której system prawny miał dwojaką naturę i sądowa kontrola administracji wyglądała tam inaczej. Właściwość wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego (utworzonego

w 1875 r.) rozciągała się na tereny chorwackie znajdujące się pod nadzorem austriackiej części monarchii, Dalmacji i Istrii. W kontynentalnej Chorwacji, która należała do węgierskiej części monarchii, sądowa kontrola administracji była zróżnicowana w zależności od ówczesnego statusu prawnego terytoriów chorwackich w tej części monarchii. W 1883 r. chorwacko-węgierski parlament powołał Finansowy Sąd Administracyjny z siedzibą w Budapeszcie. Jednak od 1896 r. sąd ten został zastąpiony przez Królewski Sąd Administracyjny, którego jurysdykcja dla Królestwa Chorwacji i Sławonii została ograniczona do sporów administracyjnych dotyczących zarządzania kolejami, podatków, opłat i uposażeń oraz emerytur urzędników państwowych (Medvedović 2003, 317), podczas gdy w innych regionach Królewski Sąd Administracyjny dysponował właściwością nieograniczoną.

2.2. Okres 1918–1945

Wkrótce po upadku monarchii austro-węgierskiej, poprzez przystąpienie do nowego państwa – Królestwa Serbów, Chorwatów i Słowenów (późniejsze Królestwo Jugosławii), Chorwacja została poddana jurysdykcji sądownictwa administracyjnego dawnego Królestwa Serbii (które funkcjonowało pod wpływami francuskimi) z Conseil d'État na czele, której właściwość została rozszerzona na całe nowo powstałe państwo, choć w ograniczonym zakresie. Na mocy ustawy o Conseil d'État i sądach administracyjnych z 1922 r. Conseil d'État stała się najwyższym sądem administracyjnym i działała jako sąd administracyjny pierwszej i drugiej instancji (Medvedović 2003, 322). Ustawa przewidziała również utworzenie sądów administracyjnych w sześciu innych miastach, w tym dwóch w Chorwacji. Sądy administracyjne rozstrzygały spory administracyjne dotyczące zgodności z prawem aktów prawnych, a ich właściwość określono metodą klauzuli generalnej uzupełnionej enumeracją negatywną (Medvedović 2003, 325).

Porozumienia polityczne dotyczące statusu Chorwacji w Królestwie Jugosławii od 1939 r. doprowadziły do utworzenia Banowiny Chorwackiej jako autonomicznej prowincji w Królestwie, w której ustanowiono Sąd Administracyjny w Zagrzebiu (ponownie). Sąd ten przejął uprawnienia królewskiej Conseil d'État. Sąd Administracyjny w Zagrzebiu miał dość szeroko określoną właściwość, co znalazło odzwierciedlenie w jego kompetencjach do uchylania spornych aktów administracyjnych.

Sąd Administracyjny w Zagrzebiu (Królestwa Jugosławii) działał nadal podczas drugiej wojny światowej w niepodległym państwie Chorwacji – faszystowskim państwie marionetkowym, do czasu przekształcenia go w 1942 r. w Sąd Administracyjny. Obok niego funkcjonowały, jako odrębne sądy administracyjne, Trybunał Obrachunkowy, Inwalidzki Sąd Administracyjny oraz Najwyższy Sąd Ubezpieczeń i Pracy (Medvedović 2003, 339).

2.3. Socjalistyczna Federacyjna Republika Jugosławii

Podczas II wojny światowej chorwackie siły rewolucyjne zdecydowały się na utworzenie wspólnoty jugosłowiańskiej składającej się z sześciu krajów związkowych. Jako jedna z republik federalnych Chorwacja musiała respektować ogólne komunistyczne podejście do sądownictwa administracyjnego, zgodnie z którym sądownictwo to uznawano za zbędne i sprzeczne z ideami państwa socjalistycznego. W utworzonym w 1945 r. państwie rozwiązano zarówno Conseil d'État, jak i inne sądy administracyjne, a kontrola zgodności z prawem aktów administracyjnych była sprawowana w ograniczonym zakresie przez sądy powszechne (Held 2019, 565).

Ze względu na rosnącą niepewność prawną w sferze sądownictwa i administracji ówczesny rząd podjął starania w kierunku zapewnienia sądowej kontroli aktów administracji państwowej. Efektem tych starań była federalna ustawa o sporach administracyjnych z 1952 r. (Zakon o upravnim sporovima 1952; dalej: ZUS z 1952 r.). Ustawa ta, zmieniona tylko raz w 1965 r., obowiązywała do 1977 r.

Ustawa z 1952 r. dotyczyła wyłącznie sporów o zgodność z prawem indywidualnych aktów administracyjnych. Celem tego sporu była ochrona praw jednostki, ale także samej zgodności z prawem (Ivančević 1958, 10). Zgodnie z ustawą postępowanie w ramach jurysdykcji nieograniczonej było możliwe w pięciu kategoriach spraw (Ivančević 1958, 25).

Sądowa kontrola zgodności z prawem aktów administracyjnych w dawnej SFRJ została zagwarantowana w Konstytucji Federalnej z 1963 r., która wprowadziła zasadę, że o zgodności z prawem ostatecznych decyzji w sprawach indywidualnych wydawanych przez organy administracji lub jednostki państwowe rozstrzyga sąd w postępowaniu sporno-administracyjnym (Medvedović 2003, 307).

Wraz z decentralizacją organizacji sądownictwa na poziomie republik w Chorwacji ustanowiono w 1977 r. chorwacki Sąd Administracyjny². Zbiegło się to z uchwaleniem nowej federalnej ustawy o sporach administracyjnych z 1977 r. (Zakon o upravnim sporovima 1977; dalej: ZUS z 1977 r.). Ustawa z 1977 r. była w istocie zbieżna treściowo z ustawą z 1952 r. – w centrum zainteresowania sądownictwa administracyjnego pozostawała nadal kwestia zgodności z prawem aktu administracyjnego.

Chorwacki Sąd Administracyjny orzekał w sprawach ze skarg na indywidualne akty administracyjne i w innych sprawach przewidzianych prawem. Pełnił on funkcję sądu pierwszej i ostatniej instancji. Od decyzji organów federalnych można się było odwołać tylko wtedy, gdy przewidywały to wyraźnie przepisy szczególne. Istniała również możliwość skorzystania z nadzwyczajnych środków prawnych (wniosek o ochronę praworządności, wniosek o rewizję nadzwyczajną orzeczenia sądu, wniosek o wznowienie postępowania).

² Poza Chorwacją jedynie Bośnia i Hercegowina ustanowiła sąd administracyjny jako sąd wyspecjalizowany – inne republiki utrzymały sądową kontrolę administracji w ramach wydziałów specjalnych w najwyższych sądach powszechnych.

3. SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE W NIEPODLEGŁEJ CHORWACJI (1991–2010)

Konstytucja nowopowstałej Republiki Chorwacji z 1990 r. (Ustav Republike Hrvatske, NN 56/1990) proklamowała wśród zasad konstytucyjnych zasadę zgodności z prawem indywidualnych aktów administracji państwowej i organów władzy publicznej, gwarantując sądową kontrolę w tym zakresie³. Oznacza to, że prawo jednostki do kontroli sądowej indywidualnych aktów administracyjnych stało się prawem konstytucyjnym (podstawowym).

