

EWA WÓJCICKA

Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi – od Trybunału Kompetencyjnego do współczesności

Uwagi wstępne

Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami władzy publicznej stanowi zagadnienie złożone, będące jednym z podstawowych problemów ustrojowych. Samo pojęcie sporu kompetencyjnego jest jednolicie rozumiane zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie¹. Terminem tym określa się sytuację, w której występuje rozbieżność poglądów między organami władzy publicznej co do zakresu działania², co do „upoważnienia do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia tej samej sprawy [...], przy czym o tożsamości sprawy można mówić wówczas, gdy mamy do czynienia z identycznością jej podmiotów, przedmiotu (czyli węzła praw i obowiązków) oraz podstawy prawnej i faktycznej”³. Podobnie istotę sporu kompetencyjnego rozumie judykatura. Najwyższy Sąd Administracyjny wielokrotnie dawał wyraz pogładowi, że „o sporze kompetencyjnym możemy mówić w sytuacji, kiedy istnieje między organami rozbieżność stanowisk co do zakresu ich kompetencji w odniesieniu do konkretnej, tej samej sprawy, nie ma zaś sporu co do stanu faktycznego i stanu prawnego sprawy. W przeciwnym bowiem razie, kiedy nie ma zgody między organami co do oceny stanu faktycznego i na podstawie jakich przepisów (prawa materialnego) należy rozstrzygnąć daną sprawę, nie ma tożsamości sprawy. Trudno więc mówić o sporze kompetencyjnym, kiedy dwa organy odnoszą się w rzeczywistości do dwóch różnych spraw, chociaż dotyczą-

¹ Na marginesie warto nadmienić, że obok sporów kompetencyjnych wyróżnia się również spory o właściwość. Różnica między nimi związana jest z pozycją ustrojową organów władzy publicznej uczestniczących w sporze. Spory o właściwość zachodzą między organami należącymi do tego samego systemu administracji publicznej lub sądownictwa – stąd też nazywane są sporami wewnętrznymi, zaś spory kompetencyjne toczą się między organami z różnych systemów i określane są mianem sporów zewnętrznych.

² J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 49–50.

³ T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 94.

cych tej samej strony. Jest to pozorny spór kompetencyjny, gdyż nie ma tu rozbieżności stanowisk w zakresie kompetencji tych organów, a istnieje rozbieżność poglądów co do istoty sprawy⁴. Spór kompetencyjny może mieć charakter pozytywny, gdy dwa organy lub więcej uznają się za właściwe do rozpatrzenia danej sprawy, bądź też negatywny – gdy żaden organ nie uznaje się za właściwy w danej sprawie.

Konflikty między organami władzy publicznej są zjawiskiem niepożądanym, zagrażającym sprawności działania aparatu państwa, ale jednocześnie – nawet w systemach opartych na zasadzie jednolitości władzy – są praktycznie nieuniknione⁵. Doniosłość problematyki sporów kompetencyjnych powoduje, że kwestia ta była i jest nadal przedmiotem szczególnej uwagi prawodawcy. Celem niniejszego artykułu jest omówienie regulacji normatywnych odnoszących się do rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych między sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi. Szczególną uwagę zwrócono na problem delimitacji właściwości sądów i – funkcjonujący od 1 stycznia 2004 r. – mechanizm zapobiegający negatywnym sporom kompetencyjnym między sądami powszechnymi a sądami administracyjnymi.

Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych w II Rzeczypospolitej

Po odzyskaniu niepodległości, aż do 1927 r., kiedy podjął działalność Trybunał Kompetencyjny, na ziemiach polskich istniały dwa systemy rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych. Na obszarze byłego zaboru pruskiego funkcjonował Trybunał do spraw Konfliktów Kompetencyjnych⁶, którego działanie oparto na nieznacznie zmodyfikowanych przepisach pozaborczych. Na terenie byłego Królestwa Polskiego spory kompetencyjne rozstrzygane były według procedury odziedziczonej po zaborcy, uproszczonej przepisami wydanymi przez Tymczasową Radę Stanu w 1917 r. Jedynie w byłym zaborze austriackim nie wprowadzono żadnych rozwiązań w zakresie rozstrzygnięcia sporów o właściwość⁷. Rozbieżność

⁴ Por. Postanowienia NSA z dn. 10 marca 2006 r., II OW 84/05, Lex nr 198370; 3 lipca 2007 r., I OW 22/07 i I OW 23/07; 22 lutego 2008 r., II OW 74/07.

⁵ P. Czarny, *Konstytucyjne spory kompetencyjne (wybrane zagadnienia teoretyczne)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, s. 74.

⁶ Rozporządzenie Ministra byłej dzielnicy pruskiej z 22 czerwca 1921 r. o załatwianiu sporów o właściwość między sądami a władzami administracyjnymi. Za władzę administracyjną w rozumieniu rozporządzenia uznawano każdy organ należący do administracji państwowej i samorządowej, zarówno szczebla centralnego, jak i lokalnego, natomiast za władzę sądowniczą – każdego rodzaju sąd (powszechny i szczególny) za wyjątkiem sądów administracyjnych. Te ostatnie zostały zaliczone przez prawodawcę pruskiego do władz administracyjnych. Trybunał był następcą pruskiego Gerichtshof zur entscheidung der Kompetenzkonflikte. 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” 2007, nr 10, s. 265–283.

