

Pyziak, Michał

Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych na ziemiach polskich. Od Rady Stanu Księstwa Warszawskiego do współczesności

Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego 13, 235-264

2010

Artykuł został zdigitalizowany i 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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

MICHAŁ PYZIAK
(Łódź)

*Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych
na ziemiach polskich.
Od Rady Stanu Księstwa Warszawskiego do współczesności*

**Entscheidung von Kompetenzstreiten auf dem polnischen
Gebiet. Vom Staatsrat des Herzogtums Warschau bis heute**

1. Uwagi wstępne; 2. Pojęcie sporu kompetencyjnego; 3. Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych na ziemiach polskich pod zaborami: 3.1. Księstwo Warszawskie, 3.2. Królestwo Polskie, zabór rosyjski, 3.3. Zabór austriacki, Rzeczpospolita Krakowska, 3.4. Zabór pruski; 4. Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych w II Rzeczypospolitej: 4.1. Przed unifikacją systemu, 4.2. W świetle ustawy o Trybunale Kompetencyjnym; 5. Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych w okresie PRL; 6. Rozwiązania współczesne; 7. Uwagi końcowe.

1. Einführende Bemerkungen; 2. Begriff von Kompetenzstreit; 3. Entscheidung der Kompetenzstreite auf polnischem Gebiet in der Besatzungszeit: 3.1. Herzogtum Warschau, 3.2. Regentschaftskönigreich Polen, russisches Besatzungsgebiet, 3.3. Österreichisches Besatzungsgebiet, Republik Krakau, 3.4. Preußisches Besatzungsgebiet; 4. Entscheidung der Kompetenzstreite in der 2. Republik Polen: 4.1. Vor der Systemvereinheitlichung, 4.2. Nach dem Gesetz über das Kompetenzgerichtshof; 5. Entscheidung der Kompetenzstreite in der Volksrepublik Polen; 6. Gegenwärtige Lösungen; 7. Schlussbemerkungen

1

Począwszy od końca XVIII w., problematyka sporów kompetencyjnych jako jedno z istotnych zagadnień ustrojowych stanowiła przedmiot zainteresowania prawodawców państw europejskich. Pojawienie się konieczności rozstrzygnięcia kontrowersji dotyczących właściwości organów państwa wiązać należy z upowszechnieniem się oświeceniowej idei trójpodziału władzy, która szczególnie silnie zaciążyła na rozwiązaniach przyjętych we Francji w okresie rewolucji, kiedy to uwaga ustawodawcy skierowana została na rygorystyczne rozgraniczenie kompetencji sądów i władzy wykonawczej. Powstałe wówczas rozwiązania prawne co do najogólniejszych zasad stały się wzorem dla innych państw europejskich w zakresie rozwiązywania konfliktów kompetencyjnych i miały swe odzwierciedlenie również w organizacji sądownictwa kompetencyjnego na ziemiach polskich. W większości krajów Europy, także w okresach odchodzenia od idei trójpodziału władzy, a nawet w tych państwach, gdzie zasady tej formalnie nie przeprowadzo-

no, zorganizowano systemy pozwalające rozstrzygać spory o właściwość między władzą sądową i administracyjną.

Zrządzeniem historii pojawienie się ogólnoeuropejskiego trendu do organizowania sądownictwa kompetencyjnego przypadło na czasy, w których Polska zniknęła z mapy jako suwerenne państwo. W praktyce oznaczało to, że o systemie rozstrzygania konfliktów o właściwość władz nie decydował już polski prawodawca, a przyjmowane rozwiązania miały swój rodowód w ustawodawstwach obcych: francuskim, pruskim, austriackim i rosyjskim. Dopiero po odzyskaniu niepodległości pojawiła się możliwość rodzimych rozstrzygnięć. Skorzystano z niej, ustanawiając nowoczesny system sądownictwa kompetencyjnego. Po II wojnie światowej problematyka sporów kompetencyjnych na dłuższy czas znikła z kręgu zainteresowania ustawodawcy, by powrócić w latach 80. XX w.

Jak dotąd w literaturze historycznoprawnej nie omówiono wyczerpująco rozwoju sądownictwa kompetencyjnego w Polsce¹. Dlatego przedstawiane opracowanie ma wypełnić tę lukę, dając ogólny przegląd rozwiązań stosowanych na przestrzeni dwóch ostatnich stuleci.

2

Pojęcie „sporu kompetencyjnego” nie doczekało się dotąd w polskim prawie legalnej definicji. Określenie to pojawiło się ostatnio w powszechnej świadomości społecznej w związku z konfliktem o zakres kompetencji w polityce zagranicznej między Prezydentem Rzeczypospolitej a Prezesem Rady Ministrów, niedawno rozstrzyganym przez Trybunał Konstytucyjny. Podstawą działania w tej sprawie był art. 189 Konstytucji², stanowiący, że Trybunał rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Nie jest to jedyny przypadek użycia sformułowania „spór kompetencyjny” przez współczesnego ustawodawcę. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 2002 r.³ posługuje się tym określeniem dla opisanie sytuacji zatargu o właściwość między

¹ Rysy historyczne o różnym stopniu szczegółowości dają komentatorzy ustawy o Trybunale Kompetencyjnym: R. Klimów (*Trybunał Kompetencyjny*, Przegląd Prawa i Administracji, [Lwów] 1927), K. M. Krzyżanowski (*Trybunał Kompetencyjny. Studium z zakresu polskiego prawa publicznego*, Warszawa 1924), W. Miszewski (*Konflikty kompetencyjne*, [w:] *Podręczna encyklopedia prawa publicznego*, red. Z. Cybichowski, Warszawa, 1929), a także odnośnie do rozwiązań nowszych: A. Skoczyła (*Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość przez NSA*, Warszawa, 2008).

² Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483.

³ Art. 4 ustawy z (Dz.U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1270).

organami administracji państwowej i samorządowej. Już z tego zestawienia przepisów wynika, że pojęcie sporów kompetencyjnych ma dziś niejednorodne znaczenie, a sytuacje komplikuje dodatkowo fakt, że jednocześnie dla kilku innych stanów prawnych używa się terminu „spór o właściwość”.

Współczesna doktryna rozumie spór kompetencyjny bardzo szeroko – jako każdy przypadek rozbieżności poglądów co do zakresu działania organów państwa, który podlega ocenie powołanego przez prawo organu rozstrzygającego⁴. Taka definicja obejmuje z pewnością wyżej wskazane, współcześnie występujące rodzaje sporów, ale odbiega znacząco od definicji uznawanej w doktrynie międzywojennej, odnoszącej określenie „spór kompetencyjny” wyłącznie do sytuacji, w której kontrowersje co do kompetencji wynikały na styku władzy sądowej i administracyjnej. Odróżniano wyraźnie spory kompetencyjne od innego rodzaju zatargów o zakres uprawnień, które powstawać mogły między organami państwa⁵. Zauważmy, że termin „spór kompetencyjny” nie był w dwudziestolecu międzywojennym stosowany przez ustawodawcę. Zarówno konstytucja z 1921 r., jak i ustawa szczegółowa opisująca tryb rozstrzygania konfliktów posłużyły się opisowym określeniem „spór o właściwość między władzami administracyjnymi a sądami”. W doktrynie prawa publicznego nie budziło jednak żadnych wątpliwości, że tylko taki przypadek sporu o właściwość zasługuje na określenie „spór kompetencyjny”. Sędzia Sądu Najwyższego W. Miszewski następująco definiuje pojęcia i zależności między nimi: [...] *spór o właściwość to taka sytuacja, w której jeden organ przypisuje drugiemu, iż przekroczył zakres swojej kompetencji i wtargnął w jego atrybucje. [...] Spór taki [...] może powstać między organami, związanymi wspólnością władzy przełożonej. Będzie to tak zwany spór jurysdykcyjny. Taki spór rozstrzyga władza przełożona, jako instancja, stojąca hierarchicznie ponad organami będącymi w sporze, i jej orzeczenie będzie wiążące dla tychże organów podległych. [...] Na innej płaszczyźnie należy rozważyć zagadnienie, gdy wchodzi w grę dwie władze o funkcjach różnych, wpływających z zasadniczego podziału władz. [...] Gdy mniemanie jednej władzy co do nieważności aktu urzędowego oparte jest na twierdzeniu, iż jedna z władz przekroczyła z uszczerbkiem dla drugiej ustawowy zakres swego działania, mamy wówczas do czynienia z konfliktem kompetencyjnym*⁶.

⁴ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 49–50; A. Skoczyła, *op. cit.*, Warszawa 2008, s. 18.

⁵ Spory między organami tej samej władzy nazywane były w doktrynie „sporami między władzami”, a tryb ich rozwiązywania uregulowano (w odniesieniu do władzy administracyjnej) w rozporządzeniu Prezydenta o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. z 1928 r., Nr 36, poz. 341).

⁶ W. Miszewski, *op. cit.*, s. 291.

Z powyższego wynika, że używanym w języku prawniczym wyrażeniom „spór kompetencyjny” i „spór jurysdykcyjny” przypisywano odmienne znaczenie, zgodnie z francuską doktryną, która wprowadziła rozróżnienie między *conflits d'attribution* – zachodzącymi między organami ulokowanymi po różnych stronach linii podziału władzy, a *conflits d'jurisdiction*, gdy o właściwość konkurowały organy władzy jednego rodzaju. Wyraźny wpływ francuskiej myśli prawniczej nie może dziwić, jeśli weźmiemy pod uwagę, że wzorcem dla powstania sądownictwa kompetencyjnego w całej Europie były rozwiązania pochodzące z Francji, a ukształtowany tam aparat pojęciowy w odniesieniu do sytuacji spornych między organami państwa był najbardziej precyzyjny.

Na potrzeby niniejszych rozważań przyjmujemy, wzorem prawników międzywojennych, że o sporze kompetencyjnym możemy mówić tylko wtedy, gdy stronami zatargu są organy należące do różnych władz (sądowej i administracyjnej), pozostawiając na uboczu przypadki sporów o właściwość powstających między organami tej samej władzy.

Za spór kompetencyjny będziemy więc uważać taką sytuację prawną, w której i sąd, i władza administracyjna lub sąd administracyjny uważają się za właściwe do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy (pozytywny spór kompetencyjny), względnie i sąd, i władza administracyjna uznają się za niewłaściwe w tej samej sprawie (negatywny spór kompetencyjny), przy zastrzeżeniu, że w systemie prawnym istnieje organ powołany do rozstrzygnięcia kwestii, które z tych zapatrywań jest trafne⁷.

3

3.1. Pierwszym aktem prawnym regulującym na ziemiach polskich rozwiązywanie konfliktów o kompetencje między władzami administracyjnymi a sądami i wprowadzającym nazewnictwo dotyczące tego zagadnienia była konstytucja Księstwa Warszawskiego⁸.