Nowo utworzony system prawny przejął byłą federalną ZUS z 1977 r., która po przejściu procesu legislacyjnego stała się prawem wewnętrznym Republiki Chorwacji (dalej: ZUS z 1991 r.). W ramach reformy zmieniono wiele przepisów ZUS z 1977 r. w celu dostosowania ich do nowego porządku konstytucyjnego i ustawowego. W art. 5 ustawy o przejściu ustawy o sporach administracyjnych przez Republikę Chorwacji (Zakon o preuzimanju zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj, NN 53/199) zastrzeżono jednocześnie, że spory administracyjne rozstrzyga chorwacki Sąd Administracyjny.

Sąd Administracyjny pozostał więc jedynym sądem właściwym w sprawach sporów administracyjnych, pełniąc funkcję sądu pierwszej i ostatniej instancji. Orzeczenia sąd wydawał w składzie kolegialnym. Wraz ze zmianami legislacyjnymi w 1991 r. zniesiono prawo do odwołania i wniosek o rewizję nadzwyczajną orzeczenia sądu. Prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego można było zakwestionować tylko na dwa sposoby: przez złożenie wniosku o ochronę legalności oraz o wznowienie postępowania.

Prawo do złożenia wniosku o ochronę legalności, jako nadzwyczajnego środka prawnego, należało do prokuratora, który mógł zwrócić się do Sądu Najwyższego, będącego najwyższym sądem w Republice Chorwacji, o zbadanie, czy prawomocne orzeczenie Sądu Administracyjnego narusza ustawę, określone zasady prawne lub system prawny.

Co do zasady kontrola zgodności z prawem pozostała głównym zadaniem sądownictwa administracyjnego, przy czym Sąd Administracyjny mógł nadal działać jako sąd orzekający w ramach pełnej jurysdykcji. Z możliwości tej jednak nie korzystano. Jak stwierdziła B. Britvić-Vetma, przyczyną takiego podejścia mogła być niejasna regulacja prawna kompetencji Sądu Administracyjnego do orzekania w pełnym zakresie, niechęć organów administracyjnych do akceptacji ocen prawnych sądu oraz kontrowersyjne poglądy, że rola sądu w postępowaniu sądowniczym polega na orzekaniu o kontroli zgodności z prawem zaskarżonych rozstrzygnięć, a nie na rozstrzyganiu bezpośrednim itp. (Britvić-Vetma 2011, 392).

³ Przepis art. 19 Konstytucji Chorwacji stanowi, że akty administracji państwowej i organów władzy publicznej muszą być oparte na prawie, a Konstytucja gwarantuje ich sądową kontrolę.

Oprócz tej znamiennej cechy sądownictwa administracyjnego w Chorwacji, również stosowanie nowej-starej ZUS z 1991 r. było naznaczone tymi samymi trudnościami, co przed 1991 r. Brak zdefiniowania sprawy administracyjnej jako warunku wstępnego dopuszczalności kontroli legalności aktu administracyjnego miało poważne konsekwencje dla działalności sądownictwa administracyjnego. Jak zauważył D. Đerđa, w praktyce orzeczniczej Sądu Administracyjnego zapadło wiele orzeczeń dotyczących pytania, czy poddana kontroli sądu sprawa jest sprawą administracyjną czy też nie (Đerđa 2008, 11). Orzecznictwo to uzupełniały orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego Republiki Chorwacji, które jednak często były sprzeczne z oceną Sądu Administracyjnego, ponieważ przesądzały, że pewne akty prawne korzystają z ochrony sądowej, jako że dotyczą spraw administracyjnych (Đerđa 2008, 11).

Brak drogi odwoławczej od orzeczeń Sądu Administracyjnego był kolejnym mankamentem, który absorbował uwagę przedstawicieli nauki i praktyki. Twierdzili oni zgodnie, że ochrona sądowa w sprawach administracyjnych powinna być zorganizowana na nowo przez objęcie nią zarówno decyzji organów wyższego stopnia, jak i ustanowienie środków zaskarżenia orzeczeń sądu administracyjnego (Koprić 2006, 232).

Niezdolność Sądu Administracyjnego do orzekania w pełnym zakresie najlepiej ilustrują okoliczności ratyfikacji w 1997 r. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC). Chorwacja zgłosiła wówczas zastrzeżenie w akcie ratyfikacyjnym w odniesieniu do prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy, o którym mowa w art. 6 ust. 1 EKPC. Treść zastrzeżenia brzmiała następująco:

Republika Chorwacji nie może zagwarantować prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy przed sąd, kiedy sąd administracyjny rozstrzyga o zgodności z prawem indywidualnych aktów organów administracyjnych. W takich przypadkach sąd ten orzeka co do zasady na posiedzeniu niejawnym (art. 4 ustawy o ratyfikacji EKPC, NN 18/1997).

Chodziło tu o art. 34 ust. 1 ZUS z 1991 r., który stanowił, że sąd administracyjny rozstrzyga spory administracyjne na posiedzeniu niejawnym. Krótko po zgłoszeniu tego zastrzeżenia Trybunał Konstytucyjny potwierdził w toku kontroli konstytucyjności ustawy wywłaszczeniowej, że odpowiednie przepisy postępowania wywłaszczeniowego są zgodne z art. 6 EKPC, ale pod warunkiem, że sąd administracyjny będzie sądem orzekającym w ramach pełnej jurysdykcji. Ponieważ sąd administracyjny nie spełnił dwóch podstawowych warunków uznania go za sąd orzekający w ramach pełnej jurysdykcji Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność poddanych jego kontroli norm, gdyż nie mogły one zagwarantować odpowiedniej ochrony sądowej przed indywidualnymi aktami organów administracji (wyr. TK z 8 listopada 2000 r., nr U-I-745/1999, NN 112/2000).

Ocenę funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w okresie od 1991 do 2012 r. najlepiej oddaje pogląd J. Omejec, która przy okazji analizy sposobu działania chorwackiej administracji trafnie podsumowała również stan sądowej kontroli administracji. Stwierdziła ona, że ramy normatywne ZUS

z 1977 r. (i z 1991 r.) spowodowały, że sądowa kontrola administracji pozostała na takim poziomie, jaki istniał w momencie upadku dawnego państwa, to zaś z powodu niezwykle wąskiej definicji sprawy administracyjnej (przedmiotu kontroli i postępowania przed sądem), niezapewniającej gwarancji rzetelnego procesu w rozumieniu art. 29 ust. 1 Konstytucji⁴. Zdaniem J. Omejec ramy prawne procesu sądownoadministracyjnego przyczyniły się do nadmiernego formalizmu tego postępowania, który utrzymuje się do dziś (Omejec 2016, 115).

4. REFORMA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W 2010 R.

4.1. Przebieg reformy

W raportach Komisji Europejskiej na temat postępów Chorwacji na drodze do członkostwa w UE regularnie stwierdzano, że chorwacki Sąd Administracyjny nie jest sądem o pełnej jurysdykcji w rozumieniu art. 6 EKPC i że sąd ten nie jest w stanie poradzić sobie z obciążeniem orzecznictwem przy rozstrzyganiu spraw ze skarg na decyzje administracyjne (Croatian 2007 Progress Report, COM (2007) 663 final).

