

# Tatiana Bilkiewicz

---

## Historyczne tło jurysdykcji administracyjnej na Ukrainie

---

Roczniki Administracji i Prawa 18/1, 219-230

---

2018

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

**Oryginalny artykuł naukowy**  
**Original article**

Data wpływu/Received: **25.01.2018**

Data recenzji/Accepted: **5.04.2018**

Data publikacji/Published: **30.06.2018**

Źródła finansowania publikacji: **środki własne Autora**

**DOI: 10.5604/01.3001.0012.6000**

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Tatiana Bilkiewicz\*

## HISTORYCZNE TŁO JURYSDYKCJI ADMINISTRACYJNEJ NA UKRAINIE

### WSTĘP

Ukonstytuowanie się państwa oraz nadanie upoważnień władczych niektórym przedstawicielom społeczeństwa spowodowało nierówną pozycję obywateli w stosunku do władzy, gdyż bronienie swoich praw i interesów w powstałych konfliktach z urzędnikami organów administracji publicznej były od dawna obarczone trudnością obrony. Posiadanie przez przedstawicieli władzy odpowiednich narzędzi wpływu na społeczeństwo daje im możliwość nadużywania swoich uprawnień w celu zaspokojenia własnych potrzeb i interesów, czasem nawet sprzecznych z interesami obywateli. W ślad za tym w celu ochrony obywateli stworzono jurysdykcję admini-

---

\* mgr; Uniwersytet Jagielloński.

stracyjną (sądownictwo administracyjne), której organy musiały niezależnie i bezstronnie rozważać i rozstrzygać powstałe konflikty między obywatelem a władzą administracji publicznej. Odrębne aspekty rozwoju sądownictwa administracyjnego na Ukrainie stały się przedmiotem badań wielu ukraińskich naukowców. Kwestia ta jest poruszona w pracach naukowych<sup>1</sup> J.S. Pedki, W.S. Stefaniuka, G.J. Tkacza, O.G. Swydy i innych. Jednak nie pomniejszając osiągnięć oraz dorobku naukowego ww. autorów, należy stwierdzić, że kwestie historiografii powstania i rozwoju instytucji sądownictwa administracyjnego do chwili obecnej nie zostały w pełni przedstawione, co wpłynęło na zajęcie się tym tematem w niniejszym artykule.

## KONCEPCJA

Celem niniejszego artykułu jest badanie warunków i przyczyn oraz historycznego rozwoju powstania sądownictwa administracyjnego na Ukrainie w czasach Cesarstwa Rosyjskiego i Związku Radzieckiego.

Przez cały okres istnienia państwa (Cesarstwa Rosyjskiego czy też Związku Radzieckiego) niejednokrotnie były podejmowane próby utworzenia takich organów. Jednak jak już wiemy, mogą one funkcjonować, a przede wszystkim być skuteczne jedynie w demokratycznych państwach prawa, gdzie mają miejsce współdziałanie (interakcja) i wstrzymanie ingerencji władzy państwowej. Rozwój państwowej właściwości administracyjnej powinien odbywać się nie tylko z uwzględnieniem międzynarodowego systemu prawnego i jego doświadczenia, ale również w oparciu o tradycje państwowego systemu prawnego na podstawie już istniejącego modelu ochrony praw obywateli przed nadużyciem swoich uprawnień organów administracji publicznej. Powstanie oraz rozwój jurysdykcji administracyjnej na Ukrainie były podporządkowane wielu czynnikom. Przede wszystkim warto podkreślić, że brak jednego niezależnego państwa, podział terytorium Ukrainy przez obce państwa, a także często brak autonomii oraz inne obiektywne powody uniemożliwiały powstanie tak demokratycznej instytucji, jaką jest jurysdykcja administracyjna. Dlatego też priorytety w rozwoju ukraińskiej myśli politycznej od B. Chmielnickiego i P. Orlika do P. Mogyły i M. Gruszewskiego miały na celu osiągnięcie niepodległości państwa. Wyjątek stanowi jedynie M. Dragomanow, którego projekt konstytucyjny opierał się na priorytecie człowieka i obywatela, przewidując w szczególności możliwość wszczęcia postępowania sądowego przeciwko państwu<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Zob. na ten temat bliżej J.S. Pedko, *Powstanie jurysdykcji administracyjnej na Ukrainie*, Kijów 2003; W. S. Stefaniuk, *Powstanie sądów administracyjnych w wyniku prawno-sądowej reformy Ukrainy*, Charków 2002; G.J. Tkacz, *Historia rozwoju sądownictwa administracyjnego na Ukrainie*, materiały konferencyjne III regionalnej konferencji naukowej „Problemy dotyczące budowania państwa i ochrony praw człowieka na Ukrainie”, Lwów 1997; O.G. Swyda, *Sądy administracyjne na Ukrainie: powstanie oraz perspektywy rozwoju*, Odessa 2008.