Przejmowanie francuskich wzorców ustrojowych w zależnych od Napoleona państwach Wielkiego Imperium znalazło swój wyraz także w Księstwie Warszawskim, w odniesieniu do trybu usuwania wątpliwości kompetencyjnych. Ustrojodawca w art. 17 konstytucji postanowił, że Rada Stanu ma rozpoznawać „zajścia o jurysdykcję”, występujące między władzami administracyjnymi, a władzami sądowymi. Określenie co do treści odpowiadające późniejszemu „sporowi kompe-

⁷ R. Klimów, *op. cit.*, s. 65; K. M. Krzyżanowski, *op. cit.*, s. 4–11, W. Miszewski, *op. cit.*, s. 292–294.

⁸ DPKW, t. I, s. 2–46.

tencyjnemu”⁹, użyte w konstytucji i powtórzone w dekretach królewskich *o organizacji wewnętrznej i postępowaniu w Radzie Ministrów i Radzie Stanu* z 24 XII 1807 r.¹⁰ oraz *o organizacji i trybie działania Rady Stanu* z 19 IX 1810 r.¹¹, było rozumiane wąsko i odnoszone wyłącznie do sporów między organami, które pełniły w państwie odmienne funkcje i nie miały wspólnej władzy zwierzchniej.

Mimo że konstytucja Księstwa nie powieliała wiernie modelu francuskiego, polegającego na powierzeniu rozstrzygania wątpliwości ministrowi sprawiedliwości, nie może ulegać wątpliwości, że oddanie decyzji Radzie Stanu – organowi politycznemu zajmującemu miejsce po stronie władzy administracyjnej, choć piastującemu również funkcje w zakresie sądownictwa powszechnego i administracyjnego – było wyrazem tej samej idei, która kształtowała model francuski. Ponieważ skład Rady Stanu stanowili ministrowie¹² – politycznie odpowiedzialni przed królem, stojący na czele całych działów administracji państwa, do których należały organy stojące po jednej ze stron sporu – trudno było oczekiwać od Rady pełnego obiektywizmu¹³.

Postępowanie kompetencyjne w Księstwie Warszawskim rozbite było na dwie fazy, w których brały udział inne podmioty: postępowanie przedsądowe – z bezpośrednim udziałem zainteresowanych organów – oraz ścisły proces przed Radą Stanu, rozpoczynany na wniosek ministra – organu wyłącznie kompetentnego do zainicjowania decydującego etapu postępowania. Wyodrębnienie osobnej fazy, zmierzającej do ujawnienia wątpliwości co do kompetencji drugiemu zainteresowanemu organowi, miało istotny cel praktyczny. W wyniku *ostrzeżenia*¹⁴, które mogło pochodzić zarówno od organu bezpośrednio zainteresowanego rozpoznaniem sprawy, jak i od każdej innej władzy dostrzegającej brak właściwości, organ lub sąd prowadzące dotąd postępowanie mogły odstąpić od sprawy, uznając racje strony kwestionującej kompetencje. Rodzący się konflikt mógł być zatem usunięty

⁹ Por. H. Goryszewski, *Sądownictwo kompetencyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim*, CPH 1965, t. XVII, z. 2, w przyp. na s. 151.

¹⁰ DPKW, t. I, s. 37–47.

¹¹ DPKW, t. III, s. 463.

¹² Zob. art. 11 Konstytucji Księstwa Warszawskiego.

¹³ Nieco odmiennie, ale błędnie przedstawia usytuowanie Rady Stanu W. Miszewski (*op. cit.*, s. 295).

¹⁴ Art. 89 dekretu z 19 IX 1810 r. stanowił: *Gdyby władza sądowa mniemała, iż organ administracyjny wdaje się w jej jurysdykcję, powinna o tym ostrzec władzę administracyjną. Również władza administracyjna dostrzegłszy, iż sąd wdaje się w rzeczy należące do władzy administracyjnej, ostrzec tenże sąd powinna.*

w przedsądowej fazie postępowania, co pozwalało uniknąć angażowania Rady Stanu jako sądu kompetencyjnego. Ostrzeżenie wywierało także ważny bezpośredni skutek w postaci zawieszenia z urzędu spraw toczących się przed organami zainteresowanymi¹⁵. Jeśli rokowania między skonfliktowanymi władzami nie przyniosły rezultatu, wówczas władza kwestionująca właściwość składała właściwemu ministrowi umotywowany raport oraz całą dokumentację sprawy. Z chwilą dopełnienia tego obowiązku, rola organów bezpośrednio zainteresowanych rozstrzygnięciem kończyła się, a dalsze czynności podejmował minister, wyłącznie legitymowany do złożenia wniosku do Rady Stanu. Jak zauważa w monografii dotyczącej sądownictwa kompetencyjnego Księstwa i Królestwa Polskiego H. Goryszewski¹⁶, takie rozwiązanie powodowało jeszcze większą przewagę strony administracyjnej, a przy tym prowadziło do rozdzielenia funkcji strony sporu i strony procesu – sytuacji rzadko spotykanej w postępowaniach spornych, jednak znanej także późniejszym modelom rozstrzygania sporów. Rada Stanu nie mogła działać z urzędu, a więc minister, opóźniając złożenie wniosku mógł skutecznie zablokować postępowanie sądowe zawieszone do czasu rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego¹⁷.

Faza sądowa miała charakter inkwizycyjny z jednym tylko elementem skargowym w postaci konieczności złożenia wniosku o rozstrzygnięcie przez ministra. Strony sporu nie brały udziału w postępowaniu przed Radą, a o doborze materiału dowodowego, kierunku i przebiegu postępowania decydował wyłącznie organ sądzący. Czynności dowodowe zmierzające do uzupełnienia braków w materiale zawartym we wniosku prowadził na rzecz Rady Stanu jej organ pomocniczy – Komisja Podań i Instrukcyj¹⁸.

Postępowanie kończyło się wydaniem orzeczenia, przeciwko któremu nie przysługiwały żadne środki odwoławcze. Dla ważności wyroków Rady niezbędne było potwierdzenie królewskie¹⁹ dokonywane w formie osobnego postanowienia zawierającego sentencję i motywy wyroku oraz podpis panującego.

Zatwierdzony wyrok wiązał strony toczące spór i unieważniał wszystkie orzeczenia i decyzje wydane przez władze uznaną za niewłaściwą, w tym także wyroki kończące sprawę, o ile nie stały się prawomocne przed wszczęciem sporu.

¹⁵ Rozwiązanie takie silnie oddziaływało na przyjmowane później sposoby rozstrzygania sporów. Podobny podział na dwie fazy wprowadzono również w Królestwie Polskim i w niepodległej Rzeczypospolitej.

¹⁶ H. Goryszewski, *op. cit.*, s. 151–179.

¹⁷ *Ibidem*, s. 167.

¹⁸ *Ibidem*, s. 166.

¹⁹ Art. 18 Konstytucji Księstwa Warszawskiego.

Niedopuszczalne zatem było rozpoczęcie postępowania spornego w momencie, w którym orzeczenie którejkolwiek z władz stało się już prawomocne. Zasada ta nie wpływała wprost z treści aktów prawnych regulujących tryb rozstrzygnięcia konfliktów, ale była z całą stanowczością respektowana w praktyce orzeczniczej Rady Stanu²⁰.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w Księstwie Warszawskim prawodawca nie przewidział rozstrzygnięcia negatywnych sporów kompetencyjnych. Obywatele napotykający na odmowę załatwienia swojej sprawy nie mieli legitymacji do wszczęcia postępowania spornego, a próba wyjednania u ministra złożenia wniosku również nie mogła przynieść skutku, ponieważ wszczęcie procesowej fazy postępowania musiało w każdym przypadku być poprzedzone ostrzeżeniem.

3.2. Model rozwiązywania konfliktów kompetencyjnych w Królestwie Polskim oparty był na tych samych zasadach co w okresie poprzednim, aż do 1876 r., kiedy zaczęły obowiązywać przepisy ogólnorosyjskich ustaw sądowych z 20 XI 1864 r.

Podobnie jak w Księstwie Warszawskim, rozstrzygnięciu w procesie toczącym się przed centralnym organem państwa podlegały tylko spory pozytywne. Tak jak wcześniej, stronami sporu były z jednej strony – sąd, z drugiej – władza administracyjna, a inicjatywę wszczęcia miał każdy organ, który uważał, że podmiot należący do innej władzy bezprawnie wtargnął w jego kompetencje. Ponadto ustawodawca przewidywał możliwość wytoczenia sporu także przez władzę niezainteresowaną bezpośrednio rozstrzygnięciem, przyjmując, że wszystkie organy zobowiązane są do baczenia na przestrzeganie właściwości w interesie prawidłowego funkcjonowania państwa. Przepisy nakładały na Prezesów Komisji Wojewódzkich obowiązek podnoszenia sporu we wszystkich dostrzeżonych przypadkach naruszenia kompetencji jakiegokolwiek władzy administracyjnej²¹. Przesądowa faza postępowania polegała na ujawnieniu wątpliwości przez *zapowiedzenie sporu*²². Skutki tej czynności były takie same jak skutki ostrzeżenia w procedurze obowiązującej w Księstwie Warszawskim: obie władze zobowiązane były do zawieszenia postępowania i podjęcia próby polubownego zakończenia sprawy. Przepisy pierwszego aktu prawnego regulującego postępowanie w sprawach konfliktów w Królestwie – ukazu z 1 XII 1815 r.²³, przewidywały ośmiodniowy termin na rokowania. Po jego bezskutecznym upływie organ zapowiadający spór przekazywał odpowiedniej

²⁰ H. Goryszewski, *op. cit.*, s. 171.

²¹ *Ibidem*, s. 163.

²² Art. 31 ukazu z 1 XII 1815; art. 38 ukazu z 24 XII 1832 r.

²³ DPKP, t. I, s. 245–271.

komisji rządowej akta sprawy wraz z motywami wytoczenia sporu. Zmiana charakteru centralnych władz administracyjnych spowodowała, że wszczęcie sądowej fazy sporu powierzono teraz nie jednoosobowemu organowi, jakim poprzednio był minister, ale kolegium – komisji rządowej. Nie zmieniło to jednak charakteru samego wniosku o rozstrzygnięcie, który, tak jak dotąd, wszczywał właściwy proces kompetencyjny.

Najbardziej widoczne różnice między modelami rozstrzygnięcia sporów między Księstwem i Królestwem dotyczą organu, który rozstrzygał konflikt.

Konstytucja Królestwa Polskiego z 1815 r.²⁴ stanowiła w art. 73, że spory o jurysdykcję rozstrzyga Ogólne Zgromadzenie Rady Stanu. Także w tym przypadku polityczny charakter sądu kompetencyjnego nie budzi wątpliwości. O ile jednak uprzednio skład Rady był z góry ściśle określony i ograniczony do ministrów, to w okresie konstytucyjnym Królestwa przepis art. 63 konstytucji otwierał możliwość jego modyfikowania mocą decyzji królewskich. W posiedzeniach Ogólnego Zgromadzenia, obok ministrów stojących na czele wydziałów rządowych i radców stanu, mogły brać udział osoby wezwane przez panującego, niebędące urzędnikami. Rozporządzenie królewskie z 1 XII 1815 r. szło jeszcze dalej, dopuszczając do obrad Zgromadzenia działającego w charakterze sądu kompetencyjnego, sędziów Trybunału Najwyższego w stopniu radców stanu. Nie zagwarantowano jednak parytetu dla przedstawicieli sądownictwa, a reprezentanci administracji w osobach członków Rady Administracyjnej zawsze liczebnie dominowali.