⁷ M. Pyziak, *Rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych na ziemiach polskich. Od Rady Stanu Księstwa Warszawskiego do współczesności*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2010,

regulacji prawnych dotyczących rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych bądź ich całkowity brak spowodowały podjęcie prac legislacyjnych nad stworzeniem jednego modelu. Ujednolicenie przepisów prawnych było zadaniem skomplikowanym i długotrwałym. Rozwiązań odziedziczonych po państwach zaborczych nie można było wykorzystać, gdyż oparte one były na modelu, w którym spory rozstrzygały centralne organy o charakterze specjalnych sądów prawa publicznego. W strukturach odbudowywanego państwa odpowiedniki tych organów nie istniały⁸. Bazując na doświadczeniach Prus, Austrii oraz Francji, polski legislator uznał, że najskuteczniejszym i dającym najlepsze gwarancje obiektywizmu rozstrzygnięć będzie model niezależnego sądownictwa, usytuowanego poza hierarchią sądów i administracji, zorganizowany w oparciu na zasadzie równej reprezentacji zainteresowanych stron⁹. Model ten uważany był przez ówczesną doktrynę prawa publicznego za najdoskonalszy. W art. 86 konstytucji z 17 marca 1921 r.¹⁰ przyjęto, że do rozstrzygnięcia sporów o właściwość między władzami administracyjnymi a sądami powołany będzie Trybunał Kompetencyjny¹¹. Przepis konstytucyjny wykonywała ustawa o Trybunale Kompetencyjnym z dnia 25 listopada 1925 roku¹². Trybunał Kompetencyjny powołany do rozstrzygnięcia sporów o właściwość między „władzami administracyjnymi i sądami administracyjnymi” a „innymi sądami” składał się z:

- dwóch prezesów – po jednym spośród sędziów Sądu Najwyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego (art. 3 uTK);
- czternastu członków – czterech sędziów Sądu Najwyższego, czterech sędziów Najwyższego Trybunału Administracyjnego, sześć osób odznaczających się szczególną znajomością prawa i nie piastujących żadnego urzędu w sądownictwie lub w administracji (art. 4 uTK) mianowanych przez Prezydenta RP na wniosek Rady Ministrów (art. 2 uTK).

nr 13, s. 250–251; M. Pyziak, *Rola Sądu Najwyższego II Rzeczypospolitej w rozstrzygnięciu wątpliwości kompetencyjnych w byłym zaborze austriackim*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2008, nr 11, s. 208.

⁸ Z badań przeprowadzonych przez M. Pyziaka wynika, że „punktem odniesienia dla prawodawców europejskich [...] był utworzony we Francji w 1872 r. Tribunal de Conflits. 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”. M. Pyziak, *Rozstrzygnięcie...*, s. 250, 263.

⁹ M. Pyziak, *Rozstrzygnięcie...*, s. 252–253.

¹⁰ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 44, poz. 267.

¹¹ Zob. J.M. Majchrowski, *Trybunał Kompetencyjny – geneza, struktura i zakres działalności*, „Państwo i Społeczeństwo” 2004, nr 1, s. 122–127; R. Jastrzębski, *Trybunał Kompetencyjny. Kolegium kompetencyjne. Geneza – działalność – współczesność*, Warszawa 2014.

¹² Ustawa z dnia 25 listopada 1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym, Dz.U. Nr 126, poz. 897, dalej uTK.

Trybunał był powołany do rozstrzygania sporów między „władzami administracyjnymi i sądami administracyjnymi” z jednej strony a „innymi sądami” z drugiej strony. Postawienie Najwyższego Trybunału Administracyjnego po tej samej stronie sporu co władze administracyjne wynikało z poglądów ówczesnej doktryny prawa, że należy je traktować jako część składową szeroko pojętej administracji. Po stronie sądownictwa nie ustalono żadnych ograniczeń co do rodzaju sądów, które mogły brać udział w sporze. Pod kognicję Trybunału poddano spory, w których stroną były nie tylko sądy powszechne, ale również takie, w których władza lub sądy administracyjne kwestionowały właściwość sądownictwa szczególnego (np. kościelnego czy wojskowego)¹³.

Legitymacja do wytoczenia sporu była niejednolicie ukształtowana w zależności od charakteru sporu. Czynną legitymację procesową w sporach pozytywnych ustawodawca przyznał wyłącznie władzy administracyjnej (art. 10–13 uTK). W przypadku sporów negatywnych (gdy sąd i władza administracyjna prawomocnie uznawały się za niewłaściwe do orzekania w sprawie) legitymację miała osoba interesowana, która mogła złożyć wniosek bezpośrednio do Trybunału (art. 16 uTK).

Powstanie sporu pozytywnego musiało być poprzedzone jego zapowiedzeniem (art. 11). Do zapowiedzenia sporu powołana była władza administracyjna II instancji lub władza naczelna, względnie władza samorządowa¹⁴ (art. 11 i 29 uTK). W przypadku NTA do zapowiedzenia sporu uprawniony był Prezes Rady Ministrów, a w innych sądach administracyjnych – wojewoda lub minister spraw wewnętrznych¹⁵. Sąd, który nie podzielał stanowiska władzy administracyjnej i uznawał swoją właściwość w danej sprawie, miał obowiązek przerwać postępowanie sądowe i niezwłocznie przesłać swoje stanowisko wraz z uzasadnieniem do tej władzy. W razie uznania właściwości władzy administracyjnej sąd wydawał odpowiednie orzeczenie. Zapowiedzenie sporu miało skutek prawny jedynie wówczas, gdy doszło do sądu zanim orzeczenie sądowe stało się prawomocne.

Spór o właściwość wytaczała naczelna władza administracyjna w sądzie, w którym sprawa się toczyła, względnie w sądzie, który przesłał zawiadomienie, że w tej samej sprawie władza administracyjna już orzekała lub prowadziła postępowanie administracyjne. Termin na wytoczenie sporu wynosił miesiąc od dnia zapowiedzenia sporu.

¹³ M. Pyziak, *Rozstrzygnięcie...*, s. 253.

