

Ratko Radošević*

 <https://orcid.org/0000-0002-5011-0748>

REFORMY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO W SERBII¹

Streszczenie. Sądowa kontrola administracji w Serbii ma długą, ponad 150-letnią tradycję. Początkowo kontrolę tę sprawowała Rada Stanu, zorganizowana według wzorów francuskich. Po II wojnie światowej wszelkie przejawy sądownictwa administracyjnego zniesiono, by przywrócić je już w 1952 r., kiedy to kompetencję do rozstrzygania sporów administracyjnych powierzono sądom powszechnym, które w tych sprawach orzekały w ramach specjalnych izb. Ostatnia faza rozwoju sądownictwa administracyjnego rozpoczęła się na nowo wraz z utworzeniem sądownictwa wyspecjalizowanego, a mianowicie z chwilą powołania w 2010 r. sądu administracyjnego. Sąd ten nie jest już częścią administracji, tak jak miało to miejsce przed II wojną światową, lecz częścią systemu sądownictwa. Sądowa kontrola administracji opiera się na konstytucyjnie gwarantowanym prawie do rzetelnego procesu sądowego. Oznacza to, że sąd administracyjny orzeka w rozsądnym terminie na podstawie prawa i faktów ustalonych w toku publicznej rozprawy, a jego wyrok może zostać wydany w ramach jurysdykcji ograniczonej (czego skutkiem jest wyrok kasacyjny) lub jurysdykcji pełnej (w ramach której sąd sam rozstrzyga w sprawie). Ta faza rozwoju sądowej kontroli administracji nie jest jednak zakończona, bowiem sądownictwo administracyjne w Serbii ma jednostopniową strukturę, a w związku z tym postępowanie sądownoadministracyjne jest zawsze jednoinstancyjne. Rodzi to potrzebę dalszych reform, mających na celu wprowadzenie dwuinstancyjności sądownictwa administracyjnego oraz zwiększenie jego efektywności.

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne w Serbii, reforma sądownictwa administracyjnego, jednoinstancyjne sądownictwo administracyjne, ograniczona i pełna jurysdykcja sądów administracyjnych.

THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY REFORMS IN SERBIA

Abstract. Judicial control of the administration in Serbia has a long tradition of over 150 years. Initially, this control was exercised by the Council of State, organized according to French models. After World War II, all forms of administrative judiciary were abolished and reinstated as early

* Uniwersytet w Nowym Sadzie, R.Radošević@pf.uns.ac.rs

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).

as 1952, when the competence to resolve administrative disputes was entrusted to common courts, which adjudicated these cases in special chambers. The last phase of the development of administrative judiciary began anew with the creation of specialized judiciary, namely with the establishment of an administrative court in 2010. This court is no longer part of the administration, as it was before World War II, but part of the judicial system. Judicial control of administration is based on the constitutionally guaranteed right to a fair trial. This means that the administrative court decides within a reasonable time on the basis of the law and facts established in the course of a public hearing, and its judgment may be delivered in limited jurisdiction (resulting in a cassation judgment) or full jurisdiction (where the court itself decides the case). This phase of the development of judicial control of the administration is not finished, however, as the administrative judiciary in Serbia has a single-stage structure, and therefore administrative court proceedings are always one-instance. This raises the need for further reforms aimed at introducing two-tier administrative judiciary and increasing its efficiency.

Keywords: administrative judiciary in Serbia, reform of administrative judiciary, one-tier administrative judiciary, limited and full jurisdiction of administrative courts.

1. HISTORYCZNY ROZWÓJ SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

W serbskim systemie prawnym sądownictwo administracyjne jest rozumiane jako szczególna forma sądowej kontroli administracji, określana mianem „sporu administracyjnego” (*upravni spor*). W ramach owej kontroli badana jest zgodność z prawem działań administracji.

Sądowa kontrola administracji w Serbii ma długą, ponad 150-letnią tradycję. Jej rozwój jest bardzo interesujący i można go przedstawić w kilku podstawowych fazach. W każdej z tych faz sądownictwo administracyjne znacznie się zmieniało. Zmiany były tak duże, że dotyczyły nawet systemu sądowej kontroli administracji (Radošević 2013, 462–467).

Sądownictwo administracyjne zostało wprowadzone w Serbii przez konstytucję z 1869 r. Na początku, wzorem Francji, spory administracyjne rozstrzygała Rada Stanu. Jako część administracji, a nie sądownictwa, Rada Stanu orzekała pierwotnie we wszystkich tego typu sporach. Po I wojnie światowej wprowadzono także sądy administracyjne I instancji.

W nowych warunkach ustrojowych po II wojnie światowej zniesiono Radę Stanu i sądy administracyjne. Wtedy początkowo sądzono, że sądy nie powinny kontrolować administracji. Uważano, że kontrola sprawowana przez wyższe władze administracyjne jest wystarczająca. Sytuacja ta nie mogła jednak trwać długo: sądownictwo administracyjne zostało przywrócone już w 1952 r., ale nie, jak wcześniej, wedle wzorca francuskiego. Nie reaktywowano ani Rady Państwa, ani sądów administracyjnych. Zamiast tego kompetencję do rozstrzygania sporów administracyjnych powierzono sądom powszechnych, które w tych sprawach orzekały w ramach specjalnych izb.