<sup>2</sup> O.W. Kuzmenko, *Jurysdykcja administracyjna na Ukrainie: podręcznik*, Kijów 2007, s. 28.

Przynależność do Cesarstwa Rosyjskiego, a następnie ZSRR miało decydujący wpływ na powstanie właściwości administracyjnej na Ukrainie. Niemniej jednak w niektórych okresach krótkotrwałej niepodległości państwa ukraińskiego były podejmowane próby instytucjonalizacji instytucji jurysdykcji administracyjnej. Przeprowadzając analizę literatury naukowej na temat jurysdykcji administracyjnej, można zaproponować następujące etapy rozwoju tej instytucji na terenie Ukrainy:

1. Lata 1864-1917 – powołanie organów sądowno-administracyjnych w celu rozstrzygnięcia sporów w sferze administracji publicznej, publikacja fundamentalnych badań dotyczących dylematów z zakresu sprawiedliwości administracyjnej.

2. Lata 1917-1920 – projekty kształtowania jurysdykcji administracyjnej w okresie powstania niepodległego państwa ukraińskiego.

3. Lata 1920-1991 – regres i dezaprobaty instytucji jurysdykcji administracyjnej w administracji państwowej Związku Radzieckiego.

4. Lata 1991-2005 – powstanie i rozwój właściwości administracyjnej na Ukrainie.

5. Rok 2005 i obecnie – formowanie i ulepszenie sądownictwa administracyjnego na Ukrainie.

Podczas gdy w XVIII-XIX wieku w krajach Europy Zachodniej powstawały sądy administracyjne oraz tworzone były charakterystyczne modele jurysdykcji administracyjnej, w świadomości społeczeństwa Imperium Rosyjskiego, gdzie dominowały cesarsko-spekulatywne wizje państwa, idee te pojawiły się dopiero w latach 60. i 70. XIX wieku. Na przełomie XIX-XX wieku, w okresie „europejskiej modernizacji państwa”, niektórzy uczeni akademicy (np. P. Nowgorodcew) działali jako przywódcy teorii państwa prawa, której atrybutem jest jurysdykcja administracyjna. Jednak takie wybitne postacie jak F. Dostojewski, L. Tołstoj, W. Sołowjow krytykowali zachodni model państwa i prawa, kładąc nacisk na szczególnie w Rosji sposób sprawiedliwego współistnienia człowieka. Począwszy od 1864 r., kiedy przeprowadzono reformę sądownictwa, i do 1917 r. w carskiej Rosji stopniowo pojawiały się pierwsze elementy jurysdykcji administracyjnej. Rozpatrywanie sporów między obywatelami a organami administracji publicznej było prowadzone przez sądy powszechne, a w niektórych przypadkach przez sędziów pokoju. Jak słusznie zauważyła G.J. Tkacz, ukraińska naukowiec z zakresu sądownictwa administracyjnego, system sądowniczy Rosji nie znał jednoznacznej struktury administracyjnego wymiaru sprawiedliwości, bowiem istniały tylko niektóre jego początkowe formy, które można by było raczej uznać za warunki wstępne powstania tej instytucji<sup>3</sup>.

Zatem także kontrowersyjne pozostaje twierdzenie, że „powstanie właściwości administracyjnej na terytorium Ukrainy sięga średniowiecza, jej uformowanie (...) zaczęło się wcześniej niż średnio w Europie. Historia ukraińskiej właściwości administracyjnej sięga XVI i XVII wieku”<sup>4</sup>. Tymczasem nie ma przykładów takich

<sup>3</sup> G.J. Tkacz, *Historia rozwoju sądownictwa administracyjnego...*, s. 19.

<sup>4</sup> Historia administracyjnego procesu sądowego Ukrainy, Najwyższy Sąd Administracyjny Ukrainy, <http://www.vasu.gov.ua/history/> [dostęp: 15.02.2018].

organów, jedynie wspomina się o formowaniu pojęcia nadzoru w XVIII-XIX wieku, który był sprawowany przez Senat oraz prokuraturę. Co więcej, do jurysdykcji administracyjnej jako systemu instytucji sądowych oraz quasi-sądowych nie można zakwalifikować prokuratury jako organu wymiaru sprawiedliwości administracyjnej, bowiem nie odpowiada ona cechom tej instytucji.

