

УДК [340.15:342.9] (438)"1795/1918"

## СТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА НА ПОЛЬСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У 1795–1918 РОКАХ

*Ю. Юревич*

*Львівський національний університет імені Івана Франка  
вул. Університетська, 1, Львів, Україна, 79000,  
e-mail: yurevich.loda@gmail.com  
ORCID ID: 0000-0001-9319-0904*

Стаття присвячена історичним процесам становлення адміністративного судівництва на польських землях у 1795–1918 роках. Досліджено французькі, австрійські та німецькі витоки і впливи на польську систему адміністративної юстиції. Охарактеризовано формування механізмів вирішення публічно-правових спорів у Варшавському князівстві (1807–1815) та Польському царстві (1815–1867). Проаналізовано організацію та діяльність Державної Ради, префектурних рад і воеводських рад як органів адміністративного судочинства.

З'ясовано особливості австрійської моделі адміністративної юстиції, яка поширила чинність на польські землі з 1876 року. Її зміст полягав у функціонуванні єдиної інстанції – Адміністративного трибуналу у Відні. Попри відсутність інших інстанцій, Адміністративний трибунал був касаційним судом, а тому не здійснював розгляду фактичного стану публічно-правового спору. Висвітлено прусську модель адміністративної юстиції, що діяла на польських землях у складі Німецької імперії. Пруська модель адміністративного судівництва була тривірневою та тринстанційною. Дві перші ланки цієї системи становили органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Третьою ланкою був професійний орган адміністративного судочинства – Вищий адміністративний трибунал у Берліні.

*Ключові слова:* адміністративна юстиція, Адміністративний трибунал, органи публічного управління, Державна Рада, судді.

DOI: <http://dx.doi.org/10.30970/vla.2022.74.110>

У сучасному світі адміністративна юстиція становить важливу гарантію захисту прав людини та розвитку правової держави. В Україні формування адміністративних судів припало на початок ХХІ століття, і як важливий елемент судової системи вони продовжують своє вдосконалення через реформування законодавства, оновлення суддівського корпусу тощо. Для підвищення рівня ефективності адміністративно-процесуального законодавства України важливим є звернення до історичного досвіду сусідніх держав, які мають більш тривалу традицію функціонування адміністративного судівництва. При цьому особливий інтерес становить генезис адміністративної юстиції в Республіці Польща. Недостатньо дослідженим в українській юриспруденції етапом згаданого історичного процесу є період 1795–1918 років, тому потребує ретельної уваги.

Як відомо, після трьох поділів Речі Посполитої (1772 року, 1793 року, 1795 року) її територія була розділена між трьома державами – Пруссією, Австрійською імперією та Російською імперією. Тому подальший розвиток польської моделі судового контролю за діяльністю судової адміністрації, а відтак формування саме польського взірця адміністративного судівництва, були зупинені. Натомість у другій половині ХІХ століття на польських землях створювалися

системи адміністративного судочинства пруського й австрійського зразків відповідно до законодавств Німеччини та Австро-Угорщини. Окремі території – йдеться зокрема про Варшавське князівство (герцогство) 1807–1815 років – зазнали впливу французького права періоду Наполеона Бонапарта, а Франція на той час уже створила першу в Європі модель адміністративного судочинства.

Варто зазначити, що у Варшавському князівстві не було окремих адміністративних судів, а функція вирішення спорів між громадянином і публічною адміністрацією була покладена на органи управління. За французьким зразком адміністративне судочинство здійснювалося у двох напрямках – цивільного (вирішення спорів) та кримінального (розгляд справ щодо казни, незаконної торгівлі, митних злочинів тощо) [12, s. 34–35]. Формування згаданої моделі адміністративного судівництва розпочалося у зв'язку з прийняттям 1807 року октройованої Наполеоном Бонапартом Конституції Варшавського князівства [20, s. 37–41].

На місцевому рівні публічної адміністрації як цивільний, так і кримінальний напрями адміністративного судочинства були покладені Конституцією 1807 року та декретом від 7 лютого 1809 року на префектурні ради. Згідно з рескриптом міністра внутрішніх справ від 8 січня 1808 року до створення префектурних рад їхні повноваження щодо вирішення адміністративних справ здійснювали консилярії адміністративних палат спільно та під головуванням префекта [8, s. 16]. Склад префектурних рад становив від 3 до 5 осіб, яких призначав монарх. Вони вирішували справи колегіально – три члени префектурної ради під головуванням префекта. Рішення у справі приймали більшістю голосів, а у випадку рівної кількості вирішальним був голос головуючого.

Префектурні ради діяли як судові органи першої інстанції щодо адміністративних справ. У тих справах, де вартість предмета спору становила не більш 1 000 злотих, їхні рішення були остаточними. Префектурні ради були структурними частинами префектур, а відтак дорадчими органами префектів, органами місцевого самоврядування та органами адміністративного судочинства. Це становило значний недолік системи адміністративного судівництва Варшавського князівства, оскільки префектурні ради часто розглядали спори щодо адміністративних рішень префекта та префектури [12, s. 35–36], що було явним порушенням засади, згідно з якою ніхто не може бути суддею у справі, де він є стороною.