Ostatnia faza rozwoju sądownictwa administracyjnego w tym czasie zaczęła się na nowo wraz z utworzeniem sądownictwa wyspecjalizowanego, a dokładniej

wraz z powołaniem w 2010 r. sądu specjalnego – sądu administracyjnego (*Upravni sud*). Dzisiejszy sąd administracyjny nie jest częścią administracji, jak przed II wojną światową. System sądowej kontroli administracji uległ przeobrażeniu: dzisiejszy sąd administracyjny jest częścią sądownictwa, podobnie jak austriackie i niemieckie sądy administracyjne (Radošević 2014, 415–418).

2. PODSTAWY KONSTITUCYJNE

W prawie serbskim sądownictwo administracyjne zostało przewidziane w konstytucji z 2006 r., ale tylko fasadowo. Konstytucja zakłada jedynie generalną możliwość prowadzenia sporu administracyjnego – sąd bada zgodność z prawem ostatecznych indywidualnych aktów prawnych dotyczących określonego prawa, obowiązku lub interesu prawnego, o ile prawo w konkretnym przypadku nie przewiduje innej ochrony sądowej (art. 198 ust. 2 konstytucji – Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, 98/2006).

W związku z tym spór administracyjny rozpatrywany jest przede wszystkim z punktu widzenia zgodności z prawem działań administracji. Przepis konstytucyjny gwarantujący obywatelom prawo do rzetelnego procesu sądowego ma zastosowanie również do sporów administracyjnych: każdy ma prawo do rozstrzygnięcia o jego prawach i obowiązkach przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, w sprawiedliwym procesie, z zachowaniem jawności i w rozsądnym terminie (art. 32 ust. 1 konstytucji).

3. PODSTAWY USTAWOWE

Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego zostały uszczegółowione w ustawach: w ustawie o ustroju sądów z 2008 r. (Zakon o uređenju sudova. Službeni glasnik Republike Srbije, 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – zmiana, 78/2011 – zmiana, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 – zmiana, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 – wyr. Trybunału Konstytucyjnego, 87/2018 i 88/2018 – wyr. Trybunału Konstytucyjnego) oraz w ustawie o sporach administracyjnych z 2009 r. (Zakon o upravnim sporovima. Službeni glasnik Republike Srbije, 111/2009; dalej: ZUS). Wskazane ustawy wprowadziły ważne innowacje. Przede wszystkim, jak już wspomniano, po długim czasie przerwy ponownie funkcjonuje w Serbii wyspecjalizowane sądownictwo administracyjne.

Ustawa o ustroju sądów ustanowiła sąd administracyjny jako sąd właściwy do rozstrzygania sporów administracyjnych (art. 11 ust. 4 i art. 29 ust. 1). Postępowanie przed tym sądem zostało uregulowane w ustawie o sporach administracyjnych (art. 1). Dokładniej rzecz ujmując, ustawa o sporach administracyjnych reguluje tylko niektóre specyficzne i typowe dla tego postępowania zagadnienia.

W pozostałych, nieuregulowanych w tej ustawie kwestiach, stosuje się odpowiednio przepisy postępowania cywilnego (art. 74 ZUS).

Ustanowieniu szczególnego sądu administracyjnego towarzyszyły także inne ważne zmiany przepisów o rozstrzyganiu sporów administracyjnych. Najważniejsze modyfikacje dotyczyły rozszerzenia zakresu spraw podlegających sądowej kontroli, rozpraw sądowych i możliwości wstrzymania wykonania aktu administracyjnego.

4. STRUKTURA I ORGANIZACJA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Spory administracyjne rozstrzyga sąd szczególny – sąd administracyjny (art. 8 ust. 1 ZUS). Sąd ten jest częścią jednolitego systemu sądownictwa. Jest on dziś w Serbii jedynym sądem, który ma kompetencję do rozstrzygania wszystkich sporów administracyjnych. Innymi słowy, Serbia posiada wyspecjalizowane sądownictwo administracyjne, ale obejmuje ono tylko jeden sąd administracyjny, właściwy dla terytorium całego kraju. Siedziba sądu administracyjnego znajduje się w Belgradzie, jednak poza jego siedzibą mogą być tworzone wydziały (art. 13 ustawy o ustroju sądów). Obecnie istnieją trzy wydziały zamiejscowe: w Nowym Sadzie, Niszu i Kragujevacu (Lončar 2013, 544). Sąd administracyjny składa się z prezesa i 50 sędziów.

Oznacza to, że sądownictwo administracyjne ma jednostopniową strukturę. Ponieważ istnieje tylko jeden sąd administracyjny, postępowanie sądownoadministracyjne jest zawsze jednoinstancyjne. Pewną rolę w tym postępowaniu odgrywa jednak także najwyższy sąd powszechny w Serbii, jakim jest Najwyższy Sąd Kasacyjny (*Vrhovni kasacioni sud*) – rozpoznaje on jeden z nadzwyczajnych środków prawnych w sporze administracyjnym, a mianowicie wniosek o kontrolę orzeczenia sądu administracyjnego (art. 9 ust. 1 ZUS).