W dokumencie strategicznym dotyczącym opracowania nowej ustawy o sporach administracyjnych (ZUS), który został opracowany w ramach projektu CARDS 2004 w celu wsparcia programu bardziej przejrzystego, efektywnego i nowoczesnego sposobu funkcjonowania Sądu Administracyjnego Republiki Chorwacji⁵ wyznaczono trzy cele reformy sądownictwa administracyjnego. Pierwszym celem było dostosowanie ZUS do *acquis communautaire*, w szczególności do art. 6 EKPC, drugim celem było skrócenie czasu trwania postępowań sądowych i redukcja zaległości w rozpoznawaniu spraw, a trzecim zwiększenie efektywności pracy sędziów.

Na podstawie dokumentu strategicznego oraz wytycznych do projektu nowej ZUS grupa robocza projektu CARDS przygotowała projekt ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która w wielu aspektach nawiązywała do rozwiązań niemieckich i austriackich⁶. Jak stwierdził D. Medvedović, projekt ustawy został sformułowany poprawnie, mimo że w zbyt wielu miejscach odsyłał do kodeksu postępowania cywilnego (Medvedović 2012, 28–29). Niemniej, jak

⁴ Art. 29 ust. 1 Konstytucji Republiki Chorwacji przewiduje, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą o jego prawach lub obowiązkach albo o wniesionych przeciwko niemu zarzutach karnych.

⁵ Strategy Paper for drafting a new Law on Administrative Disputes, <https://sudovi.hr/hr/vusrh/o-sudovima/cards-2004> [dostęp: 11.04.2021].

⁶ Grupa robocza powołana do przygotowania projektu ustawy składała się z sędziów i profesorów prawa administracyjnego z Niemiec i Austrii.

podkreślił, autorzy projektu ustawy „nie zawsze mieli na uwadze nasze standardy i przepisy Konstytucji Republiki Chorwacji” (Medvedović 2012, 28–29).

Projekt ustawy nie został skierowany pod obrady parlamentu, ponieważ Ministerstwo Sprawiedliwości powołało nową grupę roboczą w celu sporządzenia nowego projektu ustawy, złożoną z krajowych ekspertów, naukowców i sędziów⁷. Grupa robocza „krajowa” przedstawiła projekt ustawy o zupełnie innej strukturze i ujęciu sądownictwa administracyjnego, niż uczyniono to w poprzednim projekcie.

Projekt ten został uchwalony w 2010 r. jako ustawa o sporach administracyjnych (Zakon o uspravnim sporovima, NN 20/2010; dalej: ZUS z 2010 r.). Po upływie dwuletniego okresu *vacatio legis* ustawa weszła w życie 1 stycznia 2012 r. Przewidziała ona utworzenie czterech sądów administracyjnych pierwszej instancji oraz przekształcenie dotychczasowego sądu administracyjnego w Naczelny Sąd Administracyjny. Ustawę zmieniano trzykrotnie – w 2012, 2014 i 2017 r.

4.2. Cechy charakterystyczne ZUS z 2010 r.

Główną cechą ZUS z 2010 r. było określenie celu sądowej kontroli administracji w Chorwacji, którym jest „zapewnienie sądowej ochrony praw i interesów prawnych jednostek” (art. 2 ustawy). Temu celowi została podporządkowana cała regulacja postępowania sądownoadministracyjnego. Ochrona obiektywnego porządku prawnego znalazła się na drugim planie i jest realizowana pośrednio w ramach ochrony praw podmiotowych jednostki.

4.2.1. Organizacja sądownictwa administracyjnego i przedmiot kontroli sądowej

Sądy administracyjne stanowią część sądownictwa w ramach porządku konstytucyjnego Republiki Chorwacji i są zorganizowane jako sądy wyspecjalizowane⁸. Według art. 12 ust. 1 ZUS z 2010 r. sądownictwo administracyjne jest dwuinstancyjne: sądami pierwszej instancji są sądy administracyjne, natomiast sądem odwoławczym – Naczelny Sąd Administracyjny, który jest jednocześnie sądem pierwszej instancji w sprawach dotyczących sporów o charakterze obiektywnym.

Sądy administracyjne orzekają w sprawach ze skarg na indywidualne akty organów administracji publicznej i czynności tych organów, bezczynność organów

⁷ W opracowaniu „Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima” (Đerđa, Pičuljan 2014) autorzy wyjaśnili, że proces opracowania projektu ustawy przeszedł trzy fazy: pierwszą związaną z projektem CARDS 2004, drugą – obejmującą prace grupy ekspertów zagranicznych, którzy przygotowali projekt ustawy o postępowaniu przed sądem administracyjnym z komentarzem i zaleceniami dotyczącymi przyszłej struktury sądu i wewnętrznej organizacji sądów administracyjnych, oraz trzecią fazę, po zakończeniu prac ekspertów zagranicznych, których stanowisko zostało przekazane Ministerstwu Sprawiedliwości, które następnie powołało grupę ekspertów krajowych do prac nad projektem nowej ustawy o sporach administracyjnych.

⁸ W Republice Chorwacji władzę sądowniczą sprawują sądy powszechne, wyspecjalizowane oraz Sąd Najwyższy (art. 14 ust. 3 ustawy o ustroju sądownictwa, NN nr 28/2013, 33/2015, 82/2015, 82/2016, 67/2018, 126/2019, 130/2020).

polegającą na niepodjęciu w terminie aktu lub czynności, w sprawach sporów wynikłych z umów administracyjnych i ich wykonania oraz w innych przypadkach przewidzianych prawem. Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzyga o odwołaniach od orzeczeń sądów administracyjnych i tych postanowień sądów administracyjnych, od których przysługuje odwołanie, a także o zgodności z prawem aktów ogólnych, o sporach o właściwość między sądami administracyjnymi oraz w innych przypadkach przewidzianych prawem (art. 12 ust. 2 i 3 ZUS z 2010 r.).

Przedmiotem sądowej kontroli jest – jak wynika z art. 3 ZUS z 2010 r. – ocena zgodności z prawem: indywidualnego aktu administracyjnego (*upravni akt*) i czynności organów administracji publicznej, bezczynności organów w tym zakresie, umów administracyjnych (*upravni ugovor*), a także aktów administracyjnych o charakterze powszechnie obowiązującym (*opći akt*). Nie obejmuje ona spraw, dla których przewidziano inną drogę sądową, spraw z zakresu uprawnień dyskrecjonalnych administracji, z wyjątkiem kontroli decyzji uznaniowych pod względem dochowania granic uprawnień dyskrecjonalnych oraz celu, w jakim uprawnienia te zostały udzielone. Ponadto kontroli sądowej nie podlegają decyzje procesowe organów administracji publicznej, które mogą być zaskarżone w drodze skargi na decyzję w sprawie głównej, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 4 ZUS z 2010 r.).

4.2.2. Skład sądu

Sądy administracyjne pierwszej instancji orzekają w składzie jednego sędziego, natomiast Naczelny Sąd Administracyjny – w składzie trzech sędziów, z tym że w sprawach dotyczących kontroli legalności aktów prawnych o charakterze ogólnym sąd ten orzeka jako sąd pierwszej i ostatniej instancji w radzie pięciu sędziów (art. 14 ZUS z 2010 r.)⁹.

