

Jacek M. Majchrowski

TRYBUNAŁ KOMPETENCYJNY – GENEZA, STRUKTURA I ZAKRES DZIAŁALNOŚCI

Problematyka sądownictwa kompetencyjnego w Polsce od lat pozostaje poza zakresem zainteresowań badaczy. Co prawda – patrząc nań z perspektywy historycznej – odegrało ono relatywnie niewielką rolę w praktyce polskiego wymiaru sprawiedliwości, tym nie mniej dla badacza celowym wydaje się jej przybliżenie.

W państwie rządonym przez władzę absolutnego, konflikty między poszczególnymi instytucjami rozstrzygano decyzją monarchy będącego i najwyższym sędzią, i głową administracji państwowej. Spory kompetencyjne a co za tym idzie i sądownictwo kompetencyjne datują się więc dopiero od wprowadzenia zasady podziału władz, precyzującej zakres wyłącznych uprawnień każdej z nich. Mimo obowiązku stania na straży własnego zakresu działania tak w stosunku do obywateli, jak i władz pozostałych, bez prawa wkroczenia w sferę dla nich zastrzeżoną, przekraczanie owych umownych granic zdarza się stosunkowo często. Rozdział władz bowiem, mimo posiadania przez każdą z nich odrębnego aparatu urzędniczego, nie doprowadził do precyzyjnego zakreszenia pola ich działania. Na tle rozgraniczenia kompetencji powstają, w konkretnych przypadkach, wątpliwości powodujące konieczność ustalenia właściwości danej władzy. Każda, obok działań dających jej nazwę, wykonuje także czynności należące do zakresu działań pozostałych. Spór powstaje zazwyczaj, gdy któraś z nich uzna, że druga przypisując sobie właściwości w konkretnej sprawie przez podjęcie czynności wkroczyła w jej zakres działania, a więc gdy dwa organy jednocześnie uznały się właściwymi w tej samej sprawie, albo – gdy żadna nie stwierdziła swej właściwości. Pod tym zaś

względem, zdaniem niektórych autorów¹, zasada trójpodziału szwankuje zwłaszcza na styku władzy wykonawczej i sądowniczej. Ta pierwsza stara się bowiem – wedle tej tezy – „wydrzeć sądom częśćkę ich władzy i zachować ją dla siebie”. W konsekwencji im więcej funkcji sądowych pozostaje w rękach administracji, tym mniej liczy się ona z ustawami, tym bardziej samowola decyzji administracyjnych ciąży nad życiem obywateli. Instytucja sporu kompetencyjnego jest więc swego rodzaju korekturą niezbyt ścisłego rozdziału władz, a celem postępowania rozgraniczenie zakresu działania w konkretnej sprawie nie stwarzające – co należy podkreślić – norm ogólnych².

Pojęcie sporu kompetencyjnego, jak większość kwestii ustrojowych pojawiło się we Francji okresu porewolucyjnego. W drugiej połowie XIX wieku utworzono osobny *Tribunal des conflits*, a w tym samym czasie, choć oparte na nieco innych zasadach, powstały tego typu organy w państwach niemieckich: Prusach, Bawarii i Saksonii, a następnie w Austrii, Czechosłowacji, Rumunii oraz na Węgrzech. Odmienne było w Rosji, której ustawodawstwo stało na stanowisku, że w toku postępowania sądowego jedynie sędzia uprawniony jest do oceny swej właściwości³. Do połowy XIX wieku zdarzało się jednak, że organy administracji sprawowały wymiar sprawiedliwości, a sądy – rozpatrywały skargi osób prywatnych na decyzje władz administracyjnych.

Treścią sporu kompetencyjnego jest, precyzując do końca jego zakres, albo ustalenie właściwej władzy w wypadku gdy istnieje zatarg między władzą wykonawczą a sądowniczą przez przypisanie sobie przez obie te władze właściwości, albo w razie uchylecia się obu tych władz od załatwienia tej samej sprawy. W tym drugim przypadku żądanie rozstrzygnięcia zgłasza osoba zainteresowana. Tego typu rozwiązanie – i warto to podkreślić – stanowi również rękojmię wymiaru sprawiedliwości – jest nią bowiem między innymi także pilnowanie, by zakres wymiaru sprawiedliwości sądów obejmował wyłącznie to co do sądownictwa należy.

