

УДК 342.34

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ В ПОЛЬСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

А. Ю. Ключников

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 14 мая 2011 г.

Аннотация: статья посвящена исследованию административной юстиции в Польской Республике. Изложена структура административных судов, статус судьи и судопроизводство. Особое внимание уделено проблеме имплементации европейского административного права и взаимодействию судов различных уровней.

Ключевые слова: Польская республика, административный суд, судья, административное право ЕС, административная медиация.

Abstract: the article is dedicated to the scientific research of the system of administrative justice in Polish Republic. The author characterized the structure of administrative courts, judge's status and legal procedure. Special attention is given to the problem of European administrative law implementation and court's cooperation.

Key words: Polish Republic, administrative court, judge, EU administrative law, administrative mediation.

В соответствии со ст. 175 Конституции Республики Польша 1997 г.¹ (далее – РП) правосудие отправляют Верховный Суд, общие суды, административные суды и военные суды. Статьи 176 и 177 Конституции РП закрепляют, что судоустройство и судопроизводство устанавливаются специальными законами.

Система административных судов определена законами «Об административном судоустройстве» 2002 г.², «О Высшем Административном Суде» 1995 г.³, «О производстве в административных судах»⁴.

В соответствии со ст. 87 Конституции РП к источникам права помимо самой Конституции, законов, ратифицированных международных договоров, отнесены распоряжения компетентных издавать их органов. Они имеют важное значение для системы административной юстиции, поскольку детализируют положения законов, устанавливая структуру органов, отдельные аспекты судопроизводства, гарантии прав участников процесса. К таковым, например, можно отнести распоряжение Президен-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (ze zm.) // Dz. U. Nr 78. Poz. 483.

² Prawo o ustroju sądów administracyjnych : Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. // Dz. U. Z dnia 20 września 2002 r. Nr 153. Poz. 1271.

³ O Naczelnym Sądzie Administracyjnym : Ustawa Z dnia 11 maja 1995 r. // Dz. U. Z dnia 30 czerwca 1995 r. Nr 74. Poz. 368.

⁴ Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi : Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. // Dz. U. Z dnia 20 września 2002 r. Nr 153. Poz. 1270.

© Ключников А. Ю., 2011

та РП «По вопросу установления организационной структуры Высшего Административного Суда и регламента его деятельности» 1995 г.⁵

Статьей 2 Закона «Об административном судопроизводстве» установлена двухзвенная система административных судов. К ним отнесены Высший Административный Суд (далее – ВАС РП) и воеводские административные суды (аналогичны судам субъектов РФ). Данным законом определена предметная компетенция: административные суды рассматривают дела посредством контроля за деятельностью публичной администрации, решения споров о компетенции и юрисдикции между местными органами территориального самоуправления, местными коллегиальными органами, между перечисленными органами и органами правительственной администрации.

Административные суды воеводств (далее – АСВ РП) являются судами первой инстанции. Статья 3 Закона «Об административном судопроизводстве» устанавливает, что ВАС РП является по отношению к ним органом контроля, особенно в сферах: рассмотрения апелляций на решения этих судов; принятия постановлений по вопросам толкования отдельных положений закона (в пределах компетенции).

ВАС РП не компетентен рассматривать дела по первой инстанции, что и предопределяет его структуру. Так, помимо Председателя ВАС РП и вице-председателей, Общего собрания судей ВАС, к органам отнесены Коллегии. Статьей 39 Закона установлены три Коллегии – Финансовая, Хозяйственная и Общеадминистративная. Каждую возглавляет вице-председатель ВАС. Они осуществляют надзор за деятельностью административных судов воеводств. Любопытным представляется определение местонахождения ВАС РП. В соответствии со ст. 3 распоряжения Президента РП 1995 г. «он действует в Варшаве, а также в иных иногородних центрах Суда, создаваемых для одного или нескольких воеводств». В настоящее время действуют семь иногородних центров: в Гданьске, Катовицах, Кракове, Люблине, Лодзи, Познани и во Вроцлаве. Распоряжением не установлена подчиненность иногородних центров ВАС в Варшаве, однако, в соответствии с п. 3 ст. 1, председатель ВАС в Варшаве может поручить отдельное производство председателям иногородних центров.