Pod rządami Statutu Organicznego Królestwa Polskiego²⁵ funkcję rozstrzygnięcia sporów o kompetencje przejęła nowo utworzona II Rada Stanu. Dominacja czynnika urzędniczego w jej składzie orzekającym w sporach kompetencyjnych została zwiększona przez rezygnację z dopuszczenia do jej posiedzeń sędziów jako radców. Ich udział w rozstrzyganiu konfliktów o jurysdykcję możliwy był jedynie w gronie osób „specjalnie powołanych” przez króla.

Zniesienie II Rady Stanu ukazem z 18 X 1841 r.²⁶ pociągnęło za sobą konieczność zreorganizowania sposobu rozwiązywania konfliktów kompetencyjnych. Aż do reaktywowania Rady Stanu w 1861 r. uprawnione do ich rozstrzygnięcia było Ogólne Zebranie Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu. Chociaż organ ten nie miał charakteru czysto administracyjnego (wchodził doń senatorowie IX i X departamentów sprawujący władzę sądową), to spory kompetencyjne rozstrzygał w składzie, którego większość stanowili urzędnicy, a wśród

²⁴ DPKP, t. I, s. 2–102.

²⁵ DPKP, t. XIV, s. 172–249.

²⁶ DPKP, t. XXVII, s. 330.

nich wszyscy członkowie Rady Administracyjnej zasiadający z urzędu w Ogólnym Zebraniu.

Kiedy rozstrzyganie sporów kompetencyjnych na powrót powierzono reaktywowanej Radzie Stanu²⁷, sytuacja, z punktu widzenia obiektywizmu orzeczeń, nieznacznie się poprawiła. Co prawda, moc decydowania miał nadal organ usytuowany po stronie administracji, ale skład sądzący w sporach kompetencyjnych ukształtowany z większą dbałością o bezstronność rozstrzygnięć. W gronie orzekającym zasiadali tym razem nie politycy a fachowcy w stopniu radców stanu, wywodzący się z wydziałów: spornego, prawodawczego i skarbowo-administracyjnego Rady. W składzie nie było czynnych sędziów, natomiast profesjonalne przygotowanie członków i fakt, że nie byli oni aktywnymi politykami, dawały nadzieję, że raczej zainteresowanych rozstrzygnięciem stron będą ważone sprawiedliwiej. Namiestnik, który z urzędu przewodniczył w Radzie, w praktyce nigdy nie brał udziału w posiedzeniach składu sądzącego²⁸.

Po zniesieniu III Rady Stanu w 1867 r.²⁹, jej uprawnienia do rozstrzygania konfliktów kompetencyjnych przejął – na mocy ukazu z 18 X 1867 r.³⁰ – Komitet Urządzący, którego głównym zadaniem było przygotowanie reformy uwłaszczeniowej. Od 1871 r. rozstrzyganie sporów kompetencyjnych miało należeć do urzędującego jako ciało doradcze cesarza – Komitetu dla Spraw Królestwa Polskiego. Oba te organy – sprawujące sądownictwo jedynie tymczasowo – zorganizowane były z całkowitym pominięciem czynnika sędziowskiego. Sytuacja zmieniła się zasadniczo i na dłużej dopiero na mocy ukazu z 1875 r.³¹ rozciągającego na obszar Królestwa postanowienia rosyjskiej reformy sądownictwa.

Zanim jednak to nastąpiło, postępowanie w ramach procesu kompetencyjnego – niezależnie od tego, czy prowadziła je Rada Stanu, czy Zebranie Ogólne Departamentów Senatu – opierało się na tych samych zasadach, które obowiązywały wcześniej w Księstwie Warszawskim. Jego dysponentem był organ orzekający, który decydował o przeprowadzeniu dowodów i uzupełnieniu materiału dowodowego. Organem pomocniczym sądu kompetencyjnego była początkowo Komisja Instrukcyjna, a w latach 1861–1867 – Wydział Sporny Rady Stanu. Ich zadaniem było, obok realizowania dyspozycji Rady albo Ogólnego Zebrania w zakresie pro-

²⁷ Postanowienie cesarskie z 26 III 1861 r., DPKP, t. LVII, s. 333.

²⁸ H. Goryszewski, *op. cit.*, s. 161.

²⁹ Ukaz cesarski z 10 III 1867 r., DPKP, t. LXVII, s. 35.

³⁰ DPKP, t. LXVII, s. 337.

³¹ Zbiór Rozporządzeń Cesarstwa Rosyjskiego, poz. 41475-1.

wadzenia postępowania dowodowego, również przygotowanie projektu rozstrzygnięcia, do którego w praktyce organ sądzący najczęściej się przychyłał³².

Rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego było ostateczne – nie podlegało zaskarżeniu i skutkowało uchyleniem orzeczeń władzy niekompetentnej. Istotną różnicą w porównaniu z regulacją z czasów Księstwa było to, że w okresie konstytucyjnym Królestwa Polskiego wyrok wydany przez Ogólne Zgromadzenie Rady Stanu nie potrzebował dla swojej ważności zatwierdzenia cesarza ani namiestnika³³. W późniejszym okresie przywrócono, znany z Księstwa, wymóg akceptacji orzeczeń, której dokonywał namiestnik, składając podpis pod oryginalnym tekstem wyroku.

Całkowita likwidacja odrębności Królestwa w zakresie postępowania sądowego doprowadziła także do ostatecznej rezygnacji z opartej na wzorcach francuskich koncepcji sądownictwa kompetencyjnego, realizowanego przez centralny organ władzy, usytuowany w ramach struktur administracyjnych. Od 1876 r.³⁴ – w myśl obowiązujących w Cesarstwie (w tym także na ziemiach polskich wcielonych do imperium) już od 1864 r., przepisów ustaw o postępowaniu cywilnym i karnym³⁵ – silniejszą pozycję w systemie rozstrzygania zatargów o własność między władzami o różnym charakterze zyskały sądy. Wszelkie wątpliwości co do własności powstałe w toku postępowania sądowego – czy to w wyniku podniesienia zarzutu przez stronę, czy też dostrzeżone przez sąd – podlegać miały rozstrzygnięciu przez sąd w zwykłym komplecie orzekającym w sprawie głównej³⁶. Jeśli sąd uznał się za właściwy, wówczas proces kontynuowany był bez przeszkód, nawet jeśli sądowi wiadomo było, że w tej samej sprawie toczy się postępowanie administracyjne. Władza administracyjna natomiast nie mogła ani wszcząć, ani dalej prowadzić wcześniej rozpoczętego postępowania, jeśli dowiedziała się, że sprawa jest zawisła w sądzie. Wyraźne osłabienie pozycji strony administracyjnej nie przekreślało jednak całkowicie możliwości skutecznego domagania się poszanowania jej sfery działania.

Każdy organ, który uważał, że sąd pogwałcił jego kompetencję, a także władza nadrzędna miały prawo zawiadomić o tym sąd, w którym toczyła się sprawa, jednocześnie przedstawiając za pośrednictwem prokuratora urzędującego przy sądzie uzasadnienie swojego roszczenia. Prawo wszczęcia (w drodze skargi incy-

³² H. Goryszewski, *op. cit.*, s. 166–167.

³³ Art. 37 Rozporządzenia z 1 XII 1815 r.

³⁴ Zob. ukaz cesarski z 19 II 1875 r., Zbiór praw i rozporządzeń Cesarstwa Rosyjskiego, poz. 54401.

³⁵ Zbiór praw i rozporządzeń Cesarstwa Rosyjskiego, poz. 41457-7.

³⁶ Tryb rozstrzygania konfliktów kompetencyjnych regulowały art. 237–244 ustawy o postępowaniu cywilnym.

dentalnej) sporu kompetencyjnego przyznano także stronom postępowania toczącego się przed sądem.

Władza administracyjna mogła zakwestionować właściwość sądu na każdym etapie postępowania, do momentu wydania wyroku. Zgodnie z praktyką orzeczniczą zgromadzenia pierwszego i kasacyjnych departamentów senatu, inaczej niż w poprzednim okresie, chronione było każde orzeczenie sądowe, a nie tylko orzeczenie prawomocne³⁷.

Po otrzymaniu zawiadomienia ze strony władzy administracyjnej, podającego w wątpliwość dopuszczalność drogi sądowej, sąd musiał zająć stanowisko wobec niego. Jeśli przyjmował argumenty podnoszone przez władzę, wtedy umarzał postępowanie, natomiast jeśli trwał w przekonaniu o swojej właściwości, zawieszał je i przekazywał akta sprawy sądowi wyższej instancji w celu rozstrzygnięcia sporu.

Postępowanie kompetencyjne toczyło się przed sądem wyższej instancji, obradującym w składzie uzupełnionym o przedstawicieli władzy administracyjnej. Jeśli spór wytoczono na etapie postępowania w I instancji, komplet orzekający tworzyło trzech sędziów sądu apelacyjnego oraz trzech urzędników: gubernator, zwierzchnik zainteresowanej władzy oraz prezes prokuratury. Komplet orzekający w sporze wytoczonym w II instancji stanowiło ogólne zgromadzenie pierwszego i kasacyjnych departamentów senatu rządzącego³⁸. Takie uregulowanie składu organu rozstrzygającego gwarantowało równą reprezentację obu władz. Jedynym odchyleniem od zasady parytetu było powierzenie funkcji przewodniczącego składowi sędziemu – prezesowi sądu rozstrzygającego spór. Interesy sądownictwa w konfliktach kompetencyjnych były więc pod rządami ustaw o postępowaniu cywilnym i karnym chronione lepiej niż poprzednio. Sądy uzyskały nawet niewielką przewagę, przejawiającą się w zagwarantowaniu ochrony każdemu wyrokowi sądowemu oraz w tym, że sąd, decydując o własnej właściwości, nie musiał badać i brać pod uwagę, czy sprawa jest przedmiotem wcześniej wszczętego postępowania administracyjnego.

W czasie okupacji Królestwa przez państwa centralne w praktyce nie stosowano przepisów rosyjskich, a okupanci nie ustanowili nowego systemu rozstrzygania sporów.

Warto na marginesie zauważyć, że w 1917 r., wobec ustanowienia polskiego systemu sądownictwa w okupowanym Królestwie Polskim – sądów królewsko-

³⁷ Szerzej zob. W. Miszewski, *op. cit.*, s. 297–298.

³⁸ Pierwszy departament miał charakter sądu administracyjnego i w postępowaniu kompetencyjnym reprezentował interes administracji, podczas gdy departamenty kasacyjne były najwyższą instancją w sprawach cywilnych i karnych.

polskich, powołano Izbę Kompetencyjną³⁹, której zadaniem było rozstrzyganie sporów między polskimi urzędami wymiaru sprawiedliwości a władzami niemieckimi. Polem jej działania nie były jednak spory kompetencyjne w ścisłym znaczeniu (powstające między administracją a sądami powszechnymi), a konflikty wynikające z równoległego funkcjonowania dwóch pionów sądownictwa – polskiego i niemieckiego.