Важливою ланкою в системі адміністративного судівництва Варшавського князівства була створена за французьким зразком і на підставі Конституції 1807 року Державна Рада. Крім короля, віце-короля або голови (президента), призначеного королем, до її складу входили міністри юстиції, внутрішніх справ і релігійних культів, війни, доходів і казни, поліції, державний секретар і 4 (згодом 6) референдарії. Як допоміжний і дорадчий орган при монарху Державна Рада мала законодавчу, виконавчу та судову владу. За зверненням Ради Міністрів вона готувала проекти парламентських законопроектів і королівських указів. Через Державну Раду король здійснював своє право законодавчої ініціативи. У сфері публічної адміністрації Державна Рада відповідала за бюджет, видатки, розподіл податків на департаменти, управління державною власністю, а також здійснювала контроль за міністрами. Державна Рада здійснювала адміністративне судочинство і виконувала функції касаційного суду [18].

Державна Рада, будучи вищою судовою інстанцією, мала завданням уніфікацію правозастосовної практики у Варшавському князівстві [13, s. 191]. Зокрема Державна Рада вирішувала спори щодо компетенції між судами та органами управління [10, s. 59], розглядала скарги на рішення префектурних рад і рад

департаментів, які вирішували у першій інстанції справи стосовно податків, контрактів, укладених від імені держави, та експропріації. Як касаційна інстанція вона скасовувала судові рішення, винесені з порушенням норм матеріального або процесуального права, та передавала справу до відповідного органу для повторного розгляду. Державна Рада вирішувала справи про юридичну відповідальність міністрів та державних чиновників, які підозрювалися у вчиненні злочинів з використанням службового становища [18].

Адміністративні справи розглядала Державна Рада в 5-особовому складі. Хоча вона могла скасувати рішення органу адміністративного судочинства першої інстанції, проте не мала можливості винести своє рішення в цій справі чи зобов'язати згаданий орган до певного вирішення. Тому траплялися випадки, коли перша інстанція розглядала справу вдруге та виносила аналогічне рішення. Повторне оскарження рішення відбувалося також у Державній Раді, яка розглядала його у збільшеному складі – 9 осіб. Коли ж і втретє перша інстанція виносила неправосудне рішення, Державна Рада передавала справу монарху, який надавав по справі роз'яснення, що було обов'язковим до виконання [13, s. 191].

Широка компетенція Державної Ради дозволила їй конкурувати з Радою Міністрів за становище уряду Варшавського князівства. Проте ця конкуренція завершилася для неї поразкою та збільшенням у 1812 році повноважень Ради Міністрів. Розвиток польського парламентаризму також звужував політичні можливості Державної Ради. Відтак, у системі державного управління вона поступово втрачала свої позиції та стала другорядним органом вищого рівня виконавчої влади. Натомість у системі судової влади її значення залишалося провідним, а незалежність цього органу давала змогу ефективно реалізовувати вищу ланку адміністративного судівництва [12, s. 39].

За наслідками Віденського конгресу 1815 року Варшавське князівство (герцогство) було трансформовано у Польське царство (королівство). Воно було автономною територією у складі Російської імперії, а російський імператор вважався водночас польським царем (королем) [5, с. 445]. Попри те, що Конституція Польського царства декларувала незалежність суддів і недопустимість впливу на них виконавчої влади, ця гарантія не поширювалася на публічно-правові спори, які вирішувалися змішаними (адміністративно-судовими) органами [12, s. 40].

До таких органів належали зокрема воєводські ради, яких також називали воєводськими комісіями. Ці органи здійснювали судочинство у складі трьох осіб, які входили до складу відповідної ради – голова та двоє комісарів з когорти керівників відділів воєводської ради. Розглядати справу заборонялося посадовій особі, що брала участь у прийнятті оскарженого рішення чи укладенні оспореної угоди. Натомість практика цих органів показала неефективність вказаного обмеження, оскільки такі особи часто були зацікавлені у вирішенні справи в певний спосіб, не беручи прямої участі у попередньому прийнятті адміністративного рішення чи укладенні угоди. І, як наслідок, вони вирішували адміністративну справу своїх колег, а тому не мали достатнього рівня незалежності, неупередженості й об'єктивності. Траплялися також випадки прямих порушень згаданого обмеження, коли керівники відділів розглядали справи, стороною якої були відповідні відділи чи їхні службовці [9, s. 151–152].

Компетенція воєводських рад значною мірою відповідала компетенції префектурних рад часів Варшавського князівства. Вони були органами публічного управління та розглядали усі адміністративні спори як перша інстанція. Воєводські ради (комісії) вважалися останньою інстанцією у справах, у яких ціна позову не

перевищувала 50 злотих. Ці органи вирішували також справи про злочини проти казни, однак згаданий напрям їхньої діяльності спершу не був належно впорядкованим. Вони розглядали відповідну категорію справ у першій інстанції, але їхні рішення хаотично оскаржувалися до трьох різних інстанцій – міністра казни, Державної Ради чи загального суду. Вказану проблему було вирішено у 1824 році постановою намісника, згідно з якою в справах про злочини проти казни другою інстанцією була Урядова комісія доходів і казни [12, s. 41–43].