5. WŁAŚCIWOŚĆ SĄDU ADMINISTRACYJNEGO I PRZEDMIOT SĄDOWEJ KONTROLI

Mimo istotnych zmian, jakie towarzyszyły rozwojowi sądownictwa administracyjnego w Serbii, jego przedmiot niezmiennie dotyczy wyłącznie aktów administracyjnych. Jednak od 2009 r. przedmiot sporów administracyjnych wydatnie rozszerzono. W oparciu o europejskie zasady prawne i podstawy konstytucyjne kontrolą sądową objęto inne indywidualne akty prawne (Lončar 2013, 545). Ponadto, w postępowaniu sądownoadministracyjnym można orzekać o bezczynności administracji, a także o zwrocie przedmiotu i odszkodowaniu.

Podstawowym i najczęstszym przedmiotem sporu administracyjnego pozostaje kwestia zgodności z prawem ostatecznego aktu administracyjnego. Zgodnie

z systemem klauzuli generalnej sądową kontrolą objęte są wszystkie akty administracyjne, z wyjątkiem tych, dla których przewidziano inną drogę sądową (art. 3 ust. 1 ZUS). Akt administracyjny (*upravni akt*) to indywidualny akt prawny, poprzez który właściwy organ bezpośrednio stosuje przepisy i rozstrzyga o określonym prawie lub określonym obowiązku osoby fizycznej, prawnej lub innej osoby w sprawie administracyjnej (art. 4 ZUS).

Akt administracyjny jest ostateczny, jeżeli nie może być już zaskarżony za pomocą zwykłych środków prawnych w postępowaniu administracyjnym. Jako że postępowanie administracyjne jest co do zasady dwuinstancyjne, przedmiotem sądowej kontroli są zwykle akty administracyjne organu drugiej instancji. Wyjątkowo, gdy odwołanie w postępowaniu administracyjnym jest niedopuszczalne, skargę do sądu administracyjnego można wnieść także na akt administracyjny pierwszej instancji, który w tym przypadku uważany jest za ostateczny (art. 14 ZUS).

W postępowaniu sądownoadministracyjnym badana jest jedynie zgodność z prawem aktów administracyjnych. Weryfikacja legalności obejmuje wszystkie kwestie prawne i faktyczne. Sprzeczny z prawem akt administracyjny podlega uchynieniu ze skutkiem wstecznym (*ex tunc*).

Sądowa kontrola nie obejmuje badania aktów administracyjnych pod względem celowości. Sąd administracyjny nie może również kontrolować działania w ramach uznania administracyjnego. Uznaniowe akty administracyjne mogą być zakwestionowane tylko wtedy, gdy zostały wydane z przekroczeniem granic ustawowych uprawnień organu lub uprawnienia te nie zostały wykorzystane do osiągnięcia prawem określonego celu (art. 24 ust. 1 pkt 5 ZUS).

Przepisy dotyczące aktów administracyjnych mają również zastosowanie pod pewnymi warunkami do innych ostatecznych indywidualnych aktów prawnych, których zgodność z prawem można badać w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Ze względu na owe warunki akty te można podzielić na dwie kategorie. Pierwsza kategoria obejmuje te indywidualne akty administracyjne, w których rozstrzygnięto o prawach, obowiązkach lub interesach prawnych, ale przeciwko którym nie przewidziano żadnej innej ochrony sądowej; ochrona prawna w postępowaniu przed sądem administracyjnym ma wówczas charakter pomocniczy. W przypadku drugiej kategorii indywidualnych aktów prawnych możliwość ochrony prawnej przed sądem administracyjnym jest wyraźnie przewidziana przez ustawy szczególne (art. 3 ust. 2–4 ZUS).

Pod pewnymi warunkami sądowa kontrola może obejmować bezczynność administracji. Bezczynność administracji zachodzi wtedy, gdy właściwy organ nie wydał aktu administracyjnego na wniosek strony lub na skutek jej odwołania w przepisany prawem terminie (art. 15 ZUS).

Wreszcie, w postępowaniu sądownoadministracyjnym może również zapaść rozstrzygnięcie o obowiązku zwrotu rzeczy i zapłaty odszkodowania, ale tylko jako postanowienie dodatkowe w orzeczeniu o zgodności z prawem zaskarżonego aktu (art. 16 ZUS). W sporze administracyjnym kwestie te mają charakter

uboczny, jeżeli wynikają z wykonania zaskarżonego aktu. Zwykle owe kwestie rozstrzygane są w postępowaniu cywilnym, natomiast sąd administracyjny może o nich orzekać tylko wtedy, gdy ustalony stan faktyczny stanowi ku temu podstawę. W przeciwnym razie sąd administracyjny pouczy skarżącego o możliwości dochodzenia jego praw majątkowych w postępowaniu cywilnym (art. 45 ZUS).

6. SKŁAD SĄDU

Sąd administracyjny orzeka zwykle w składzie kolegialnym złożonym z trzech sędziów (art. 8 ust. 2 ZUS). Wszyscy członkowie składu są sędziami zawodowymi – ławnicy nie biorą udziału rozstrzyganiu sporów administracyjnych (Milkov 2019, 64).

Sąd w składzie jednego sędziego tylko wyjątkowo wykonuje czynności w postępowaniu sadowoadministracyjnym. Może on podejmować jedynie określone decyzje procesowe – o odrzuceniu skargi i umorzeniu postępowania (art. 25, 26, 28 ZUS). Nigdy natomiast nie może on samodzielnie rozstrzygnąć sporu administracyjnego.