¹⁴ Zgodnie z art. 29 uTK władzą samorządową powołaną do zapowiadania sporu, wytyczania sporu o właściwość, jak również do wysyłania swego przedstawiciela do rozprawy przez TK był wyłącznie organ wykonawczy samorządu województwa, a w miastach, wyłączonych ze związku wojewódzkiego – magistraty tych miast. Do czasu wprowadzenia w byłej dzielnicy rosyjskiej i austriackiej samorządu wojewódzkiego, uprawnienia organu wykonawczego przysługiwały odpowiednio wojewodom i Tymczasowemu Wydziałowi Samorządowemu we Lwowie.

¹⁵ § 20 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 kwietnia 1927 r. w sprawie regulaminu Trybunału Kompetencyjnego, Dz.U. Nr 42, poz. 373.

Po złożeniu wniosku o rozstrzygnięcie sporu, TK na posiedzeniu niejawnym badał wymagania formalne wniosku i dochowanie terminu do jego wniesienia. Nieuzupełnienie braków formalnych w wyznaczonym terminie bądź złożenie wniosku po terminie skutkowało jego odrzuceniem. W razie pozytywnej oceny formalnej TK wyznaczał rozprawę i zawiadamiał o tym właściwą naczelną władzę administracyjną oraz zainteresowane strony (art. 19 uTK). Trybunał przed rozprawą mógł w drodze uchwały zarządzić przesłuchanie osób interesowanych, świadków, znawców, dostarczenie dokumentów, zebranie innych dowodów i wyjaśnień przez sądy lub władze administracyjne (art. 19 uTK).

W postępowaniu przed Trybunałem „osoby interesowane” obowiązywał przymus adwokacki. Trybunał mógł zwolnić osoby posiadające wyższe wykształcenie prawnicze z obowiązku występowania na rozprawie za pośrednictwem adwokata (art. 21 uTK). Rozprawa odbywała się ustnie na posiedzeniu jawnym. Ze względu na interes publiczny TK mógł wyłączyć jawność rozprawy. Orzeczenia Trybunału zawsze jednak ogłaszano na posiedzeniach jawnych (art. 20 uTK). Orzeczenia TK zapadały bezwzględną większością głosów w głosowaniu tajnym. W razie równej liczby głosów rozstrzygał głos przewodniczącego. W orzeczeniu TK określał właściwą dla danej sprawy władzę i przekazywał ją do załatwienia. Jednocześnie uchylał orzeczenia i zarządzenia wydane przez władzę niewłaściwą (art. 23 4 uTK). Orzeczenie TK wiązało w danej sprawie władze sądowe i administracyjne, a władza, której właściwość została ustalona, podejmowała z urzędu lub na wniosek stron zawieszona postępowanie (art. 26 uTK).

Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych w okresie PRL

Po II wojnie światowej działalność Trybunału Kompetencyjnego nie została wznowiona. Nie wprowadzono również innego systemu rozstrzygania sporów kompetencyjnych między władzą administracyjną a sądami¹⁶. Nie doszło również do odtworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego, chociaż ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷ stanowiła w art. 28, że osobna ustawa ustali tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej. Nieistnienie sądowej kontroli administracji związane było z dominującym wówczas poglądem, że w państwie socjalistycznym sądy administracyjne są niepotrzebne ze względu na brak sprzeczności między interesem władzy państwowej a interesem jednostki¹⁸.

¹⁶ M. Pyziak, *Rozstrzyganie ...*, s. 257.

¹⁷ Dz.U. nr 18, poz. 71.

¹⁸ A. Skoczyła, op. cit., s. 75.

Dyskusje nad potrzebą przywrócenia sądowej kontroli administracji rozpoczęto dopiero w połowie lat 50. XX w., po wydarzeniach Października '56. Projekt ustawy – Prawo o sądach administracyjnych z 1958 r. opracowany przez M. Zimmermanna i J. Litwina¹⁹, zakładał stworzenie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Przewidywał również powierzenie funkcji rozstrzygania sporów kompetencyjnych między sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi, specjalnemu kolegium złożonemu z dwóch sędziów Izby Administracyjnej Sądu Najwyższego i dwóch sędziów odpowiedniej innej Izby tego sądu²⁰.

Do prac nad przywróceniem sądowej kontroli administracji w Polsce powrócono dopiero pod koniec lat 70. XX w. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego²¹ wprowadziły jednoinstancyjny sąd, który swoją kognicją objął niewielką część działań administracji. Ustawodawca włączył postępowanie sądowe do k.p.a., a nadzór judykacyjny przekazał Sądowi Najwyższemu rozpoznającemu rewizje nadzwyczajne od orzeczeń NSA. Ustawodawca utworzył również Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym, którego podstawę prawną do działalności zawierały przepisy działu III¹ kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzone na mocy ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Zgodnie z tymi przepisami do Kolegium Kompetencyjnego należało rozstrzyganie sporów o właściwość jedynie między organami administracji państwowej a sądami powszechnymi²². Kognicji Kolegium nie podlegały sprawy, w których stronami sporu był organ administracji i Naczelny Sąd Administracyjny bądź sąd administracyjny i sąd powszechny. Z uwagi na sprawowanie przez Sąd Najwyższy nadzoru judykacyjnego nad NSA, sąd ten został pozbawiony legitymacji czynnej (bezprzedmiotowy spór z instancją nadrzędną)²³.

Instytucja prawna właściwości wynikowej z art. 58 § 4 p.p.s.a. i art. 199¹ k.p.c.