Польське царство успадкувало від Варшавського князівства інститут Державної Ради, проте її структура та компетенція зазнали докорінних змін. У Польському царстві Державна Рада складалася з двох органів – Загальних зборів і Адміністративної Ради. Загальні збори налічували кількадесят осіб, серед яких були такі: міністри, державні радники, члени Верховного Трибуналу, генеральний прокурор, рефендарії під керівництвом царя чи намісника. Менш чисельною була Адміністративна Рада – намісник, 5 міністрів та інші особи, призначені монархом [18]. Компетенція Адміністративної Ради полягала у виконанні розпоряджень монарха, вирішенні питань, які виходили за межі повноважень конкретного міністра, а також розробці проектів, що виносилися на розгляд Загальних зборів [10, s. 106].

У 1816–1822 році завдання щодо здійснення адміністративного судочинства Державної Ради реалізувала Адміністративна делегація. До її складу входили шестеро осіб, призначених намісником з-поміж кандидатів, запропонованих урядовими комісіями внутрішніх справ, юстиції, доходів і казни. Крім них, у складі Адміністративної делегації засідали троє асесорів з дорадчим голосом, яких призначали аналогічно [19, p. 128]. Адміністративна делегація в Польському царстві вважалася вищим адміністративним судом, вирішуючи як друга й остання інстанція скарги на рішення органів адміністративного судочинства першої інстанції – спочатку префектурних рад, а згодом воєводських рад. 26 листопада 1822 року Адміністративну делегацію було ліквідовано, а Державна Рада почала здійснювати адміністративне судочинство безпосередньо. Спорі про адміністративну юрисдикцію та питання щодо засудження посадових осіб держави вирішувала інструкційна комісія Державної Ради у складі 5 рефендаріїв і одного державного радника, що був головуючим [12, s. 45–46].

Після провалу листопадового повстання 1831 року Державна Рада була ліквідована, проте вже у грудні 1832 року відновлена (так звана Друга Державна Рада). Коло її повноважень зазнало істотних обмежень, а також перенесено Державну Раду Польського царства в пряме адміністративне підпорядкування Державної Ради Російської імперії. До складу відновленої Державної Ради Польського царства входили три керівники урядових комісій, генеральний контролер Вищої рахункової палати, державні радники й інші особи, кількість яких не визначалася в законодавстві.

Її очолював намісник, а за його відсутності – інший призначений член Державної Ради. Управління канцелярією Державної Ради здійснював державний секретар. Державна Рада вирішувала компетенційні спори між органами виконавчої та судової влади. Інших повноважень стосовно здійснення адміністративного судочинства вона була позбавлена. Другу Державну Раду було ліквідовано 1841 року, а її повноваження передано Варшавським департаментам Правлячого Сенату. Здійснення адміністративного судочинства за таких умов стало функцією Загальних зборів Варшавських департаментів Правлячого Сенату [18].

У 1861 році на підставі двох царських указів Олександра I було ліквідовано Загальні збори Варшавських департаментів Правлячого Сенату, а замість них

відновлювалася Державна Рада (так звана Третя Державна Рада). У структурі Державної Ради функціонували загальне зібрання та чотири відділи – праводавчий, клопотань і скарг, спірний і казенно-адміністративний [10, s. 109]. До складу її загального зібрання увійшли члени Адміністративної Ради (головні директори та генеральний контролер), державні радники та інші особи, яких призначали до її складу з-поміж єпископів, вищого духовенства, членів земського кредитного товариства, голів і членів губернських рад тощо. Крім того, у ній засідали шість рефендаріїв і чотири віцерефендарії [12, s. 48].

Відділ клопотань і скарг розглядав звернення щодо зловживань чиновників і порушення ними законів. Три інші відділи (праводавчий, спірний і казенно-адміністративний) створювали судову колегію, яка розглядала інші справи адміністративного судочинства. Питання про обвинувачення вищих посадових осіб держави ця колегія вирішувала у збільшеному складі – приєднувалися ще три державні радники, які не належали до жодного з відділів. Після падіння січневого повстання 1867 року автономія Польського царства була ліквідована, як і більшість його органів влади. До ліквідованих органів належала й Державна Рада [18].

Стосовно Російської імперії, у складі якої перебувала частина польських земель, немає переконаності в тому, що там існували хоча б початкові форми адміністративного судівництва аж до 1917 року. Перший департамент Сенату Російської імперії за результатами судової реформи 1864 року мав можливість здійснювати нагляд за органами державного управління, а відтак розглядав скарги на розпорядження міністрів, губернаторів та інших посадових осіб, але пряме підпорядкування російському імператору та міністру юстиції нівелювало перспективу його становлення як незалежного органу адміністративного судочинства [15, s. 42].