W Drugiej Rzeczypospolitej instytucja Trybunału Kompetencyjnego, a więc osobnego organu rozstrzygającego o właściwości władz bądź urzędów była obca. Konstytucja 3 maja nie zawierała żadnych postanowień regulujących kwestie sporów kompetencyjnych – generalnie w Polsce przedrozbiorowej ich rozstrzygnięcie należało do zakresu właściwości działania sądów. Po raz pierwszy uregulowania tych zagadnień wprowadzono w konstytucji Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r. znajdujemy w niej stwierdzenie, iż „Rada Stanu rozpoznaje zajścia o jurysdykcję zachodzące między władzami administracyjnymi, a władzami sądowy-

¹ A. Mogiński, *Rozgraniczenia właściwości sądów i władz administracyjnych*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 44, 30 października 1920. Uważa on, że typowym przejawem dążenia do ograniczenia władzy sądowej na rzecz administracji jest ustawodawstwo pierwszego sejmiku Odrodzonej Polski dotkliwie ograniczające zakres władzy sądowej na rzecz administracji.

² K. M. Krzyżanowski, *Trybunał Kompetencyjny (Studium z zakresu polskiego prawa publicznego)*, cz. 1, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, nr 31, 2 sierpnia 1924; H. Goryszewski, *Sądownictwo kompetencyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1965, t. 17, z. 2, s. 151-181.

³ K. M. Krzyżanowski, *Trybunał Kompetencyjny...*, cz. 2, „Gazeta Administracji...”, nr 32, 9 sierpnia 1924, opisuje bliżej rozwój i sytuację sądownictwa kompetencyjnego w krajach europejskich.

mi”⁴. Brak tu jednak jeszcze sporu kompetencyjnego i osobnego organu, który ów spór by rozstrzygał. Podobne rozwiązanie znajdujemy w konstytucji dla Królestwa Polskiego z 27 listopada 1815⁵. Cechą wspólną rozwiązań obowiązujących w tych latach było rozstrzygnięcie sporów o właściwość przez władze administracyjne.

Sytuacja zmieniła się w 1864 roku, kiedy na terenie Królestwa zaczęły obowiązywać rosyjskie ustawy procesowe wprowadzające w zakresie załatwiania sporów kompetencyjnych supremację sądów. Pierwszy, osobny organ dla rozstrzygania sporów kompetencyjnych na ziemiach polskich utworzony został konstytucją z 29 lipca 1833 w Wolnym Mieście Krakowie. Powstał wówczas tzw. Komitet, mający jednak jedynie zakres opiniodawczy – decyzja leżała bowiem w rękach Senatu⁶.

Problem sporów kompetencyjnych podniesiono w konstytucji Marcowej. Zgodnie z jej art. 26: „do rozstrzygnięcia sporów o właściwość między władzami administracyjnymi a sądami powołany będzie na mocy ustawy osobny Trybunał Kompetencyjny”⁷. Realizacją tejszej zapowiedzi stała się, wydana bez mała pięć lat później, ustawa o Trybunale Kompetencyjnym z 25 listopada 1925 r.⁸

W konstytucji nie zastosowano więc zasady rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych przez sądy zwyczajne, a także nie przydzielono tej funkcji żadnemu z organów wykonawczych. Przyjęto natomiast w sposób bardzo jednoznaczny francuską zasadę przekazywania tych spraw osobnemu organowi stojącemu ponad sądownictwem i administracją a orzekającemu jedynie w konkretnych sprawach nie tworząc norm ogólnych. Nie orzeka więc ów organ o zgodności działania lub zaniechania z normą prawną umożliwiając jedynie realizację należytej kontroli prawnej *pro futuro* przez interpretację wątpliwego przepisu prawnego.