## JURYSDYKCJA ADMINISTRACYJNA W CESARSTWIE ROSYJSKIM

W drugiej połowie XIX wieku na terenie Cesarstwa Rosyjskiego, w tym też na terenach współczesnej Ukrainy, miał miejsce nietypowy system rozstrzygania sporów administracyjno-prawnych. Z jednej strony system ten cechował się prostotą, elementarnością, a z drugiej – nieuzasadnioną złożonością. Prostota tego systemu polegała na istnieniu tylko dwóch instancji. Sądami pierwszej instancji były specjalne sądowno-administracyjne prysutstwija (присутствія), z kolei drugą instancją i ostatnią – Pierwszy Departament Senatu (Перший департамент Сенату). Jednak system ten charakteryzował się również znacznymi mankamentami, takimi jak: złożoność i niesystematyczność organów pierwszej instancji, nieregularność ich pracy, nieprecyzyjny podział kompetencji między organami prysutstwija (присутствія), a także między prysutstwijami (присутствіями) a Senatem, brak ujednoczenia norm proceduralnych, aktywny udział i wpływ na podejmowanie decyzji przez przedstawicieli aktywnej administracji.

W.M. Grybowski na początku ubiegłego wieku napisał: „Nadzór nad administracją i sądownictwo administracyjne są najsłabszą stroną rządowej organizacji Cesarstwa (...) Autentycznych specjalnych organów właściwości administracyjnej nie tylko modelu niemieckiego, ale również francuskiego – nie ma; jurysdykcja administracyjna jest wykonywana przez niektóre organy powszechnego i specjalnego zarządzania wraz z ich głównymi obowiązkami, które między innymi obejmują nadzór”<sup>5</sup>. I.T. Tarasow również popierał pogląd, że „w Rosji nie ma prawidłowo zorganizowanego i jednolitego systemu jurysdykcji administracyjnej, ale mimo to istnieją wszystkie elementy do jego stworzenia”<sup>6</sup>.

Najwyższym organem wymiaru sprawiedliwości był Pierwszy Departament Senatu, a pozostałe funkcje zostały podzielone między „instytucje, które nie były sądami administracyjnymi w ścisłym znaczeniu tego słowa, niemniej jednak były świadome niektórych spraw administracyjnych, a zatem miały takie samo znaczenie jak sądy administracyjne”<sup>7</sup>. Tak więc dla rozpatrzenia skarg wniesionych przez obywateli z zakresu na przykład służby wojskowej, podatków i innych kwestii w każ-

<sup>5</sup> W.M. Grybowski, *Struktura państwa i zarządzanie imperium rosyjskim: z wykładów na temat państwa rosyjskiego i prawa administracyjnego*, Odessa 1912, s. 182.

<sup>6</sup> I.T. Tarasow, *Organizacja jurysdykcji administracyjnej*, „Dziennik Prawny” 1897, nr 9, s. 158-159.

<sup>7</sup> Ibidem.

dej guberni w pierwszej instancji powstawały specjalne prysutstwija (присутствія) – około 10-14. Oprócz prysutstwij gubernskich powstały także szczególne prysutstwija w Petersburgu, Odessie, Mikołajowie, Kerczu i Sewastopolu, które rozpatrywały skargi dotyczące spraw miejskich. Prysutstwija gubernskie w literaturze nazywane są również „mieszаныmi prysutstwijami gubernskimi”<sup>8</sup>, bowiem ich skład obejmował zarówno urzędników, jak i przedstawiciele szlachty, samorządy wiejski i miejski, a w szczególności gubernatora, wicegubernatora, przewodniczącego szlachty, przewodniczącego sądu okręgowego, miejskich i wiejskich deputowanych ziemstw, a także, co najważniejsze, urzędników będących ekspertami w dziedzinie, którą zajmowało się prysutstwiје. Z powyższego wynika, że istnieje wąska specjalizacja z zakresu rozstrzygania sporów oraz obecność wyspecjalizowanych organów w odpowiednich sferach zarządzania, co z kolei również charakteryzuje nowoczesne organy jurysdykcji administracyjnej krajów anglosaskich. Prysutstwija Cesarstwa Rosyjskiego można zatem zdefiniować jako instytucje quasi-sądowe. Tak więc mimo że administracyjne modele sprawiedliwości krajów anglosaskich i Cesarstwa Rosyjskiego nie miały bezpośredniego związku, bowiem rozwijały się niezależnie od siebie, można zauważyć wspólne elementy, które je charakteryzują.