Лютнева революція 1917 року та прихід до влади Тимчасового уряду зумовили низку реформ у Росії. 30 травня 1917 року цей орган прийняв закон «Про суди в адміністративних справах», складовою частиною якого було «Положення про суди в адміністративних справах». Згідно з цим документом система адміністративної юстиції повинна була формуватися на двох основних засадах – приєднанні адміністративних судів до системи загальних судів і пов'язаною з адміністративно-територіальним поділом. Як наслідок, передбачалося створення адміністративних судів на рівні держави, губерній і повітів [4, с. 39–40]. Однак події першої світової війни, громадянської війни в Росії та захоплення влади більшовиками не дали змоги реалізувати положення цього нормативно-правового акта, тому адміністративні суди не були створені.

У Краківській Республіці (1815–1846 років) також не було створено системи адміністративної юстиції. Конституція цієї держави 1833 року (статті 18, 19) віднесла розгляд адміністративних справ до компетенції Верховного суду. Однак ні Конституція, ні інше законодавство не окреслили поняття публічно-правового спору, не визначили коло справ, які варто вважати адміністративними, а також не врегулювали особливості провадження у таких справах [15, s. 45].

У середині XIX століття Австрійська імперія пройшла складний шлях численних суспільно-політичних трансформацій і демократичних перетворень, ставши 1867 року дуалістичною монархією Австро-Угорщиною. Одне з положень, що містилося у статті 15 австрійського конституційного закону про судову владу 1867 року, передбачало можливість кожного індивіда оскаржити в судовому порядку рішення та розпорядження адміністративної влади, яким були порушені його права. Проте реалізація зазначеного положення вимагала відповідного юридичного механізму, тобто адміністративного судочинства, якого на той час не існувало в

Австро-Угорщині. Організаційно-правова підготовка та розробка цього механізму розпочалася два роки опісля (1869 року) і прискорилося 1871 року у зв'язку зі зміною уряду [15, s. 27].

Розробку законопроекту про Адміністративний трибунал очолив Й. Унгер, який запросив до співпраці К. Ламаєра та К. Гіскру. У грудні 1871 року цей законопроект було підготовано, а в січні 1872 року внесено на розгляд парламенту. Австрійський уряд виступив проти можливості віднесення до юрисдикції Адміністративного трибуналу податкових справ. Як наслідок, тривали дискусії та дебати з цього та інших аспектів законопроекту. Після розгляду законопроекту в першому читанні, яке відбулося 18 лютого 1873 року, було створено комісію для доопрацювання його тексту. Вилучення з нього положень про підвідомчість Адміністративному трибуналу податкових справ прискорило процес його затвердження. У березні 1874 року відбулося друге читання законопроекту, у січні 1875 року – голосування верхньої палати парламенту, а в березні того ж року – голосування нижньої палати. 22 жовтня 1875 року закон про створення Адміністративного трибуналу підписав імператор, і він набув юридичної чинності [1, с. 29].

Адміністративний трибунал у Відні розпочав функціонування у 1876 році. За правовим статусом цей орган належав до судів публічного права, як і Державний трибунал. Адміністративний трибунал складався з першого та другого голови (президента), голів сенатів і радників, яких призначав імператор за поданням уряду. З-поміж них щонайменше четверть повинні були володіти суддівською кваліфікацією (де-факто кількість таких осіб була більшою – близько половини складу трибуналу). При цьому статус і повноваження судді отримували усі члени Адміністративного трибуналу незалежно від наявності суддівської кваліфікації [12, s. 55].

Метою Адміністративного трибуналу стало вирішення спорів про порушення прав особи рішенням органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування. Означена мета становила загальну юрисдикційну формулу, на якій ґрунтувалася компетенція Адміністративного трибуналу. Однак існували три критерії, за якими справу вилучали з його юрисдикції – визначення в законі іншого компетентного органу щодо відповідної категорії справ, дуалістичний устрій держави й адміністративний розсуд органу, який виносив рішення, що оскаржувалося [15, s. 28].

Попри те, що Адміністративний трибунал вважався основним механізмом вирішення публічно-правових спорів, до його юрисдикції не потрапляли справи, хоча й пов'язані з адміністрацією, проте підсудні процесуальній компетенції інших судів; ті, що мали розглядатися Верховним судовим трибуналом; стосовно посадових осіб і органів, які поширювали владу на обидві частини держави (Ціслейтанія і Транслейтанія); віднесені до компетенції угорської влади; дисциплінарні справи; щодо скарг на рішення і дії так званих шановних комісій [2, с. 105]. Окрім того, адміністративний трибунал не був уповноваженим до розгляду справ, у яких сторона оскаржувала адміністративне рішення, на підставі якого було вирішено спір між двома приватними особами [11, s. 155].

Система австрійського адміністративного судівництва була одноінстанційною, тобто його здійснював лише Адміністративний трибунал у Відні без нижчих інстанцій. Автором цього підходу вважають одного з розробників профільного закону К. Лемаєра, який побудову кількарівневої системи адміністративного судочинства окреслював як занадто обтяжливу для держави [15, s. 28]. Попри відсутність інших інстанцій, Адміністративний трибунал був касаційним судом, а тому не розглядав фактичний стан публічно-правового спору. А. Джяджо пояснює цю особливість тим, що Адміністративний трибунал був єдиним органом адмініс-

тративної юстиції для всієї Австро-Угорщини, а тому його було недоцільно надміру переобтяжувати, щоб не затримувати розгляду всіх справ [6, s. 184].