Законом «О Высшем Административном Суде» четко установлена компетенция Суда. Он выносит решения не иначе как после подачи иска (жалобы) на: 1) административные решения; 2) решения, выносимые в административном производстве, на которые подается жалоба или завершается производство; 3) решения, изданные в производстве о принудительном взыскании и обеспечительном производстве; 4) постановления органов гмина (наименьшая административно-территориальная единица Польши), а также акты органов местной администрации; 5) надзорные акты за деятельностью органов местного самоуправления; 6) бездействия органов публичной администрации; 7) споры о компетенции.

⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 września 1995 r. w sprawie ustalenia struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego i regulaminu jego działania // Dz. U. Z dnia 29 września 1995 r. Nr 112. Poz. 540.

Суд не компетентен по делам: 1) возникающим из отношений «по вертикали» между органами власти, которые решаются ими в текущем порядке; 2) дисциплинарным; 3) вытекающим из отказов в назначении на должность или назначении к выполнению обязанностей в органах публичной администрации, разве что обязанность назначения возникает в силу правового предписания; 4) вытекающим из выдачи виз и разрешений на пребывание иностранного гражданина в пределах государственных границ, разрешений на постоянное пребывание и выезд с территории Польской Республики; 5) находящимся в компетенции Апелляционной Комиссии при Патентном Ведомстве Польской Республики.

Все иные дела, вытекающие из административных правоотношений, рассматривают АСВ.

ВАС РП может вынести три вида решений по трем основаниям (пп. 1–3 п. 1 ст. 22 Закона о ВАС): а) полная или частичная отмена решения; б) подтверждение его незаконности или несоответствия праву в силу нарушений материального права, правил производства или иных нарушений, если они имеют существенное влияние на процессуальный результат.

К особенностям производства в ВАС можно отнести следующие:

- 1) Суд выносит решения в составе трех судей (ст. 44 Закона о ВАС);
- 2) Суд следит за выполнением сторонами установленной законом совокупности юридически значимых действий, в числе которых: сбор необходимых документов, предоставление материалов дела другой стороне, определение судебного состава, ряд иных (ст. 45 Закона о ВАС);
- 3) при наличии правовых коллизий в споре председатель судебного состава может обратиться с ходатайством к председателю Суда о формировании состава из семи судей. Их решение по делу оформляется постановлением (п. 1 ст. 49 Закона о ВАС);
- 4) Суд не связан границами иска (жалобы); однако вынести решение сверх установленного можно только в силу подтверждения незаконности административного акта (ст. 51 Закона о ВАС);
- 5) Суд может по своей инициативе инициировать исследование некоторых доказательств, по поводу которых отсутствует ходатайство сторон (п. 2 ст. 52 Закона о ВАС).

В структуре ВАС РП действует отдел Европейского права⁶. Он занимается обобщением:

- а) права в области административной юстиции (Суд ЕС);
- б) решений ЕСПЧ;
- в) обмена информацией по решениям собственных административных судов и органов ЕС напрямую между судебными органами стран ЕС;
- г) взаимодействия соответствующих государственных органов стран ЕС, когда они являются заинтересованными сторонами по делу.

По мнению В. Моравски, К. Лосински-Сулецки, в силу вступления Польши в ЕС ее административные суды можно назвать судами Сооб-

⁶ URL: <http://www.nsa.gov.pl/>

щества, поскольку они также участвуют в применении права ЕС и формировании единой судебной практики⁷. С таким подходом трудно согласиться, так как формированием такой практики занимается Суд ЕС, а решения национальных судов не становятся общеевропейскими только в силу того, что их выносят суды какой-либо из стран ЕС.

Как отмечают С. Бернат и П. Вробель, первоначально применение и последующая имплементация административного права ЕС шло по отраслевому признаку⁸. В 2004 г. ВАС РП были пересмотрены решения по делам из налоговых⁹, таможенных¹⁰ правоотношений на предмет соответствия как национальному праву, так и праву ЕС, а с 2005 г. стали вноситься иски, напрямую указывающие на нарушение права ЕС.