4.2.3. Przebieg postępowania

Wśród podstawowych zasad postępowania sądownoadministracyjnego ZUS z 2010 r. wymienia: zasadę praworządności (art. 5), prawo strony do wysłuchania (art. 6), zasady jawności rozprawy (art. 7), sprawności (art. 8), udzielania pomocy prawnej stronom (art. 9), mocy wiążącej orzeczeń sądowych (art. 10) oraz zasadę prowadzenia postępowania w urzędowym języku chorwackim i przy użyciu alfabetu łańciskiego, a gdy strona nie rozumie lub nie mówi w języku urzędowym – z możliwością używania przez nią swojego języka w obecności upoważnionego tłumacza (art. 11).

Stronami postępowania są: skarżący (*tužitelj*), pozwany organ administracji publicznej, którego działania lub zaniechania dotyczy skarga (*tuženik*) oraz zainteresowana osoba trzecia (*zainteresirana osoba*). Skarżącym może być jednostka nieposiadająca osobowości prawnej lub grupa osób, których prawa zostały

⁹ Przepis znowelizowany w 2012 r.

naruszone przez indywidualny akt administracyjny lub czynność organu administracji publicznej. Skarżącym może być też organ administracji publicznej, który brał udział lub powinien brać udział w wydaniu decyzji, zawarciu lub wykonaniu umowy administracyjnej (art. 17 ZUS z 2010 r.). Stroną przeciwną jest organ administracji publicznej, który wydał lub nie wydał decyzji, działał lub zaniechał działania lub który jest stroną umowy administracyjnej (art. 18 ZUS z 2010 r.).

Postępowanie sądowe uruchamia wniesienie skargi, w której skarżący może dochodzić: uchylecia lub stwierdzenia nieważności indywidualnego aktu administracyjnego, podjęcia decyzji, która nie została podjęta mimo upływu przewidzianego prawem terminu, dokonania czynności, stwierdzenia nieważności lub wykonania umowy administracyjnej. W przypadku żądania uchylecia lub stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego oraz w przypadku skargi na bezczynność organu skarżący może także domagać się rozstrzygnięcia przez sąd o jego prawach, obowiązkach lub interesach prawnych (art. 22 ZUS z 2010 r.).

Sądowa kontrola administracji ma w Chorwacji charakter *ex post*, skargę do sądu można zatem wnieść dopiero po wyczerpaniu wszystkich dostępnych w postępowaniu administracyjnym zwyczajnych środków prawnych. Skarga nie ma skutku zawieszającego, chyba że ustawa to przewiduje. W wyjątkowych przypadkach sąd może wstrzymać wykonanie zaskarżonego aktu, jeżeli zachodzą przewidziane w ustawie warunki (art. 26 ZUS z 2010 r.).

Pierwszym etapem postępowania sądowego jest postępowanie wstępne. W jego ramach sąd bada swą właściwość, warunki formalne skargi i warunki jej dopuszczalności (art. 27 ZUS z 2010 r.). Sąd rozpoznaje sprawę na rozprawie, która ma charakter obligatoryjny. Przepisy dotyczące rozprawy były wzorowane na przepisach postępowania cywilnego, które mają odpowiednie zastosowanie w odniesieniu do przeprowadzania dowodów w ramach ustalania przez sąd stanu faktycznego (art. 33 ust. 5 ZUS z 2010 r.). Bez rozprawy sąd może rozstrzygnąć sprawę tylko wyjątkowo, w określonych ustawą przypadkach (art. 7 ust. 2 i art. 36 ZUS z 2010 r.).

Sąd orzeka o żądaniu skargi w drodze wyroku (*presuda*), w którym odnosi się do głównego i dodatkowych wniosków skargi. Sąd wydaje wyrok w imieniu Republiki Chorwacji, orzekając na podstawie swej swobodnej oceny i po rozważeniu wszystkich kwestii prawnych i faktycznych. Wyrok może być oparty wyłącznie na faktach i dowodach, co do których strony miały możliwość wypowiedzenia się (art. 55 ZUS z 2010 r.).

Skarga podlega oddaleniu, jeżeli sąd uzna ją za bezzasadną. To samo dotyczy sytuacji, gdy sąd stwierdzi, że decyzja została wydana w postępowaniu przeprowadzonym z naruszeniem przepisów postępowania, ale nie miało to wpływu na treść zaskarżonej decyzji. Sąd może również oddalić skargę, gdy uzna, że zaskarżone rozstrzygnięcie jest zgodne z prawem, jednak z powodów innych niż w nim podane (art. 57 ZUS z 2010 r.). Jeśli natomiast sąd stwierdzi, że zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem, uwzględnia skargę, uchyla zaskarżoną decyzję

i samodzielnie rozstrzyga sprawę, z wyjątkiem sytuacji, gdy nie może tego uczynić ze względu na charakter sprawy lub dlatego, że organ działał w ramach uznania administracyjnego. To samo odnosi się do rozstrzygnięcia w sprawie ze skargi na bezczynność organu (art. 57 ZUS z 2010 r.).

Strony postępowania sądowego mogą zawrzeć ugodę sądową (*sudska nagodba*), jednak tylko co do roszczeń, którymi mogą dysponować. Można zawrzeć także ugodę częściową. Do ugody stosuje się odpowiednio przepisy o wyrokach (art. 89 ZUS z 2010 r.).

4.2.4. Postępowanie odwoławcze i nadzwyczajne środki prawne

Strona niezadowolona z wyroku może wnieść odwołanie (*žalba*) do Naczelnego Sądu Administracyjnego z powodu istotnego naruszenia zasad postępowania sądowego, ustalenia stanu faktycznego w sposób błędny lub niekompletny lub z powodu niewłaściwego zastosowania prawa materialnego. Odwołanie wstrzymuje wykonanie zaskarżonego wyroku (art. 66 ZUS z 2010 r.). Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzyga w przedmiocie odwołania w granicach podniesionych w nim zarzutów. Orzeka on w składzie trzech sędziów bez przeprowadzania rozprawy, z tym że może zarządzić rozprawę, jeśli uzna to za konieczne (art. 73 ZUS z 2010 r.).

W chorwackim postępowaniu sądoadministracyjnym przewidziano dwa nadzwyczajne środki prawne: wniosek o wznowienie postępowania (art. 76 i n. ZUS z 2010 r.) oraz wniosek o nadzwyczajną rewizję wyroku (art. 78 ZUS z 2010 r.). Powodem wniesienia pierwszego z nich jest m.in. sytuacja, w której zapadł wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym orzeczono o naruszeniu podstawowego prawa lub wolności człowieka w inny sposób niż przejęto w wyroku sądu administracyjnego. Z kolei wniosek o rewizję prawomocnego wyroku sądu administracyjnego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego może wnieść wyłącznie prokurator, zarówno z inicjatywy stron, jak i z urzędu. Wniosek składa się do Sądu Najwyższego Republiki Chorwacji jako najwyższego sądu w Chorwacji, co zapewnia jednolite stosowanie prawa i równość wszystkich wobec prawa. Sąd Najwyższy orzeka w składzie pięciu sędziów. Może on odrzucić wniosek albo uwzględnić go i w wyniku tego uchylić lub zmienić wyrok sądu administracyjnego.