Dyskusja nad zagadnieniem rozstrzygania sporów o właściwość między organami władzy publicznej powróciła wraz z podjęciem prac nad nową konstytucją oraz reformą sądowej kontroli administracji. Jakkolwiek rozstrzyganie sporów

¹⁹ Zob. S. Gajewski, *Próba reaktywacji sądownictwa administracyjnego w latach 1956–1959 (wokół projektu ustawy – Prawo o sądach administracyjnych z 1958 roku)*, „Studia Iuridica” 2014, nr 58, s. 83 i nast.

²⁰ M. Pyziak, *Rozstrzyganie...*, s. 258.

²¹ Dz.U. Nr 4, poz. 8.

²² Postanowienie Kolegium Kompetencyjnego z dnia 29 marca 1995 r., III PO 4/95.

²³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 814.

kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa²⁴ oraz sporów o właściwość pomiędzy organami administracji publicznej nie budziło większych kontrowersji²⁵, to rozgraniczenie właściwości sądów powszechnych i administracyjnych okazało się kwestią znacznie bardziej złożoną. W trakcie prac legislacyjnych nad reformą polskiego sądownictwa administracyjnego zgłoszone zostały trzy koncepcje.

Pierwsza koncepcja – unormowana w projektach aktów reformujących sądownictwo administracyjne, a przedkładanych Sejmowi jako inicjatywa ustawodawcza Prezydenta RP²⁶ – zakładała, że spory będzie rozstrzygać NSA bądź SN w zależności od tego, kto był inicjatorem postępowania. Zgodnie z projektowanym art. 58 § 4, jeżeli sąd powszechny odmówił rozpoznania sprawy z tego powodu, że właściwy do rozpoznania był sąd administracyjny, to sąd, który ze stanowiskiem sądu powszechnego się nie zgadzał, nie mógł odrzucić skargi, lecz powinien wystąpić z wnioskiem do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie powstałego sporu o właściwość. Podobnie, jeżeli sąd administracyjny odmówił rozpoznania sprawy z tego powodu, że właściwy był sąd powszechny, to sąd powszechny, który nie zgadzał się z tym stanowiskiem, powinien wystąpić do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie sporu o właściwość w tej sprawie. Zakładano również wprowadzenie zasady, że występowanie z wnioskiem jest niedopuszczalne, jeżeli Sąd Najwyższy rozstrzygnął już, że właściwym w tej sprawie nie jest sąd powszechny. Naczelny Sąd Administracyjny miał rozstrzygać w składzie pięciu sędziów z udziałem dwóch sędziów Sądu Najwyższego, wyznaczonych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Podobne rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do składu orzekającego Sądu Najwyższego. Rozstrzygnięcie miało być podejmowane w składzie pięciu sędziów z udziałem dwóch sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zgodnie z projektowanym art. 289 postanowienie o rozstrzygnięciu sporu o właściwość nie podlegało zaskarżeniu oraz wiązało

²⁴ Zob. R. Chruściak, *Konstytucjonalizacja kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych – z dyskusji nad art. 189 i art. 192 Konstytucji RP*, [w:] red. K. Budziło, *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, Warszawa 2010, s. 177.

²⁵ Stosownie do art. 166 ust. 3 Konstytucji RP, spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne. Normę tę uzupełnia przepis art. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowiący, że sądy administracyjne rozstrzygają spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej.

²⁶ Prezydenckie projekty ustaw: o ustroju sądów administracyjnych (druk nr 18), o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 19), Przepisy wprowadzające ustawę o ustroju sądów administracyjnych i ustawę o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 20).

w danej sprawie organy i sądy²⁷. Rozwiązanie zaproponowane w przedłożeniu prezydenckim spotkało się z krytyką i wątpliwościami natury konstytucyjnej z uwagi na możliwość związania Sądu Najwyższego rozstrzygnięciami Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego, a także związania Naczelnego Sądu Administracyjnego rozstrzygnięciem Sądu Najwyższego, wobec zniesienia nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego nad orzecznictwem NSA²⁸.

Druga koncepcja zakładała pozostawienie rozpoznawania sporów kompetencyjnych wyłącznej kompetencji Sądu Najwyższego. Uzasadnienia tego rozwiązania poszukiwano w art. 183 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego „Sąd Najwyższy wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach”. Trzecia koncepcja zakładała powołanie Sądowego Kolegium Kompetencyjnego, w którym na zasadzie paritetu uczestniczyliby sędziowie SN i NSA²⁹.

Ostatecznie ustawodawca zrezygnował z modelu, w którym konflikt między władzami rozstrzyga organ, na rzecz pewnego mechanizmu, którego celem nie jest rozstrzygnięcie istniejącego sporu, ale niedopuszczenie do jego powstania. Na mocy art. 4 pkt 5 oraz art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ustawodawca wprowadził do kodeksu postępowania cywilnego, Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz kodeksu postępowania administracyjnego, instytucję tzw. właściwości wynikowej, a więc mechanizmu mającego zapobiegać negatywnym sporom kompetencyjnym między sądami powszechnymi a sądami administracyjnymi i organami administracji publicznej. Przyjęto, że jeżeli sąd powszechny uzna się za niewłaściwy, sprawę załatwia organ administracji publicznej albo sąd administracyjny, ale też odwrotnie – sąd powszechny załatwia sprawę, jeżeli wcześniej uznał się za niewłaściwy organ administracji publicznej, lub sąd administracyjny. Przy czym pojęcie „uznania się za niewłaściwy” należy rozumieć wąsko – jako synonim braku właściwości rzeczowej organu³⁰. Normy zawarte w omawianych przepisach mają charakter norm kolizyjnych, które nie wskazują trybu rozstrzygnięcia ewentualnych sporów kompetencyjnych³¹. Stwierdzenie przez sąd powszechny

²⁷ R. Hauser, *Rozstrzygnięcie sporów o właściwość między sądami administracyjnymi a powszechnymi*, [w:] red. M. Błachucki, T. Górzyńska, *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011, s. 38.