Конституційність цієї моделі адміністративного судівництва неодноразово піддавали сумнівам тогочасні юристи. Оскільки австрійська конституція 1867 року відокремлювала судочинство від адміністрації, поставало питання, чи у такий спосіб Адміністративний трибунал не інтегрувався у виконавчу гілку влади. Спершу справу вирішували органи адміністрації, згодом вона опинялася на розгляді трибуналу, а це нагадувало радше чергову ланку адміністративного оскарження, ніж судовий розгляд. З огляду на цю обставину окремі посадові особи виконавчої влади пропонували позбавити його статусу суду і переформатувати в орган адміністрації. Однак Адміністративний трибунал залишив за собою статус судового органу, адже існувала потреба у функціонуванні незалежного юрисдикційного механізму без «чиновницької солідарності», яку традиційно проявляли одні представники публічної адміністрації щодо інших [2, с. 105–106].

Поряд із вказаною критикою варто наголосити на тому, що цю одноінстанційну модель адміністративного судочинства згодом запозичували інші держави, а в самій Австрії вона проіснувала до 2014 року [15, s. 29]. Варто згадати, що існувала можливість зміни цієї моделі вже у часи Австро-Угорщини, яка на початку XX століття продовжувала проводити демократичні реформи (впровадження загального виборчого права тощо) та, як наслідок, збільшила правотворчі можливості крайових сеймів. З огляду на цю обставину 9 березня 1907 року на засіданні Галицького крайового сейму перемишльський депутат Л. Тарнавський вніс подання, підписане ще 18 депутатами, з пропозицією створити крайовий адміністративний трибунал для Галичини. До згаданого подання долучено проект крайового закону «про перебіг адміністративних інстанцій у Королівстві Галичини та Лодомерії з Великим князівством Краківським і про крайовий адміністративний трибунал». Ймовірно автором цього законопроекту вважають З. Прухніцького. Проте подальшого обговорення, розгляду та затвердження законопроекту не відбулося [14, s. 37].

При виявленні невідповідності рішень чи дій адміністрації вимогам законодавства Адміністративний трибунал скасовував їх і повертав справу органу виконавчої влади для виправлення. Спірні питання щодо підвідомчості справ між Адміністративним трибуналом та іншими судами вирішував Імперський суд. Спір про підвідомчість між Адміністративним трибуналом та Імперським судом вирішував окремий сенат, який складався з чотирьох представників кожної зі сторін під головуванням президента Верховного судового і касаційного трибуналу [2, с. 106].

Як відомо, частина польських земель за наслідками поділів Речі Посполитої відійшла до складу Пруссії, а з 1871 року – об'єднаної Німецької імперії. Пруський адміністративний апарат поширився на відповідні польські провінції – Познанську (бидгоська та познанська реєнції), Сілезьку (легницька, опольська і вроцлавська реєнції), Західну Померанію (кошалінська, стжалковська і щецинська реєнції), Гданську Померанію та Східну Пруссію (до 1878 року становили спільну провінцію) [7, s. 483]. Внаслідок зазначених обставин польські землі були залучені до процесів формування пруської моделі адміністративної юстиції у XIX столітті.

Пруссія не була хронологічно першою серед німецьких земель у розбудові адміністративного судівництва (наприклад, у Бадені з 1863 року), однак вироблена нею модель належала до найбільш ефективних у тогочасній Європі [16, s. 62]. Формування пруської моделі адміністративної юстиції припало на 70-ті роки

XIX століття, тобто період, коли Німеччина об'єднувалася, проте складові частини нової імперії зберігали відповідну автономію, що й спричинило плюралізм судових систем. Тому ця модель існувала саме у Пруссії, хоча та вже й увійшла до складу відродженої Німеччини.

Пруська модель адміністративного судівництва була трирівневою та триінстанційною. Дві перші ланки цієї системи становили органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, а третю – професійний трибунал (Вищий адміністративний трибунал у Берліні) [10, s. 176]. Усі три ланки мали не касаційну, а ревізійну компетенцію, тобто могли здійснювати повний розгляд справи між адміністрацією та громадянином. Можливість ініціювати адміністративне провадження мала особа, чиє право було порушено адміністративним рішенням. Адміністративна скарга до першої інстанції могла бути внесена як в усній, так і в письмовій формі. Натомість до другої та третьої інстанцій допускалися тільки письмові скарги [12, s. 49–50].

Окремі дослідники вважають автором пруської моделі адміністративної юстиції німецького правознавця Р. фон Гнейста (1816–1895) [17, s. 418]. Його концепція полягала в тому, що адміністративні суди повинні були функціонувати на межі виконавчої та судової гілок влади. Р. фон Гнейст і його послідовники пропонували надати функцію вирішення адміністративних спорів спеціальним органам у системі управління на засадах колегіальності та виборності зі залучення професійних суддів і представників громадськості. Натомість вища інстанція адміністративної юстиції повинна була перебувати поза межами виконавчої влади. Метою адміністративного судочинства згаданий правознавець уважав посилення контролю за законністю публічного управління через незалежність відповідних інстанцій і формальну процедуру його здійснення [3, с. 30–31].