Wykonanie wyroku sądu administracyjnego następuje w postępowaniu administracyjnym. Obowiązek wykonania spoczywa na organie, którego akt lub czynność była przedmiotem skargi, lub właściwym organie egzekucyjnym. Ma on obowiązek wykonać wyrok w ciągu 60 dni od uprawomocnienia się wyroku, będąc związanym oceną prawną sądu i wskazaniami co do dalszego postępowania. Jeżeli tego nie uczyni lub wykona orzeczenie odmiennie od oceny zawartej w wyroku, skarżący może zwrócić się do sądu pierwszej instancji o wykonanie orzeczenia lub stwierdzenie niedopuszczalności wykonania. Postanowienie sądu uwzględniające wniosek o wykonanie lub stwierdzenie niedopuszczalności wykonania wyroku doręcza się również organowi, który sprawuje nadzór nad organem

zobowiązany do wykonania wyroku. W przypadku powstania szkody w wyniku niewykonania wyroku skarżącemu przysługuje odszkodowanie, które może być dochodzone przed właściwym sądem (art. 81 ZUS z 2010 r.).

4.2.5. Spory o charakterze obiektywnym i postępowanie pilotażowe

Po raz pierwszy w historii sądowej kontroli administracji w Chorwacji ustawodawca wprowadził w 2010 r. kategorię „sporu obiektywnego”, rozumianą jako kompetencja Naczelnego Sądu Administracyjnego do kontroli aktów ogólnych wydawanych przez organy samorządu lokalnego i regionalnego oraz osoby prawne prawa publicznego. Postępowanie może być wszczęte na wniosek osoby fizycznej, osoby prawnej lub grupy osób (wnioskodawca – *podnositelj*), jeżeli indywidualny akt administracyjny oparty na tym ogólnym (normatywnym) akcie prowadzi do naruszenia ich praw lub interesów. Wniosek składa się w terminie 30 dni od doręczenia decyzji (art. 83 ZUS z 2010 r.). Postępowanie może być również wszczęte z urzędu przez Naczelnego Sąd Administracyjny na podstawie zawiadomienia pochodzącego od obywateli, rzecznika praw obywatelskich oraz na wniosek sądu (niezależnie od rodzaju, powszechnego lub wyspecjalizowanego). Kontrola legalności aktu ogólnego dokonywana jest na posiedzeniu niejawnym, jednak sąd może przeprowadzić rozprawę doradczą, jeśli uzna to za konieczne do wydania wyroku (art. 86 ust. 2 ZUS z 2010 r.). Jeśli Naczelnego Sąd Administracyjny uchyli kwestionowany akt, na którym opiera się akt indywidualny, wnioskodawca ma prawo zażądać zmiany podjętej w jego sprawie decyzji.

Postępowanie pilotażowe (*ogledni spor*) prowadzi się z kolei w przypadku, gdy przedmiot zaskarżenia w dziesięciu lub więcej postępowaniach sądowych w pierwszej instancji miał ten sam charakter faktyczny i prawny. Sąd może zdecydować, która sprawa zostanie rozstrzygnięta wyrokiem pilotażowym. Postępowanie w sprawach pozostałych podlega wówczas zawieszeniu. Na podstawie prawomocnego orzeczenia wydanego w postępowaniu pilotażowym sąd może rozstrzygnąć spór wszczęty po uprawomocnieniu się orzeczenia bez przeprowadzania rozprawy, ale po umożliwieniu stronom wyrażenia swojej opinii (art. 48 ZUS z 2010 r.).

5. NOWELIZACJE ZUS Z 2010 R.

5.1. Nowelizacja z 2012 r.

Zaledwie pięć miesięcy po wejściu w życie ZUS z 2010 r. rząd w 2012 r. uznał, że istnieje potrzeba jej zmiany w zakresie składu sądu i kosztów postępowania¹⁰. Przyjęta pierwotnie zasada orzekania przez sąd administracyjny

¹⁰ Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima. P.Z.94, <https://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=24366> [dostęp: 11.04.2021].

w składzie kolegiальnym, z zastrzeżeniem wyjątków na rzecz orzekania przez sąd jednoosobowo, została zmieniona na rzecz orzekania przez sąd w składzie jednego sędziego we wszystkich sprawach. Zmiana ta była wzorowana na przepisach kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którym w sprawach cywilnych sąd orzeka w składzie jednego sędziego bez względu na wartość przedmiotu sporu i stopień skomplikowania sprawy. W nauce i praktyce ostro krytykowano takie podejście, zarzucając mu zignorowanie faktu, że spór przed sądem administracyjnym toczy się z udziałem organu administracji publicznej i ma na celu zapewnienie zgodności z prawem jego działań (Rostaš-Beroš 2013, 475), tzn. że spory te obejmują też ochronę interesu publicznego, podczas gdy w postępowaniu cywilnym to prawa stron mają pierwszorzędne znaczenie (Šikić, Staničić 2014, 383). Krytyka ta została jednak przez ustawodawcę zignorowana.

Druga istotna zmiana dotyczyła przepisu o kosztach postępowania, zgodnie z którym strona przegrywająca sprawę ponosi koszty postępowania. Rząd zmienił go na rzecz ponoszenia własnych kosztów przez każdą ze stron, stwierdzając (w uzasadnieniu projektu ustawy – przyp. A.K.), że w ten sposób „system prawny zostaje ujednolicony” i że „ten przepis (pierwotnie ustanowiona zasada) bezkrytycznie został przeniesiony z ustawy o postępowaniu cywilnym, a jego stosowanie pokazało (na podstawie doświadczeń praktyki), że nie może on być w pełni odniesiony do instytucji postępowania sądownoadministracyjnego”. Podobnie jak w przypadku zmiany przepisów o składzie sądu, również co do tej zmiany w literaturze wyrażono sprzeciw, wskazując, że proponowany przepis wpływa bezpośrednio na prawo jednostki do rzetelnego procesu sądowego, ponieważ może uniemożliwić wielu skarżącym dochodzenie ochrony sądowej z powodu nadmiernych obciążeń finansowych, które później – w przypadku wygranej – nie będą mogły być zwrócone, co pokazuje prawdziwy cel zmiany – ochronę budżetu państwa (Šikić, Turudić 2013, 855).

5.2. Nowelizacja z 2014 r.

Druga zmiana legislacyjna ZUS miała miejsce w 2014 r.¹¹ w wyniku stwierdzenia, że sądy pierwszej instancji rzadko korzystają ze swoich kompetencji reformatorskich¹², a kontrola legalności nadal odgrywa dominującą rolę w orzecznictwie sądowym, przy czym postępowanie odwoławcze przed Naczelnym Sądem Administracyjnym jest w tym przypadku ograniczone. Zdaniem rządu prowadziło to do odmiennego orzecznictwa sądów pierwszej instancji, co zagrażało pewności prawa. Zmiany prawne umożliwiły otwarcie drogi odwoławczej, chyba

¹¹ Prijedlog Zakona o izmjjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima. P.Z.690, <https://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=26424> [dostęp: 11.04.2021].

¹² Uprawnienia reformacyjne sądu administracyjnego są uprawnieniami sądu do zmiany aktu administracyjnego, tzn. zmiany jego treści wyrokiem.