W składzie trzech sędziów zawodowych orzeka również Najwyższy Sąd Kasacyjny w sprawie ze skargi o kontrolę orzeczenia sądu administracyjnego (art. 9 ust. 2 ZUS).

7. POSTĘPOWANIE PRZED SĄDEM

Sądowa kontrola administracji opiera się na konstytucyjnie gwarantowanym prawie do rzetelnego procesu sądowego. Oznacza to, że sąd administracyjny orzeka w rozsądnym terminie na podstawie prawa i faktów ustalonych w toku publicznej rozprawy (art. 2 ZUS). Istota sądowej kontroli administracji znajduje wyraz z jednej strony w ochronie legalności, a z drugiej – w ochronie praw stron procesu.

Postępowanie sadowoadministracyjne jest uruchamiane zawsze na wniosek – przez złożenie skargi, nigdy zaś z urzędu. Serbskie prawo nie przewiduje jednak różnych rodzajów skarg: skarga jako taka jest uregulowana w jednolity sposób. Wprawdzie żądania skarg mogą się różnić w zależności od przedmiotu sporu, nie oznacza to jednak, że określony spór może być uruchomiony na podstawie określonego rodzaju skargi. Skargę wnosi się zawsze na tych samych zasadach, natomiast to, czego domaga się skarżący jest zupełnie inną sprawą. Tylko przy składaniu skargi na bezczynność administracji istnieją pewne szczególne zasady, wynikające ze specyfiki tego rodzaju sporu. Wydaje się jednak, że to za mało, by mówić o różnych rodzajach skarg.

Skarga z reguły nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego aktu (nie ma skutku zawieszającego). Wyjątkowo sąd może wstrzymać wykonanie aktu

administracyjnego, ale tylko wtedy, gdy domaga się tego skarżący i są spełnione określone warunki ustawowe. W szczególnych przypadkach sąd może wstrzymać wykonanie aktu administracyjnego jeszcze przed wszczęciem postępowania sądowego (art. 23 ZUS).

W postępowaniu przed sądem zawsze biorą udział co najmniej dwie strony: skarżący i organ administracji. Oprócz nich stroną może być również osoba zainteresowana (art. 10–13 ZUS). Wszystkie strony mają przed sądem administracyjnym równe prawa, co dotyczy również organu administracji.

Skarżącym (*tužilac*) jest osoba fizyczna lub prawna, która twierdzi, że jej prawa lub interesy prawne zostały naruszone przez zaskarżony akt administracyjny. Organizacje i jednostki nieposiadające osobowości prawnej mogą inicjować postępowanie sądownoadministracyjne, jeśli mogą być podmiotem praw i obowiązków, o których orzeczono w postępowaniu administracyjnym. Postępowanie przed sądem może również zostać wszczęte przez prokuratora, jeżeli akt administracyjny narusza prawo ze szkodą dla interesu publicznego. Jeżeli prawa majątkowe i interesy Republiki, prowincji autonomicznej lub gminy zostały naruszone aktem administracyjnym, skarżącym może być również właściwy prokurator.

Stroną przeciwną wobec skarżącego (*tuženi*) jest organ, który wydał zaskarżony akt, a w postępowaniu ze skargi na bezczynność administracji – organ, który nie wydał aktu administracyjnego w przewidzianym prawem terminie. Jako strona przeciwna działa zwykle organ państwowy, ale może to być również organ niepaństwowy, któremu prawo powierzyło publiczno-prawne kompetencje.

Zainteresowanym jest osoba, dla której uchylenie zaskarżonego aktu administracyjnego byłoby bezpośrednio niekorzystne. Chodzi tu o podmiot mający szczególny interes w postępowaniu sądownoadministracyjnym: w przypadku uchylenia zaskarżonego aktu administracyjnego osoba ta utraciłaby prawo nabyte uprzednio na mocy tego aktu (Milkov 2019, 68).

Postępowanie sądownoadministracyjne jest, podobnie jak skarga, uregulowane w sposób jednolity: ustawa nie przewiduje różnych rodzajów postępowania. Postępowanie to jest zawsze wszczynane i prowadzone według tych samych zasad, niezależnie od przedmiotu sporu administracyjnego i konkretnej sprawy. Obejmuje ono dwa podstawowe etapy: postępowanie wstępne i postępowanie zwyczajne (w celu ustalenia stanu faktycznego).

W postępowaniu wstępnym sąd bada, czy zostały spełnione formalne warunki konieczne do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy – jeśli nie, skarga podlega odrzuceniu (art. 25 i 26 ZUS). Elementem postępowania wstępnego jest również doręczenie skargi organowi oraz osobom zainteresowanym w celu przedłożenia przez nich odpowiedzi na skargę. W terminie przepisany do wniesienia odpowiedzi na skargę organ jest obowiązany do przedłożenia sądowi akt sprawy oraz ustosunkowania się do żądania skargi (art. 30 ZUS).

