

ПРАВОВИЙ СТАТУС СУДДІВ НАЙВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ТРИБУНАЛУ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА 1922-1939 рр.

Юревич Ю. О.,
аспірант кафедри адміністративного та фінансового права ЛНУ ім. І. Франка
ORCID 0000-0002-6662-3732
yurevich.loda@gmail.com

Юревич Ю. О. Правовий статус суддів найвищого адміністративного трибуналу Республіки Польща 1922-1939 рр.

Стаття присвячена історико-правовим аспектам вимог щодо кандидатур, порядку призначення, службових прав і обов'язків суддів Найвищого адміністративного трибуналу Республіки Польща 1922-1939 рр., гарантій їхньої незалежності, порядку звільнення з посади та притягнення до дисциплінарної відповідальності. Висвітлено суспільно-політичні причини та передумови формування та зміни нормативної бази щодо правового статусу суддів Найвищого адміністративного трибуналу. Його особовий склад становили перший голова, голови та судді.

Першим головою, головами та судьями Найвищого адміністративного трибуналу могли стати тільки особи з юридичною освітою. Також не менш як половина суддів повинні були мати суддівську кваліфікацію. Конкретної кількості голів і суддів закон 1922 р. не визначав, тому вона змінювалася залежно від потреби. В обґрунтуванні урядового проекту закону про Найвищий адміністративний трибунал була висловлена пропозиція про те, що кількість його суддів не повинна перевищувати 30. У 1927 р. відбулося незначне перевищення цієї кількості – працювали 33 судді Найвищого адміністративного трибуналу.

Охарактеризовано проблеми добору кадрів до першого складу Найвищого адміністративного трибуналу Республіки Польща та заходи щодо їхнього вирішення. Висвітлено правовий статус дисциплінарних судів щодо суддів Найвищого адміністративного трибуналу. Судді Найвищого адміністративного трибуналу здійснювали повноваження безстроково, але могли бути переведені на іншу посаду чи відправлені у відставку керівництвом держави.

З'ясовано вплив розпорядження президента «Право про устрій загальних судів» 1928 р. на правовий статус суддів Найвищого адміністративного трибуналу. Проаналізовано підвищення вимог для зайняття посади судді Найвищого адміністративного трибуналу на підставі розпорядження президента 1932 р. Водночас цим актом необхідна кількість членів Вищого адміністративного трибуналу зі суддівською кваліфікацією була скорочена до не менш як однієї третини.

Ключові слова: адміністративне судочинство, перший голова трибуналу, суддівська кваліфікація, дисциплінарна відповідальність, відставка судді.

Yurevich Yu. O. Legal status of judges of the supreme Administrative tribunal of the Republic of Poland 1922-1939.

The article is devoted to the historical-legal aspects of the requirements for candidates, appointment, job rights and responsibilities of judges of the Supreme Administrative Tribunal of the Republic of Poland 1922-1939, guarantees of their independence, dismissal and disciplinary liability. Socio-political reasons and preconditions for the formation and change of the regulatory framework for the legal status of judges of the Supreme Administrative Tribunal are highlighted. Its staff consisted of the first head, chairmen and judges.

Only persons with legal education could become the first head, chairmen and judges of the Supreme Administrative Tribunal. Also, at least half of the judges had to have judicial qualifications. The specific

number of chairmen and judges was not defined by the law of 1922, so it changed as needed. In justification of the government's draft law on the Supreme Administrative Tribunal, a proposal was made that the number of its judges should not exceed 30. In 1927, this number was slightly exceeded - 33 judges of the Supreme Administrative Tribunal worked.

The problems of personnel selection for the first composition of the Supreme Administrative Tribunal of the Republic of Poland and measures to solve them are described. The legal status of disciplinary courts in relation to judges of the Supreme Administrative Tribunal is highlighted. Judges of the Supreme Administrative Tribunal exercised their powers indefinitely, but could be transferred to another position or dismissed by the state leadership.