Według O.M. Bandurki oraz M.M. Tyszczенki funkcje sądu pierwszej instancji w zakresie rozpatrywania spraw sędowo-administracyjnych, oprócz różnego rodzaju prysutstwij, były powierzone „licznym instytucjom i urzędnikom: miejskim i okręgowym departamentom policji, rządowi guberni, gubernatorom”. I.T. Tarasow stwierdza również, że „przekazanie większości (spraw) organom policji i administracji, poczynając z miejskich i okręgowych departamentów policji, a kończąc na Komitecie Ministrów i Radzie Państwowej to w mniejszym lub większym stopniu również sprawy sądownictwa administracyjnego<sup>9</sup>. Są to jednak w zasadzie stricte instytucje administracyjne, które mogły rozpatrywać skargi w trybie postępowania administracyjnego. W związku z powyższym nie sposób stwierdzić, że należą one do organów jurysdykcji administracyjnej, w przeciwieństwie do prysutstwij guberni, które były instytucjami quasi-sądowymi oraz pełniły funkcje jurysdykcji administracyjnej. Wyjątkiem są wójtowie powiatowi (земські дільничні начальники), którzy otrzymali funkcje sądowe, należące wcześniej do okręgowych sędziów pokoju.

Organem sprawującym kontrolę nad działalnością wszystkich władz cesarstwa był Senat. M. M. Korkunow wskazuje, że „najwyższym organem właściwości administracyjnej jest Senat”<sup>10</sup>. Dokładniej rzecz ujmując, funkcję wymiaru sprawiedliwości pełnił Pierwszy Departament Senatu, do obowiązków którego należało rozwiązywanie „nieporozumień i komplikacji w procesie realizacji sporów” między samymi instytucjami, a także rozpatrywanie skarg osób fizycznych i instytucji

<sup>8</sup> J.N. Starilow, *Jurysdykcja administracyjna. Teoria, historia, perspektywy*, Moskwa 2011, s. 304.

<sup>9</sup> I.T. Tarasow, *Organizacja...*, s. 196.

<sup>10</sup> N.M. Korkunow, *Rosyjskie prawo państwowe*, Sankt Petersburg 1913, s. 378-388.

publicznych jako najwyższa instancja w związku z „kontrowersyjnością wydania przedmiotowego aktu organem administracji publicznej”.

Pierwszy Departament Senatu I.T. Tarasow zdefiniował jako „kopułę bez domu i fundamentu, bowiem ani pośrednie, ani niższe instancje sądowno-administracyjne czy też sądów administracyjnych nie istnieją, a (...) słabe podobieństwo tych sądów, rzecz jasna, nie może wypełnić tak znaczącej luki”<sup>11</sup>. Funkcjonalnie organ ten miał być sądem, ale organizacyjnie był on miejscem formalnym do rozpatrywania sporów. Członkami Pierwszego Departamentu Senatu byli senatorowie, którzy zostali powołani spośród osób z pierwszych trzech klas społecznych, przy czym ich doświadczenie zawodowe i wykształcenie nie było brane pod uwagę. Proces ten praktycznie przechodził przez kancelarię, z kolei rozprawa w sprawie nie mogła w większości przypadków odbywać się bez obecności przedstawiciela ministerstwa, którego interes prawny był przedmiotem sporu oraz któremu przysługiwało prawo decydującego głosu na równi z sędziami. Warto wskazać, że przy orzekaniu w sprawie nie przestrzegano zasad jawności i prawdy obiektywnej, nagminnie także było zwlekanie z rozpoznaniem spraw. W literaturze naukowej Cesarstwa Rosyjskiego jednym z pierwszych, który zwrócił uwagę na instytucję jurysdykcji administracyjnej, był wybitny naukowiec I.S. Andriewski, którego artykuł naukowy poświęcony zagadnieniu sądów administracyjnych został opublikowany w 1873 roku w rosyjskim słowniku encyklopedycznym N.N. Berezina. Po opublikowaniu pracy magisterskiej ukraińskiego badacza M.O. Kuplewaskiego „Właściwość administracyjna w Europie Zachodniej i właściwość administracyjna we Francji”<sup>12</sup> rozpoczął się etap badań naukowych oraz badań charakteru tej instytucji i jej funkcjonowania za granicą. W okresie od 1880 r. do 1916 r. rosyjscy i ukraińscy badacze z zakresu właściwości administracyjnej opublikowali szereg fundamentalnych prac naukowych. Badali oni przede wszystkim istotę, znaczenie, formy istnienia oraz organizację właściwości administracyjnej w Rosji i innych państwach.