²⁸ R. Hauser, *Rozstrzygnięcie...*, s. 39; P. Samecki, *Opinia w sprawie konstrukcji rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych, zawartej w projekcie ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk sejmowy nr 19), w szczególności co do jej konstytucyjności*, Warszawa, dnia 19 marca 2002 r.

²⁹ A. Wasilewski, *Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym: (de lege lata i de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 8, s. 12.

³⁰ Wyrok SN z 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06.

³¹ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 217.

braku swojej kognicji w rozpoznawaniu sprawy powoduje, że kontrola czynności podjętej w tym zakresie powinna zostać dokonana w postępowaniu sądownoadministracyjnym albo administracyjnym³².

Nowy mechanizm oparto na trzech założeniach. Po pierwsze – równorzędności kompetencji, a więc uznaniu, że kompetencja do rozstrzygnięcia sporu powinna przysługiwać każdej ze stron, a więc zarówno organowi administracji publicznej lub sądowi administracyjnemu, jak i sądowi powszechnemu. Po drugie – pierwszeństwa oznaczającego, że właściwy do rozstrzygnięcia sporu rysującego się w konkretnej sprawie jest organ, przed którym w pierwszej kolejności wszczęto w niej postępowanie³³. Trzecim założeniem było wzajemne związanie obu stron sporu kompetencyjnego treścią rozstrzygnięcia podjętego uprzednio w danej sprawie przez stronę przeciwną³⁴.

Przyjęty przez ustawodawcę mechanizm opiera się na niemożności uznania się przez sąd administracyjny za niewłaściwy, jeżeli w danej sprawie sąd powszechny uznał się już za niewłaściwy oraz na zakazie uznania się przez sąd powszechny za niewłaściwy w sprawie, jeżeli w sprawie tej sąd administracyjny uznał się za niewłaściwy. Tym samym istnienie okoliczności w postaci uznania się przez sąd administracyjny za niewłaściwy powoduje, że obowiązek rozpoznania sprawy spoczywa na sądzie powszechnym³⁵.

Jak wskazał Sąd Najwyższy, sens tego mechanizmu należy „rozumieć jako zwrócenie sądowi powszechnemu uwagi, że nie wolno odmówić udzielenia ochrony prawnej w takich przypadkach, gdy co prawda istnieje przepis ustawy, przekazujący daną kategorię spraw do postępowania administracyjnego lub sądownoadministracyjnego, jednakże w konkretnym przypadku nastąpiła (w sposób ostateczny) odmowa rozpoznania sprawy, czy to przez organ administracji publicznej, czy też przez sąd administracyjny. Postanowienie wydane na podstawie art. 199¹ k.p.c. przyznaje w konkretnej sprawie – odpowiednio – sądowi administracyjnemu lub organowi administracji – właściwość do rozstrzygnięcia tej i tylko tej sprawy. Jest to swojego rodzaju właściwość wynikowa, stanowiąca jedną z podstaw prawnych rozstrzygnięcia tej sprawy”³⁶. Przepisy art. 199¹ k.p.c. i art. 58 § 4 p.p.s.a. są więc swego rodzaju „klapą bezpieczeństwa”, zapobiegającą sytuacjom patowym, tzn. występowaniu negatywnych sporów kompetencyjnych pomiędzy drogą postępowania sądownoadministracyjnego a drogą postępowania cywilnego³⁷.

³² Postanowienie NSA z 22 stycznia 2016 r., I OSK 3502/15.

³³ Na funkcjonowanie powyższej zasady zwrócił uwagę NSA w postanowieniu z dnia 12 sierpnia 2010 r., I OSK 780/10.

³⁴ Por. R. Hauser, *Rozstrzygnięcie...*, s. 32 i nast.; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2009, s. 126–127.

³⁵ Postanowienie SN z 1 września 2010, II UK 88/10.

³⁶ Postanowienie NSA z 22 stycznia 2016 r., II GSK 2746/15; W. Chróścielewski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 11 czerwca 2013 r. I OSP 1/13*, OSP 2013, nr 12, s. 118.

³⁷ Wyrok SN z 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06; Wyrok SN z 25 kwietnia 2012 r., I PK 142/11.

Problemy z rozgraniczaniem właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych

Przyjęty przez ustawodawcę mechanizm, uruchamiany automatycznie w wyniku wypowiedzenia się co do swej właściwości przez organ administracji lub sąd, spotkał się z krytyką doktryny³⁸. Wyrażany jest pogląd, że jest to „rozwiązanie nieco dziwaczne”³⁹. Przede wszystkim system taki, choć praktyczny, rodzi uzasadnione obawy co do jego konstytucyjności. Podstawowy problem związany ze stosowaniem art. 199¹ k.p.c. oraz art. 58 § 4 p.p.s.a. odnosi się do zapewnienia gwarantowanego w ustawie zasadniczej prawa do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd właściwy. Zgodnie bowiem z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W przepisie tym podkreśla się w pierwszej kolejności, że sąd, przed którym realizuje się prawo do sądu, musi być właściwy. Przy czym pojęcie sądu właściwego należy utożsamiać z sądem orzekającym we właściwym składzie, w zgodzie ze swoją kompetencją przedmiotową, rzeczową, miejscową i funkcjonalną oraz sądem stosującym właściwą procedurę⁴⁰.