The influence of the presidential order «Law on the structure of general courts» of 1928 on the legal status of judges of the Supreme Administrative Tribunal has been clarified. The increase in the requirements for holding the position of a judge of the Supreme Administrative Tribunal on the basis of a presidential order of 1932 was analyzed. At the same time, this act reduced the required number of members of the Supreme Administrative Tribunal with judicial qualifications to at least one third.

Key words: administrative proceedings, first head of the tribunal, judicial qualification, disciplinary liability, resignation of a judge.

Постановка проблеми. Актуальні проблеми державотворення та захисту прав людини в Україні спонукають до порівняльного аналізу європейських систем адміністративної юстиції, адже ефективне вирішення публічно-правових спорів є важливою гарантією становлення та розвитку правової держави. Важливим у згаданому контексті є вивчення історико-правового досвіду сусідніх держав, серед яких особливий інтерес становить Польща з огляду на територіальну близькість і подібність суспільної ментальності. Ця держава має тривалу традицію адміністративного судівництва, яке формувалося впродовж кількох століть і набувало різноманітних форм на відповідних етапах своєї генези. Недостатньо досліджений аспект цієї тематики в українській юриспруденції становить правовий статус суддів Найвищого адміністративного трибуналу Республіки Польща 1922-1939 рр.

Стан опрацювання теми. У польській юридичній історіографії проблеми функціонування Найвищого адміністративного трибуналу Республіки Польща 1922-1939 рр. розглядалися в публікаціях А. Дяддзя, Д. Малец, М. Монкоси, М. Садловського, Я. Турлуковського та ін. В українській історико-правовій науці вказана тематика досліджувалася значно менше і передусім у контексті інших проблем. Стосовно судової системи Республіки Польща були опубліковані праці І. Бойка, М. Кобилецького, О. Липитчук, Б. Тищика та ін. Натомість питання правового статусу суддів Найвищого адміністративного трибуналу не отримало повного висвітлення.

Мета статті. З огляду на заявлену актуальність теми та стан її дослідження *метою статті* є з'ясування вимог щодо кандидатур, порядку призначення, службових прав і обов'язків суддів Найвищого адміністративного трибуналу Республіки Польща 1922-1939 рр., гарантій їхньої незалежності, порядку звільнення з посади та притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Найвищий адміністративний трибунал Республіки Польща було створено у 1922 р. як чільний орган адміністративного судочинства в державі. Планувалося також створення нижчих інстанцій, проте цього не відбулося за винятком Сілезького, Познанського та Поморського воєводств, де вони функціонували з часів перебування цих земель у складі Німецької імперії. Основним взірцем для створення польського Найвищого адміністративного трибуналу був Адміністративний трибунал Австро-Угорщини, тому чимало особливостей структури, компетенції та функціонування цього органу адміністративного судочинства було запозичено.

Склад цього органу відповідно до ст. 6 закону про Найвищий адміністративний трибунал від 3 серпня 1922 р. становили перший голова, голови та судді [1, с. 85]. Конкретної кількості голів і суддів закон не визначав, тому вона змінювалася залежно від потреби. В обґрунтуванні урядового проекту закону про Найвищий адміністративний трибунал була висловлена пропозиція про те, що кількість його суддів не повинна перевищувати 30. У 1927 р. відбулося незначне перевищення цієї кількості – працювали 33 судді Найвищого адміністративного трибуналу. Це викликало шквал критики з огляду на фінансову недоцільність утримання такого штату в умовах обмежених бюджетних можливостей держави [2, с. 39].

Президент Республіки Польща призначав за поданням Ради міністрів першого голову та голів Найвищого адміністративного трибуналу з числа осіб, які не менш два роки займали посаду судді три-

буналу. Перед призначенням голів трибуналу Рада міністрів зверталася за думкою першого голови. Судді Найвищого адміністративного трибуналу обиралися загальним зібранням трибуналу та затверджувалися на посаді главою держави. Першим головою, головами та суддями Найвищого адміністративного трибуналу могли стати тільки особи з юридичною освітою. При чому, не менш як половина суддів повинні були мати суддівську кваліфікацію (ст. 6 закону про Найвищий адміністративний трибунал від 3 серпня 1922 р.) [3]. В. Біндер стверджував, що воля тогочасного польського законодавця стосовно пропорції осіб зі суддівською кваліфікацією (не менш як половина) стосувалася не тільки складу Найвищого адміністративного трибуналу загалом, але й кожної колегії, що вирішувала конкретну справу [4, s. 92].

Водночас існувала проблема щодо визначення обсягу суддівської кваліфікації, яка була потрібною для кандидата на посаду судді Найвищого адміністративного трибуналу. Загальні вимоги щодо кандидатів на суддівські посади були уніфіковані аж у 1928 р. на підставі закону «Право про устрій загальних судів», а до того часу у різних частинах Республіки Польща діяли різні закони колишніх Австро-Угорщини, Німецької та Російської імперій. Крім того, існував дефіцит суддівських кадрів з огляду на недостатню кількість осіб високої правничої підготовки.

Закон від 31 травня 1921 р. про пільги щодо кваліфікації на суддівські посади надав міністру юстиції право скоротити тривалість апеляційної процедури з трьох років до півтора в округах Львівського та Краківського апеляційних судів. Аналогічне скорочення відбулося ще в 1919 р. на польських землях, які входили до складу Російської імперії. Крім того, закон 1921 р. прирівняв суддівський екзамен до адвокатських і нотаріальних екзаменів, складених в часи Австро-Угорщини, а також до екзамену старшого кандидата на судові посади в колишній Російській імперії. При цьому закон уповноважував осіб, які склали загадані екзамени, до зайняття суддівських посад в усіх частинах Республіки Польща [5, s. 224].

Закон про Найвищий адміністративний трибунал від 3 серпня 1922 р. всупереч ст. 73 Конституції Республіки Польщі 1921 р. не передбачив можливості участі представників суспільства у діяльності трибуналу. Натомість було заплановано надати значення громадському чиннику при формуванні складів адміністративних судів нижчих інстанцій, які так і не були створені в період до другої світової війни. Разом з тим громадський чинник все ж таки отримав прояв у адміністративному судівництві міжвоєнної Польщі – утворений у 1935 р. Інвалідський адміністративний суд вирішував справи за участю представників суспільства [2, s. 40-41].

29 серпня 1922 р. першим головою Найвищого адміністративного трибуналу було призначено Яна Савіцького. Він був досвідченим юристом, який вивчав право у Львівському та Віденському університетах, займав суддівські посади в Адміністративному трибуналі Австро-Угорщини та Верховному Суді відродженої Польщі, а також брав активну участь у розробці закону про Найвищий адміністративний трибунал. Його принципова позиція щодо незалежності Найвищого адміністративного трибуналу згодом стала приводом для конфлікту з політичним керівництвом держави, яке шляхом внесення змін до законодавства домоглося відставки Я. Савіцького у 1928 р. [6, s. 116-118]. У своїх працях він звернув увагу на певні проблеми у формуванні суддівського корпусу Адміністративного трибуналу у Відні, які слід було врахувати польській владі. Зокрема Я. Савіцькі зауважив, що новопризначені судді зуміли виконати покладені на них завдання саме завдяки підтримці та допомозі колег із адміністративним і суддівським досвідом [7, s. 187].

Перший склад Найвищого адміністративного трибуналу Республіки Польща було сформовано 20 жовтня 1922 р. Зокрема головами трибуналу були призначені Р. Ружицькі, В. Орські та С. Лашевські, а суддями – В. Біндер, К. Біргфеллнер, В. Вигановські, Ю. Дуніковські, М. Зволіньські, М. Коковські, Я. К.Копчинські, Ф. Крижановські, І. Маковські, Я. Моравські, Р. Морачевські, С. Новодворські, А. Пулкожіц-Вольські, В. Свінярські, З. Смолька, О. Федоровіч, В. Подчаскі, А. Раппе. Серед зазначених осіб 14 мали досвід виконання суддівських функцій в інших інстанціях [5, s. 225-226].

§ 10 регламенту Найвищого адміністративного трибуналу від 31 липня 1923 р. постановляв, що кандидатів на посади суддів у потрібній кількості вакансій обирало загальне зібрання трибуналу шляхом таємного голосування. Розпорядження президента від 7 лютого 1928 р. передбачало формування річного списку кандидатів на посади суддів Найвищого адміністративного трибуналу. У цьому списку було 25 осіб, які подали свої кандидатури на посади суддів, та були затверджені загальним зібранням. З-поміж них обиралися по троє кандидатів на кожну посаду судді Найвищого адміністративного трибуналу. Закон від 4 березня 1929 р. дозволив голові Ради Міністрів пропонувати кандидатури, які

відповідали вимогам законодавства, але не перебували у списку кандидатів, затверджених загальним зібранням трибуналу [2, s. 45-46].

6 лютого 1928 р. було видано розпорядження президента Республіки Польща «Право про устрій загальних судів». Ст. 82 цього нормативно-правового акта встановила загальні вимоги для зайняття посади судді. Вона поширила свою чинність у тому числі на кандидатів у судді Найвищого адміністративного трибуналу в частині осіб, щодо яких вимагалася суддівська кваліфікація. Зокрема розпорядження передбачало такі вимоги: польське громадянство та повна наявність цивільних і громадянських прав; бездоганний характер; досягнення 25-річного віку; володіння польською мовою усно та письмово; закінчена університетська юридична освіта зі складеними екзаменами, що встановлені у Польщі; проходження судової апікаційної процедури; складення суддівського екзамену.

Ст. 83 розпорядження президента Республіки Польща «Право про устрій загальних судів» 1928 р. звільнила від двох останніх вимог наступні категорії кандидатів у судді: професорів і доцентів юридичних наук у польських державних університетах; адвокатів і постійних рефендарських службовців Генеральної прокуратури Республіки Польща; офіцерів корпусу військової юстиції – військових суддів, прокурорів і під прокурорів [8].

27 жовтня 1932 р. було видано розпорядження президента Республіки Польща, яким було змінено вимоги щодо кандидатур на посади суддів Найвищого адміністративного трибуналу. Зокрема ст. 29 цього розпорядження постановляла, що його суддею міг стати кандидат, який не менш як десять років виконував суддівську чи прокурорську службу у загальному чи військовому судочинстві, або не менш десять років працював на рефендарській посаді на державній адміністративній службі [9].

Для адвокатів, які претендували на суддівські посади у Найвищому адміністративному трибуналі, встановлювався ще вищий стаж – 15 років професійної практики. Крім того, судьями трибуналу могли стати професори права польських університетів, судді Верховного суду та Найвищого військового суду. На противагу збільшенню вимог для зайняття посад суддів трибуналу розпорядження 1932 р. скоротило необхідну кількість осіб зі суддівською кваліфікацією – до одної третини суддівського корпусу [2, s. 48].

У зв'язку з виданням розпорядження 1932 р. зазнав змін порядок відбору та призначення судів Найвищого адміністративного трибуналу. Згідно зі ст. 30 розпорядження 1932 р. першого голову, голів і суддів Найвищого адміністративного трибуналу призначав президент Республіки Польща за поданням голови Ради Міністрів. Інформація про кожну вільну вакансію публікувалася в газеті «Monitor Polski». Впродовж трьох тижнів від часу публікації зацікавлені особи могли подавати свої кандидатури. Після цього впродовж двотижневого терміну адміністративна колегія трибуналу визначала по три кандидати на кожну посаду. Відповідно до ст. 33 розпорядження 1932 р. голова Ради Міністрів подавав президенту на призначення одного з трьох кандидатів, запропонованих адміністративною колегією трибуналу, чи іншого кандидата, обраного ним самостійно. Такі кандидати (обрані керівником уряду самостійно без узгодження з адміністративною колегією трибуналу) повинні були відповідати вимогам, встановленим у законодавстві для суддів Найвищого адміністративного трибуналу. Їхня кількість повинна була становити не більш як 10 % від загального складу трибуналу [9].

Кандидатури першого голову та голів Найвищого адміністративного трибуналу голова Ради Міністрів не повинен був обговорювати з адміністративною колегією трибуналу. Він мав можливість запропонувати на ці посади осіб, які не були до того часу судьями Найвищого адміністративного трибуналу. Після відставки Я. Савіцкого у 1928 р. першим головою став Р. Ружицькі. Він здійснював ці повноваження до прийняття розпорядження 1932 р., і на посаді першого голову в тому ж році його змінив Я. К. Пентак – співавтор згаданого розпорядження (випускник Львівського університету). Неочікувана смерть Я. К. Пентака 10 квітня 1933 р. спричинила певну розгубленість політичного керівництва держави, а першим головою трибуналу став В. Орські. 5 лютого 1934 р. першим головою Найвищого адміністративного трибуналу було призначено Б. Гелчинського [2, s. 50-51].

Після призначення на посаду судді Найвищого адміністративного трибуналу вони складали присягу у присутності першого голову чи його заступника і не менш як двох суддів трибуналу. Судді Найвищого адміністративного трибуналу здійснювали повноваження безстроково, але могли бути переведені на іншу посаду чи відправлені у відставку керівництвом держави [2, s. 53-54]. Ст. 110 розпорядження «Право про устрій загальних судів» 1928 р. визначила наступні підстави для такої відставки:

- коли з причин хвороби чи зупинення роботи для порятунку здоров'я, суддя не виконував служби тривалістю більш як рік;

- коли внаслідок падіння фізичних або розумових сил суддя став нездатним для служби на тривалий час;

- в інтересах здійснення правосуддя на підставі рішення загального зібрання трибуналу, прийнятого не менш як 3/5 голосів присутніх суддів, за поданням Міністерства юстиції [8].

У перші роки функціонування Найвищого адміністративного трибуналу не існувало нормативно-правової бази для притягнення його суддів до дисциплінарної відповідальності. Вона сформувалася на підставі норм, встановлених розпорядженням «Право про устрій загальних судів» 1928 р., які згодом були продубльовані у розпорядженні президента 1932 р. Для вирішення дисциплінарних справ суддів Найвищого адміністративного трибуналу в його структурі були створені два структурні підрозділи:

- дисциплінарний суд (перша інстанція), який розглядав справи у складі трьох суддів під керівництвом судді найстаршого за віком;

- вищий дисциплінарний суд (друга інстанція), який засідав у складі 5 суддів під керівництвом першого голови трибуналу [2, s. 55].

Членів цих інстанцій обирало загальне зібрання суддів Найвищого адміністративного трибуналу. Передбачалися наступні дисциплінарні стягнення: попередження, догана, зупинення нарахування суддівської вислуги тривалістю до трьох років, відправлення у відставку та усунення зі суддівської служби. Попри розробку механізму дисциплінарної відповідальності суддів Найвищого адміністративного трибуналу, за період його діяльності 1922-1939 рр. не було відкрито жодного дисциплінарного провадження [10, s. 159].

У 1939 р. президент Республіки Польща І. Мосціцькі призначив суддею Найвищого адміністративного трибуналу українського правознавця Ю. Заяця (1880-1971). Він народився у с. Богутин Золочівського повіту в сім'ї греко-католицького священика. Вивчав право у Львівському та Ягеллонському університетах. Також навчався у Краківській академії мистецтв, адже займався не тільки юриспруденцією, але й оперним співом і малюванням картин. У 1903-1904 рр. Ю. Заяць проходив військову службу та став офіцером австро-угорської армії. З 1906 р. працював у Державній фінансовій прокуратурі (м. Львів). У 1907 р. Ю. Заяць захистив у Львівському університеті дисертацію на тему «*Usus fructus nominis*» [11, s. 177-179].

Під час першої світової війни Ю. Заяць викладав балістику в артилерійському училищі в Будапешті та воював на австрійсько-італійському фронті, де потрапив у полон. У міжвоєнний період Ю. Заяць працював адвокатом, юристом державного казначейства, викладав в Українському таємному університеті. Був юридичним радником А. Шептицького та захищав права українців в ході здійснюваної польською владою пацифікації [12]. Призначення Ю. Заяця на посаду судді Найвищого адміністративного трибуналу стало наслідком його широкого визнання, професійного авторитету та бездоганної репутації.

Висновки. Таким чином, правовий статус суддів Найвищого адміністративного трибуналу формувалася та еволюціонував в умовах політичних трансформацій Республіки Польща у міжвоєнний період, що відображалось у тогочасному законодавстві. Рівень визначеності правового статусу суддів спочатку був низьким з огляду на непридатність колишньої нормативно-правової бази та повільне формування нового законодавства. Це позначалося в тому числі у вимогах щодо кандидатур на посади суддів, які були порівняно невеликими, але поетапно зростали. Згодом відповідна база була сформована, хоч і зазнала впливу авторитарних процесів, які розпочалися з 1926 р. Попри окремі спроби обмежити незалежність суддів Найвищого адміністративного трибуналу, ця гарантія була збережена впродовж усього періоду його функціонування. Вагомим чинником ефективності трибуналу був його перший особовий склад, який встановив високі стандарти здійснення адміністративного судочинства, і цей рівень підтримувався наступними суддями аж початку другої світової війни.

Список використаних джерел:

1. Липитчук О. В. Система судових органів та судочинство Республіки Польща: дис. ... канд. юрид. наук. Спец. 12.00.01. Львів, 2004. 211 с.
2. Malec D. Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922-1939 w świetle własnego orzecznictwa. Warszawa, Kraków: PWN, 1999. 262 s.
3. Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym. *Dziennik Ustaw*. 1922. Nr. 67. Poz. 600. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19220670600/O/D19220600.pdf>

4. Binder W. Ustawa o Najwyższym Trybunale administracyjnym (z dnia 3 sierpnia 1922 poz. 600 Dz. U.) z uwzględnieniem zmian wprowadzonych nowelą z dnia 25 marca 1926 roku poz. 437 i pokrewne ustawy. Warszawa: Hoesick Wilhelm, 1926. 168 s.
5. Malec D. Pierwsze nominacje sędziowskie w Najwyższym Trybunale Administracyjnym. *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*. 2000. 5. S. 221-228.
6. Dziadzio A. Kariera zawodowa sędziów austriackiego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej Polskiej. *Miscellanea Historica-Juridica*. T. XIV. Zeszyt 1. S. 109-122.
7. Sawicki J. Sądy administracyjne w Polsce. *Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości. Dział nieurzędowy*. 1920. Nr 1. S. 178-188; 234-240.
8. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych. *Dziennik Ustaw*. 1928. Nr. 12. Poz. 93. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19280120093/O/D19280093.pdf>
9. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym. *Dziennik Ustaw*. 1932. Nr. 94. Poz. 806. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19320940806/O/D19320806.pdf>
10. Helczyński B. The law in a reborn state. *Polish law through the ages* / W. J. Wagner (ed.). Stanford (California), 1970. S. 139-176.
11. Кобилецький М., Трепак Л. Юліан Заяць – правознавець, художник, співак. *Вісник Львівського університету Серія юридична*. 2021. Вип. 73. С. 177-179.
12. Кобилецький М., Трепак Л. Презумпція людяності, або Портрет на тлі епохи. URL: <https://zn.ua/ukr/personalities/prezumpcija-ljudjanosti-abo-portret-na-tli-epokhi.html>