Початок формування пруської моделі адміністративної юстиції пов'язують із прийняттям 13 грудня 1872 року повітової ординації. Базовим актом для адміністративного судочинства Пруссії став закон від 3 липня 1875 року про устрій адміністративних судів і спірне адміністративне провадження. У процесі формування відповідної моделі виокремлюють два етапи: впровадження адміністративних судів у п'яти східних провінціях Пруссії у 1872–1876 роках; поширення адміністративного судівництва на усю Пруссію, що завершилося 1790 року [16, s. 63].

Відповідно до повітової ординації 1872 року функції адміністративних судів першої інстанції поклалися на повітові та міські відділи. Повітові відділи склалися з шести почесних членів (представників суспільства), яких обирав крейстаг (повітовий сеймик) строком на 6 років (кожні два роки оновляли третину складу) на чолі зі старостою (ландратом), якого пожиттєво призначав на цю посаду імператор за поданням крейстагу. Міські відділи функціонували у містах з населенням понад 25 тис., які не мали повітового підпорядкування. П'ятиособовий склад міського відділу становили бургомістр і чотири члени, обрані міським правлінням (магістратом) зі свого складу на час здійснення повноважень [12, s. 50–51].

Другу ланку системи адміністративного судівництва Пруссії на рівні реснцій (реснційних областей) становили обласні адміністративні суди. До їхнього складу входили п'ятеро суддів – трьох обирав провінційний відділ, а двох призначав імператор пожиттєво. У 1883 році обласні адміністративні суди були трансформовані в обласні відділи, до яких перейшли функції адміністративного судочинства. Виняток становила Познанська провінція, де не було обласних адміністративних судів, а обласні відділи були створені у 1890 році [16, s. 64]. Склад цих органів був таким: суддя та вищий державний урядовець, яких призначав пожиттєво



імператор; четверо почесних членів, яких обирали провінційні відділи строком на шість років з-поміж громадян, які постійно проживали на території відповідної провінції. Обласні відділи були другою інстанцією щодо рішень повітових і міських відділів, а в окремих категоріях адміністративних справ могли виступати першою інстанцією [12, s. 52].

Третьою ланкою пруської моделі адміністративної юстиції був утворений у 1875 році Вищий адміністративний трибунал у Берліні, який міг розглядати адміністративні справи у першій, другій і третій інстанціях. До складу трибуналу входили його голова (президент), голова сенату та судді, з яких не менш як половина повинні були мати суддівську кваліфікацію, а решта походили з адміністративного апарату [15, s. 24]. Усіх суддів Вищого адміністративного трибуналу призначав пожиттєво імператор за поданням Ради Міністрів. Закон від 2 серпня 1880 року встановлював 30 років як мінімальний вік судді трибуналу.

Закон від 30 січня 1878 року передбачав поділ структури Вищого адміністративного трибуналу на чотири сенати – один під керівництвом президента трибуналу та три на чолі з президентами сенатів. Президія Вищого адміністративного трибуналу складалася з президента трибуналу, президентів сенатів і судді з найбільшим професійним стажем. На підставі закону від 8 травня 1889 року було створено дисциплінарний сенат при Вищому адміністративному трибуналі, який у складі 9 членів розглядав дисциплінарні провадження щодо його суддів [12, s. 53].

Отже, у період з кінця XVIII століття по 1918 рік на польських землях відбулися важливі історичні процеси стосовно формування перших моделей адміністративної юстиції. Їх створювали держави, до складу яких входили етнічні території Польщі, як результат закономірної еволюції їхніх правових систем і задля вирішення тодішніх потреб державотворення. При цьому вищим рівнем розвитку адміністративного судівництва характеризувалися держави з відповідними демократичними тенденціями, тоді як реакційна Російська імперія взагалі не мала такого правового інституту. У закладенні польської традиції адміністративного судочинства визначальними стали впливи французького, німецького й австрійського права, які творили різні механізми судового контролю. Це дало змогу польському народу здобути багатоманітний досвід і в подальшому узагальнити його та розробити власну систему адміністративної юстиції відродженої Польщі.

#### Список використаних джерел

1. Дзіковський М. Адміністративний трибунал Австрії, його функції та повноваження. *Актуальні проблеми прав людини, держави та правової системи* : Матер. XVIII студ.-аспір. наук. конф., м. Львів (18-19 квітня 2019 р.). Львів : Юридичний факультет ЛНУ імені Івана Франка, 2019. С. 28–30.
2. Кондратюк О. В. Судова система та судочинство у Галичині в складі Австро-Угорщини (1867–1918 рр.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2006. 203 с.
3. Решота В. В. Англосаксонська модель адміністративної юстиції. Львів : Сполом, 2020. 180 с.
4. Рустамова С. М. Институт административной юстиции в законодательстве временного правительства. *Вестник Дагестанского государственного университета*. 2011. Вып. 2. С. 57–62.
5. Ясь О. В. Царство Польське. *Енциклопедія історії України*: у 10 т. / ред. кол. В. А. Смолій (гол.) та ін. Київ : Наукова думка, 2013. С. 445.
6. Dziadzio A. Monarchia konstytucyjna w Austrii (1867–1914). *Władza – Obywatel – Prawo*. Kraków, 2001. 307 s.