Stan faktyczny podlega ustaleniu przez sąd podczas rozprawy ustnej. Na tej podstawie sąd wydaje rozstrzygnięcie w sprawie. Jednak w wyjątkowych

przypadkach sąd może rozstrzygnąć spór bez rozprawy, a mianowicie, gdy sprawa nie wymaga bezpośredniego wysłuchania stron, ani odrębnego ustalania faktów, albo za udzieloną w sposób wyraźny zgodą stron. W każdym takim przypadku sąd musi wskazać w uzasadnieniu, dlaczego rozprawa nie została przeprowadzona (art. 33 ZUS).

Oprócz tego w ustawie wskazano szczególne przypadki, w których przeprowadzenie rozprawy jest bez żadnych wyjątków obligatoryjne. I tak, przeprowadzenie rozprawy jest wymagane zawsze wtedy, gdy sprawa ma skomplikowany charakter, dla potrzeb bardziej dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz gdy organ wbrew obowiązkowi nie przedłożył sądowi akt sprawy, a także wtedy, gdy w postępowaniu administracyjnym (w którym został wydany zaskarżony akt administracyjny) uczestniczyło kilka stron o sprzecznych interesach. Rozprawę trzeba przeprowadzić również, gdy sąd ma ustalić stan faktyczny nie tyle w celu orzeczenia kasacyjnego, ale w celu wydania rozstrzygnięcia merytorycznego – w ramach pełnej jurysdykcji (art. 34 ZUS).

Rozprawa ustna jest zwykle jawna. Jednakże publiczność rozprawy może zostać wyłączona w całości lub w określonej części: jeżeli jest to konieczne ze względu na ochronę interesów bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego i moralności, interesów nieletnich lub prywatności uczestników postępowania. Sąd administracyjny wydaje szczególne postanowienie o wyłączeniu jawności, które wymaga uzasadnienia i ogłoszenia (art. 35 ZUS).

Ustawa o sporach administracyjnych zawiera kilka przepisów dotyczących zasad prowadzenia rozprawy (co do zarządzenia i przeprowadzenia rozprawy, sporządzenia protokołu, przebiegu rozprawy i nieobecności stron – art. 36–39 ZUS). Jak już wspomniano, w innych kwestiach stosuje się odpowiednio przepisy postępowania cywilnego. Dotyczy to, w szczególności, zasad prowadzenia postępowania dowodowego, jako że ustawa o sporach administracyjnych nie zawiera żadnych szczególnych przepisów w tym zakresie.

Żadnych szczególnych unormowań nie ma też co do możliwości polubownego zakończenia sporu administracyjnego i zawarcia ugody sądowej. Niektórzy autorzy przekonują, że również w tym zakresie w postępowaniu sądownoadministracyjnym należy stosować zasady postępowania cywilnego (Tomić 2010, 458–460). Wątpliwe jest jednak, czy i w jakim zakresie przepisy te podlegają zastosowaniu w postępowaniu przed sądem administracyjnym, nawet odpowiednio. Aby zawrzeć ugodę, strony muszą swobodnie rozporządzać swoimi roszczeniami. Natomiast w sporze administracyjnym jedną ze stron jest organ, który wydał akt administracyjny. Czy organ ten rzeczywiście ma swobodę dysponowania swoimi roszczeniami?

Ustawa o sporach administracyjnych przewiduje jedynie możliwość uwzględnienia żądania skargi przez organ. Wymaga to wydania innego aktu administracyjnego o zmianie lub uchyleniu aktu zaskarżonego do sądu. Z drugiej strony, uwzględnienie żądania skargi może również oznaczać, że organ wydał akt

administracyjny w trakcie trwania procesu sądowego w sprawie ze skargi na bezczynność administracji. W obu przypadkach skarżący powinien wypowiedzieć się co do (nowego) aktu administracyjnego. Jeżeli oświadczy, że jest nim usatysfakcjonowany lub nie wypowie się wcale, postępowanie sądowe podlega umorzeniu. Jeśli natomiast oświadczy, że jest z nowego aktu niezadowolony, postępowanie przed sądem administracyjnym będzie kontynuowane (art. 29 ZUS).

8. RODZAJE ROZSTRZYGNIEŃ I ICH CHARAKTER

W postępowaniu sądo-administracyjnym wyróżnia się dwa rodzaje orzeczeń: wyroki i postanowienia. Wyrokiem sąd rozstrzyga spór administracyjny, natomiast postanowienie jest orzeczeniem proceduralnym.

Wyrokiem sąd skargę uwzględnia, albo ją oddala jako nieuzasadnioną. Sąd administracyjny jest związany granicami skargi i kontroluje legalność zaskarżonego aktu jedynie w tych granicach. Nie jest on jednak związany jej zarzutami, akt administracyjny może więc zostać uchylony z innego powodu niż wskazany przez skarżącego. Podstawy nieważności aktu administracyjnego podlegają badaniu przez sąd z urzędu (art. 41 ZUS).

W zależności od charakteru kompetencji orzeczniczej sądu wyrok może zostać wydany w ramach ograniczonej lub pełnej jurysdykcji (*u sporu ograničene/pune jurisdikcije*). W postępowaniu o jurysdykcji ograniczonej zaskarżony akt jest jedynie uchylany, a sąd w razie potrzeby przekazuje sprawę organowi właściwemu do ponownego rozpatrzenia (art. 42 ZUS). Ograniczona jurysdykcja oznacza zatem jedynie kompetencje kasacyjne sądu administracyjnego.