Realizacja jednego z podstawowych uprawnień jednostki, jakim jest prawo do sądu, wymaga przyjęcia takich rozwiązań prawnych, które zapewnią jej dostęp do obrony własnego interesu prawnego na właściwej drodze sądowej⁴¹. Konstytucyjna zasada rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych została oparta na podstawie domniemania właściwości tych drugich. Z domniemania właściwości sądów powszechnych wyłączeniu podlegają jednak sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej, gdyż w świetle art. 184 Konstytucji RP należy ona do sądów administracyjnych. Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, która obejmuje także orzekanie o legalności uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. W świetle konstytucyjnej regulacji zawartej w art. 184 Konstytucji RP oraz faktu, że sądy administracyjne sprawują kontrolę „w zakresie określonym w ustawie”, należy przyjąć, że sprawy, w których sprawowanie wy-

³⁸ Z. Kmiecik, *Spór o właściwość a prawo jednostki do sądu*, „Glosa” 2003, nr 9, s. 4 i n.; R. Lewicka, *Realizacja prawa do sądu a spory kompetencyjne w świetle nowych regulacji prawnych*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 11, s. 62–63; A. Józefowicz, *Problem rozstrzygania sporów kompetencyjnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 4, s. 27 i nast.

³⁹ T. Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013, s. 142.

⁴⁰ W. Sanetra, *Sąd właściwy w rozumieniu Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 9, s. 13–14

⁴¹ B. Adamiak, *Rozgraniczenie właściwości sądów w polskim systemie prawnym*, [w:] red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński, *Sądowictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 8.

miaru sprawiedliwości ma polegać na kontroli działalności administracji publicznej, są zastrzeżone do właściwości sądów administracyjnych⁴². Powyższe nie oznacza jednak zakazu powierzania spraw z tego zakresu sądom powszechnym⁴³. Właściwość sądów powszechnych w sprawach z zakresu kontroli działalności organów administracji publicznej musi jednak wynikać wprost z ustaw szczególnych. Również przepis art. 1 k.p.c. wprowadza wymóg obowiązywania szczególnego przepisu ustawowego dla objęcia właściwością sądu cywilnego i reżimem proceduralnym k.p.c. sprawy innej aniżeli sprawa wynikająca ze stosunków cywilnoprawnych⁴⁴.

Biorąc pod uwagę treść art. 184 i 177, ustawodawca dysponuje swobodą w wyborze właściwej drogi sądowej i może ustanowić bądź kognicję sądu powszechnego, bądź administracyjnego. Rzecz jednak w tym, że ustanowienie właściwości sądu powszechnego pociąga za sobą doniosłe konsekwencje prawne związane przede wszystkim z charakterem uprawnień orzeczniczych. Przekazanie sprawy sądowi powszechnemu polega bowiem na przekazaniu sprawy do końcowego jej załatwienia, a nie na powierzeniu sprawowania kontroli działalności organu administracji publicznej⁴⁵. Tym samym orzeczenie sądu powszechnego zastępuje rozstrzygnięcie organu administracyjnego, w przeciwieństwie do orzeczeń sądów administracyjnych, które mają – co do zasady – charakter kasacyjny⁴⁶.

Przyjęty przez ustawodawcę mechanizm zapobiegania sporom kompetencyjnym nie uwzględnia ani konstytucyjnego oznaczenia właściwości sądów administracyjnych, ani przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w których sprecyzowano zakres spraw należących do ich właściwości⁴⁷. Zdaniem W. Sanetry ustawodawca, przyjmując takie rozwiązanie, wyszedł z założenia, że w przypadku gdy sprawa należy do kategorii spraw załatwionych w drodze postępowania sądownoadministracyjnego lub postępowania cywilnego, najważniejsze jest to, by została ona „na jednej z tych dróg załatwiona [...], natomiast mniej istotne jest to, czy w konkretnym wypadku jest to droga właściwa”⁴⁸.

Artykuł 58 § 4 p.p.s.a. stanowi szczególną podstawę do właściwości sądu administracyjnego, nawet w przypadku gdy sprawa należy do kompetencji sądu po-

⁴² Por. Uchwała NSA z 8 listopada 1999 r., OPS 12/99, ONSA 2000, nr 2, poz. 47.

⁴³ Zob. np. Wyrok TK z 19 października 2010 r., P 10/10; por. L. Garlicki, op. cit., s. 7–8; M. Jaśkowska, *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane)* [w:] red. J. Zimmermann, *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 568–569; R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 2, s. 28.

⁴⁴ Postanowienie SN z dnia 1 września 2010 r., II UK 88/10.

⁴⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 20 czerwca 2011 r., I SA/Wa 312/11.

⁴⁶ Postanowienia NSA z: 19 maja 2011 r., II GSK 785/11; z 19 grudnia 2006 r., I OSK 1588/06.

⁴⁷ B. Adamiak, *Rozgraniczenie właściwości...*, s. 14–15; M. Romańska, *Realizacja prawa do sądu...*, s. 545.

⁴⁸ W. Sanetra, *Spór o spory kompetencyjne*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 9, s. 18.

wszechnego⁴⁹. Wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia sytuacji, w której dojdzie do rozpoznania konkretnej sprawy z naruszeniem przepisów o właściwości, stanowi jeden z głównych argumentów podnoszonych przez krytyków omawianego rozwiązania⁵⁰. W ponad 12-letnim okresie obowiązywania tych przepisów sądy administracyjne i powszechne stosowały już art. 58 § 4 p.p.s.a. i art. 199¹ k.p.c. Z dotychczasowej praktyki orzeczniczej, np. w sprawach związanych z uprawnieniem do dodatkowej powierzchni mieszkaniowej⁵¹, wynika, że może dojść do wkroczenia sądu administracyjnego w kompetencje sądu powszechnego, a tym samym mechanizm ten nie gwarantuje jednostce prawa do właściwego sądu.