7. Grzybowski K. Historia państwa i prawa Polski. T. IV. Od uwłaszczenia do odrodzenia Państwa. Warszawa : PWN, 1982. 750 s.
8. Kallas M. Ustrój konstytucyjny Księstwa Warszawskiego. *Przegląd Sejmowy*. 2007. R. XV. 5 (82). S. 11–31.
9. Korobowicz A., Witkowski W. Funkcje sądowe organów administracji lokalnej w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim. *Czasopismo Prawno-Historyczne*. 1994. T. 45. Zeszyt 1–2. S. 139–157.
10. Korobowicz A., Witkowski W. Historia ustroju i prawa polskiego (1772–1918). Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2012. 239 s.
11. Langrod J. S. Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce. Warszawa: Biblioteka Polska, 1925. 288 s.
12. Mąkosa M. Sądownictwo administracyjne w Polsce do 1939 roku. Geneza-Ustrój-Funkcjonowanie. Radom: Radomskie Towarzystwo Naukowe, 2014. 114 s.
13. Płaza S. Historia prawa w Polsce na tle porównawczym. Cz. 2: Polska pod zaborami. Kraków: Księgarnia Akademicka, 1998. 210 s.
14. Redzik A. Początki sądownictwa administracyjnego w monarchii habsburskiej w świetle prasy z epoki i opinii prawników galicyjskich. Próba utworzenia sądownictwa administracyjnego w Galicji w 1907 r. *W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego 1922–2017* / red. nauk. A. Rossmanith. Warszawa : Naczelny Sąd Administracyjny, 2019. S. 25–47.
15. Sadłowski M. P. Gereza, ustrój i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 r. Praca doktorska. Warszawa, 2020. 441 s.
16. Tarnowska A. Pruskie sądy administracyjne gwarantem praw podmiotowych? Organizacja sądów i praktyka orzecznicza Najwyższego Sądu Administracyjnego (OVG) a prawa polskiej mniejszości narodowej (1875–1914). *Czasopismo Prawno-historyczne*. 2015. T. LXVII. Zeszyt 2. S. 61–85.
17. Tarnowska A. Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego. *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*. 2006. T. 9. Zeszyt 2. S. 415–444.
18. Tradycje sądownictwa administracyjnego w Polsce. URL : <http://www.nsa.gov.pl/historia/tradycje-sadownictwa-administracyjnego-w-polsce,news,15,6.php>
19. Turłukowski J. Administrative justice in Poland. *Brics Law Journal*. 2016. Vol. III. Issue 1. P. 124–152.
20. Ustawa Konstytucyjna Księstwa Warszawskiego z dnia 22 lipca 1807 r. *Konstytucje w Polsce : 1791–1990* / wybór i oprac. Tadeusz Kołodziejczyk i Małgorzata Pomianowska. Warszawa : Przemiany, 1990. S. 37–41.

## References

1. Dzikovsky, M. (2019). Administratyvnyj trybunal Avstrii, joho funktsii ta povnovazhennia. *Aktual'ni problemy prav liudyny, derzhavy ta pravovoi systemy*: Mater. XVIII stud.-aspir. nauk. konf., m. Lviv (18–19 kvitnia 2019 r.). Lviv: Ivan Franko National University of Lviv, Faculty of Law. 28–30.
2. Kondratiuk, O. V. (2006). *Sudova systema ta sudochynstvo u Halychyni v skladi Avstro-Uhorschyny (1867–1918 rr.)* : dys. ... kand. iuryd. nauk : 12.00.01.
3. Reshota, V. V. (2020). *Anhlosaksons'ka model' administratyvnoi iustytzii*. Lviv: Spolom.
4. Rustamova, S. M. (2011). Institut administrativnoj yusticii v zakonodatel'stve vremennogo pravitel'stva. *Vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2.
5. Yas', O. V. (2013). Tsarstvo Pol's'ke. *Entsyklopediia istorii Ukrainy*: u 10 t. / V. A. Smolij (chairman of the editorial board). Kyiv: Naukova dumka.
6. Dziadzio, A. (2001). *Monarchia konstytucyjna w Austrii (1867–1914)*. *Władza – Obywatel – Prawo*. Kraków.