Próby stworzenia skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości administracyjnej miały wpływ nie tylko na literaturę naukową, lecz także na praktyczne formowania instytutu jurysdykcji administracyjnej. W związku z powyższym w 1905 roku została zwołana specjalna narada w celu analizy działalności Senatu. Do 1917 roku podczas narad rozważano różne sposoby przeprowadzenia reformy i dopiero przed rewolucją lutową 1917 roku podjęto decyzję o nałożeniu na Senat funkcji najwyższego sądu administracyjnego oraz o wprowadzeniu do sądów okręgowych stanowisk sędziów administracyjnych<sup>13</sup>. Ponadto jesienią 1908 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych na podstawie tez P.A. Stolypina sporządziło referat pod tytułem „Projekt przekształcenia

<sup>11</sup> O.M. Bandurka, *Proces administracyjny: podręcznik*, Kijów 2002, s. 264-265.

<sup>12</sup> M.O. Kuplewaski, *Właściwość administracyjna we Francji*, [w:] J.S. Szemczuszenko (red.), *Antologia ukraińskiej myśli prawnej*, Kijów 2003, s. 143-174.

<sup>13</sup> J.N. Starilow, *Jurysdykcja...*, s. 5.



gubernskich instytucji rządowych Sekretarza Stanu (niem. Staatssekretär) Stolypina”. Projekt ten zdefiniował pojęcie właściwości administracyjnej oraz zaproponował szereg przedsięwzięć ukierunkowanych na stworzenie systemu powiatowych organów jurysdykcji administracyjnej, a także określił sposób jakościowej poprawy działalności przysutstwij gubernskich i Senatu. Jednak zabicie Stolypina i Pierwsza wojna światowa nie pozwoliły na realizację tego projektu. Ponadto w 1917 roku Rząd Tymczasowy powołał specjalną komisję do spraw tworzenia projektów podstawowych aktów prawnych. Jednym z przygotowanych jej projektów była ustawa o sądach administracyjnych, która była zatwierdzona 30 maja 1917 roku, zgodnie z którą do każdego powiatu był wyznaczony sędzia administracyjny. W miastach guberni powstawały jednostki administracyjne przy sądach okręgowych. Sędziowie administracyjni rozpatrywali spory między organami państwowymi a organami samorządu terytorialnego, a także organizacjami pozarządowymi. Dodać warto, że od 7 września 1917 roku właściwości tych sądów podlegały komitety do spraw gruntów i żywności. Jednak zmiany, które były spowodowane rewolucją październikową, nie pozwoliły zweryfikować skuteczności tych projektów. Zmiany takie wprowadził m.in. Dekret nr 1 z dnia 22 listopada 1917 roku o Sądzie, uchwalony przez władze sowieckie, zgodnie z którym działalność całego systemu jurysdykcji administracyjnej, jak i sądowego była zakończona. Nadzór nad praworządnością działania rządu został przekazany do sądów ludowych i trybunałów rewolucyjnych<sup>14</sup>.

## JURYSDYKCJA ADMINISTRACYJNA W OKRESIE UPR

Historia założenia instytutu jurysdykcji administracyjnej na Ukrainie nie będzie kompletna bez uwzględnienia okresu krótkotrwałego zdobycia przez Ukrainę państwowej niepodległości w latach 1917-1920. Konstytucja Ukraińskiej Republiki Ludowej z 1918 roku wprowadziła zapis, że orzekanie w zakresie ustawodawstwa cywilnego, karnego i administracyjnego będzie przeprowadzone wyłącznie przez instytucje sądowe. W okresie panowania hetmana P. Skoropadskiego podjęto uchwałę, zgodnie z którą Generalny Sąd państwa ukraińskiego był Najwyższym Sądem Administracyjnym<sup>15</sup>. W projekcie Głównego Państwowego Dekretu UPR (dalej: Dekret) w okresie funkcjonowania Dyrektorii, problematyce formowania właściwości administracyjnej poświęcono sporo uwagi, co wskazuje również na duże zainteresowanie ówczesnego rządu tą instytucją, która de facto miała na celu ochronę praw człowieka. Zgodnie z art. 130 Dekretu, który był przygotowany przez rządową komisję powołaną jeszcze w okresie Dyrektorii w latach panowania S. Petlury, władza administracyjna zostaje odseparowana od władzy sądowniczej na wzór modelu francuskiego. Według art. 103 Dekretu Najwyższy Sąd Państwowy składał się ze wszystkich członków Najwyższego

<sup>14</sup> B.N. Jurkow, *Sądowe utrzymanie legalności w działalności organów administracyjnych*, Charków 1987, s. 43.

<sup>15</sup> A.G. Slusarenko, *Historia ukraińskiej konstytucji*, Kijów 1993, s. 90.