że zaskarżony akt administracyjny został uchylony, a sprawa po raz pierwszy została przekazana organowi do ponownego rozpatrzenia (art. 66a ZUS).

Istotnej zmiany dokonano w zakresie sądowej kontroli aktów ogólnych. Rozszerzono mianowicie określone dotąd wąsko prawo kwestionowania tych aktów tylko przez osoby, których własne prawa indywidualne zostały naruszone przez ów akt. Zmiana ta była postrzegana jako dostosowanie regulacji ZUS do konwencji z Aarhus.

5.3. Nowelizacja z 2017 r.

Ostatnia zmiana ZUS z 2010 r. miała miejsce w 2017 r.¹³ w związku z koniecznością wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który uchylił przepisy o kosztach postępowania, czyli wprowadzoną do ZUS w 2012 r. zasadę, że każda ze stron ponosi koszty wywołane własnym udziałem (wyr. TK z 27 września 2016 r., U-I-2753/2012, Amtsblatt Nr. 94/2016). Powołując się na prawo do rzetelnego procesu sądowego, Trybunał Konstytucyjny uznał, że nowelizacja z 2012 r. dotycząca kosztów sądowych nie miała „uzasadnionego celu”, lecz wyłącznie ochronę interesów finansowych państwa. W wyniku dostosowania ustawy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego przywrócono pierwotny przepis ZUS z 2010 r., zgodnie z którym strona przegrywająca sprawę powinna ponieść jej koszty. Niemniej jednak rząd uzupełnił ów przepis o określenie wartości przedmiotu sporu, zabezpieczając w ten sposób w możliwie największym stopniu interesy państwa.

6. CHORWACKIE SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE – ZMIANA CO DO FORMY, ALE NIE CO DO ISTOTY

Dziewięć lat po reformie chorwackie sądownictwo administracyjne funkcjonuje w zmienionej formie, ale jego istota prawie się nie zmieniła. Wymagania, które zapoczątkowały reformę, zostały spełnione, ale sam jej przebieg i aktualna praktyka stosowania ZUS z 2010 r. skłaniają do postawienia pytania o respektowanie zasad legalności, pewności prawa i skutecznej ochrony praw człowieka jako nieodłącznych elementów praworządności.

Na pierwszy plan wysuwa się problem decyzji dotyczących przebiegu reformy i wprowadzonych nią zmian, u podstaw których tkwiły błędne założenia. Przebieg reformy i kolejne zmiany ustawy dają wystarczające podstawy do przyjęcia, że rząd podjął się reformy jedynie w celu wypełnienia obowiązku spełnienia wymagań akcesji do Unii Europejskiej, a nie w celu zorganizowania sądownictwa administracyjnego z korzyścią dla obywateli i całego społeczeństwa. Główny problem polega na tym, że nie było zorganizowanego programu szkoleń i staży dla

¹³ Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima. P.Z.112, <https://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=2021403> [dostęp: 11.04.2021].

pracowników sądownictwa administracyjnego i administracji publicznej, co pozwoliłoby zaakceptować nowy model sądowej kontroli administracji i pracować nad jego rozwojem według przyjętych w nim zasad. Zaniedbania instytucjonalne sprawiły, że nie udało się wyeliminować typowych dla dotychczasowej praktyki orzeczniczej dwóch negatywnych jej cech: kontroli zgodności z prawem jako dominującego typu sporu administracyjnego oraz nadmiernego formalizmu w interpretacji prawa.

6.1. Dominacja sporu o kontrolę zgodności z prawem nad sporem w ramach jurysdykcji nieograniczonej

Spór dotyczący zgodności z prawem aktu indywidualnego stanowił sedno sądowej kontroli administracji w Chorwacji w całej jej historii prawnej. W ramach takich sporów sąd ocenia i określa stosunek indywidualnego aktu administracyjnego do ustawy oraz sposób zastosowania jej przepisów (Britvić Vetma 2011, 389). Przedmiotem sporu prawnego jest stan zgodności z prawem indywidualnego aktu administracyjnego, czyli jego zgodność z normą prawną, na której się opiera i z której się wywodzi.

Do czasu wejścia w życie ZUS z 2010 r. działania ustawodawcy były zorientowane na zmianę kompetencji orzeczniczej sądów administracyjnych na rzecz sporów sądowych rozstrzyganych w ramach jurysdykcji pełnej, gdzie sąd rozstrzyga nie tylko o zgodności aktu z prawem, ale także sam rozstrzyga sprawę administracyjną. Przedmiotem takiego sporu jest indywidualna sytuacja prawna, o której musi orzec sąd (Krbek 2003, 230). Podczas gdy wiele krajów uregulowało pełną jurysdykcję sądownictwa administracyjnego przy użyciu klauzuli generalnej z wyliczeniem negatywnym, ustawodawca chorwacki postąpił odwrotnie. Niemniej intencją ustawodawcy było to, aby ten typ sporu stał się zasadą, z kilkoma wyjątkami dotyczącymi kontroli zgodności z prawem (Vezmar Barlek, Đerđa 2020, 21). Przejawem dążenia do takiego ujęcia tej kwestii było zawarte w ZUS do 2014 r. zastrzeżenie, że tylko rozstrzygnięcia w sprawie dokonane samodzielnie przez sąd kwalifikują sprawę do postępowania odwoławczego przed Naczelny Sąd Administracyjny.

Ten zamiar ustawodawcy nie został jednak w pełni zrealizowany. Jednym z powodów tego stanu rzeczy jest ujęcie w przepisach ustawy dość daleko idącego zastrzeżenia, wyrażającego się w sformułowaniu „charakter sprawy” jako przesłanki kwalifikującej spór do rozstrzygnięcia w ramach pełnej jurysdykcji. Sądowi nie wolno bowiem samodzielnie orzekać w sprawie, jeśli „charakter sprawy” tego zabrania. Ponieważ ustawa posługuje się takim określeniem, sąd nie jest bezwzględnie obowiązany do orzekania w sprawie w ramach jurysdykcji nieograniczonej. Ponadto sąd samodzielnie ocenia, czy charakter sprawy pozwala mu na samodzielne jej rozstrzygnięcie (Britvić Vetma, Ljubanović 2013, 436).

Okazało się, że wspomniane zastrzeżenie przekształciło się w koło ratunkowe dla nieprzygotowanych i przeszkolonych sędziów, nieradzących sobie z rozstrzygnięciem sporu w ramach pełnej jurysdykcji, które wymagało innego podejścia do zaskarżonego aktu administracyjnego. Zwiększająca się liczba spraw ograniczonych do kontroli zgodności z prawem zagrażała pewności prawa, ponieważ duża liczba rozstrzygnięć nie nadawała się do postępowania odwoławczego (które było otwarte tylko dla rozstrzygnięć wydanych na podstawie samodzielnie dokonanych przez sąd ustaleń), co prowadziło do rozbieżności w orzecznictwie. Stwierdziwszy, że „w praktyce okazało się, że sądy pierwszej instancji rzadko korzystają ze swoich uprawnień do orzekania reformatoryjnego, a spór administracyjny nadal sprowadzany jest do kontroli zgodności z prawem aktu administracyjnego, co skutkuje wydaniem wyroku kasacyjnego lub wyroku oddalającego skargę, od których odwołanie jest niedopuszczalne” (Britvić Vetma, Ljubanović 2013, 39), ustawodawca zdecydował się „otworzyć” drogę odwoławczą dla wszystkich spraw, umożliwiając tym samym zakorzenienie się sporu o zgodność z prawem w praktyce stosowania ZUS z 2010 r. W praktyce oznaczało to zanik rozstrzygnięcia sporów w ramach pełnej jurysdykcji, co było sprzeczne z celem ustawy.