3.3. W powstałym na mocy postanowień kongresu wiedeńskiego Wolnym Mieście Krakowie nie uregulowano początkowo trybu usuwania wątpliwości kompetencyjnych. Dopiero narzucona w 1833 r. konstytucja przewidywała rozstrzygnięcie tej kwestii⁴⁰. Organami w postępowaniu kompetencyjnym były: komitet powoływany *ad hoc* do rozpatrzenia konkretnego przypadku (składał się z trzech senatorów i prokuratora wyznaczonych przez prezesa senatu i z trzech sędziów różnych instancji) oraz senat w pełnym składzie. Komitet prowadził postępowanie i przygotowywał projekt rozstrzygnięcia, jednak jego rola ograniczała się do doradztwa. Swoje wnioski przedstawiał senatowi, który jako najwyższa władza administracyjna podejmował ostateczną decyzję⁴¹.

Po likwidacji Rzeczypospolitej Krakowskiej na całym terenie zaboru austriackiego wprowadzono przepisy ogólnopaństwowe. Doniosłe znaczenie dla rozstrzygania sporów kompetencyjnych miało powołanie w latach 1867–1869 Trybunału Państwa (*Reichsgericht*) w Wiedniu⁴². Nowy sąd prawa publicznego już na pierwszy rzut oka nie przypominał w niczym rozwiązań dotąd występujących na ziemiach polskich. Najważniejsza odmienność polegała na tym, że był to pierwszy samodzielny organ funkcjonujący jako niezawisły sąd, niepowiązany bezpośrednio z żadną z władz uwikłanych w konflikt – zatem stojący poza ich systemem. Dodatkową, unikalną na skalę europejską cechą trybunału, wynikającą z federalnego charakteru państwa, było to, że obejmował on swoją kognicją nie tylko rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między sądownictwem a administracją, ale cały szereg innych spraw z zakresu prawa międzykrajowego. Między innymi rozstrzygał konflikty o właściwość między władzami krajowymi, a najwyższymi ogólnopaństwowymi władzami administracyjnymi oraz między władzami poszczególnych krajów, a także pełnił rolę szczególnego rodzaju sądu administracyjnego i konsty-

³⁹ Zob. Dz. Urz. General-Gubernatorstwa Warszawskiego, Nr 84, poz. 359.

⁴⁰ Art. XX Konstytucji Rzeczypospolitej Krakowskiej; por. W. Miszewski, *op. cit.*, s. 299; K. M. Krzyżanowski, *op. cit.*, s. 30.

⁴¹ W. Miszewski, *op. cit.*, s. 300.

⁴² Ustawa zasadnicza z 21 XII 1867 r., Dz. Ust. austr. Nr 143; ust. z 18 IV 1869 r., Dz. Ust. austr. Nr 44.

tucyjnego, orzekającego w sprawach roszczeń poszczególnych krajów związkowych wobec państwa i skarg o naruszenie praw politycznych⁴³.

W skład Trybunału Państwa wchodziło dwunastu członków i czterech zastępców pod przewodnictwem prezydenta i wiceprezydenta. Wszystkie wyżej wymienione osoby mianowane były dożywotnio przez monarchę spośród kandydatów z list ułożonych przez ciało prawodawcze⁴⁴. Członkowie *Reichsgericht* zrównani byli z sędziami i korzystali w pełni z niezawisłości. Takie rozwiązanie dawało rękojmię bezstronności rozstrzygnięcia, lepszą niż w systemie znanym z Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego, ale równocześnie nie gwarantowało fachowości składu orzekającego, a wadą był polityczny klucz nominacji.

Mimo że ustrój trybunału stanowił pewne *novum*, to tryb działania w sporach kompetencyjnych wciąż był oparty na wypróbowanym modelu francuskim, chociaż zmodyfikowanym w szczegółach. Prawo wytoczenia sporu przyznano wyłącznie władzy administracyjnej i samorządowej drugiej instancji, która miała w pierwszej fazie postępowania zapowiedzieć spór kompetencyjny. Inaczej niż w wyżej opisywanych systemach, samo zapowiedzenie sporu nie pociągało za sobą daleko idących skutków prawnych. W myśl ustawy z 1869 r. zawieszenie postępowania toczącego się przed sądem powszechnym następowało nie w chwili zapowiedzenia sporu, ale dopiero w momencie złożenia wniosku o rozstrzygnięcie w Trybunale. Dopiero ten moment był formalnym wszczęciem sporu. Złożenie wniosku w trybunale należało wyłącznie do ministra, który mógł dokonać tej czynności w terminie 60 dni od zapowiedzenia. Takie rozwiązanie faworyzowało sądową stronę konfliktu, która mimo powzięcia wiadomości o istnieniu wątpliwości co do jej kompetencji, przejawiających się w formie roszczenia organu administracyjnego, mogła bez przeszkód prowadzić postępowanie, a nawet zakończyć je wyrokiem merytorycznym. Jeśli dodamy, że w austriackim postępowaniu kompetencyjnym obowiązywała zasada niewzruszalności prawomocnych orzeczeń sądowych, dojdziemy do wniosku, że władza administracyjna zmuszona była działać pod presją czasu, z jednej strony ponaglana ustawowym terminem, z drugiej – groźbą niemożności wszczęcia procesowej fazy sporu wobec uprawomocnienia się orzeczenia sądowego⁴⁵.

Sądowa faza postępowania rozpoczynała się od zbadania przez Trybunał z urzędu swojej właściwości. Jeśli sąd kompetencyjny uznał ją, to przystępował do rozstrzygania sporu na jawnej i ustnej rozprawie, w której mogli brać udział przedstawiciele stron. Ich rola ograniczała się jednak tylko do składania wyjaśnień,

⁴³ K. M. Krzyżanowski, *op. cit.*, s. 19.

⁴⁴ Kandydatów wskazywały w równej liczbie Izba Panów i Izba poselska.

⁴⁵ Por. *ibidem*, s. 20.

nie mogli natomiast aktywnie wpływać na przebieg postępowania przez składanie wniosków dowodowych⁴⁶.

Wyroki Trybunału Państwa ogłaszano na rozprawie wraz z głównymi motywami uzasadnienia, natomiast ich wykonanie, w ustawach austriackich uregulowane było – jak pokazała praktyka – nie dość precyzyjnie. Profesor S. Starzyński w artykule z 1883 r. poświęconym sporom kompetencyjnym wskazywał, że prawo nie nadawało wyrokowi mocy automatycznego unieważnienia wszelkich orzeczeń wydanych przez władzę przegrywającą proces kompetencyjny i zauważał, iż *zdarzały się przypadki, że uznana za niekompetentną władza nie cofnęła swego niekompetentnie wydanego a nieskasowanego orzeczenia i stawiała władzy za kompetentną uznanej pośrednie przeszkody w dalszym działaniu i wystawiała na szwank powagę trybunału*⁴⁷.

3.4. Ustrój organów rozstrzygających spory kompetencyjne w Prusach przechodził skomplikowaną ewolucję – od pełnego podporządkowania władzy wykonawczej, do niezawisłego sądownictwa kompetencyjnego stojącego poza systemem władz uwikłanych w konflikt.

Pierwszym organem sprawującym funkcję sądu kompetencyjnego była komisja jurysdykcyjna ustanowiona już w latach 1750–1756⁴⁸. W jej skład wchodziła przedstawiciele administracji – członkowie generalnego dyrektorium oraz reprezentanci wymiaru sprawiedliwości. Po rozwiązaniu komisji w 1808 r. rozstrzygnięcie sporów należało wyłącznie do władzy wykonawczej. W latach 1828–1847 spory rozstrzygał sam panujący, na wniosek ministerstwa stanu⁴⁹. Ustawa z 1847 r. powołała do życia nowy organ – senat mieszany złożony z urzędników i sędziów obradujących pod przewodnictwem prezydenta Rady Stanu. Powstanie senatu było realizacją rozwiązania kompromisowego – mieszczącego się między dwiema skrajnymi koncepcjami załatwiania konfliktów kompetencyjnych, prezentowanymi w państwach Rzeszy. W dyskusji toczącej się w doktrynie nie było zgody co do tego, czy lepszym rozwiązaniem jest – zgodne ze starą, wywodzoną jeszcze z prawa rzymskiego zasadą, że tylko sędzia władny jest decydować o swojej właściwości – oddanie decyzji władzy sądowej, czy też powierzenie jej organowi administra-

⁴⁶ M. Steinberg, *Uwagi krytyczno-porównawcze o Trybunale Kompetencyjnym*, Głos Prawa 1926, nr 3, s. 106.

⁴⁷ S. Starzyński, *O sporach kompetencyjnych*, [za:] H. Goryszewski, *op. cit.*, s. 171.

⁴⁸ Według rysu historycznego przedstawionego przez K. M. Krzyżanowskiego (*op. cit.*, s. 160) organ nosił nazwę *Juridictionskommission zur Entscheidung von Jurisdicktionstreitigkeiten zwischen den Justizkollegii und den Kriegs- und Domänen Kammern*.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 160.

cji – tak jak w systemie francuskim funkcjonującym wcześniej w krajach związku reńskiego. Niektóre kraje związkowe (Prusy, Bawaria, Saksonia), nie czekając na rozstrzygnięcie ogólnoniemieckie, powołały sądy kompetencyjne stojące poza systemem władz prowadzących spór. To nowoczesne rozwiązanie sprawdziło się w praktyce, i nawet przyjęcie ogólnoniemieckiej ustawy o organizacji sądownictwa, preferującej zasadę niezawisłej decyzji sędziego w kwestii własności, nie zmieniło ogólnej koncepcji rozstrzygania sporów w Prusach. Wspomniana ustawa Rzeszy z 27 I 1877 r. dopuściła organizowanie mieszanych trybunałów kompetencyjnych w państwach związkowych, pod warunkiem zagwarantowania przez ustawodawstwa krajowe odpowiednio silnej pozycji sądu i stosownej reprezentacji czynnika sędziowskiego w składzie⁵⁰. Korzystając z wyłomu uczynionego w ogólnoniemieckiej zasadzie, król Prus rozwiązał senat mieszany i mocą rozporządzenia z 1 VIII 1879 r.⁵¹ stworzył trybunał kompetencyjny oparty na zbliżonych założeniach⁵².

W skład pruskiego trybunału, którego własność terytorialna obejmowała także ziemie polskie, wchodziło jedenastu członków, z których sześciu musiało być sędziami *Oberlandesgericht* w Berlinie, natomiast pozostali musieli spełniać wymagania niezbędne do pełnienia wyższej służby administracyjnej bądź urzędu sędziowskiego. Sędziów powoływał król na wniosek rządu. Skład orzekający trybunału stanowiło siedmiu członków.