Sądu Kasacyjnego oraz Sądu Administracyjnego wraz z ich prezydium. Sądami administracyjnymi pierwszej (niższej) instancji miały stać się sądy powszechne, którym przyznawano prawo podejmowania decyzji o zgodności rozporządzeń władz lokalnych z obowiązującymi przepisami prawa, a także o tym czy władze lokalne nie nadużywały swoich kompetencji. Z kolei art. 31 Dekretu określał funkcjonalny kierunek działalności sądów administracyjnych, w szczególności podkreślał, że dla całego terytorium państwa ukraińskiego powstaje Naczelny Sąd Administracyjny, do właściwości którego należy rozstrzygnięcie spraw dotyczących „praworządności rozporządzeń organów administracji państwowej i organów samorządu terytorialnego”<sup>16</sup>.

Reasumując, nie sposób nie stwierdzić, że mimo tak krótkiego okresu istnienia niepodległości państwa ukraińskiego kwestii formowania instytucji jurysdykcji administracyjnej było poświęcono dużo uwagi i starań. Już nawet wtedy były podjęte liczne próby ustanowienia państwa prawa opartego na poszanowaniu praw i wolności obywateli. Analiza projektów ustawodawczych z tamtego okresu pozwala również stwierdzić, że instytucja jurysdykcji administracyjnej miała fundamentalne znaczenie, a przepisy dotyczące odseparowania odrębnej gałęzi sądownictwa administracyjnego zostały uwzględnione na poziomie konstytucyjnym.

## JURYSDYKCJA ADMINISTRACYJNA W OKRESIE ZSRR

Przejęcie władzy przez bolszewików uniemożliwiło dalszy rozwój właściwości administracyjnej. Stopniowo wszystkie idee dotyczące utworzenia tej instytucji zakończyły się niepowodzeniem, bowiem rządzące hasła „Wszelka władza Radom” (Sowietom) nie były zgodne z teorią podziału władzy państwowej, powstaniem państwa prawa, chociaż polityka pierwszych lat władzy radzieckiej miała na celu utworzenie sądów administracyjnych. W ten sposób w 1918 roku Komisariat Państwowej Izby Obrachunkowej opracował pierwszy projekt utworzenia sądu administracyjnego, który przewidywał powołanie Specjalnego Komitetu ds. Rozpatrywania Skarg pod kontrolą państwową, a także lokalnych oddziałów komitetu. Zgodnie z postanowieniem VI Nadzwyczajnego Ogólnorosyjskiego Kongresu Rad (Sowietów) z 1918 roku w sprawie o przestrzeganiu rządów prawa, wszyscy urzędnicy byli zobowiązani do sporządzenia raportu na wniosek obywateli, którzy chcieli odwołać się od ich działań, zwlekania w rozpoznaniu sprawy lub innych komplikacji przez nie stworzonych. W 1921 roku Instytut Prawa Radzieckiego przy Moskiewskim Uniwersytecie Państwowym opracował projekt dekretu w sprawie sądownictwa administracyjnego RSFSR, a w 1922 roku podobny projekt został opracowany przez Ludowy Komisariat Sprawiedliwości Ukraińskiej SRR<sup>17</sup>. W latach 1921-1922 przedkładano propozycje

<sup>16</sup> G.J. Tkacz, *Historia rozwoju sądownictwa administracyjnego...*, s. 2.

<sup>17</sup> L.A. Nikolaewa, *Nadzór sądowy nad legalnością w sowieckiej administracji państwowej*, Leningrad 1973, s. 19.

rozszerzenia prawa do sądowego oskarżenia nieprawomocnych decyzji organów państwowych i nielegalnych działań urzędników.