W postępowaniu pełnej jurysdykcji uchylenie aktu administracyjnego jest tylko pierwszym krokiem sądu administracyjnego. Po uchyleniu aktu administracyjnego sąd administracyjny sam rozstrzyga w sprawie administracyjnej, ale tylko wtedy, gdy pozwala na to charakter sprawy i ustalenia stanu faktycznego dają ku temu wystarczającą podstawę. Wyrok sądu administracyjnego zastępuje wówczas całkowicie uchylony akt administracyjny. Na tych samych zasadach sąd administracyjny może orzekać w ramach pełnej jurysdykcji, nawet jeśli spór administracyjny dotyczy bezczynności administracji.

Co do zasady sąd administracyjny nie jest zobowiązany do rozstrzygnięcia sporu administracyjnego w ramach pełnej jurysdykcji. Obowiązek taki istnieje tylko w wyjątkowych przypadkach, gdy przekazanie sprawy właściwemu organowi do ponownego rozpatrzenia powodowałoby po stronie skarżącego trudną do naprawienia szkodę. Kolejnym warunkiem zaistnienia tego obowiązku jest samodzielne ustalenie stanu faktycznego przez sąd administracyjny. Jeżeli skarżący domagał się rozstrzygnięcia sporu w ramach pełnej jurysdykcji, a sąd żądania tego nie uwzględnił, musi on osobno uzasadnić powody odmowy uwzględnienia tego żądania.

W niektórych przypadkach orzekanie w ramach pełnej jurysdykcji jest niedopuszczalne. Ustawa wyklucza to w przypadku kontroli aktów uznaniowych: ocena celowości wydania aktu leży bowiem wyłącznie w gestii organów administracyjnych, a więc sąd administracyjny nie może poddać aktu kontroli w tym zakresie. Możliwość rozstrzygnięcia sporu w ramach pełnej jurysdykcji w niektórych sprawach może być też wyraźnie wykluczona przez przepisy szczególne (art. 43 i 44 ZUS).

9. ŚRODKI ZASKARŻENIA

Postępowanie sądownoadministracyjne jest zawsze jednoinstancyjne. Ustawa nie przewiduje zwyczajnych środków odwoławczych: nie można więc się odwołać od wyroku sądu administracyjnego. Można jedynie skorzystać z nadzwyczajnych środków prawnych: wniosku o kontrolę orzeczenia sądu administracyjnego lub wniosku o wznowienie postępowania.

Wniosek o kontrolę orzeczenia (*zahtev za preispitvanje sudske odluke*) przysługuje od prawomocnych orzeczeń sądu administracyjnego (wyroków i postanowień). Stanowi on środek prawny ze skutkiem dewolutywnym, który podlega rozpoznaniu przez Najwyższy Sąd Kasacyjny. Mogą go wnieść strony postępowania administracyjnego i właściwy prokurator w trzech przypadkach: 1) gdy wymaga tego prawo (ustawa o sporach administracyjnych lub przepisy szczególne); 2) jeżeli sąd administracyjny rozstrzygnął spór administracyjny w ramach pełnej jurysdykcji; 3) jeżeli możliwość wniesienia odwołania w postępowaniu administracyjnym była wyłączona. Podstawą złożenia wniosku nie mogą być wątpliwości natury faktycznej, a jedynie kwestie prawne: zarówno naruszenie prawa materialnego, jak i istotne naruszenie prawa procesowego, które mogły mieć wpływ na wynik sprawy (art. 49 ZUS).

Wniosek o wznowienie postępowania (*ponavljanje postupka*) stanowi nadzwyczajny środek prawny, o którym rozstrzyga sam sąd administracyjny (art. 58 ZUS). Strony mogą żądać wznowienia, jeżeli sprawa została zakończona prawomocnym orzeczeniem (wyrokiem lub postanowieniem) i z przyczyn enumeratywnie wskazanych w ustawie (art. 56 ZUS). Przyczyny te dotyczą głównie nowych faktów i okoliczności: postępowania sądownoadministracyjne są z reguły wznowiane właśnie dlatego, że pewne fakty i okoliczności stały się stronom znane lub wyszły na jaw dopiero później (Milkov 2019, 112).

10. PRAWOMOCNOŚĆ I WYKONALNOŚĆ

Ponieważ od wyroku sądu administracyjnego nie przysługuje odwołanie, jest ono od razu prawomocne i wiążące. Jednocześnie zyskuje ono przymiot wykonalności (art. 7 i 68 ZUS). Każdy wyrok sądu administracyjnego jest więc natychmiast prawomocny, wiążący i wykonalny.

Wyrok jest wiążący dla organu, który wydał zaskarżony akt administracyjny. Ma on obowiązek wykonania wyroku sądu administracyjnego, ale tylko wtedy, gdy wyrok został wydany w ramach ograniczonej jurysdykcji. Jeżeli natomiast wyrok został wydany w ramach pełnej jurysdykcji nie jest konieczne żadne dalsze działanie organu, bowiem sąd administracyjny sam rozstrzygnął sprawę administracyjną. Dalsze czynności organu są wymagane tylko w przypadku sporów rozstrzygniętych w ramach jurysdykcji ograniczonej, gdzie sąd jedynie uchyla zaskarżony akt i przekazuje sprawę organowi do ponownego rozpatrzenia (Milkov 2019, 117).