Trybunał rozstrzygał spory między sądami powszechnymi a władzami administracyjnymi – zarówno państwowymi, jak i samorządowymi, przy czym legitymację do wszczęcia pozytywnego sporu kompetencyjnego miała wyłącznie władza administracyjna. Procedura rozpoczynała się w momencie, gdy organ, który uważał, że jego kompetencje zostały naruszone, składał wniosek w sądzie, w którym toczyło się postępowanie. Złożenie wniosku możliwe było na każdym etapie sprawy (także po wydaniu orzeczenia przez sąd, ale nim stało się prawomocne) i skutkowało zawieszeniem postępowania przed sądem, który przekazywał akta sprawy wraz ze swoim stanowiskiem sądowi nadziemiańskiemu (*Oberlandesgericht*). Zadaniem tego ostatniego było zaopiniowanie wniosku, który następnie, za pośrednictwem ministra sprawiedliwości, przekazywany był trybunałowi kompetencyjnemu. W postępowaniu, obok przedstawicieli zainteresowanych władz, z urzędu brał

⁵⁰ Specjalne sądy kompetencyjne na podstawie art. 17 ustawy Rzeszy musiały być organizowane z zachowaniem następujących warunków: nominacja członków składu na czas piastowania innego urzędu w administracji lub dożywotnio; nieusuwalność; połowa składu musiała być sędziami, kolegialność, jawność, niewzruszalność prawomocnych orzeczeń sądowych.

⁵¹ *Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte*.

⁵² *Verordnung, betreffend die Kompetenzkonflikte zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden*, Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten, 1879, Nr 33, s. 573.

udział organ wobec władzy administracyjnej zwierzchni, który mógł zająć stanowisko w spornej kwestii, a także w każdym czasie – aż do wydania orzeczenia – wycofać spór. Postępowanie, zgodnie z wymogami ustawy Rzeszy z 1877 r. było jawne i kończyło się wyrokiem, który skutkowało umorzeniem sprawy zawisłej przed organem uznanym za niewłaściwy i podjęciem jej z urzędu przez stronę, którą uznano za kompetentną. Rozporządzenie królewskie przewidywało także możliwość rozstrzygania przez trybunał negatywnych sporów kompetencyjnych, ale procedura w takim przypadku nie była jasno uregulowana; przesądzono jedynie, że skutkiem wydania orzeczenia w sporze negatywnym będzie uchylenie przeciwnych sobie decyzji władz toczących spór i podjęcie sprawy przez organ, którego właściwość ustalono w postępowaniu.

4

Po odzyskaniu niepodległości w zakresie rozwiązywania sporów kompetencyjnych panował zamęt nie mniejszy niż w innych dziedzinach prawa.

4.1. Aż do 1927 r., kiedy podjął działalność Trybunał Kompetencyjny, nie istniał jednolity system sprawnego rozstrzygania sporów o właściwość, powstających na styku sfer działania sądownictwa i administracji. Odradzająca się Polska odziedziczyła po zaborcach trzy różne systemy niedające się wykorzystywać (bez istotnych modyfikacji) w warunkach niepodległości. Na przeszkodzie stał fakt, że modele przyjęte w państwach zaborczych oparte były na centralnych organach o charakterze specjalnych sądów prawa publicznego, których odpowiedniki w strukturach odbudowywanego państwa nie istniały. Problem ten dotyczył ziem byłych zaborów: pruskiego i austriackiego, natomiast przepisy obowiązujące przed wojną w zaborze rosyjskim wydawały się bardziej uniwersalne i możliwe do adaptacji. Praktyka udowodniła słuszność takiego rozumowania, a rozwiązanie, przyjęte prowizorycznie i dość przypadkowo, okazało się trwałe i obowiązywało na dużej części terytorium Rzeczypospolitej przez niemal dziesięć lat.

Jeszcze przed odzyskaniem niepodległości, 1 IX 1917 r., na prawie całym terytorium byłego Królestwa Polskiego organizowano polski aparat sądownictwa. Wraz z ustanowieniem sądów królewsko-polskich przywrócono tymczasowo, na potrzeby procedowania, rosyjskie ustawy o postępowaniu cywilnym i karnym⁵³. Jednocześnie wprowadzono w nich pewne zmiany umożliwiające sto-

⁵³ Przepisy przechodnie do ustaw o postępowaniu cywilnym i karnym, Dz. Urz. Dep. Spr. TRS, Nr 1, poz. 4, 5.

sowanie prawa w nowych warunkach. Między innymi uchylone zostały przepisy dotyczące składu organów orzekających w sporach kompetencyjnych⁵⁴. W oryginalnym rosyjskim rozwiązaniu z 1864 r. miały one zasadnicze znaczenie dla trybu rozstrzygania konfliktów o własność. To na ich podstawie do składu sądów wyższej instancji orzekających w takich sporach dokooptowywano przedstawicieli administracji. Postanowienia o nadzwyczajnym składzie sądów decydowały o charakterze procesu kompetencyjnego pod rządami ustaw rosyjskich. Powierzenie rozstrzygania zwykłemu kompletowi sądu apelacyjnego – jeśli spór wszczęto na etapie postępowania w pierwszej instancji, albo Sądu Najwyższego – jeśli spór wynikł w drugiej instancji, stanowiło w rzeczywistości całkowitą zmianę miejsca organu rozstrzygającego wobec władz toczących spór. Oryginalne rozwiązanie zmierzało do zachowania równowagi sił stron przez zapewnienie parytetu między przedstawicielami władzy sądowej i administracyjnej. Natomiast polska modyfikacja, oddając prawo do rozstrzygania sądom wyższych instancji (w zwykłym składzie) – a więc organom bezpośrednio zainteresowanym wynikiem postępowania, bezceremonialnie tę równowagę zburzyła. Po odzyskaniu niepodległości, wraz z przesuwaniem się granic państwa na wschód w latach 1918–1921, rozszerzono także zasięg terytorialny obowiązywania zmodyfikowanych rosyjskich ustaw o postępowaniu, w wyniku czego, ostatecznie, na całym terytorium byłego zaboru rosyjskiego spory kompetencyjne rozstrzygały sądy powszechne⁵⁵.

W byłym zaborze austriackim nie wprowadzono regulacji przejściowej dotyczącej załatwiania konfliktów o własność między władzą sądową a administracyjną. Kompetencji Trybunału Państwa w tym zakresie nie przejął Sąd Najwyższy, nie stworzono także nowego forum rozstrzygania sporów kompetencyjnych. Jeden z monografistów Trybunału Kompetencyjnego – R. Klimów⁵⁶, sugerował wprowadzić, że dla rozwiązywania tego rodzaju wątpliwości mógł być stosowany przepis dekretu w przedmiocie ustroju Sądu Najwyższego, pozwalający temu ostatniemu dokonywać na wniosek ministra sprawiedliwości wykładni przepisów budzących wątpliwości lub stosowanych rozbieżnie, jednak teza ta nie wydaje się dostatecznie uzasadniona w świetle orzecnictwa SN⁵⁷.

⁵⁴ Zob. D. Urz. Departamentu Sprawiedliwości TRS KP, Nr 1, poz. 4, 5.

⁵⁵ W. Miszewski, *op. cit.*, s. 299.

⁵⁶ R. Klimów, *op. cit.*, s. 67.

⁵⁷ Szerzej na ten temat: M. Pyziak, *Rola Sądu Najwyższego II Rzeczypospolitej w rozstrzyganiu wątpliwości kompetencyjnych w byłym zaborze austriackim*, Studia z dziejów państwa i prawa polskiego, t. XI, Kraków 2008, s. 207–214.

W byłym zaborze pruskim podjęto próbę zorganizowania lokalnego organu, który miałby zastąpić pruski trybunał kompetencyjny. Mocą rozporządzenia ministra byłej dzielnicy pruskiej z 22 VI 1921 r. *o załatwianiu sporów o własność między sądami a władzami administracyjnymi*⁵⁸, dostosowano przepisy dotąd obowiązującego na tych terenach rozporządzenia króla Prus z 1 VIII 1879 r. Akt wydany przez polskiego ministra ograniczał się do zmian w składzie sądu kompetencyjnego: zamiast jedenastu, polski trybunał miał liczyć siedmiu członków powoływanych przez Ministra byłej dzielnicy pruskiej. Przewagę w składzie, zgodnie z pierwowzorem, zagwarantowano sędziom, którzy do składu trybunału mieli wejść w liczbie czterech z Sądu Apelacyjnego w Poznaniu. Pozostałych trzech członków miało spełniać wymogi dla wyższych urzędników administracji, lub posiadać kwalifikację sędziowskie. Rozporządzenie Ministra prawdopodobnie nie weszło w życie, a spory o własność na terenie byłego zaboru pruskiego nie były w praktyce rozstrzygane aż do objęcia tego obszaru własnością ogólnopolskiego Trybunału Kompetencyjnego⁵⁹.

4.2. Chociaż początkowy okres istnienia niepodległej Polski stawał przed ustawodawcą wiele pilnych wyzwań w zakresie ujednoczenia systemu prawnego, ustalenia formy ustroju i organizacji życia społecznego i gospodarczego, to problematyka konfliktów kompetencyjnych była traktowana w kręgach prawniczych poważnie. Świadectwem tego jest umieszczenie w Konstytucji z 17 III 1921 r.⁶⁰ przepisu zapowiadającego powołanie sądownictwa kompetencyjnego⁶¹. Artykuł 86 stanowił, że *do rozstrzygania sporów o własność między władzami administracyjnymi a sądami będzie powołany na mocy ustawy osobny Trybunał Kompetencyjny*. Już w ustawie zasadniczej przesądzono więc o modelu rozstrzygania sporów, uznając, że najlepszym rozwiązaniem będzie powołanie sądu kompetencyjnego stojącego poza systemem władz toczących spór. Doświadczenia państw ościennych – Prus i Austrii, a także Francji, w której od 1872 r. działał odrębny trybunał – pokazały, że najskuteczniejszym, dającym najlepsze gwarancje bezstronności rozstrzygnięć (zapadających nie dla zabezpieczenia interesu którejkolwiek z władz, lecz w celu ochrony zasady

⁵⁸ Dz. Urz. Ministerstwa b. dzielnicy pruskiej z 1921 r., Nr 22, poz. 155.

⁵⁹ Szerzej na ten temat: M. Pyziak, *Zapomniany Trybunał z 1921 r. Rozwiązywanie konfliktów kompetencyjnych na ziemiach zachodnich II Rzeczypospolitej na tle rozwiązań pruskich*, Studia z dziejów państwa i prawa polskiego, t. X, Kraków 2007, s. 265–283.

⁶⁰ Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267.

⁶¹ Powołanie specjalnego organu do rozstrzygania konfliktów kompetencyjnych przewidywały niektóre projekty konstytucji: Projekt Związku Ludowo-Narodowego, projekt Ankiety, projekt Niedziałkowskiego i projekt Buzka; por. *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa, 1920.

podziału władzy i praworządności państwa) jest system niezawisłego sądownictwa, usytuowanego poza hierarchią sądów i administracji, zorganizowany w oparciu o zasadę równej reprezentacji zainteresowanych stron.

Ogólna dyspozycja art. 86 konstytucji bardzo długo czekała na realizację. Choć prace nad ustawą podjęto stosunkowo szybko⁶², to ostatecznie uchwalono ją dopiero 25 XI 1925 r.⁶³, a jej wejście w życie przesunięto na początek roku 1927.