Wszystkie dalsze wysiłki zmierzające do zapewnienia zgodności z prawem działań w zakresie zarządzania dotyczyły innych form rozpatrywania skarg obywateli, w szczególności kontroli publicznej, departamentów, prokuratury itp. Jednak mimo że sądy administracyjne nie powstały, niektóre kategorie sporów dotyczących legalności aktów prawnych, działań organów i urzędników administracji państwowej były przekazywane do rozpatrzenia do specjalnym organom: biuru skarg Ludowego Komisariatu Kontroli Państwowej, komisji (rad) ubezpieczeniowych, komisji mieszkaniowych, izb pojednawczych, sądów polubownych i komisji gruntowych. W związku z tym dekret Ogólnokrajowego Centralnego Komitetu Wykonawczego z dnia 9 kwietnia 1919 r. nałożył na organy państwowe obowiązek nadzorowania skarg obywateli. Uchwałą Ludowego Komisariatu Kontroli Państwowej z dnia 4 maja 1919 r. utworzono Centralne Biuro Skarg, z kolei uchwałą z dnia 24 maja 1919 r. – lokalne biura skarg. Początkowo ich rola polegała jedynie na zbieraniu i gromadzeniu skarg, kontrolowaniu ich rozpatrywania w odpowiednich departamentach, ale później same zaczęły rozpatrywać skargi, z wyjątkiem skarg na komitety wykonawcze. Kodeks administracyjny Ukraińskiej SRR został uchwalony 12 października 1927 r., na uwagę zasługuje fakt, że był to jedyny taki kodeks wśród wszystkich republik ZSRR. Kodeks ten określił procedurę administracyjną dla rozpatrywania skarg na działania władz lokalnych. Poza nieznaczącymi wyjątkami akt ten nie przewidywał sądowego odwołania od działań lub aktów administracji państwowej. W tym czasie zostały wyrażone propozycje utworzenia specjalnych sądów administracyjnych w celu zapewnienia praworządności w administracji publicznej, ale jednak nie zostały one przyjęte. Aparat państwowy z kolei postanowił powołać specjalne organy do rozpatrzenia skarg obywateli na działania administracji (komisji ubezpieczeniowych, komisji mieszkaniowych, komisji gruntowych i sądów polubownych), jednak i te organy nie funkcjonowały zbyt długo. Wszelkie spory zostały przekazane do kompetencji sądów ludowych. Ustanowienie stalinowskiej dyktatury praktycznie całkowicie wstrzymało proces formowania właściwości administracyjnej, bowiem postrzegano ją jako obcą istocie socjalizmu instytucję. Utrzymywało się przekonanie, że w państwie nowego porządku nie może być sprzeczności między obywatelem a administracją; prawa i interesy obywateli są chronione i gwarantowane przez cały system socjalistycznych stosunków społecznych poprzez solidarność interesów państwa i obywateli. Zatem wnoszenie skarg przez obywateli na działania i decyzje organów administracji mogły podważyć mit o skuteczności sowieckiej administracji państwowej. Dopiero w latach powojennych naukowcy ponownie powrócili do rozważań dotyczących problematyki właściwości administracyjnej, która nadal budziła kontrowersje.

Dopiero w latach 70. XX w. na poziomie konstytucyjnym zagwarantowano obywatelom prawo do zaskarżania decyzji administracyjnych w sądzie. A więc zgodnie

z art. 58 punkt 2 Konstytucji ZSRR z 1977 roku działania urzędników dokonane w sposób naruszające przepisy prawa, przekraczające ich uprawnienia, które ograniczają prawa obywateli, mogą być zaskarżone w sądzie w przepisowy sposób.

## ZAKOŃCZENIE

Pod koniec lat 70. XX w. w środowisku naukowym kwestia badania instytucji jurysdykcji administracyjnej nabrała nowego wymiaru. W monografii D.M. Czeczota „Jurysdykcja administracyjna: problemy teoretyczne”<sup>18</sup>, opublikowanej w 1973 roku, były rozpatrywane kwestie związane z praworządnością działań organów administracji publicznej oraz potrzebą dokonania kontroli sądowej, poziomem rozwoju właściwości administracyjnej w krajach zachodnich, jak również rozstrzygnięciem sporów powstałych w różnych obszarach administracji publicznej.

Ustawa ZSRR „O procedurze odwołania się do sądu na bezprawne działania urzędników, które ograniczają prawa obywateli” była uchwalona 30 lipca 1987 roku oraz wprowadzała ogólną zasadę wniesienia oskarżenia do sądu przez obywateli, jednak można było oskarżać jedynie pojedyncze działania urzędników. Z kolei 2 listopada 1989 roku na mocy ustawy ZSRR „O procedurze odwoływania się do sądu na bezprawne działania organów administracji państwowej i urzędników, które ograniczają prawa obywateli” obywatele mieli prawo odwoływać się od decyzji, działań lub zaniechań organów administracji państwowej. Niemniej jednak akty prawne wydane przez organy administracji publicznej i urzędników o charakterze normatywnym nie podlegały zaskarżeniu sądowemu. Odwołanie do sądu musiało być poprzedzone odwołaniem na działania administracji publicznej lub urzędnika do organu wyższego szczebla podporządkowanej jednostki. Tak więc instytucja jurysdykcji administracyjnej na Ukrainie przeszła długą drogę do jej powstania. Począwszy od drugiej połowy XIX wieku na terenie Ukrainy istniało duże zainteresowanie problematyką właściwości administracyjnej. Dość aktywnie powstawały instytucje quasi-sądowe w postaci organów sądowo-administracyjnych do rozstrzygnięcia problemów z zakresu stosunków pomiędzy obywatelami a administracją publiczną. Jednak brak niepodległości państwa, całkowite zaprzeczenie właściwości administracyjnej przez władze radzieckie i inne obiektywne powody uniemożliwiały utworzenie tej demokratycznej instytucji. Dopiero wraz z proklamowaniem niepodległości Ukrainy powstał postulat mający na celu modernizację istniejącego systemu ochrony praw obywateli w zakresie administracji publicznej i samorządu lokalnego.

<sup>18</sup> D.M. Czeczot, *Jurysdykcja administracyjna (problemy teoretyczne)*, Leningrad 1973, s. 63-98.

## Bibliografia

### Literatura:

- Bandurka O.M., *Proces administracyjny: podręcznik*, Kijów 2002.
- Czczot D.M., *Jurysdykcja administracyjna (problemy teoretyczne)*, Leningrad 1973.
- Grybowski W.M., *Struktura państwa i zarządzanie imperium rosyjskim: z wykładów na temat państwa rosyjskiego i prawa administracyjnego*, Odessa 1912.
- Jurkow B.N., *Sądowe utrzymanie legalności w działalności organów administracyjnych*, Charków 1987.
- Korkunow N.M., *Rosyjskie prawo państwowe*, Sankt Petersburg 1913.
- Kuplewaski M.O., *Właściwość administracyjna we Francji*, [w:] J.S. Szemczuszenko (red.), *Antologia ukraińskiej myśli prawnej*, Kijów 2003.
- Kuzmenko O.W., *Jurysdykcja administracyjna na Ukrainie: podręcznik*, Kijów 2007.
- Nikolaewa L.A., *Nadzór sądowy nad legalnością w sowieckiej administracji państwowej*, Leningrad 1973.
- Slusarenko A.G., *Historia ukraińskiej konstytucji*, Kijów 1993.
- Starilow J.N., *Jurysdykcja administracyjna. Teoria, historia, perspektywy*, Moskwa 2011.
- Tarasow I.T., *Organizacja jurysdykcji administracyjnej*, „Dziennik Prawny” 1897, nr 9.
- Tkacz G.J., *Historia rozwoju sądownictwa administracyjnego na Ukrainie*, materiały konferencyjne III regionalnej konferencji naukowej „Problemy dotyczące budowania państwa i ochrony praw człowieka na Ukrainie”, Lwów 1997.

### Publikacje elektroniczne:

Historia administracyjnego procesu sądowego Ukrainy, Najwyższy Sąd Administracyjny Ukrainy, <http://www.vasu.gov.ua/history/> [dostęp: 15.02.2018].

**Streszczenie:** W artykule przeanalizowano historyczne tło ukraińskiego tworzenia instytucji jurysdykcji administracyjnej w Cesarstwie Rosyjskim i Związku Radzieckim. Określono etapy tworzenia i rozwoju jurysdykcji administracyjnej na terenie Ukrainy oraz przyczyny jej zniesienia w ZSRR. Niniejszy artykuł porusza kwestię tworzenia właściwości administracyjnej na Ukrainie, bowiem jest to zasadnicza cecha każdego demokratycznego państwa, które zapewnia prawa i wolność wszystkim osobom. Instytucja jurysdykcji administracyjnej na Ukrainie przeszła długą drogę do jej powstawania. W drugiej połowie XIX wieku na Ukrainie pojawiły się badania problematyki dotyczącej rozwoju właściwości administracyjnej. Jednak brak państwowej niepodległości, całkowite zaprzeczenie właściwości administracyjnej przez władze sowieckie i inne powody uniemożliwiły powstanie tej demokratycznej instytucji w Związku Radzieckim. Dopiero po ogłoszeniu przez Ukrainę niepodległości możliwe było zmodernizowanie obecnego systemu ochrony praw człowieka przed administracją publiczną.

**Słowa kluczowe:** sądownictwo administracyjne, jurysdykcja administracyjna, reforma sądownictwa

## HISTORICAL BACKGROUNDS OF UKRAINE'S ADMINISTRATIVE JUSTICE

**Summary:** Historical backgrounds of Ukraine's administrative justice creation in the Russian Empire and the Soviet Union are analyzed in the article. The stages of formation and development of administrative justice in Ukraine and the reasons for its abolishment in the USSR are defined. The article deals with the issue of administrative justice creation in Ukraine. It is an essential feature of any democratic state which ensures rights and freedoms of all individuals are ensured. Institute of administrative justice in Ukraine has come a long way of its formation. In the second half of the nineteenth century a significant interest in the problems of administrative justice appeared in Ukraine. However, the lack of state independence, complete denial of administrative justice by Soviet authorities and for other reasons it was impossible to create this democratic institution in Soviet Union. Only after Ukraine proclaimed its independence it made possible to modernize the current system of human rights protection from public administration.

**Keywords:** administrative judiciary, administrative justice, quasi-judicial, judicial reform