В свете решения Суда ЕС по делу *Ynos* 2006 г.¹¹ С. Каледа заострил внимание на вопросе о моменте действия для административных судов права ЕС из «обращений с преюдициальными запросами в процессах, касающихся контроля решения»¹². Суд ЕС определил, что все дела, разрешенные до даты вступления государства в ЕС, пересматриваются в соответствии с национальным законодательством этой страны. Однако это не распространяется на случаи, когда уже после вступления государства в ЕС возникнут новые обстоятельства, возлагающие на сторону обязанности или признающие за ней права, не предусмотренные национальным законодательством (например, запрет дискриминации по национальному признаку)¹³. Такие противоречия в науке предлагалось избегать превентивными мерами с помощью изменения или отмены такого национального решения еще до вступления Польши в ЕС¹⁴.

Однако указанная проблема не носила столь острого характера, как проблема прямого конфликта европейского и национального права Польши в сфере административной юстиции. Речь идет о случаях, когда по вопросу возврата акцизного сбора после приобретения подержанных транспортных средств за границей польскими административными судами выносились противоречивые решения. Этот сбор предусматривал

⁷ *Lasiński-Sulecki K., Morawski W.* Skutki braku oficjalnej publikacji rozporządzenia wspólnotowego w języku polskim // *Przegląd Podatkowy*. 2006. Nr 2. S. 43.

⁸ *Biernat S., Wróbel P.* Stosowanie prawa Wspólnoty Europejskiej w polskim sądownictwie administracyjnym. Łódź, 2007. S. 8.

⁹ Wyrok NSA z 5 maja 2004 r. (sygn. akt FSK 2/04, ONSAiWSA. 2004. Nr. 1. Poz. 6).

¹⁰ Wyrok NSA z 25 lipca 2004 r. (sygn. akt GSK 310/04, ONSAiWSA. 2004. Nr. 3. Poz. 73).

¹¹ Judgment by the European Court of Justice. Case C-302/04 *Ynos*.

¹² *Kaleda S. L.* Kompetencja Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości do wydania orzeczenia prejudycjalnego w sporze dotyczącym sytuacji sprzed akcesji // *Europejski Przegląd Sądowy*. 2006. Nr 7. S. 47.

¹³ Суд ЕС установил, что принятое по вступлении Австрии в ЕС решение, возлагающее ответственность на предпринимателей, возникающую из казуса до вступления в ЕС, не может быть возложена в силу противоречия австрийского законодательства принципу недискриминации.

¹⁴ *Biernat S., Wróbel P.* Op. cit. S. 12.

ся законом РП «Об акцизном сборе» 2004 г.¹⁵, что рассматривалось как скрытая форма дискриминации в отношении товаров, происходящих с иностранной территории, и нарушал первичное право ЕС (ст. 25 и/или 90 Договора об учреждении ЕЭС 1957 г.). С момента вступления Польши в ЕС по таким делам повторялся один и тот же механизм: граждане РП, приобретшие транспортное средство за границей, оплатившие акцизный сбор, предъявляли иск к налоговым органам о возврате излишне оплаченного сбора на основании ст. 72 и 75 пар. 2 пп. «а» «Положения о налогах» 1997 г.¹⁶ со ссылкой на несоответствие национального права и права ЕС.

С. Бернат и П. Вробель, проанализировав все решения судов первой инстанции по указанному предмету, обнаружили пять видов решений:

1) отклонение иска вместе с обоснованием, поскольку решение национального Суда не противоречит праву ЕС¹⁷;

2) отмена обжалуемого решения по процессуальным основаниям, поскольку налоговый орган не учел ссылку истца на нарушение права ЕС¹⁸;

3) отмена решения, но с подтверждением соответствия положения закона принципу налоговой недискриминации первичного права ЕС в силу нарушения положений материального права¹⁹ (в ст. 145 Закона «Об административном судопроизводстве» закреплены основания принятия иска к производству);

4) приостановление производства, поскольку к тому моменту аналогичное дело уже являлось предметом рассмотрения Суда ЕС²⁰;

5) обращение с запросом в Конституционный Трибунал на основе ст. 193 Конституции РП и ст. 3 «Положений»²¹.