Rząd Juliana Nowaka aby wywiązać się z zapisu konstytucyjnego 11 grudnia 1922 r. wniósł na ręce marszałka Sejmu projekt ustawy o Trybunale. Nie był to, co należy zaznaczyć, pierwszy projekt odnoszący się do tego typu ciała, bowiem jeszcze w 1920 r. późniejszy prezes Najwyższego Trybunału Administracyjnego Jan Sawicki do rozprawy *Sądy administracyjne w Polsce* dołączył projekt ustanowienia Trybunału Państwa mającego łączyć zakres działania Trybunałów Administracyjnego, Wyborczego i Kompetencyjnego⁹.

Projekt rządowy spotkał się ze sporymi zastrzeżeniami i co do zakresu działania Trybunału, i jego składu. Najobszerniej polemizowała z nim Podkomisja Specjalnej Delegacji Zrzeszeń i Instytucji Prawniczych¹⁰. Zarówno głosy krytyczne, jak i przede wszystkim przekonanie, iż w praktyce nie będzie wielu sporów o właściwość w związku z czym nie ma potrzeby tworzenia osobnej magistratury, miały

⁴ Wedle wydania M. Handelsmana, *Trzy konstytucje*, Warszawa 1915

⁵ H. Goryszewski, *Sądownictwo...*

⁶ W. M. Bartel, *Ustrój Wolnego Miasta Krakowa*, Kraków 1976, s. 51-52.

⁷ Prawie identyczne rozwiązanie przyjęła w art. 70 Konstytucja Kwietniowa.

⁸ Dz.U. RP 126, 1925, poz. 897.

⁹ Za: K. M. Krzyżanowski, op. cit.

¹⁰ „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1924, nr 10. W skład owej podkomisji wchodził: sędzia NTA dr Jan Morawski, adwokaci: Jan Jakub Litauer i J. Kuczyński, profesor Władysław Maliniak, sędzia SN dr Jan Rutkowski, radca prawny dr Stanisław Śliwiński oraz późniejszy minister sprawiedliwości Stanisław Car.

wpływ na odkładanie w czasie realnego wprowadzenia rządowego projektu ustawy o Trybunale Kompetencyjnym do procedury sejmowej¹¹.

Wedle ustawy zakres działania Trybunału odnosił się do sporów o właściwość między władzami i sądami administracyjnymi z jednej strony, a innymi sądami z drugiej. Oznaczało to wyraźne doprecyzowanie rozwiązania konstytucyjnego poprzez przesądzenie w sposób jednoznaczny, iż sądy administracyjne zaliczane są do organów administracyjnych. Oznaczało to także negację stanowiska powoływanej wyżej podkomisji sugerującej włączenie w zakres działania Trybunału rozstrzyganie o właściwości między Sądem Najwyższym a Najwyższym Trybunałem Administracyjnym oraz „wydawanie zasadniczych wyjaśnień mających na celu zapobieżenie sporom o właściwość”. Ponadto zakres działalności Trybunału nie obejmował konfliktów odnoszących się do sądów specjalnych i zwyczajnych, Trybunału Stanu, między samorządami itp.

Nadal jednak do rozwiązania były dwa problemy: pierwszy – czy pod pojęciem władz administracyjnych należy rozumieć również władze samorządowe, drugi – czy sądy administracyjne należy traktować jako rodzaj władz administracyjnych, czy uznać je za organ sądowy. Całość rozwiązań konstytucji marcowej wskazuje, że nie ma powodu by uważać władze samorządowe za władze administracyjne, co zresztą ustawa wyraźnie określiła precyzując nadto, że uprawniony do podjęcia działań jest organ wykonawczy samorządu wojewódzkiego a w miastach wyłączonych ze związku wojewódzkiego – magistraty tych miast¹². Drugi z problemów rozstrzygnięto także jednoznacznie utożsamiając sądy z władzami.

Trybunał składał się z czternastu członków mianowanych przez Prezydenta na wniosek Rady Ministrów i – co było ewenementem – z dwóch prezesów. Prezesi mianowani byli spośród sędziów Sądu Najwyższego (SN) i Najwyższego Trybunału Administracyjnego (NTA) po jednym z grona sędziów każdej z tych instytucji. Sprawowali oni swe obowiązki kolejno według kadencji określonych w regulaminie Trybunału Kompetencyjnego. Wydany zaś przez Prezydenta regulamin¹³ precyzował, iż każdy z prezesów sprawował swój urząd przez 15 miesięcy, drugi zaś w tym czasie wypełniał obowiązki członka Trybunału. Pierwsza kadencja rozpoczęła się 1 stycznia 1927 r. W razie potrzeby obowiązki prezesa sprawował drugi z prezesów lub najstarszy członek Trybunału z grupy sędziów, przy czym o starszeństwie decydował dzień nominacji na członka Trybunału, a w przypadku zaś równoczesności nominacji – data nominacji na sędziego SN lub NTA, lub profesora zwyczajnego. Do zakresu właściwości urzędującego prezesa należało zwo-

¹¹ W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 61; D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922-1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa-Kraków 1999, s. 81-82. Przypomnieć należy, że w kilku projektach konstytucji były także propozycje powołania Trybunału Kompetencyjnego. Odnosiło się to m.in. do projektów Józefa Buzka, Mieczysława Niedziałkowskiego, ZLN oraz projektu „Ankiety”.

¹² Patrz R. Klimów, *Trybunał Kompetencyjny*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1927, s. 62, a także G. Taubenschlag, *Zagadnienia kompetencyjne w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, „Gazeta Administracji” 1937, nr 7 podnosi te kwestie ogólnie bez odwoływania się do Trybunału. Podobne rozważania, także bez odwołania się do Trybunału patrz Ludwik Bar, *Między sądownictwem a administracją*, „Współczesna Myśl Prawnicza” 1936, nr 5 i 6.

¹³ Dz.U. 42, 1927 poz. 373.

łanie z własnej inicjatywy lub na wniosek 4 członków Ogólnego Zgromadzenia. Ogólne Zgromadzenie, by mogło być za takie uznane, musiało liczyć dziesięciu członków łącznie z przewodniczącym, w tym minimum trzech z grup, o czym niżej. Do zadań Zgromadzenia należało: ustalenie zasad powoływania sędziów do poszczególnych posiedzeń, wybór członków sądu dyscyplinarnego oraz załatwienie wszelkich innych spraw, „które Prezes lub 4 członków Trybunału uznają za konieczne przedstawić do rozpatrzenia”. Głosowanie na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego odbywało się wedle starszeństwa, poczynając od najmłodszego, przy czym ostatni głosował przewodniczący. Urzędujący prezes wyznaczał także terminy rozpraw i posiedzeń niejawnych, powoływał sędziów do poszczególnych posiedzeń i wyznaczał sprawozdawców.

Członkowie Trybunału mianowani byli w liczbie czterech spośród sędziów SN (grupa a), czterech spośród sędziów NTA (grupa b) oraz sześciu spośród osób oznaczających się szczególną znajomością prawa, nie piastujących jednak żadnego urzędu ani w sądownictwie, ani w administracji (grupa c). Wyraźnie przy tym zaznaczano, iż w rozumieniu ustawy profesorowie wyższych uczelni nie są urzędnikami administracyjnymi. Wprowadzenie tego elementu, nazywanego obywatelskim, eliminowało sytuację gdyby sędziowie wywodzący się z SN i NTA jednomyślnie zajęli stanowiska przeciwne, a o wyniku sporu miałby decydować przewodniczący – sędzia któregoś z nich.

Kandydatów spośród sędziów przedstawiały, w liczbie podwójnej, ogólne zgromadzenia sędziów SN i NTA, z grupy zaś trzeciej wydziały prawne uniwersytetów państwowych, każdy po trzech kandydatów. Ci ostatni po wyborze składali przysięgę przypisaną dla sędziów. Regulamin precyzował, że ich kadencja zaczynała się właśnie od momentu nominacji. Nominacje obejmowały okres pięcioletni, który mógł być ponawiany, podczas gdy w ustawie austriackiej, na której się wzorowano nominacje były dożywotnie¹⁴. Aby wykluczyć komplikacje w związku ze zmianą miejsca pracy sędziego sprecyzowano, iż członkostwo Trybunału ustaje w momencie: a) zaprzestania członkostwa Sądu Najwyższego lub Najwyższego Trybunału Administracyjnego, b) przejścia z jednego do drugiego, c) odnośnie do trzeciej grupy przestawali być członkami TK ci, którzy objęli urząd w sądownictwie lub administracji.

Także zawieszenie urzędowania w SN lub NTA powodowało zawieszenie obowiązków w TK. Wynagrodzenie członkowie Trybunału otrzymywali tylko za obecność na posiedzeniach. Jedynie zamiejscowi otrzymywali również zwrot kosztów podróży i pobytu w miejscu siedziby, którą była Warszawa. Natomiast prezesi otrzymywali dodatek za sprawowanie obowiązków prezesa.

Postępowanie rozpoczynało się, gdy władza administracyjna I instancji powziąwszy wiadomość, że w sprawie należącej, według jej zdania, do orzecznictwa administracyjnego, toczy się postępowanie sądowe, zawiesi postępowanie administracyjne i zawiadomi o tym swoją władzę przełożoną. Ta jeżeli uzna, że tak faktycznie jest, zawiadomi o tym w ciągu miesiąca od otrzymania wiadomości sąd,

¹⁴ M. Steinberg, *Uwagi krytyczno-porównawcze o Trybunale Kompetencyjnym*, „Głos Prawa” 1926, nr 3, tam też bardziej dokładne porównania z ustawą austriacką.

w którym toczy się postępowanie oraz swoją władzę naczelną, podając przy tym uzasadnienie swego poglądu. Po otrzymaniu tego zawiadomienia sąd w razie uznania właściwości władzy administracyjnej wydawał odpowiednie orzeczenie, a w razie jej nieuznania przerywał postępowanie sądowe. Zapowiedź sporu miała skutek prawny jedynie wówczas gdy zawiadomienie nadeszło do sądu zanim orzeczenie sądowe stało się prawomocne.

Spór o właściwość wytaczała naczelną władza administracyjna w sądzie, w którym sprawa się toczyła, zawieszając jednocześnie postępowanie administracyjne toczące się w danej sprawie, jeżeli dotąd niższe instancje go nie zawiesiły. Sąd zobowiązany był zawiadomić władzę administracyjną o toczącym się przed nim postępowaniu sądowym, jeśli powziął wiadomość, że w tej samej sprawie władza administracyjna już wydała orzeczenie lub prowadzi postępowanie administracyjne.

Jeżeli spór został zapowiedziany, wytoczenie go powinno nastąpić w ciągu miesiąca od zapowiedzi. W razie wytoczenia sporu o właściwość sąd zobowiązany był przedłożyć niezwłocznie akta sprawy Trybunałowi Kompetencyjnemu wraz z uzasadnioną decyzją co do swojej właściwości w sprawie.

Mogła zaistnieć także – o czym już była mowa – odwrotna sytuacja – tak sąd, jak i władza administracyjna uznają się za niewłaściwe do orzekania w danej sprawie. Wówczas to osoby zainteresowane mogły zgłosić do Trybunału wnioski o rozstrzygnięcie sporu o właściwość, wówczas mamy do czynienia z tzw. sporem ujemnym.

Wspólną cechą – jak to określano – dodatniego i ujemnego sporu kompetencyjnego¹⁵ o właściwość jest to, że zdążają do uzupełnienia podziału władz, usuwając wątpliwości wynikające z nie dość ścisłego rozgraniczenia sfer działania sądownictwa i administracji. Zasadnicza różnica polega na tym, że wszczęcie sporu dodatniego leży wyłącznie w interesie publicznym, a sporu ujemnego – o czym wspominaliśmy – w interesie jednostki. Jeżeli sporu o właściwość nie wytoczono w myśl zasad ustawy rozstrzygającym było prawomocne orzeczenie sądu.

Prezes TK wyznaczał dla każdej sprawy sędziego-sprawozdawcę. Wstępne rozpoznanie sprawy odbywało się na posiedzeniu niejawnym, na którym Trybunał bądź odrzucał wniosek, o ile ten był spóźniony lub zachodziły istotne uchybienia formalne, bądź wyznaczał rozprawę i zawiadamiał o tym właściwą naczelną władzę administracyjną tudzież osoby zainteresowane, mógł też powziąć uchwałę zarządzającą przesłuchanie świadków, osób zainteresowanych, ekspertów. Rozprawa odbywała się ustnie i jawnie, choć ze względu na interes publiczny można było jawność wykluczyć.

Rozprawa rozpoczynała się przedstawieniem sprawy przez sprawozdawcę. Narady i głosowanie były tajne a orzeczenie zapadało bezwzględną większością głosów – w razie równości rozstrzygał głos przewodniczącego. Orzeczenie określało właściwą dla danej sprawy władzę, przekazując jej tę sprawę do załatwienia, a zarazem uchylało orzeczenia i zarządzenia wydane przez władzę niewłaściwą.

¹⁵ Z czasem poczęto używać terminów: spór pozytywny i spór negatywny.

Orzeczenie, wraz z uzasadnieniem musiało być w formie pisemnej doręczone zainteresowanym najpóźniej w ciągu miesiąca. Wiązało ono w danej sprawie tak władze sądowe, jak i administracyjne. Władza której właściwość została ustalona, podejmowała zawieszona postępowanie.

Na rozprawach przed Trybunałem Kompetencyjnym obowiązywał przymus adwokacki. Trybunał mógł jednak zwolnić osoby posiadające wykształcenie prawnicze od obowiązku występowania przy udziale adwokata.

Trybunał rozstrzygał w składzie: przewodniczącego i 6 członków, po dwóch z każdej grupy. Poza rozprawą ustną – jak określano posiedzenie niejawne – w składzie przewodniczącego i dwóch członków z grup sędziów.

Chcąc przybliżyć zakres działania Trybunału Kompetencyjnego przedstawię przykładowe sprawy jakie rozstrzygał. I tak ustalił m.in., że: sądy powszechne były właściwe do rozpatrywania spraw o opłaty za zapowiedzi kościelne, śluby i pogrzeby, o ile przekraczały one najniższe oznaczone w taksie normy; były właściwe do rozstrzygania spraw o zwrot rzeczy zajętych przez Urząd Walki z Lichwą i Spekulacją, a następnie spod zajęcia zwolnionych; o własność przymuliska; o zapłatę renty przyznanej przez b. Zawodowy Zakład Ubezpieczeń w Wiedniu a wstrzymanej. Władza administracyjna zaś uznana została za właściwą m.in. dla sprostowania imienia i nazwiska w księgach metrykalnych żydowskich na ziemiach wschodnich, w sprawach roszczeń do Skarbu Państwa z tytułu potrąceń z przyznanej na mocy ustawy z 18 marca 1921 r. renty inwalidzkiej¹⁶.

W ciągu pierwszych siedmiu lat swojej działalności Trybunał Kompetencyjny rozpatrzył około 300 spraw, czyli średnio jedną tygodniowo. Nie narzekał przeto na nadmiar pracy co oznaczało, iż rację mieli ci, którzy nie przewidywali wielkiej potrzeby powołania owego ciała. Jest rzeczą charakterystyczną, iż w kilka lat po wejściu w życie ustawy o TK spotykamy się z opinią, iż „[...] pomimo swej kilkuletniej działalności instytucja ta nie jest jeszcze dotąd należycie znana nawet wśród szerszego ogółu prawniczego, zwłaszcza na prowincji”¹⁷.

Trybunał Kompetencyjny zaprzestał swej działalności wraz z wybuchem wojny, a w latach późniejszych do koncepcji jego reaktywacji nie wrócono. Posiadane przez niego kompetencje przyznano Kolegium Kompetencyjnemu Sądu Najwyższego w potem, częściowo, także Trybunałowi Konstytucyjnemu.

¹⁶ Za: „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1939, s. 763 i nast.; M. Lisiewski, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*. Patrz też np. M. Połajewski, *Rozgraniczenie właściwości pomiędzy władzą sądową a władzą administracyjną w kwestii dopuszczalnej wysokości piętrzenia wody publicznej*, „Gazeta Administracji” 1939, nr 1.

¹⁷ J. Rudziński, *O Trybunale Kompetencyjnym*, „Głos Sądownictwa” 1934, s. 668.