Artykuł 1 ustawy precyzował ogólnikowo ustalony w konstytucji zakres kognicji Trybunału, przewidując, że jego rozpoznaniu podlegają *spory o własność między władzami i sądami administracyjnymi z jednej a sądami z drugiej strony*. Zgodnie z powszechnie przyjmowanym w ówczesnej doktrynie prawa publicznego zapatrywaniem, sądownictwo administracyjne postawiono po tej samej stronie sporu co władze administracyjne, uznając je za część składową szeroko pojętej administracji. Stroną konfliktu kompetencyjnego w myśl ustawy z 1925 r. mógł być również organ administracji samorządowej⁶⁴. Po stronie sądownictwa nie ustalono żadnych ograniczeń co do rodzaju sądów, które mogą brać udział w sporze. Rozpoznaniu Trybunału podlegały spory, w których stroną były sądy powszechne, ale również takie, w których władza administracyjna kwestionowała własność sądownictwa szczególnego (np. kościelnego czy wojskowego).

Do własności Trybunału należało także rozpoznawanie negatywnych sporów kompetencyjnych. Legitymację wytoczenie sporu miała wówczas *osoba interesowana*, która mogła złożyć wniosek bezpośrednio do Trybunału, o ile i sąd, i władza administracyjna prawomocnie uznały się za niewłaściwe do orzekania w sprawie⁶⁵. Doktryna i orzecznictwo Trybunału Kompetencyjnego jednoznacznie uznały, że do wszczęcia sporu nie jest konieczne wyczerpanie trybu odwoławczego⁶⁶.

Polski ustawodawca dużo uwagi poświęcił składowi sądu kompetencyjnego. Porównując rozwiązanie ustawy o Trybunale z przepisami obowiązującymi wcześniej na ziemiach polskich i z francuską regulacją tej materii odnoszącą się do *Tribunal de Conflits*⁶⁷, można dojść do wniosku, że to właśnie rozwiązanie polskie

⁶² Rządowy projekt ustawy o *Trybunale Kompetencyjnym* wraz z motywami został wniesiony do Sejmu 11 XII 1922 r.

⁶³ Ustawa o *Trybunale Kompetencyjnym* z 25 XI 1925 r., Dz.U. z 1925 r., nr 126, poz. 897.

⁶⁴ Art. 29 ustawy o TK.

⁶⁵ Art. 16 ustawy o TK.

⁶⁶ Por. K. M. Krzyżanowski, op. cit., s. 54–56.

⁶⁷ Francuski Trybunał składał się z przewodniczącego – ministra sprawiedliwości, z ośmiu członków i dwóch zastępców wybieranych na 3 lata. W tym gronie trzech sędziów było radcami trybunału kasacyjnego, trzech – radcami rady stanu, a pozostałe osoby doбирали członkowie wymienieni wyżej.

najlepiej realizowało postulat równej reprezentacji przedstawicieli obu władz spórtoczących, a także gwarantowało najwyższy możliwy poziom fachowości członków sądu kompetencyjnego. Polski Trybunał składał się z dwóch prezesów i czterech członków mianowanych przez Prezydenta RP. W tym gronie jeden z prezesów i czterech członków wyłanianych było spośród sędziów Sądu Najwyższego, a drugi prezes i kolejni czterej członkowie byli sędziami Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Ustawa przewidywała, że utrata przez sędziego stanowiska w SN lub NTA, jak również przejście z jednego z tych sądu do drugiego, pociąga za sobą wykluczenie go z Trybunału. Pozostali członkowie (w liczbie sześciu) byli mianowani spośród osób odznaczających się znajomością prawa, niepiastujących urzędu ani w sądownictwie, ani w administracji. W założeniu ustawodawcy członkowie z tej grupy mieli być wyłaniany spośród profesorów wydziałów prawa uniwersytetów⁶⁸. Było to niewątpliwie ciekawe rozwiązanie, nieznane żadnemu z ówczesnych ustawodawstw europejskich, stanowiące polski wkład w rozwój sądownictwa kompetencyjnego. Sędziowie byli mianowani na pięcioletnią kadencję, z możliwością ponownego wyboru, i wszyscy (także członkowie z trzeciej grupy) korzystali z szerokiej gwarancji niezawisłości sędziowskiej przewidzianych w rozdziale IV konstytucji: byli nieusuwalni, nie można było ich przenieść na inne stanowisko służbowe, chronił ich immunitet sędziowski⁶⁹.

Na posiedzeniach jawnych orzekał zwykły komplet Trybunału składający się z prezesa i sześciu członków, po dwóch z każdej z grup. Trybunał w takim komplecie mógł, według swego uznania, przekazać sprawę ogólnemu zgromadzeniu Trybunału, w którym, dla ważności czynności, miało zasiadać przynajmniej dziesięciu członków, łącznie z przewodniczącym, w tym przynajmniej trzech z grupy znawców prawa. Orzeczenie zapadało bezwzględną większością głosów. Komplet orzekający na posiedzeniach niejawnych składał się z trzech sędziów – z przewodniczącego i po jednym członku spośród sędziów SN i NTA⁷⁰.

Ustawa z 1925 r. przyznawała czynną legitymację procesową w sporach pozytywnych wyłącznie władzy administracyjnej⁷¹. Powodem tego było założenie, że to właśnie administracja jest z natury rzeczą stroną słabszą w konflikcie z niezawisłym sądem, który zgodnie z konstytucyjną zasadą niezawisłości, nie musi się liczyć przy wyrokowaniu z orzeczeniem jakiegokolwiek innej władzy. Na sądzie nie ciążył obowiązek badania, czy sprawa jest zawisła przed organem administracji, a nawet

⁶⁸ Art. 2–5 ustawy o TK.

⁶⁹ Art. 6 ustawy o TK.

⁷⁰ Art. 8, 9 ustawy o TK.

⁷¹ Art. 10–13 ustawy o TK.

nie interesował go wynik ukończonego postępowania. Natomiast administracja zawsze była związana prawomocnym orzeczeniem sądu, więc to jej przyznano dodatkowy oręż w postaci możliwości dochodzenia swojej kompetencji przed niezależnym organem⁷². Takie rozwiązanie, chwalone przez komentatorów ustawy, było typowe dla systemów rozstrzygania sporów w Europie. Przyjęły je m.in. najbardziej oddziałujące na polski system prawodawstwa: francuskie, austriackie oraz pruskie.

Regulując tryb postępowania spornego, ustawodawca skorzystał z ustalonych już od czasów Księstwa Warszawskiego rozwiązań i podzielił postępowanie zmierzające do usunięcia wątpliwości co do kompetencji na dwie fazy – przedsądową i procesową. Ustawa nie przewidywała (inaczej niż w większości modeli znanych z wcześniejszego okresu) bezpośredniego udziału władzy, która dostrzegła naruszenie swojej właściwości na wstępnym etapie procedury. Organ, który stwierdził naruszenie, miał obowiązek zawiesić postępowanie i zawiadomić organ drugiej instancji o tym, że w sprawie podjętej w administracji toczy się również postępowanie przed sądem⁷³. Takie zawiadomienie, nie rodziło żadnych skutków prawnych w sferze sporu kompetencyjnego. Włączenie w sprawę organu wyższego hierarchicznie miało na celu dodatkową wewnętrzną kontrolę w ramach władzy administracyjnej i zapobieganie pochopnemu wszczynaniu sporów przez władzę niskiego szczebla.

Rolę czynną w postępowaniu przyznano władzy administracyjnej drugiej instancji. Po zawiadomieniu władza ta powinna w ciągu miesiąca zapowiedzieć spór w sądzie, w którym sprawa była zawisła⁷⁴. Zapowiedzenie to stanowiło czynność prawną rozpoczynającą właściwe postępowanie kompetencyjne. Jego złożenie nakładało na sąd prowadzący postępowanie w spornej sprawie, obowiązek zbadania swojej właściwości. Na tym etapie postępowania możliwe jeszcze było doprowadzenie do rozwiązania sporu na drodze polubownej, ponieważ sąd mógł orzec brak swojej właściwości i przekazać sprawę organowi administracji. Jeśli jednak władza sądowa trwała przy swoim pierwotnym zapatrywaniu i dalej uważała się za kompetentną, zobowiązana była przerwać postępowanie. Zapowiedzenie sporu skutkowało zawieszeniem biegu przedawnienia i wszelkich terminów⁷⁵.

⁷² Por. W. Miszewski, *op. cit.*, s. 303, R. Klimów, *op. cit.*, s. 211–212.

⁷³ Art. 10 ustawy o TK.

⁷⁴ Art. 12 ustawy o TK; por. K. M. Krzyżanowski, *op. cit.*, s. 70 i n.

⁷⁵ Art. 12 ustawy o TK *in fine*.

Spór w terminie jednego miesiąca od zapowiedzenia wytaczała naczelna władza administracyjna w sądzie, przed którym toczyła się sprawa. Bezskuteczny wpływ tego terminu powodował podjęcie przez sąd zawieszanej sprawy⁷⁶.

Polska ustawa hołdowała zasadzie niewzruszalności prawomocnych orzeczeń sądowych. Dlatego też zarówno zapowiedzenie, jak i wytoczenie sporu nie wywoływały skutków prawnych, jeśli dotarły do sądu po uprawomocnieniu się orzeczenia⁷⁷. Natomiast jeśli w sprawie nie zapowiedziano sporu i postępowania toczyły się równolegle przed organem administracji i przed sądem, wówczas ustawodawca przyznawał pierwszeństwo prawomocnemu wyrokowi sądowemu⁷⁸.

Wszczęcie sporu powodowało przeniesienie sprawy z przedsądowej fazy postępowania, na etap procesu przed Trybunałem. Sąd, wobec którego wszczęto spór, zobowiązany był przekazać akta sprawy wraz z uzasadnieniem swojej właściwości Trybunałowi Kompetencyjnemu.

Postępowanie przed Trybunałem⁷⁹ zaczynało się od wyznaczenia sprawozdawcy, po czym Trybunał na posiedzeniu niejawnym, w składzie trzech sędziów, badał dopuszczalność sporu z punktu widzenia dotrzymania terminów i spełnienia formalnych wymogów wniosku. Jeśli uznano, że spór jest wytoczony prawidłowo, Trybunał wyznaczał termin rozprawy i zawiadamiał o tym właściwą władzę naczelną, a w przypadku negatywnego sporu kompetencyjnego – osoby zainteresowane. Rozprawa była ustna i jawna. Właściwa władza naczelną mogła delegować na rozprawę swojego przedstawiciela, który jako jedyny podmiot, w postępowaniu w sporze pozytywnym miał możliwość aktywnego wpływania na przebieg postępowania przez składanie wniosków i udzielanie wyjaśnień⁸⁰. W przypadku sporu negatywnego rolę aktywną w postępowaniu miały osoby zainteresowane⁸¹.

Po przeprowadzeniu rozprawy, która obejmowała przedstawienie stanu sprawy przez sędziego sprawozdawcę, przeprowadzenie postępowania dowodowego i rozstrzygnięcie o składanych wnioskach, skład orzekający udawał się na tajną naradę, po której zapadało orzeczenie. Rozstrzygnięcie przyjmowano bezwzględną większością głosów, a w przypadku równości rozstrzygał głos przewodniczącego.