Постановлением от 19 декабря 2006 г.²² Трибунал указал на невозможность принятия им решения по делу и прекратил производство. Несмотря на это, Постановление является весьма существенным для последующего отправления правосудия польскими административными судами, поскольку в нем были закреплены 3 принципа:

1) разрешение дела по существу Трибуналом явилось бы несоблюдением действующих стандартов интерпретации права ЕС, принятых в государствах-членах, и породило бы коллизии в компетенции Трибунала и Суда ЕС;

¹⁵ O podatku akcyzowym : Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. // Dz. U. Z dnia 26 lutego 2004 r. Nr 29. Poz. 257.

¹⁶ Ordynacja podatkowa : Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (tekst jednolity) // Dz. U. 2005 r. Nr 8. Poz. 60 (ze zm.).

¹⁷ Wyrok WSA w Lublinie z 11 lutego 2005 r. (sygn. akt III SA/Lu 690/04).

¹⁸ Wyrok WSA w Olsztynie z 23 lutego 2005 r. (sygn. akt I SA/Ol 16/05).

¹⁹ Wyrok WSA w Lublinie z 23 maja 2005 r. (sygn. akt I SA/Lu 77/05 // Przegląd Orzecznictwa Podatkowego. 2006. Nr 5. Poz. 94).

²⁰ Postanowienie WSA w Warszawie z 22 czerwca 2005 r. (sygn. akt I FSK 794/05).

²¹ Postanowienie WSA w Olsztynie z 16 listopada 2005 r. (sygn. akt I SA/Ol 374/05 // ZNSA. 2005. Nr 2–3. S. 117).

²² Postanowienie TK z 19 grudnia 2006 r. w sprawie P 37/06.

2) для разрешения дела ВАС РП конечным этапом должно являться толкование права ЕС (чем подтвердил правильность обращения АСВ Варшавы в Суд ЕС);

3) указанный вопрос является вопросом правоприменения, а не обязанности правом. Вопросы коллизий между национальным правом и правом ЕС решаются либо самостоятельно, либо с использованием процедуры ст. 234 Договора об учреждении ЕС.

Вместе с тем А. О. Четвериков отмечает, что «...обращение с преюдициальными запросами – это право национальных судов государств-членов. Однако оно превращается в обязанность, когда дело рассматривается в национальных судах высших инстанций»²³.

На наш взгляд, необходимо обратить внимание на то, что основной тенденцией формирования и развития как системы административных судов, так и «общего административного законодательства ЕС», является имплементация в национальные законодательные акты новых механизмов и оснований пересмотра итоговых решений в силу двух факторов:

- а) решений Суда ЕС, имеющих прецедентный характер;
- б) акцепции их из национального права стран ЕС.

В отличие от системы общих судов (районные и иные суды создаются на основании распоряжения Министра юстиции), административные суды воеводств создаются и ликвидируются распоряжением Президента РП. Им же определяется порядок проведения судебных проверок и инспектирования суда²⁴. В соответствии с распоряжением Президента РП от 18 сентября 2003 г. «Регламент внутреннего устройства воеводских административных судов»²⁵ при установлении структуры (отделов) АСВ необходимо руководствоваться критериями: предметным, проблемным, количества поступающих дел. Регламентом определен примерный перечень таких отделов: административно-хозяйственный, финансово-бюджетный, общих и специальных дел. Обязательным является создание отдела судебной информации; в тех судах, где судей больше 40, могут быть созданы иные отделы по рассмотрению дел в сфере управленческой деятельности.

Органами АСВ являются: председатель АСВ, Общее собрание судей и Коллегия. Председатель АСВ назначается из числа судей административных судов воеводств или ВАС РП по получении мнения общего собрания судей данного суда воеводства и в своей деятельности подчинен председателю ВАС РП. К наиболее важным полномочиям Коллегии от-

²³ *Кашкин С. Ю.* [и др.]. Право Европейского союза : учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 120.

²⁴ *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych // Dz. U. z dnia 29 września 2003 r. Nr 169. Poz. 1645.*

²⁵ *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 września 2003 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych // Dz. U. z dnia 29 września 2003 r. Nr 169. Poz. 1646.*

несено: распределение деятельности в суде и установление принципов распределения дел в суде, представление мнения о кандидате на должность судьи. Срок ее деятельности – 3 года.