7. Grzybowski, K. (1982). *Historia państwa i prawa Polski*. Vol. IV. *Od uwłaszczenia do odrodzenia Państwa*. Warszawa: PWN.
8. Kallas, M. (2007). Ustrój konstytucyjny Księstwa Warszawskiego. *Przegląd Sejmowy*, XV, 5 (82). 11–31.
9. Korobowicz, A., Witkowski, W. (1994). Funkcje sądowe organów administracji lokalnej w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim. *Czasopismo Prawno-Historyczne*, Vol. 45, 1–2. 139–157.
10. Korobowicz, A., Witkowski, W. (2012). *Historia ustroju i prawa polskiego (1772–1918)*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
11. Langrod, J. S. (1925). *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*. Warszawa: Biblioteka Polska.
12. Mąkosa, M. (2014). *Sądownictwo administracyjne w Polsce do 1939 roku. Geneza-Ustrój-Funkcjonowanie*. Radom: Radomskie Towarzystwo Naukowe.
13. Płaza, S. (1998). *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*. Part 2: *Polska pod zaborami*. Kraków: Księgarnia Akademicka.
14. Redzik, A. (2019). Początki sądownictwa administracyjnego w monarchii habsburskiej w świetle prasy z epoki i opinii prawników galicyjskich. Próba utworzenia sądownictwa administracyjnego w Galicji w 1907 r. *W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego 1922–2017* / A. Rossmannith (ed.). Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny, 2019. 25–47.
15. Sadłowski, M. P. (2020) Gereza, ustrój i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 r.: Praca doktorska. Warszawa.
16. Tarnowska, A. (2015). Pruskie sądy administracyjne gwarantem praw podmiotowych? Organizacja sądów i praktyka orzecznicza Najwyższego Sądu Administracyjnego (OVG) a prawa polskiej mniejszości narodowej (1875–1914). *Czasopismo Prawno-historyczne*, Vol. LXVII, 2. 61–85.
17. Tarnowska, A. (2006). Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego. *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*, Vol. 9, 2. 415–444.
18. Tradycje sądownictwa administracyjnego w Polsce. Retrieved from <http://www.nsa.gov.pl/historia/tradycje-sadownictwa-administracyjnego-w-polsce,news,15,6.php>
19. Turłukowski, J. (2016). Administrative justice in Poland. *Brics Law Journal*, Vol. III, Issue 1. 124–152.
20. Ustawa Konstytucyjna Księstwa Warszawskiego z dnia 22 lipca 1807 r. (1990). *Konstytucje w Polsce : 1791–1990* / Kołodziejczyk T., Pomianowska M. (eds). Warszawa: Przemiany. 37–41.

## FORMATION OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN THE POLISH LANDS IN 1795-1918

*Yu. Yurevych*

*Ivan Franko National University of Lviv,  
1, Universytets'ka Str., Lviv, Ukraine, 79000  
e-mail: yurevich.loda@gmail.com  
ORCID ID: 0000-0001-9319-0904*

The article is devoted to the historical processes of formation of administrative justice in the Polish lands in 1795–1918. Foreign origins and influences on the Polish system of administrative justice are researched. The formation of mechanisms for resolving public law litigation in the Duchy of Warsaw (1807-1815) as well as the Kingdom of Poland (1815–1867) is characterized. The organization and activity of the State Council, prefectural councils and

voivodship councils as authorities of administrative justice are analyzed. There were no separate administrative courts in the Duchy of Warsaw, and the function of resolving disputes between citizens and public administration was entrusted to the governing authorities. The Constitution of the Kingdom of Poland declared the independence of judges and the inadmissibility of the influence of the executive branch, however this guarantee did not apply to public law litigation resolved by mixed (administrative-judicial) bodies.

The peculiarities of the Austrian model of administrative justice, which had been in force in Poland since 1876, are clarified. Its content was expressed in the functioning of a single instance – the Administrative tribunal in Vienna. The Administrative tribunal consisted of the first and second heads (presidents), chairmen of the senates and advisers, appointed by the emperor at the request of the government. Despite the lack of other instances, the Administrative tribunal was a court of cassation and therefore did not consider the facts of public law litigation. The purpose of the Administrative tribunal, on which its competence was based, was to resolve cases over the violations of individual rights by a decision of an executive authority or local self-government.

The Prussian model of administrative justice, which operated on Polish lands as a part of the German Empire, is highlighted. The above model was three-tiered and three-instance. All three levels had not cassation but audit competence, i.e. they could carry out a full trial of the case between the administration and the citizen. The first level in this system was county and city departments. The second level was the regional administrative courts, but since 1883 – the regional departments. The third level was the professional authority of administrative justice – the Supreme Administrative tribunal in Berlin. The tribunal consisted of its head (president), the chairman of the senate and judges, at least half of whom had to have judicial qualifications, and the rest came from the administrative apparatus.

It is found that the states with corresponding democratic tendencies were characterized by a relatively higher quality of development of administrative justice. Instead, the reactionary Russian Empire did not have such a legal institution at all. The influences of French, German and Austrian law became decisive in establishing the Polish tradition of administrative proceedings in the period under study. The diverse experience of the Polish people in 1795-1918 allowed him to further generalize it and develop his own system of administrative justice in revived Poland.

*Keywords:* administrative justice, Administrative tribunal, public administration authorities, State council, judges.

*Стаття: надійшла до редакції 17.04.2022  
прийнята до друку 20.05.2022*