Wprawdzie wyrażane są czasem poglądy, że pełna jurysdykcja jako zasada jest obecna w praktyce sądów administracyjnych, ale, jak twierdzi A. Rajko, praktyka ta nie jest widoczna z powodu rzadkiego korzystania przez sądy ze swoich uprawnień reformatoryjnych, ponieważ duża liczba skarg jest w tym postępowaniu oddalana (Rajko 2017). Z poglądem tym nie sposób się zgodzić z dwóch powodów: po pierwsze, dopóki sądom pozostawi się swobodną ocenę co do tego, czy ze względu na charakter sprawy spór powinien zostać rozstrzygnięty w ramach pełnej jurysdykcji czy też nie, spór o zgodność z prawem będzie miał co najmniej taką samą rangę, a po drugie, katalog najczęstszych naruszeń prawa do rzetelnego procesu, które dostrzegł Trybunał Konstytucyjny w związku z nadmiernym formalizmem przy wydawaniu orzeczeń sądów administracyjnych, uzasadniania przekonanie, że spór o zgodność z prawem nadal dominuje w praktyce.

6.2. Pewność prawa a nadmierny formalizm w interpretacji prawa

Jak już wcześniej zaznaczono, rozstrzygnięcie sporu przez sąd administracyjny w ramach sporu o kontrolę zgodności z prawem zaskarżonego aktu jest najczęściej wynikiem nadmiernie formalistycznego podejścia sędziów. Wniosek taki wynika przede wszystkim z przeglądu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których stwierdza się, że sądy, dokonując jedynie kontroli aktu pod względem zgodności z prawem, czyniły to nie biorąc pod uwagę „szczególnych okoliczności sprawy” (m.in. wyr. TK: z 9 października 2019 r., U-III-1415/2018; z 23 lutego 2018 r., NU-III-3497/2018; z 27 kwietnia 2017 r., U-III-306/3014; z 20 kwietnia 2017 r., U-III-6045/2016, <http://www.usud.hr>). W wyroku U-III-5989/2013 Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że w sprawie chodzi o „przykład

zakazanego konstytucyjnie nadmiernego formalizmu, który ogólnie rzecz ujmując nadal obciąża pracą organy państwa i władz publicznych, ale także właściwe sądy krajowe przy orzekaniu o prawach i obowiązkach uczestników postępowania” (wyr. TK z 9 lutego 2016 r., U-III-5893/2013). Podobny pogląd wyrażono w orzeczeniu U-III-4670/2017, w którym Trybunał Konstytucyjny

musiał przypomnieć, że spór administracyjny nie jest już obecnie sporem o legalność aktu administracyjnego. Z chwilą wejścia w życie ZUS z 2010 r. [...] zmieniła się zasadniczo koncepcja sądowej kontroli administracji, oparta dotąd głównie na kontroli zgodności z prawem aktu administracyjnego [...]. Odtąd sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny zostały obowiązane do rozstrzygania sporów w ramach jurysdykcji nieograniczonej, do samodzielnego ustalania faktów, do prowadzenia ustnych i kontradiktoryjnych rozpraw oraz do rozstrzygania spraw co do meritum. Przeprowadzenie jawnej i kontradiktoryjnej rozprawy jest podstawową zasadą postępowania sądowoadministracyjnego (wyr. TK z 9 października 2019 r., U-III-4670/2017).

W odróżnieniu od ETPC, który w odniesieniu do dostępu do sądu w ramach art. 6 EKPC uważa, że sądy krajowe przy wykładni przepisów postępowania powinny unikać zarówno nadmiernego formalizmu, jak i nadmiernej elastyczności (wyr. ETPC z 8 grudnia 2016 r., *Frida, LLC v. Ukraina*, 24003/07, pkt 33), Trybunał Konstytucyjny dodatkowo uznaje za nadmierny formalizm również automatyczną, wąską lub czysto gramatyczną wykładnię prawa materialnego, niezależnie od kontekstu sprawy.

Źródeł nadmiernego formalizmu w interpretacji prawa dokonywanej przez sądy administracyjne należy upatrywać w niedostatecznym wykształceniu pierwszych powołanych sędziów, którzy podążali za dotychczasowym modelem sądowej kontroli administracji, tak często krytykowanym przez Trybunał Konstytucyjny za nadmierny formalizm jeszcze przed wejściem w życie ZUS z 2010 r. Jednak sam Naczelny Sąd Administracyjny jest kolejnym motorem nadmiernego formalizmu, gdyż nie zmienił jeszcze „sposobu myślenia” dawnego sądu administracyjnego przy korzystaniu z nadanych mu uprawnień. Łatwo zauważyć, że Naczelny Sąd Administracyjny z trudem przyjmuje rolę sądu odwoławczego i nierzadko wraca do roli byłego sądu administracyjnego, zajmując się kontrolą zgodności z prawem aktu administracyjnego, zamiast oceną zaskarżonego wyroku. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny wyraża oceny prawne w niektórych kwestiach prawnych poprzez „wnioski”¹⁴, które zwykle same w sobie są niezwy-

¹⁴ Zgodnie z art. 40 ustawy o ustroju sądów (NN nr 28/2013 do 130/20), izby sądów wyższych instancji (w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego) mogą przyjmować opinie prawne w kwestiach związanych ze stosowaniem prawa. Są one wyrażane przez Naczelny Sąd Administracyjny w formie „wniosków”. Jeden z wniosków z posiedzenia Izby Finansów i Pracy Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 września 2016 r. brzmi następująco: „Decyzja organów podatkowych o sprzeczności wobec terminu przedawnienia. Wniosek: Organ podatkowy nie jest uprawniony do wyłączenia sprzeczności co do terminu przedawnienia wyrażonego w odwołaniu i rozstrzygnięcia go jako odrębnego wniosku”, http://www.sudovi.hr/sites/default/files/dokumenti/2020-10/ZsIlo_20160930.pdf [dostęp: 22.04.2021].

kle formalistyczne. Wydawane są bez rozstrzygnięcia problemu i bez wyjaśnienia, dlaczego taka ocena prawna została wyrażona. Wreszcie, sędziowie sądów administracyjnych stosują wiele różnych, złożonych aktów prawnych, wymagających szczególnej wiedzy, jednak obecnie orzekanie przez sędziego w danej sprawie jest często wynikiem osobistych preferencji sędziego, ponieważ nie ma instytucjonalnego podejścia do specjalizacji sędziowskiej. W związku z tym jest bardzo prawdopodobne, że nadmierny formalizm jest efektem obiektywnej niemożności opanowania przez jednego sędziego problematyki z szerokiego zakresu ustaw wchodzących w grę w poszczególnych przypadkach.