Jeżeli w miejsce uchylonego aktu administracyjnego konieczne jest wydanie innego aktu administracyjnego, właściwy organ ma obowiązek wydania tego nowego aktu. Musi on wydać ten akt niezwłocznie lub najpóźniej w ciągu 30 dni – w zależności od oceny prawnej wyrażonej przez sąd administracyjny (art. 69 ZUS).

Niewykonanie wyroku sądu przez właściwy organ wywołuje określone prawem konsekwencje. Zależą one od tego, w jakim zakresie wyrok nie został wykonany. Może być tak, że organ wydał nowy akt administracyjny, ale niezgodnie z oceną prawną sądu administracyjnego, ale może być i tak, że organ w ogóle nie wydał nowego aktu w wyznaczonym terminie. W obu przypadkach skarżący może ponownie wystąpić do sądu administracyjnego. Warunki i forma ponownej skargi są różne, ale konsekwencje niewykonania orzeczenia są w zasadzie takie same: orzeczenie sądu administracyjnego wydane w ramach pełnej jurysdykcji (o ile pozwala na to charakter sprawy, a możliwość orzekania w ramach pełnej jurysdykcji nie jest prawnie wyłączona); możliwość nałożenia grzywny na kierownika właściwego organu; powiadomienie organu nadzorczego oraz prawo skarżącego do odszkodowania (art. 70, art. 71, art. 72 i art. 75 ust. 2 i 3 ZUS).

11. WSPÓLCZESNE WYZWANIA I PROBLEMY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Przywrócenie wyspecjalizowanego sądownictwa administracyjnej uznaje się za krok naprzód w rozwoju sądowej kontroli administracji w Serbii. Zmiana ta miała jednak również negatywne konsekwencje. Wraz z ustanowieniem jednego sądu administracyjnego powołanego do rozstrzygania wszystkich sporów administracyjnych w Serbii nie powstała pełna organizacja sądownictwa administracyjnego. Biorąc pod uwagę ustalenia prawnoporównawcze, rozwiązanie takie należy uznać za wyjątek. W związku z tym w serbskim postępowaniu sądowno-administracyjnym nie urzeczywistniono w pełni pewnych ważnych europejskich zasad prawnych, w szczególności prawa do rzetelnego procesu sądowego i prawa do skutecznego środka odwoławczego (Radošević 2020, 1102–1105). Zasady te są również zagwarantowane w konstytucji Serbii.

W każdym razie sąd administracyjny jest niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą. Nie wystarczy to jednak, by urzeczywistnić w pełni prawo do rzetelnego procesu sądowego w sprawach administracyjnych. Jeden sąd administracyjny z niewielką liczbą sędziów nie może rozstrzygnąć wielu spraw w rozsądnym terminie, zwłaszcza na rozprawie, która jest również częścią prawa do rzetelnego procesu sądowego. Wprawdzie rozprawa ustna jest przewidziana w ustawie o sporach administracyjnych jako zasada, jednocześnie jednak od zasady tej istnieje tak wiele odstępstw, że rozprawa ustna jest w praktyce wyjątkiem. To samo dotyczy rozstrzygania sporów administracyjnych w ramach pełnej jurysdykcji: pomimo szeroko zakreślonych możliwości rozstrzygania sporu administracyjnego w ten sposób, w praktyce jest on wykorzystywany niezmiernie rzadko.

Rosnąca liczba spraw w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest jedną z konsekwencji rozszerzania zakresu sądowej kontroli administracji. Rozszerzenie to zostało dokonane nie tylko bezpośrednio w ustawie o sporach administracyjnych, ale także pośrednio – za sprawą ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym (Zakon o opštem upravnom postupku, Službeni glasnik Republike Srbije, 18/2016 i 95/2018, art. 147 ust. 1, w zw. z art. 149 ust. 1 i art. 16 ust. 1 i 2) poprzez rozszerzenie zakresu spraw, w których wydawane są akty administracyjne (w związku z umowami administracyjnymi, czynnościami administracyjnymi i usługami publicznymi). Dla wszystkich tych spraw administracyjnych jeden sąd administracyjny zdecydowanie nie wystarczy.

Utworzenie tylko jednego sądu administracyjnego przesądziło również o tym, że postępowanie przed nim jest bez wyjątków jednoinstancyjne. W postępowaniu sądownoadministracyjnym nie przewidziano możliwości wnoszenia zwyczajnych środków prawnych, dopuszczając jedynie środki nadzwyczajne, co również czyni wątpliwym urzeczywistnienie prawa do skutecznego środka odwoławczego. Brak pełnej organizacji sądownictwa administracyjnego uniemożliwia ostatecznie dalszą specjalizację sądownictwa administracyjnego w niektórych obszarach działania administracji (Radošević 2020, 419).

12. O KONIECZNEJ I PLANOWANEJ REFORMIE SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Przywrócenie sądu administracyjnego jest krokiem naprzód w rozwoju sądowej kontroli administracji w Serbii. Jest to jednak dopiero pierwszy krok w tym rozwoju. Oczywiście jest, że reforma sądownictwa administracyjnego w Serbii jeszcze się nie skończyła – wręcz przeciwnie, dopiero się rozpoczęła i istnieją co do niej dalsze plany.