⁷⁶ Art. 13 ustawy o TK.

⁷⁷ Art. 12 ust. 2 ustawy o TK.

⁷⁸ Art. 18 ustawy o TK.

⁷⁹ Etap sądowy w sporach kompetencyjnych regulują art. 19–23 ustawy o TK.

⁸⁰ Ani sąd, ani organ administracji, których konflikt w przedmiocie właściwości był rozstrzygany, nie miały czynnej roli w postępowaniu na jego etapie sądowym, chociaż Trybunał mógł zwracać się do nich o wyjaśnienia w ramach postępowania dowodowego (art. 19 w zw. z art. 21 ustawy o TK).

⁸¹ Art. 21 ustawy o TK – obowiązywał przymus adwokacki.

Orzeczenie ogłaszano wraz z uzasadnieniem albo bezpośrednio po rozprawie, albo w terminie miesiąca od jej zakończenia.

Orzeczenia Trybunału wiązały zarówno sądy, jak i władze administracyjne, ale wyłącznie w konkretnej sprawie. Władza, której przysądzono właściwość, miała z urzędu lub na wniosek podjąć zawieszono postępowanie, jednak ustawa nie rozstrzygała definitywnie, jaki ma być los postępowania toczącego się wcześniej przed władzą przegraną w sporze. Należy założyć, że postępowanie powinno zostać umorzone z urzędu przez władzę uznaną za niekompetentną⁸².

5

Po II wojnie światowej ani nie reaktywowano Trybunału Kompetencyjnego, ani nie wprowadzono innego systemu rozstrzygania sporów o właściwość między władzą administracyjną a sądami. Stan prawny uniemożliwiał więc formalnie rozstrzygnięcie sytuacji, w których dwa organy różnych władz rościły sobie prawo do załatwienia sprawy. Tym bardziej brakowało forum pozwalającego ustalić, która z władz jest kompetentna w przypadku, gdy i sąd, i władza administracyjna uchylały się od załatwienia sprawy. O ile jednak brak sposobu rozstrzygania sporów pozytywnych łagodzony był dzięki temu, że prawomocne orzeczenie sądu wiązało władzę administracyjną, która nie mogła wydać w tej samej sprawie decyzji administracyjnej (w istocie prowadziło to do oddania funkcji rozstrzygania sporów zwykłym składom sądów powszechnych, a w ostateczności Sądowi Najwyższemu⁸³), o tyle brak możliwości rozwiązywania konfliktów negatywnych był dolegliwością dla obywatela niemogącego wyegzekwować roszczenia o rozstrzygnięcie własnej sprawy⁸⁴.

W pierwszym okresie PRL bardziej palącym problemem niż brak systemu sądownictwa kompetencyjnego było nieistnienie sądowej kontroli administracji. Chociaż część doktryny wywodziła, że w państwie socjalistycznym sądy administracyjne są niepotrzebne ze względu na brak sprzeczności między interesem władzy państwowej a interesem jednostki, to wielu autorów dostrzegało potrzebę reaktywowania sądownictwa administracyjnego⁸⁵. Najpoważniejszą próbą zmie-

⁸² Skutki prawne i tryb wydawania orzeczeń regulowały art. 24–26 ustawy TK.

⁸³ S. Rozmaryn, *Spory kompetencyjne w świetle konstytucji (w sprawie realizacji art. 20 k.p.a.)*, Państwo i Prawo 1961, nr 3, s. 397.

⁸⁴ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa, 1962, s. 89–90.

⁸⁵ Zob. A. Skoczyła, *op. cit.*, s. 75.

rzającą w tym kierunku był projekt ustawy przygotowany przez Komisję Kodyfikacyjną w 1958 r. Zasadniczą treścią proponowanej regulacji było stworzenie dwuinstancyjnej sądowej kontroli administracji. Ale w dziedzinie usuwania wątpliwości kompetencyjnych projekt przewidywał powierzenie funkcji rozstrzygania sporów między sądami administracyjnymi – z jednej strony, a innymi sądami powszechnymi – z drugiej strony, specjalnemu kolegium złożonemu z dwóch sędziów Izby Administracyjnej Sądu Najwyższego i dwóch sędziów odpowiedniej innej Izby tegoż sądu. Trzeba jednak podkreślić, że ten typ sporów, do którego odnosił się projekt, nie był klasycznym przypadkiem właściwego sporu kompetencyjnego, chociaż podobnego rodzaju konflikty mógł rozstrzygać również międzywojenny Trybunał Kompetencyjny. Propozycja projektu pomijała zupełnie – co zresztą rozumiało ze względu na przedmiot regulacji – kwestię rozstrzygania wątpliwości między organami władzy a sądownictwem.

Do problematyki konfliktów kompetencyjnych w wąskim rozumieniu tego sformułowania ustawodawca odniósł się dopiero w Kodeksie postępowania administracyjnego z 1960 r.⁸⁶ Artykuł 20 w pierwotnym brzmieniu zapowiadał, że *zasady i tryb rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji państwowej zostaną uregulowane ustawowo*. Już na początku lat 60. podjęto prace nad projektem ustawy wypełniającej dyspozycję art. 20 k.p.a. Rozważano dwa rozwiązania: powierzenie rozstrzygania konfliktów samodzielnemu organowi stojącemu poza hierarchią władz, zorganizowanemu na podobieństwo przedwojennego Trybunału Kompetencyjnego, albo powołanie Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym, działającego pod przewodnictwem prezesa SN, złożonego z sędziów i znawców problematyki prawnej powoływanych przez Radę Państwa⁸⁷. Chociaż i ten projekt nigdy nie stał się prawem obowiązującym, to w dwadzieścia lat później zrealizowano w nieco zmodyfikowanej formie drugie rozwiązanie – w nowelizacji k.p.a. z 1980 r.

Doniosłe znaczenie dla funkcjonowania władzy administracyjnej w PRL miało powołanie do życia – ustawą o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z 31 I 1980 r.⁸⁸ – sądownictwa administracyjnego. Sama ustawa nie uregulowała kwestii rozstrzygania sporów między administracją a sądami, ale znowelizowała przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, dodając w nim dział III¹ (później oznaczony jako V, obecnie uchylony) i przywracając tym samym pol-

⁸⁶ Dz.U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168.

⁸⁷ *Projekt ustawy o sporach kompetencyjnych między sądami a organami administracji państwowej*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1961, nr 5; por. A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 78 i podawana tam literatura.

⁸⁸ Dz.U. z 1980 r., nr 4, poz. 8.

skiemu prawu publicznemu zinstytucjonalizowany system rozstrzygania sporów kompetencyjnych.

Artykuł 190 § 1 k.p.a. powierzył rozpoznawanie sporów o właściwość między organami administracji publicznej a sądami Kolegium Kompetencyjnemu przy Sądzie Najwyższym⁸⁹. Organ ten nie miał stałego składu i nie funkcjonował ciągle, ale był powoływany *ad hoc* do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Tworzyło go trzech sędziów Sądu Najwyższego i przedstawiciele ministrów: sprawiedliwości oraz właściwego ze względu na przedmiot sprawy. Sędziowie, w tym przewodniczący Kolegium, wyznaczani byli przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego po wniesieniu sprawy, natomiast reprezentantów strony administracyjnej powoływali ministrowie w terminie siedmiu dni od otrzymania od Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego odpowiedniego zawiadomienia.

Kognicja Kolegium obejmowała pierwotnie wyłącznie spory między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi. Doktryna i orzecznictwo stanęły na stanowisku, że nie podlegają rozpoznaniu Kolegium konflikty, których stronami są: organ administracji i sąd administracyjny (w praktyce wyłącznie Naczelny Sąd Administracyjny), ani takie, w których sąd administracyjny konkuruje o właściwość z sądem powszechnym. Sądownictwo administracyjne pozbawione zostało całkowicie zdolności procesowej, ponieważ NSA podlegał nadzorowi judykacyjnemu Sądu Najwyższego (bezprzedmiotowy spór z instancją nadrzędną)⁹⁰. Krąg podmiotów mogących występować w sporze oznaczono więc inaczej niż w dwudziestoleciu międzywojennym (gdzie NTA występował w sporach kompetencyjnych po stronie władzy administracyjnej) i odmiennie niż w rozwiązaniu projektowanym w 1958 r. Przepisy k.p.a nie były jasne także, jeśli chodzi o definicje organu administracji. O ile nie ulegało wątpliwości, że do właściwości kolegium należą spory między organami administracji publicznej, to nie było jasne, czy stroną sporu w rozumieniu k.p.a. mogą być także władze samorządowe i inne podmioty administrujące. Kwestia ta nie doczekała się definitywnego rozstrzygnięcia w okresie PRL. Dopiero w 1998 r., dostosowując system rozstrzygania sporów do założeń ustrojowej reformy samorządowej, ustawodawca przesądził, że Kolegium właściwe jest do rozstrzygania sporów między sądami a organami jednostek samorządu terytorialnego oraz organami administracji rządowej, a także innymi podmiotami powołanymi na mocy prawa lub porozumień do wydawania decyzji administracyjnych⁹¹.

⁸⁹ Ustrój, właściwość i postępowanie przed Kolegium Kompetencyjnym regulowały art. 190 i n. k.p.a.

⁹⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 814.

⁹¹ Art. 2 pkt 1 ustawy z 29 XII 1998 o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126).

Kolegium Kompetencyjne mogło rozstrzygać zarówno spory pozytywne, jak i negatywne. Legitymację czynną do wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie w pierwszym przypadku przyznano obu stronom – sądowi powszechnemu i organowi administracji, natomiast w drugim – osobie zainteresowanej rozstrzygnięciem sprawy, której organ administracji zwrócił podanie z powodu braku właściwości, a sąd (z tego samego powodu) prawomocnym postanowieniem odrzucił pozew. Oprócz tego, niezależnie od rodzaju sporu, wniosek o rozstrzygnięcie mógł wnieść minister sprawiedliwości – prokurator generalny.

Kolegium rozstrzygało po rozprawie, w której uczestniczyli: przedstawiciel organu administracji, strona postępowania administracyjnego oraz przedstawiciel prokuratora generalnego. Uczestnicy postępowania mogli zgłaszać wnioski i składać wyjaśnienia, a ich nieobecność nie wstrzymywała rozpoznania sprawy. Postępowanie kończyło się wydaniem postanowienia, niepodlegającego zaskarżeniu⁹².