6.3. Propozycje modyfikacji

Jak wynika z powyższych rozważań, brak zorganizowanego kształcenia i szkolenia sędziów i całej administracji publicznej w zakresie prawidłowego stosowania ZUS z 2010 r. zahamował rozwój sądowej kontroli administracji. Kształcenie sędziów, ich szkolenie i doksztalcanie opiera się w Chorwacji na zasadzie dobrowolności, co nie przyczynia się do efektywności i jakości sądownictwa administracyjnego. Kształcenie w ramach Akademii Sądowej¹⁵ koncentruje się głównie na procesowych aspektach postępowania sądownoadministracyjnego, natomiast szkolenia z zakresu prawa materialnego pozostają w tyle. Ponadto pod ręczniki mają charakter czysto teoretyczny i są tworzone przez autorów niemających doświadczenia w stosowaniu prawa administracyjnego lub wywodzących się z Naczelnego Sądu Administracyjnego, którego obecna obsada nigdy nie opowiedziała się w praktyce za potrzebą rozstrzygnięcia sporów administracyjnych w ramach nieograniczonej jurysdykcji.

Jednym z czynników poprawy obecnej sytuacji może być utworzenie Centrum Szkolenia Sędziów, które prowadziłoby licencjonowane kształcenie i szkolenie w kierunku uwzględniania norm konstytucyjnych i międzynarodowych w orzecznictwie sądowym, a także warsztaty dotyczące metod i technik interpretacyjnych przy redagowaniu wyroków. Inna możliwość sprowadza się do specjalizacji sędziów w niektórych dziedzinach prawa. Rozległość niektórych dziedzin prawa, takich jak prawo podatkowe, rachunkowość, prawo ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, wymaga przeanalizowania możliwości reorganizacji wewnętrznej obsady sądów administracyjnych, co mogłoby przyczynić się do rzetelnego i prawidłowego stosowania prawa.

¹⁵ Zgodnie z ustawą o Akademii Sądowej (NN nr 52/2019) Akademia Sądowa jest instytucją publiczną, która zapewnia kształcenie zawodowe i doksztalcanie sędziów. Szkolenia i kursy nie są obowiązkowe, ale są brane pod uwagę w przypadku awansu zawodowego. W dotychczasowych programach Akademii tematami przewodnimi były: cechy szczególne sporu w ramach pełnej jurysdykcji, szczególne zasady procesowe w postępowaniach z zakresu ubezpieczeń społecznych i społecznych, analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach z zakresu rozwoju miast, itp.

7. PODSUMOWANIE

Sądownictwo administracyjne istnieje w Chorwacji od XIX w., początkowo w ramach różnych wspólnot politycznych, do których Chorwacja należała do 1991 r., a następnie w ramach niepodległego państwa. Uznanie potrzeby wymiaru sprawiedliwości w sprawach administracyjnych w byłej Jugosławii oraz konstytucjonalizacja zasady praworządności i prawa do sądowej kontroli indywidualnych aktów prawnych stanowiły w nowym państwie solidną podstawę rozwoju sądownictwa administracyjnego w kierunku wyższego poziomu ochrony praw człowieka i wolności obywateli. Ze względu na to reforma sądownictwa administracyjnego z 2010 r. przesunęła punkt ciężkości ze sporów sądowych dotyczących kontroli zgodności z prawem na spory rozstrzygane w ramach jurysdykcji nieograniczonej, z czym wiązało się oczekiwanie, że sądownictwo administracyjne będzie podążać za nowoczesnymi tendencjami w tym zakresie, a co najważniejsze, że takie ujęcie będzie spełniać wymagania art. 29 chorwackiej Konstytucji i art. 6 EKPC. Pomimo tych oczekiwań sądownictwo administracyjne w Chorwacji nadal preferuje rozstrzyganie sporów prawnych w ramach kontroli zgodności z prawem, co często jest wynikiem nadmiernego formalizmu w interpretacji prawa. Przyczyny tego stanu rzeczy leżą w nieuwzględnieniu potrzeby kształcenia i szkolenia sędziów, ale także w tym, że sędziowie nadal postępują zgodnie z odziedziczonymi wzorcami formalnego podejścia do wykładni prawa. Poprawa tego stanu rzeczy może nastąpić poprzez spójne, obowiązkowe, licencjonowane kształcenie sędziów, przy czym specjalizację należy traktować jako warunek wstępny prawidłowego stosowania prawa.

BIBLIOGRAFIA

- Britvić Vetma, Bosiljka. 2011. „Spor pune jurisdikcije prema Zakonu o upravnim sporovima iz 2010”. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 1: 381–402.
- Britvić Vetma, Bosiljka. Boris Ljubanović. 2013. „Ovlasti upravnog suca u sporu pune jurisdikcije”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 2: 429–441.
- Đerđa, Dario. 2008. „Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reform”. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 29: 111–147.
- Đerđa, Dario. Zoran Pičuljan. 2014. „Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima”. W *Europeizacija upravnog sudovanja*. Red. Ivan Koprić. 93–122. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Held, Mateja. 2019. „Neka važna pitanja uređenja i reformi upravnog sudovanja u europskim zemljama”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 4: 553–587.
- Ivančević, Velimir. Milivoj Ivčić. Antun Lalić. 1958. *Zakon o upravnim sporovima s komentarom i sudskom praksom*. Zagreb: Narodne novine.
- Koprić, Ivan. 2006. „Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije”. *Hrvatska javna uprava* 1: 223–239.
- Krawczyk, Agnieszka. Red. 2022. *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie*. Warszawa: C.H.Beck.

- Krbek, Ivo. 2003. „O upravnem sporu”. W *Hrestomatija upravnog prava*. Red. Vinko Krišković, Ivo Krbek, Velimir Ivančević, Ivo Borković, Dragan Medvedović. Zagreb: Društveno veleučilište.
- Medvedović, Dragan. 2003. „Upravno sudstvo u Hrvastkoj – prilog za povijesni pregled”. W *Hrestomatija upravnog prava*. Vinko Krišković, Ivo Krbek, Velimir Ivančević, Ivo Borković, Dragan Medvedović. Zagreb: Društveno veleučilište.
- Medvedović, Dragan. 2012. „Novi sustav upravnog sudovanja”. W *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Red. Dario Đerđa, Marko Šikić. Zagreb: Novi Informator.
- Omejec, Jasna. 2016. „Hrvatska uprava – od socijalističkog do europskog koncepta zakonitosti”. W *Hrestomatija I – opći dio: Javna uprava Journées juridiques et administratives franco-croates. Miscellanea I – partie générale: L'administration publique*. 99–141. Split–Paris: Faculté de droit de Split, Université Panthéon-Assas (Paris II), Conseil d'État de France.
- Rajko, Alen. 2017. „Što označava pojam upravnog spora pune jurisdikcije?” <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/28923> [dostęp: 22.04.2021].
- Rostaš Beroš, Lidija. 2013. „Dileme u primjeni novog zakona o upravnim sporovima”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 2: 473–481.
- Šikić, Marko. Frane Staničić. 2014. „Sastav suda u upravnem sporu – s posebnim osvrtom na odlučivanje suca pojedinca”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 2: 363–391.
- Šikić, Marko. Marko Turudić. 2013. „Troškovi upravnog spora”. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 2: 841–857.
- Vezmar Barlek, Inga. Dragan Đerđa. 2020. *Specifičnosti spora pune jurisdikcije i vještačenje u upravnem sporu. Priručnik za polaznike*. Zagreb: Pravosudna akademija.