В связи с вступлением в силу с 1 января 2011 г. Федерального закона РФ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»²⁶ вопрос о статусе медиаторов стал весьма актуальным. В Польше в административном судопроизводстве, в отличие от медиаторов в иных производствах (например, по делам о несовершеннолетних, в уголовном судопроизводстве), действуют входящие в штат суда судебные референты (ст. 27 Закона «Об административном судопроизводстве»). Помимо ряда требований для занятия должности судьи (польское гражданство, безупречная репутация, высшее юридическое образование – степень магистра или иностранное признаваемое в РП образование) он должен, по меньшей мере, в течение 3 лет занимать должности, связанные с применением административного права или административным правотворчеством. Однако § 1 ст. 116 Закона «Об административном судопроизводстве» такое право предоставлено и самим судьям²⁷. Возбудить медиационное производство можно только ходатайством одной из сторон и только до момента начала основного судебного заседания (ст. 115 Закона). Целью производства является выяснение фактических обстоятельств, представление позиций сторон относительно предмета спора, способы его разрешения без проведения заседания²⁸. На заключительном этапе полученная информация протоколируется, а итог производства должен быть отражен судьей в итоговом решении по делу.

Что касается статуса судьи, то, помимо трех указанных выше требований, кандидат на должность судьи АСВ должен: достичь возраста 35 лет, обладать высокой квалификацией в области государственного управления (администрирования), иметь 8-летний стаж работы прокурором, адвокатом, судьей общего суда или 10-летним – на должностях государственной службы, связанных с административным правоприменением или правотворчеством. Требования к стажу не предъявляются к лицам, имеющим степень доктора наук или занимающим должность профессора. В соответствии с § 3 ст. 6 Закона «Об административном судопроизводстве» Президент РП по предложению Общегосударственного совета судей может назначить судьей лицо, не имеющее необходимого для этого стажа. Для занятия должности судьи ВАС РП кандидат должен достичь возраста 40 лет и иметь стаж работы по указанным должностям не менее 10 лет. Однако без учета стажа может быть назначено лицо, проработавшее в АСВ 3 года.

²⁶ Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации) : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4159.

²⁷ Разделом 18 Закона регулируется медиационное и упрощенное производство.

²⁸ См., например: *Kmieciak Z. Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym. Zakamycze, 2004.*

Для всех судей в Польше предусмотрено обязательное ежегодное представление данных об имущественном положении. Судьи АСВ представляют сведения председателю АСВ, а сам председатель и судьи ВАС РП – на имя председателя ВАС РП. Анализ представленных данных производит коллегия соответствующего суда, а председатели судов в случаях, установленных в законе, имеют право возбуждать дисциплинарное и иное производство в случае обнаружения недостоверных сведений.

Анализируя изложенное, можно сделать следующие выводы:

1) система административной юстиции зарекомендовала себя как достаточно эффективный механизм разрешения споров в пределах своей компетенции. На наш взгляд, его необходимо перенести в отечественное право как самостоятельную систему с учетом опыта зарубежных стран (в частности, рассматриваемую польскую модель), создав, например, Высший Административный Суд РФ и административные суды субъектов РФ;

2) обязательным требованием для занятия должности судьи административного суда должен быть опыт административной (управленческой) деятельности не менее определенного периода времени;

3) по нашему мнению, в случае формирования в РФ административной юстиции необходимо заимствовать только зарекомендовавшие себя правовые механизмы и конструкции. Так, для наиболее полной реализации принципа законности можно не связывать суд границами иска, при этом решение сверх этих границ можно выносить только при установлении незаконности административного акта.

Воронежский государственный университет

*Ключников А. Ю., аспирант кафедры
международного и европейского права*

E-mail: andrew19871961@mail.ru

Тел.: 8(904)292-62-96

Voronezh State University

*Klyuchnikov A. Y., Post-graduate Student
of the International and European
Law Department*

E-mail: andrew19871961@mail.ru

Tel.: 8(904)292-62-96