6

Kolegium Kompetencyjne zostało zniesione w 2003 r. Tym samym przestał istnieć jakikolwiek organ właściwy w sprawach sporów kompetencyjnych. Ustawodawca zrezygnował z systemu sądowego rozstrzygania konfliktów między władzami, na rzecz szeregu mechanizmów – swoistego rodzaju reguł kolizyjnych, których celem nie jest rozstrzygnięcie istniejącego sporu, ale niedopuszczenie do jego powstania – przynajmniej w znaczeniu formalnym. W świetle artykułu 199¹ k.p.c. sąd powszechny nie może odrzucić pozwu z powodu swojej niewłaściwości, jeżeli wcześniej organ administracji (kompetentny w mniemaniu sądu) uznał się za niewłaściwy. Analogiczne przepisy zawierają: k.p.a. oraz prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ani sąd administracyjny nie może odrzucić skargi (względnie wniosku), ani organ administracji nie może zwrócić podania z powodu braku właściwości, jeśli wcześniej w tej samej sprawie sąd powszechny uznał się za niewłaściwy. Taki mechanizm wyklucza w praktyce możliwość powstania negatywnego sporu kompetencyjnego. Podmiot ubiegający się o rozpatrzenie swojej sprawy ma ustawową gwarancję, że sprawa ta zostanie rozpatrzona ostatecznie przez któryś z organów państwa. System taki, choć praktyczny, budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia zgodności z konstytucyjnym, zagwarantowanym w art. 45 ustawy zasadniczej, prawem obywatela do rozstrzygnięcia jego sprawy przez sąd właściwy. Obecnie obowiązujące rozwiązanie prowadzi do tego, że o właściwości sądu lub or-

⁹² Art. 190–194 k.p.a. (po ujednoczeniu tekstu zawarte w dziale V – obecnie uchylonym); szerzej na temat Kolegium Kompetencyjnego: A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 77–82.

ganu przesądza nie ich suwerenna ocena stanu prawnego sprawy, ale decyzja innego podmiotu, której podważenie jest niemożliwe w toku postępowania. W praktyce może zdarzać się, że niezawisły z zasady sąd będzie zmuszony uznać swoją kompetencję, mimo przeświadczenia o jej braku, na podstawie postanowienia organu administracji. Przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewidują wprawdzie możliwość unieważnienia prawomocnego orzeczenia w sprawie, które ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała właściwości danego rodzaju sądów, co pozwala na usunięcie z obrotu prawnego wadliwie wydanych wyroków, ale tego rodzaju rozwiązanie trzeba uznać za zaledwie za środek likwidacji niepożądanych skutków realnych sporów kompetencyjnych, a nie metodę ich rozwiązywania.

Problem braku właściwego forum konfliktu dotyczy także pozytywnych sporów kompetencyjnych. Sąd lub władza administracyjna nie może dziś upomnieć się o swoją kompetencję przed niezależnym organem, który z pozycji bezstronnego arbitra rozstrzygnąłby wątpliwości w konkretnej sprawie. Jedyna teoretyczna możliwość rozstrzygnięcia sporu pozytywnego dotyczy potencjalnych konfliktów między najwyższymi instancjami pionów sądownictwa powszechnego i administracyjnego. Wspomniany na wstępie art. 189 Konstytucji powierza Trybunałowi Konstytucyjnemu rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Ponieważ i Sąd Najwyższy, i Naczelny Sąd Administracyjny spełniają przesłanki wstąpienia w spór kompetencyjny w rozumieniu art. 189, Trybunał Konstytucyjny mógłby rozstrzygać wątpliwości co do ich kompetencji, jednak w praktyce z tej możliwości jak dotąd nie korzystano.

Trzeba zauważyć, że problem sporów kompetencyjnych między sądami powszechnymi a organami administracji dostrzegany jest obecnie w doktrynie prawa, a oryginalna koncepcja jego rozwiązania pojawiła się ostatnio w prezydenckim projekcie ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Co prawda, przepisy te nie weszły w życie i spotkały się z krytyką w środowisku konstytucjonalistów i administratywistów⁹³, jednak warto, choć skrótowo, je omówić – jako alternatywę dla obowiązującego modelu.

Prezydencki projekt, w myśl uzasadnienia, miał *zapewnić szybkie i wiążące rozstrzygnięcie, czy określona sprawa podlega rozpoznaniu przez organy administracji publiczne oraz objęta jest właściwością sądów administracyjnych, czy też należy do właściwości sądów powszechnych*⁹⁴, ale dotyczył tylko postępowania

⁹³ A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 293.

⁹⁴ Uzasadnienie prezydenckiego projektu ustawy: *Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, druk sejmowy nr 20, IV kadencja.

nia w sporach negatywnych. W przypadku, gdyby organ administracji kwestionował swoją właściwość w sprawie, w której wcześniej sąd powszechny uznał drogę sądową za niedopuszczalną, na organie tym ciążyłby obowiązek złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu do NSA. Prawo rozstrzygnięcia wątpliwości i wskazania władzy właściwej projekt powierzał w takim przypadku specjalnemu składowi NSA złożonemu z pięciu sędziów, z udziałem dwóch sędziów delegowanych do orzekania w sprawie sporu kompetencyjnego przez I Prezesa SN. Analogicznie rozstrzygano by sprawy, w których to sąd jako drugi stwierdziłby swą niewłaściwość, z tą znaczącą różnicą, że wniosek o rozstrzygnięcie sporu kierowany miał być do Sądu Najwyższego. Skład sądu uzupełniać miało w takim przypadku dwóch przedstawicieli NSA wskazanych przez Prezesa sądu administracyjnego. Taki sam tryb rozstrzygnięcia miał obowiązywać w przypadku konfliktów pojawiających się między sądami powszechnymi i administracyjnymi, przy czym i w tym przypadku o forum sporu rozstrzygać miało to, który pion sądownictwa jako drugi zakwestionował swoją właściwość. Orzeczenia specjalnego składu Sądu Najwyższego (względnie Naczelnego Sądu Administracyjnego) zapadać miało w formie postanowienia, po przeprowadzeniu rozprawy. Postanowienie takie nie podlegałoby zaskarżeniu.

Powodem krytyki, z jaką spotkało się w doktrynie projektowane rozwiązanie, było to, że powierzenie rozstrzygnięcia dwóm niezależnym organom grozić mogło niejednolitością orzecznictwa. Przede wszystkim jednak największym mankamentem projektowanego sposobu rozstrzygania sporów było wprowadzenie, stojącej w sprzeczności z zasadą niezawisłości sądownictwa, możliwości decydowania o właściwości sądu powszechnego przez organ należący do pionu sądownictwa administracyjnego. Podobnie niepożądane z punktu widzenia Konstytucji, wydaje się powierzenie Sądowi Najwyższemu rozstrzygania o właściwości władz administracyjnych⁹⁵.

7

Przegląd rozwiązań dotyczących rozstrzygania sporów kompetencyjnych nasuwa szereg spostrzeżeń natury ogólnej co do kierunku rozwoju tej dziedziny prawa publicznego.

Trzeba podkreślić, że pojawienie się problematyki konfliktów między organami różnych władz na ziemiach polskich nie było efektem ewolucji rozwiązań polskiego prawa, a skutkiem recypowania modelu francuskiego – obcego naszej tra-

⁹⁵ A. Skoczyła, *op. cit.*, s. 293.

dycji ustrojowej. Na marginesie warto wspomnieć, że Konstytucja 3 maja, mimo że przyjęto w niej zasadę trójpodziału władzy, nie przewidywała sądownictwa kompetencyjnego. W Rzeczypospolitej końca XVIII w. nie przeprowadzono jeszcze w sferze prawa publicznego wyraźnej linii demarkacyjnej między funkcją sądenia a administrowania. Wprowadzenie odpowiedniego rozwiązania w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim było więc wyraźnym krokiem naprzód w zakresie organizacji władzy publicznej.

Zmiany sposobu rozstrzygania konfliktów w XIX w. nie były specyficzne dla ziem polskich, a wynikały z przeobrażeń systemów państw zaborczych. Konsekwencje przebudowy sądownictwa kompetencyjnego w Austrii, Prusach i Rosji sięgnęły również do Krakowa, Lwowa, Warszawy i Poznania, i wywarły wpływ na polską myśl prawniczą już w niepodległej Polsce.

Za najistotniejszy moment w rozwoju sądownictwa kompetencyjnego trzeba uznać odejście od powierzenia roli arbitra w sporach organowi stojącemu po jednej ze stron konfliktu, na rzecz specjalnego sądu zapewniającego większy obiektywizm rozstrzygnięcia. Pierwszy raz nastąpiło to wraz z powołaniem do życia Trybunału Państwa w Austrii w 1869 r. Niedługo potem na wszystkich terytoriach polskich pod zaborem stworzono systemy, które miały gwarantować równe szanse obu stron sporu.

Przez długi czas punktem odniesienia dla prawodawców europejskich – także tych, którzy przesądzali o kształcie rozwiązań obowiązujących na ziemiach polskich – był utworzony we Francji w 1872 r. *Tribunal de Conflicts*. Zarówno przyjęty w Prusach model niezależnego sądu kompetencyjnego, jak i rosyjskie rozwiązanie polegające na powierzeniu rozstrzygnięcia sądom powszechnym w specjalnym składzie, uzupełnionym o przedstawicieli władzy administracyjnej, miały u podstaw charakterystyczne także dla nowego modelu francuskiego założenie, że o właściwości władz powinien decydować organ bezstronny. W okresie kształtowania się ustroju niepodległej Polski zasada ta przejściowo została zarzucona, by powrócić w pełni pod rządami ustawy o Trybunale Kompetencyjnym. Na podkreślenie zasługuje fakt, że polski system rozstrzygania sporów, po wejściu w życie regulacji z 1925 r., wpisywał się w nowoczesne tendencje europejskie, a polska ustawa wzorowana na modelu francuskim i austriackim pod względem techniki legislacyjnej dorównywała, a w pewnych aspektach nawet przewyższała rozwiązania oryginalne.

Można odnieść wrażenie, że rezygnacja z sądownictwa kompetencyjnego po II wojnie światowej nie była przemyślaną decyzją ustawodawcy, a stanowiła przypadkową konsekwencję braku zdecydowania w warunkach nieprzejrzystego, niespójnego systemu ustrojowego, w którym rezygnowano z zasady podziału władzy.

Zaniedbanie dziedziny sporów kompetencyjnych doprowadziło do faktycznego przejścia ich rozstrzygania przez sądy powszechne. Ten nieplanowany i sprzeczny z duchem systemu politycznego skutek opieszałości w legislacji został usunięty dopiero w latach 80., przez powołanie Kolegium Kompetencyjnego, które okazało się przydatnym w praktyce forum sporów między władzami również po 1989 r.

Na koniec trzeba zauważyć, że problem sporów o właściwość między sądownictwem a administracją nie stracił na aktualności. Do dziś możliwe jest pojawianie się wątpliwości co do kompetencji zarówno między organami administracji a sądami, jak i między sądownictwem powszechnym a administracyjnym. O ile współczesny prawodawca rozstrzyga dość przejrzyste kwestię sporów między władzą państwową i samorządową, to równie poważne zagadnienie sporów kompetencyjnych w wąskim znaczeniu pozostaje poza jego bliższym zainteresowaniem. Aż trudno uwierzyć, że mimo niemal dwustu lat historycznych doświadczeń tak niewiele mówi się dziś o tego rodzaju konfliktach, a system prawny opiera się na rozwiązaniu prowadzącym do przypadkowych rozstrzygnięć, którego spójność z ładem konstytucyjnym jest wątpliwa.