O potrzebie dalszych reform i eliminacji dostrzeżonych braków mówią nie tylko serbscy autorzy zajmujący się tą problematyką. Na istniejące w tym zakresie problemy i konieczność dalszych zmian zwraca się uwagę także w dokumentach

rządowych. W projekcie Strategii Rozwoju Wymiaru Sprawiedliwości na lata 2019–2024 (Ministarstvo pravde Republike Srbije 2019) stwierdzono, że sąd administracyjny jest najbardziej obciążonym sądem w Serbii. Dlatego szczególną uwagę należy zwrócić na poprawę warunków jego pracy (Strategija razvoja pravosuđa 2020, 27)².

W ramach Strategii przewidziano różne środki mające na celu poprawę efektywności sądownictwa administracyjnego. Najważniejsza jest tu kwestia powołania większej liczby sądów administracyjnych (kilku sądów pierwszej instancji i jednego sądu drugiej instancji), wyboru wymaganej liczby sędziów, wprowadzenia dwuinstancyjności postępowania sądowego oraz specjalizacji w niektórych obszarach administracyjnych. W związku z nową organizacją sądownictwa administracyjnego, ale także z nową ustawą o ogólnym postępowaniu administracyjnym, powinna również zostać uchwalona nowa ustawa o sporach administracyjnych (Strategija razvoja pravosuđa 2020, 29–30).

Gdyby plany te zostały zrealizowane, Republika Serbii miałaby nową i kompleksową organizację sądownictwa administracyjnego, w ramach której podstawowe cele sądowej kontroli administracji byłyby realizowane w sposób pełniejszy i bardziej spójny. Oczywiście, nie oznacza to, że realizacja zaplanowanych działań jest prosta. Reforma jest wprawdzie uzasadniona, ale trzeba ją przeprowadzać ostrożnie. Współczesna nauka ma tendencję do patrzenia na europejskie zasady prawne w sposób dogmatyczny i bezkrytyczny. Dotyczy to również dwu- lub wielostopniowego sądownictwa administracyjnego, a także ustnych rozpraw w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Trudno oprzeć się wrażeniu, że sprawę administracyjną postrzega się tak samo, jak każdą inną sprawę sądową. Tymczasem zasady prawa, przewidziane pierwotnie dla spraw karnych i cywilnych, nie powinny być literalnie i zbyt dosłownie stosowane w sprawach administracyjnych. Charakter prawny sprawy administracyjnej różni się bowiem znacznie od charakteru pozostałych spraw sądowych.

Skuteczna reforma sądownictwa administracyjnego nie będzie możliwa, jeśli europejskie zasady prawne będą ślepo akceptowane i dosłownie kopiowane z tradycyjnych postępowań sądowych. Tylko uwzględnienie natury prawnej sporu administracyjnego i cech, które czynią go wyjątkowym i odróżniającym od zwykłych sporów prawnych, może prowadzić do pomyślnego wdrożenia zmian (Radošević 2020, 1121). Dla powodzenia reformy najważniejsze są następujące cechy szczególne sporu administracyjnego: organizacja sądownictwa administracyjnego musi być dostosowana do przedmiotu postępowania sądowoadministracyjnego (sprawa sądowoadministracyjna); postępowania sądowoadministracyjne i administracyjne muszą być postrzegane jako jedność; spór administracyjny nie jest

² Od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2019 r. do sądu administracyjnego wpłynęło 222 274 spraw, orzekł on w 183 505 sprawach, pozostało 38 769 nierozstrzygniętych spraw (Ivanović 2019, 184, 186).

klasycznym sporem sądowym (nie jest klasycznym sporem między stronami); postępowanie przed sądem administracyjnym jest tylko jednym z etapów ochrony prawnej strony (Radošević 2020, 1107–1116).

BIBLIOGRAFIA

- Ivanović, Jelena. 2019. „Upravni sud Republike Srbije [2010–2019]”. *Arhiv za pravne i društvene nauke* 3–4: 181–206.
- Krawczyk, Agnieszka. Red. 2022. *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie*. Warszawa: C.H.Beck.
- Lončar, Zoran. 2013. „Primena evropskih standarda u upravnom sporu u Srbiji”. *Harmonizacija srpskog i mađarskog prava sa pravom Evropske unije* 1: 541–560.
- Milkov, D. 2003. *Upravno pravo III: kontrola uprave*. Novi Sad: Pravni fakultet, Centar za izdavačku delatnost.
- Ministarstvo pravde Republike Srbije. 2019. *Strategija razvoja pravosuđa za period 2019–2024. Radni tekst*. Lipiec 2019, <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/25076/nova-verzija-radnog-teksta-strategije-razvoja-pravosudja-za-period-2019–2024-godine-jul-2019godine.php> [dostęp: 22.06.2020].
- Radošević, Ratko. 2013. „Sistemi sudske kontrole uprave”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 3: 459–473.
- Radošević, Ratko. 2014. „Organizacija upravnog sudstva”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 3: 407–425.
- Radošević, Ratko. 2020. „Reforma upravnog spora: novi pokušaj – stari problemi”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 3: 1101–1121.
- Tomić, Zoran. 2010. *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik.