

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.1.2>

## СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

**Бойко І.Й.,**  
*доктор юридичних наук, професор,*  
*завідувач кафедри історії держави, права та політико-правових учень*  
*Львівського національного університету імені Івана Франка*  
*boyko.ist@ukr.net*  
*<https://orcid.org/0000-0001-8444-6787>*

### **Бойко І.Й. Становлення та розвиток правового регулювання адміністративного судочинства в Республіці Польща**

У статті проаналізовано становлення та розвиток правового регулювання адміністративного судочинства Республіки Польща. Зазначено, що організація і діяльність адміністративного судочинства у відновленій Республіці Польща відбувалися на основі двох моделей: попереднього австрійського адміністративного судочинства та пруського адміністративного судочинства. В результаті у Республіці Польща було передбачено утворення Найвищого адміністративного трибуналу, що свідчить про значний вплив західноєвропейських традицій. Правовою основою його створення та діяльності був закон від 3 серпня 1922 р., повноваження якого конкретизувалися регламентами Найвищого адміністративного трибуналу.

До компетенції Найвищого адміністративного трибуналу відносилося вирішення питання про законність рішень і розпоряджень у сфері урядової та самоврядної адміністрації. Встановлено, що відновлена польська держава, з перших днів свого існування розпочала діяльність, спрямовану на формування кордонів, органів державної влади, війська, правоохоронних органів, в тому числі судових, а саме було створення ефективного польського судоустрою та судочинства. Описано, що становлення та розвиток судової системи Другої Речі Посполитої було тривалим процесом і включало два етапи, який можна поділити на два етапи за допомогою характеристики функціонування різних систем судових органів, пристосуванням їх до нових соціально-політичних умов та наростанням деформацій, зумовлених порушенням демократичних засад Березневої конституції 1921 р. та створенням єдиної системи загальних судів та її реформування у напрямку антидемократичних засад.

Встановлено, що основи судоустрою у Польщі Конституція 1921 р., яка визнала суди окремою гілкою влади, незалежними від виконавчої та законодавчої влади, що на практиці це не завжди виконувалося. Зазначено, що особливістю судової системи Республіки Польща було запровадження адміністративного судочинства, становлення якого відбувалося відразу після відновлення польської держави. Звернуто увагу, на те, що після Другої світової війни аж до 1980 р. окремого адміністративного судочинства в Республіці Польща не було. Адміністративна юстиція була відроджена у Польщі 1 вересня 1980 р., коли почав діяти Вищий адміністративний суд, створений згідно із законом від 31 січня 1980 р.

**Ключові слова:** правове регулювання, адміністративне судочинство, адміністративний суд, держава, право, держава, юстиція, Республіка Польща.

### **Boyko I.Y. Establishment and development of legal regulation administrative judiciary in the Republic of Poland.**

The article analyzes the establishment and development of the legal regulation of administrative proceedings in the Republic of Poland. It is noted that the organization and activity of administrative proceedings in the restored Republic of Poland was based on two models: the previous Austrian administrative proceedings and the Prussian administrative proceedings. As a result, the formation of the Supreme Administrative Tribunal was foreseen in the Republic of Poland, which testifies to the significant influence of Western European

traditions. The legal basis for its creation and activity was the law of August 3, 1922, the powers of which were specified by the regulations of the Supreme Administrative Tribunal.

The competence of the Supreme Administrative Tribunal included the decision on the legality of decisions and orders in the sphere of governmental and self-governing administration. It was established that the restored Polish state, from the first days of its existence, began activities aimed at forming borders, state authorities, the army, law enforcement agencies, including the judiciary, namely the creation of an effective Polish judicial system and judiciary. It is described that the formation and development of the judicial system of the Second Polish-Lithuanian Commonwealth was a long process and included two stages, which can be divided into two stages using the characteristics of the functioning of various systems of judicial bodies, their adaptation to new socio-political conditions and the growth of deformations caused by the violation of democratic principles of the March Constitution of 1921 and the creation of a unified system of general courts and its reformation in the direction of anti-democratic principles.

It has been established that the foundations of the judicial system in Poland are the Constitution of 1921, which recognized the courts as a separate branch of government, independent of the executive and legislative powers, which in practice was not always implemented. It is noted that a feature of the judicial system of the Republic of Poland was the introduction of administrative proceedings, the formation of which took place immediately after the restoration of the Polish state. Attention was drawn to the fact that after the Second World War until 1980 there was no separate administrative court in the Republic of Poland. Administrative justice was revived in Poland on September 1, 1980, when the High Administrative Court, established under the law of January 31, 1980, began to operate.

**Key words:** legal regulation, administrative proceedings, administrative court, state, law, state, justice, Republic of Poland.

**Постановка проблеми.** Сучасна війна росії проти України спричинила суттєвий виклик для нашої держави, яка прагне стати членом Європейського Союзу. Сьогодні Україна захищає свою державну незалежність і територіальну цілісність, а також європейські цінності, на яких побудована сучасна Європа. Україна здійснює пошук свого місця в новій системі міжнародної спільноти, побудові нових відносин з провідними європейськими організаціями. У системі зовнішньополітичних пріоритетів України особливе місце посідає гармонізація українського судочинства відповідно до європейських стандартів.

**Стан опрацювання цієї проблематики,** а саме окремі аспекти становлення та розвитку правового регулювання адміністративного судочинства Республіки Польща були предметом наукового дослідження у вітчизняній науковій літературі серед таких учених, як Б. Тищик, О. Липитчук, Ю. Олійник, І. Коліушко, Р. Куйбіда, О. Маркова та ін. Попри безпечний внесок сучасних науковців у розвиток історії становлення та розвитку правового регулювання адміністративного судочинства Республіки Польща, слід звернути увагу, що виклики сучасного світу в умовах війни диктують юридичній науці нові вимоги щодо осмислення наукових проблем, які постають перед українським суспільством.

**Метою статті** є аналіз та конкретизація окремих аспектів становлення та розвитку правового регулювання адміністративного судочинства Республіки Польща. Важливим, як видається, є показати, що відновлена польська держава, з перших днів свого існування розпочала діяльність, спрямовану на формування кордонів, органів державної влади, війська, правоохоронних органів, в тому числі судових, а саме було створення ефективного польського судочинства та судочинства.

**Виклад основного матеріалу.** У низці провідних європейських держав упродовж тривалого історичного періоду функціонують органи адміністративного судочинства, які здійснюють правосуддя в адміністративних справах шляхом розгляду і вирішення публічно-правових спорів. Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [1]. У зв'язку з цим значний інтерес викликає історичний досвід становлення адміністративного судочинства в Республіці Польща<sup>1</sup>.

Як відомо, 11 листопада 1918 р. було відновлено польську державу, яка з перших днів свого існування розпочала діяльність, спрямовану на формування кордонів, органів державної влади, війська, правоохоронних органів, в тому числі судових. Відповідно до адміністративно-територіального поділу

<sup>1</sup> У цій статті іноді вживається назва Друга Річ Посполита (Rzeczpospolita Polska), проте поширенішою в наукових дослідженнях є назва Республіка Польща.

Польщі державне управління поділялося на центральне (Рада міністрів й міністри) і територіальне (місцеве), що передбачало урядову адміністрацію і самоврядування. Територія держави була поділена на 16 воєводств і одне виділене місто (Варшава), 244 повіти в тому 23 міські, 611 міських і 3195 сільських общин (гмін) [2, с. 191].

Одним з важливих завдань, яке стояло перед відновленою польською державою, було створення ефективного польського судоустрою та судочинства. В умовах існування різних судових систем важливе значення мала організація у 1919 р. Верховного суду у Варшаві як загального суду найвищої інстанції, якому було підпорядковано судочинство всієї Польщі. Декрет начальника польської держави визначив організаційну форму та надавав йому право «вказувати та усувати недоліки в діяльності нижчих судів», що означало можливість змін або скасування їхніх рішень. Найвищий суд у Варшаві перейняв функції австрійського Вищого судового і касаційного трибуналу. У його складі, крім існуючих двох палат, було утворено додатково ще три палати: для кримінальних і цивільних справ колишньої австрійської території; адміністративних справ цієї території; кримінальних і цивільних справ колишньої пруської території. Справи розглядалися у складі трьох суддів, а складні – цілою палатою чи навіть загальним зібранням цілого суду [3, с. 8-9].

Становлення та розвиток судової системи Другої Речі Посполитої було тривалим процесом і включало два етапи. Перший етап (1918-1928) характеризувався функціонуванням різних (російської, австрійської та німецької) систем судових органів, пристосуванням їх до нових соціально-політичних умов та наростанням деформацій, зумовлених порушенням демократичних засад Березневої конституції 1921 р. Другий етап (1928-1939) – створення єдиної системи загальних судів та її реформування у напрямку антидемократичних засад [4, с. 297]. У 1928 р. видано Закон про устрій загальних судів, який уніфікував судову систему Другої Речі Посполитої. Вона виглядала так: гродські, окружні й апеляційні суди (у Львові для Галичини і Любліні для Волині), Верховний суд. Судові округи не збігалися з адміністративним поділом на воєводства та повіти [5, с. 7].

Основи судоустрою у Польщі визначала березнева Конституція 1921 р., яка визнала суди окремою (третьою) гілкою влади, незалежними від виконавчої та законодавчої влади (на практиці це не завжди виконувалося). Конституція 1935 р. наклала на суди обов'язок захищати правовий порядок у державі та формувати «правове відчуття» суспільства. Система загальних судів у Другої Речі Посполитій складалася з 1) повітових судів, які розглядали дрібні кримінальні і цивільні справи; 2) окружних судів, що виступали судами першої інстанції для всіх складніших справ; 3) апеляційних судів, які виступали апеляційною інстанцією для окружних судів, а також здійснювали судове управління на території свого округу; 4) Найвищого суду – касаційного суду у цивільних та кримінальних справах, а також дисциплінарного суду для суддів вищих судів (у т. ч. апеляційних). У 1936 р. функціонувало 548 гродських судів, 45 – окружних, 7 – апеляційних. Гродські суди були одноособовими, розглядали дрібні цивільні та кримінальні справи [6, с. 117–124].

Особливістю судової системи Республіки Польща було запровадження адміністративного судочинства, становлення якого відбувалося відразу після відновлення польської держави. Так, декретами Начальника Держави Ю. Пілсудського від 4 лютого 1919 р. «Про місцеве самоврядування» та «Про повітову ординацію для територій Польщі колишнього російського володарювання» було встановлено можливість оскарження рішень міністра внутрішніх справ до Верховного суду Республіки Польща. Декрет Начальника Держави від 8 лютого 1919 р. передав повноваження Адміністративного трибуналу у Відні щодо польських земель Верховному суду Республіки Польща (адміністративні справи вирішував четвертий відділ суду). Закон від 6 липня 1920 р. «Про організацію земських урядів» надав Верховному суду функцію судового контролю щодо адміністративних рішень згаданих органів [7, с. 420-421].

Організація і діяльність адміністративного судочинства у відновленій Республіці Польща відбувалися на основі двох моделей: попереднього австрійського адміністративного судочинства та пруського адміністративного судочинства. В результаті у Республіці Польща було передбачено утворення Найвищого адміністративного трибуналу, що свідчить про значний вплив західноєвропейських традицій. Правовою основою його створення та діяльності був закон від 3 серпня 1922 р., повноваження якого конкретизувалися регламентами Найвищого адміністративного трибуналу. До компетенції Найвищого адміністративного трибуналу відносилося вирішення питання про законність рішень і розпоряджень у сфері урядової та самоврядної адміністрації. У ньому поєдналися обидві згадані моделі адміністративного судівництва (у пруській він був найвищою ланкою, а в австрійській – єдиною) [7, с. 421-422].

Важливим органом Найвищого адміністративного трибуналу було загальне зібрання, до складу якого входили усі голови трибуналу та судді. Ст. 8 закону про Найвищий адміністративний трибунал 1922 р. доручила загальному зібранню нагляд за суддями та головами трибуналу. Правовий статус загального зібрання був конкретизований у регламенті Найвищого адміністративного трибуналу 1923 р. Зокрема у ньому йшлося, що загальне зібрання скликав перший голова трибуналу з власної ініціативи чи на підставі письмового подання не менш як однієї третини загальної кількості голів і суддів упродовж 6 тижнів [8, с. 239-244].

У Республіці Польща адміністративне судочинство було передбачено у ст. 73 польської конституції 1921 р.: «для вирішення справ про законність адміністративних актів у сфері урядової та самоврядної адміністрації окремий закон утворить адміністративне судівництво, яке спиратиметься у своїй організації на взаємодію суддівського та громадського чинників з Найвищим адміністративним трибуналом». У польській конституції 1935 р. в п. б ч. 1 ст. 70 передбачався Найвищий адміністративний трибунал, на який було покладено вирішення справ про законність адміністративних актів. У 30-х роках ХХ ст. було запроваджено повітові відділи як адміністративні суди першої інстанції, а також адміністративні суди воеводств як адміністративні суди першої або другої інстанції. Найвищий адміністративний суд став судом третьої інстанції [9, с. 15].

Після Другої світової війни аж до 1980 р. окремого адміністративного судочинства в Республіці Польща не було. Адміністративна юстиція була відроджена у Польщі 1 вересня 1980 р., коли почав діяти Вищий адміністративний суд, створений згідно із законом від 31 січня 1980 р. Осередки цього суду були утворені у низці воеводств. На сьогодні Вищий адміністративний суд має дев'ять місцевих осередків і діє на підставі Закону від 11 травня 1995 р. про Вищий адміністративний суд, який, окрім організації цього суду, регулює порядок здійснення адміністративного судочинства. Адміністративне судочинство у Польщі на сьогодні є одноінстанційним, тобто судові рішення Вищого адміністративного суду є остаточними і оскарженню не підлягають. Перегляд судових рішень цього суду можливий тільки в порядку надзвичайної ревізії до Найвищого суду, право на яку має обмежене коло найвищих посадових осіб.

Подальший розвиток адміністративної юстиції в Польщі пов'язується з положеннями Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. Стаття 78 Конституції закріпила право кожного оскаржувати судові рішення, ухвалені у першій інстанції. Чинна Конституція запровадила принцип двох інстанцій, що призвело до створення воеводських адміністративних судів, що вирішують справи у першій інстанції. Адміністративні суди перевіряють законність адміністративних рішень стосовно як уряду, так і місцевого самоврядування. Голова Вищого адміністративного суду призначається Президентом на шість років із числа кандидатів, висунутих Генеральною Асамблеєю суддів Вищого адміністративного суду [10]. У частині першій статті 176 Конституції передбачено, що судочинство є щонайменш двоінстанційним. Стаття 184 на конституційному рівні легалізувала діяльність Вищого адміністративного суду і передбачила існування інших адміністративних судів. На адміністративні суди покладається контроль за діяльністю публічної адміністрації, який включає зокрема ухвалення судових рішень про відповідність законам постанов органів місцевого самоврядування і нормативних актів місцевих органів урядової адміністрації. За перехідними положеннями Конституції закони, що вводять в дію положення частини першої статті 176 щодо процесу в адміністративних судах, приймаються протягом п'яти років з дня набрання чинності Конституцією. До набрання чинності цими законами діють положення, що стосуються надзвичайної ревізії рішень Вищого адміністративного суду [9, с. 16].

Ст. 184-185 Конституції Республіки Польща 1997 р. визначають правовий статус Головного Адміністративного Суду, який як і інші адміністративні суди виконують контроль за публічною адміністрацією в межах, встановлених законом. Цей контроль поширюється також на винесення судових постанов щодо відповідності законам постанов органів територіального самоврядування та нормативних актів місцевих органів урядової адміністрації [9, с. 15].

З метою удосконалення польського адміністративного судочинства Президент Республіки Польща 22 жовтня 2001 р. подав до Сейму законопроекти: «Право про устрій адміністративних судів»; «Право про провадження в адміністративних судах»; «Право про устрій адміністративних судів» та «Право про провадження в адміністративних судах». Влітку 2002 р. ці закони були прийняті Сеймом, підписані Президентом Республіки Польща і набули чинності 1 січня 2004 р.

**Висновки.** Отже, входження України в європейський правовий простір передбачає реформування правової системи на основі принципів та стандартів, що сформувалися на загальноєвропейському рівні. Реформа адміністративного судочинства в Україні, зокрема формування чіткої системи ад-

міністративних судів, розробка нормативної бази регулювання адміністративного судочинства відбуваються із врахуванням в цих процесах міжнародних стандартів, окремих теоретичних положень доктрини та позитивного практичного досвіду зарубіжних держав. Практичний досвід формування і функціонування адміністративного судочинства сусідньої і дружньої Республіки Польщі є корисним і своєчасним.

**Список використаних джерел:**

1. Учасники проєктів Вікімедіа. Адміністративне судочинство. Вікіпедія. *Вікіпедія*. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Адміністративне\\_судочинство](https://uk.wikipedia.org/wiki/Адміністративне_судочинство) (дата звернення: 27.02.2023).
2. Тищик Б.Й. Польща: історія державності і права (X – початок ХХІ ст.): навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Львів : Світ. 2012. 512 с.
3. Липитчук О.В. Система судових органів та судочинство Республіки Польща (1918-1939 рр.): автореф. дис. канд. юрид. наук. 12 00 01. Львів, 2004. 18 с.
4. Лучаківська І.Л. Розвиток судової системи у Польщі 1929–1939 рр. *Україна: культурна спадщина, національна свідомість, державність*. 2008. № 17. С. 297–305.
5. Олійник Ю.В. Становлення та розвиток судової системи Другої Речі Посполитої (1918–1939 рр.). *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. № 4(16). С. 5–12.
6. Олійник Ю.В. Конституційно-правові засади розвитку судової системи Другої Речі Посполитої (1918–1939 роки). *Вісник Львівського університету. Серія: Юридична*. 2019. № 68. С. 117–124.
7. Юрєвич Ю.О. Історичні витоки судового контролю щодо публічної адміністрації в Польщі: період Речі Посполитої (до 1795 р.). *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. Вип. 65. С. 420–425.
8. Юрєвич Ю.О. Правовий статус суддів найвищого адміністративного трибуналу Республіки Польща 1922-1939 рр. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. Вип. 71. С. 239–244.
9. Коліушко І.Б., Куйбіда Р.О. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / упоряд.: І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. 146 с.
10. Учасники проєктів Вікімедіа. Судова система Польщі – Вікіпедія. *Вікіпедія*. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Судова\\_система\\_Польщі](https://uk.wikipedia.org/wiki/Судова_система_Польщі) (дата звернення: 27.02.2023).