Zwrócić uwagę należy na jeszcze jedną kwestię. Przyjęty przez ustawodawcę mechanizm wyklucza możliwość powstania negatywnych sporów kompetencyjnych między sądami, nie rozwiązuje natomiast problemu sporów pozytywnych⁵². Sytuacja taka pojawiła się na tle spraw związanych z dochodzeniem zwrotu opłat za wydane karty pojazdu, w których swoją właściwość uznawały zarówno sądy powszechne, jak i sądy administracyjne⁵³. Pewnym rozwiązaniem, pozwalającym na usunięcie z obrotu prawnego wadliwie wydanych wyroków i postanowień

⁴⁹ Postanowienie NSA z 6 października 2010 r., II OSK 1912/10.

⁵⁰ B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 30.03.2011.

⁵¹ Powiatowe i wojewódzkie komisje do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności są organami administracji publicznej. Sądy administracyjne stoją na stanowisku, że w sytuacjach o jakich mowa w art. 5a ust. 2, 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.) można rozważać właściwość wojewódzkiego sądu administracyjnego. Jeżeli natomiast częścią orzeczenia jest uprawnienie do dodatkowej powierzchni mieszkaniowej, to organem właściwym do rozpatrzenia odwołania od wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności jest sąd pracy i ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z art. 476 § 3 k.p.c. przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się także sprawy, w których wniesiono odwołanie od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności. Nie było zatem podstaw do przekazania sprawy do WSA, bowiem do jej rozpoznania pozostawał właściwy sąd powszechny. Przekazanie sprawy do sądu administracyjnego WSA uznawały za nieuprawnione, aczkolwiek na skutek odrzucenia powództwa przez sąd powszechny z powodu braku właściwości, sądy administracyjne zobowiązane były rozpatrzyć skargę. Por. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 3 grudnia 2013 r., II SA/Bd 797/13; wyrok WSA w Bydgoszczy z 9 marca 2010 r., II SA/Bd 814/09, wyrok WSA w Warszawie z 3 lipca 2013 r., IV SA/Wa 2775/12.

⁵² Problem ten był podnoszony jeszcze przed wejściem w życie p.p.s.a. Zob. A. Zieliński, *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 4, s. 20 i nast.; W. Sanetra, *Spór...*, s. 3 i nast. Uregulowana jest kwestia rozstrzygnięcia sporu pozytywnego między Sądem Najwyższym a Naczelnym Sądem Administracyjnym. Z uwagi na to, że są one centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, na mocy art. 189 Konstytucji spór między nimi rozstrzygałby Trybunał Konstytucyjny.

⁵³ Z. Kmiecik, *Funkcje procedury a efektywność ochrony sądowniczoadministracyjnej (na przykładzie sporów w przedmiocie zwrotu części opłaty za wydanie karty pojazdu)*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzcieskiego*, Warszawa 2007, s. 261 i nast. Rozbieżne stanowiska zajęły w tej kwestii także Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 maja 2007 r.,

kończących postępowanie w sprawie⁵⁴, są przepisy art. 172 p.p.s.a. dające kompetencję Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego do skorzystania ze szczególnego środka nadzoru judykacyjnego⁵⁵. Wniosek Prezesa NSA o unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego wydanego w sprawie, która m.in. ze względu na przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądu administracyjnego w chwili orzekania, służy przede wszystkim realizacji interesu publicznego, wyrażającego się w dążeniu ustawodawcy do zapewnienia prawidłowości rozstrzygnięciom sądowym. Uprawnienie Prezesa NSA do wystąpienia z wnioskiem ma charakter dyskrecjonalny, oderwane jest od interesu stron oraz niezależne od ich postawy – aktywności albo zaniechań. Obiektywny i pierwotny charakter kognicji sądu administracyjnego powoduje, że orzeczenie wydane w sprawie, która nie podlegała w chwili orzekania właściwości sądu administracyjnego, powinno zostać unieważnione w trybie określonym w art. 172 p.p.s.a.⁵⁶ Zauważyć jednak należy, że jest to rozwiązanie, które jedynie zmierza do eliminacji z porządku prawnego niepożądanych skutków sporów kompetencyjnych, nie jest zaś metodą zapobiegania orzekaniu przez sąd niewłaściwy.

Uwagi końcowe

Prawo do sądu znajdujące swoje normatywne oparcie w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i w wiążących Polskę umowach międzynarodowych (m.in. w art. 14 ust. 1 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁵⁷ oraz w art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r.⁵⁸) wymaga zagwarantowania możliwości ochrony interesu prawnego przed niezależnym, bezstronnym, właściwym i niezawisłym organem. Z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego i zasady legalizmu rozpoznanie sprawy przez właściwy sąd ma zasadnicze znaczenie, gdyż gwarantuje rzetelność postępowania

III CZP 35/07, OSNC 2008, nr 7–8, poz. 72, oraz Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07, ONSA WSA 2008, nr 2, poz. 21.

⁵⁴ R. Hauser, *Rozstrzygnięcie...*, s. 39. Podobna kompetencja przysługuje Prokuratorowi Generalnego na mocy art. 64 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 499). Sąd Najwyższy na wniosek Prokuratora Generalnego unieważnia prawomocne orzeczenie wydane w sprawie, która w chwili orzekania ze względu na osobę nie podlegała orzecznictwu sądów polskich lub w której w chwili orzekania droga sądowa była niedopuszczalna, jeżeli orzeczenie to nie może być wzruszone w trybie przewidzianym w ustawach o postępowaniach sądowych.

⁵⁵ J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, [w:] red. R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 34.

⁵⁶ Warto dodać, że przepis ten był przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego raz zastosowany. Postanowienie NSA z 17 grudnia 2014 r., I ONP 2/14.

⁵⁷ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167 z późn. zm.

⁵⁸ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

sądowego. Błędne ustalenie właściwości organu w konkretnej sprawie może nie tylko pozbawić prawa do sądu właściwego, ale w ogóle prawa do sądu⁵⁹.

Przepisy art. 58 § 4 p.p.s.a. i art. 199¹ k.p.c. stanowią szczególną podstawę do właściwości danego sądu, nawet wówczas gdy sprawa nie należy do jego kompetencji. Przyjęty przez ustawodawcę mechanizm zapobiegania negatywnym sporum kompetencyjnym między sądami nie można ocenić pozytywnie, gdyż nie uwzględnia ani konstytucyjnego oznaczenia właściwości sądów administracyjnych, ani nie gwarantuje jednostce prawa do sądu właściwego. Dla strony nie jest obojętne, na jakiej drodze dochodzić będzie swoich praw, bowiem różnica między sprawowaniem kontroli przez sąd administracyjny a przejęciem sprawy do załatwienia przez sąd powszechny jest nader wyraźna. Nie trudno również zauważyć, że rozwiązanie to opiera się na pewnym elemencie przypadkowości. Gdyby bowiem strona najpierw złożyła skargę do sądu administracyjnego, który uznałby się za niewłaściwy, sprawę musiałby rozpoznać sąd powszechny.

Przedstawiciele doktryny prawa od dawna wskazują na konieczność podjęcia prac legislacyjnych w tym zakresie. Postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia sporu winno mieć z natury rzeczy charakter kontradiktoryjny, w którym obie strony będą mogły przedstawić swoje stanowisko. Zdaniem A. Zielińskiego brak organu, który rozstrzygałby spory, jest niedopuszczalny, dlatego tę lukę należy jak najszybciej wypełnić, np. powołując Trybunał Kompetencyjny⁶⁰. Podobny pogląd wyraził A. Skoczylas, który opierając się na rozbieżności stanowisk w judykaturze, wskazał na potrzebę powołania niezależnego organu rozstrzygającego spory kompetencyjne⁶¹. Utworzenie nowego, ustrojowo wyodrębnionego organu uznać należy za pożądane. Tak poważna zmiana ustrojowa nasuwa jednak pytanie o miejsce, jakie powinien on zająć w systemie organów władzy w państwie. *De lege ferenda* wskazać można na konieczność umocowania jego pozycji ustrojowej w samej ustawie zasadniczej. Biorąc bowiem pod uwagę charakter jego zadań, a także oddziaływanie na organy wymiaru sprawiedliwości, zasadne jest nie tylko wyróżnienie tej instytucji od innych organów państwa, ale i nadanie mu najwyższej, konstytucyjnej rangi.

⁵⁹ M. Jaśkowska, *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów*, [w:] red. M. Błachucki, T. Górzyńska, *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011, s. 10 i nast.

⁶⁰ A. Zieliński, *Art. 199¹*, [w:] A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Legalis 2016.

⁶¹ A. Skoczylas, *Glosa do uchwały NSA z dnia 4 lutego 2008 r., sygn. akt I OPS 3/07*, OSP 2008, nr 7–8, poz. 89.

Streszczenie

Artykuł ma na celu przedstawienie i zanalizowanie regulacji normatywnych odnoszących się do rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych między sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi. Najpierw omówiono metody rozstrzygnięcia sporów znane w II Rzeczypospolitej i w okresie PRL. Następnie zaprezentowano mechanizm zapobiegania sporom kompetencyjnym przyjęty w art. 58 § 4 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i w art. 199¹ kodeksu postępowania cywilnego. Ustawodawca przyjął jako zasadę, że sąd administracyjny nie może odrzucić skargi z tego powodu, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny, jeżeli w danej sprawie sąd powszechny uznał się już za niewłaściwy. Przyjętego przez ustawodawcę mechanizmu nie można ocenić pozytywnie, gdyż nie gwarantuje prawa do sądu właściwego i nie zapobiega pozytywnym sporom kompetencyjnym.

Słowa kluczowe: spór kompetencyjny, Trybunał Kompetencyjny, właściwość, sądy administracyjne, sądy powszechne.

Анотація

Вирішення компетенційних спорів між адміністративними судами та судами загальної юрисдикції

У статті представлено та проаналізовано нормативно-правове врегулювання вирішення компетенційних спорів між адміністративними судами та судами загальної юрисдикції. Передовсім розглянуто методи вирішення спорів у II Речі Посполитій та в період ПНР. Після цього представлено механізм запобігання компетенційним спорам. Прийнятий законодавцем механізм не можна оцінити позитивно, оскільки він не гарантує права на звернення до суду відповідної юрисдикції та не запобігає компетенційним спорам.

Ключові слова: компетенційний спір, Компетенційний Трибунал, юрисдикція, адміністративні суди, суди загальної юрисдикції.

Summary

Settlement of disputes over authority between administrative courts and common courts – from the Tribunal of Conflicts to the present day

The aim of this article is to present and analyse normative regulations governing the settlement of disputes over authority between administrative courts and common courts. Firstly, the methods of the settlement of such conflicts known in the Second Republic and in the era of the People's Republic of Poland are discussed. The paper further discusses a mechanism to prevent disputes over authority adopted in Article 58 § 4 of Law on Proceedings before Administrative Courts and in Article 199¹ of Civil Procedure Code. The

legislator introduced the principle that an administrative court may not reject a complaint due to the fact that a common court has competence over the matter if the common court had previously ruled that it is not competent in the matter. The final part of the article contains the practical problems related to this provision. The mechanism adopted by the legislator should not be viewed in a positive light because it does not guarantee the right to a competent court and does not prevent positive disputes over authority.

Key words: disputes over authority, the Tribunal of Conflicts, competence, administrative courts, common courts.