

HENRYK GORYSZEWSKI (Warszawa)

Sądownictwo kompetencyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim

W pierwszej połowie XIXw. nie znano jeszcze w Polsce pojęcia „spór kompetencyjny”. Instytucja oznaczana dzisiaj tą nazwą występowała wówczas jako tzw. „spór o zakres jurysdykcji”. Stronami tego sporu — tak samo jak w przypadku dzisiejszego konfliktu kompetencyjnego — były organy należące do różnych rodzajów władz państwowych, najczęściej zaś sądy i administracja. Zmiana nazwy nastąpiła w drugiej połowie w. XIX, kiedy używany do tej pory termin zastrzeżono dla tych przypadków, w których stronami sporu o zakres właściwości były organy należące do tego samego rodzaju władzy państwowej, natomiast dawne „spory o zakres jurysdykcji” zaczęto nazywać „konfliktami kompetencyjnymi”¹.

Przedmiotem konfliktu kompetencyjnego jest zawsze kolizja roszczeń dwu organów, należących do różnych rodzajów władzy państwowej, które jednocześnie uznały się właściwymi w tej samej sprawie. Brak wyraźnej granicy między zakresami właściwości sądów i administracji, jaki występował we wszystkich państwach europejskich aż do wybuchu Wielkiej Rewolucji Francuskiej, spowodował, że nigdzie wcześniej nie było potrzeby powołania sądu kompetencyjnego jako wyodrębnionej instytucji. W wielu przypadkach organy administracji sprawowały również wymiar sprawiedliwości, a z kolei sądy rozpatrywały skargi osób prywatnych, zarzucające decyzjom władzy administracyjnej niesłuszność lub brak podstawy prawnej. Dzięki temu sądy były uprawnione do ingerencji w niemal każdym sporze toczącym się między organem administracji a osobą prywatną, jeśli tylko została złożona odpowiednia skarga. Tak szeroko pojęte uprawnienia sądów znalazły potwier-

¹ Jeszcze ukaz z 5 VI 1861 r. posługuje się terminem „spór o zakres jurysdykcji”, ale już prof. S. Starzyński, zaopatrzył swój artykuł ogłoszony w 1883 r. tytułem *O sporach kompetencyjnych*. Por. Przewodnik Naukowy i Literacki 1883, nr 2, s. 116.

dzenie m.in. w niemieckim prawie krajowym, głoszącym zasadę, że sądy określają same zakres swej właściwości². W takiej sytuacji powstanie konfliktu kompetencyjnego było niemożliwe, gdyż w każdym przypadku różnicy zdań dotyczącej kwestii właściwości, decyzja należała do przedstawiciela władzy sądowej.

Zmiana nastąpiła dopiero w początkach XIX w., kiedy w szeregu państw nastąpiło rozgraniczenie pomiędzy zakresami działania władz — sądowej i administracyjnej. Akt ten pociągnął za sobą odebranie sądom powszechnym prawa do kontroli legalności działania administracji, a w konsekwencji umożliwił powstawanie konfliktów kompetencyjnych między tymi dwoma rodzajami władz. Wbrew pozorom, przeprowadzenie ścisłego rozdziału właściwości nie jest warunkiem koniecznym dla zapewnienia sędziom niezależności. W Anglii do chwili obecnej nie spełniono tego wymogu, a mimo to trudno byłoby utrzymywać, że sędziowie angielscy są bardziej uzależnieni od ośrodków politycznej dyspozycji niż ich francuscy koledzy. Właściwym powodem owego rozgraniczenia było dążenie do zabezpieczenia administracji swobodnej działalności, poprzez wykluczenie możliwości ingerencji sądów. Obawiano się, iż utrzymanie przez nie prawa kontroli legalności działania organów administracji będzie zbyt krępować i osłabiać skuteczność działania władzy wykonawczej³. Przeprowadzenie przez ustawodawcę rozgraniczenia między zakresami działania sądów oraz organów administracji nie wykluczyło możliwości powstania między nimi konfliktów kompetencyjnych, spowodowanych różną interpretacją przepisów o właściwości i dlatego stało się konieczne powołanie specjalnej instytucji dla rozstrzygania tych sporów. Niekiedy troska o zabezpieczenie administracji swobody działania oddziaływała tak silnie, iż orzekanie w kwestii kompetencji pozostawiono wyłącznie w dyspozycji przedstawicieli władzy administracyjnej, jak to miało miejsce przez wiele lat we Francji.

Instytucjom francuskim należy się na tym miejscu szczególna uwaga dlatego, że wywarły one ogromny wpływ na organizację sądownictwa kompetencyjnego w Księstwie Warszawskim, a poprzez nie i w Królestwie Polskim⁴. System ustrojowy, którego kolebką była Wielka Rewolucja, nie zagwarantował jednostce wymarzonej wolności. Władza prawodawcza została odebrana despotycznemu monarsze i złożona formalnie w ręce

² S. Starzyński, o. c., s. 125.

³ M. Hauriou, *Précis de droit administratif et du droit public*, wyd. 10, 1925, s. 879—890, oraz artykuł W. Miszewskiego zamieszczony w ogłoszonej przez prof. Cybichowskiego *Encyklopedii podręcznej prawa publicznego*, Biblioteka Polska, t. I, s. 292.

⁴ T. Pilch, *Des conflits d'attribution et du tribunal de competence en Pologne*, Paris 1927, s. 45—46.

całego społeczeństwa. Jednakże administracja, z którą szary obywatel styka się na codzień, wprzęgnięta w służbę nowego władcy, to jest wielkiego mieszczaństwa i zawodowych polityków, pozostała nietknięta w swoich wymiarach. Co więcej, wraz z silnym wzrostem funkcji i agend władzy administracyjnej, kolejni prawodawcy starali się możliwie najdokładniej zabezpieczyć jej sferę działania przed ingerencją z zewnątrz. Najbardziej podejrzaną była w tym przypadku działalność sądów, nie tylko ze względu na ich częsty konserwatyzm, lecz i jako słabiej uzależnionych, w porównaniu z organami administracyjnymi, od środowiska wykonującego faktyczną władzę polityczną. Wyroki sądowe zaopatrzone w gwarancję materialnej prawomocności miały znacznie większą moc prawną niż decyzje administracji. Dzięki temu sąd mógł rozpoznać i rozstrzygnąć także sprawę załatwioną już przez organ administracji, natomiast ta ostatnia nie mogła wzruszyć prawomocnie zapadłego wyroku. Francuscy ustawodawcy uznali, że ten stan kryje w sobie niebezpieczeństwo znacznego ograniczenia działalności organów wykonawczych powołanych do uaktywnienia dokonywających się przemian. Dlatego też już dekret z 16 VIII 1790 r. postanawiał: „Sędziowie pod groźbą oskarżenia o nadużycie służbowe nie mogą w żaden sposób przeszkodzić działalności ciał administracyjnych, ani też pozywać przed swój sąd urzędników administracji z powodu ich czynności”, a prawo z 16 fructidora III roku Republiki wyjęło z zakresu właściwości sądów rozpatrywanie skarg dotyczących powinności podatkowych, a nawet unieważniało wyroki już w nich zapadłe⁵. Jednakże spory o zakres kompetencji, jak stwierdziliśmy na wstępie, powstają wyłącznie w związku z interpretacją prawa już istniejącego, i dlatego ingerencja ustawodawcy następuje zbyt późno, a co więcej, połączona jest z naruszeniem zasady materialnej prawomocności wyroków sądowych. Środkiem obrony interesów administracji stała się więc instytucja sądownictwa kompetencyjnego, w którym decydujący głos otrzymali przedstawiciele władzy administracyjnej, a nawet był i taki okres, kiedy rozstrzyganie tych sporów zostało złożone w ręce ministra sprawiedliwości⁶.

Gdy w r. 1807 Napoleon nadał Księstwu Warszawskiemu Konstytucję, a wraz z nią instytucje ustrojowe wykształcone przez prawo francuskie, również i sądownictwo kompetencyjne, dawniej w Polsce nieznane⁷, zostało urządzone na podobnych zasadach jak we Francji. Co

⁵ A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 2, 1921, s. 416.

⁶ Od prawa 21 fructidora III roku Republiki do Konstytucji z 1848 r.

⁷ Co prawda Konstytucja 3 Maja proklamowała w rozdziale V zasadę podziału władz, jednak mimo tej deklaracji ani ona sama, ani ustawy późniejsze nie powołały jakiegoś organu mającego za zadanie rozstrzyganie konfliktów kompetencyjnych. Por. T. Pilch, o. c., s. 41—44.

prawda orzekanie zostało tutaj złożone w ręce Rady Stanu, a nie ministra sprawiedliwości, ale przecież jej skład osobowy był identyczny ze składem ówczesnego rządu⁸. Zasady te zostały utrzymane w późniejszym okresie i w rezultacie aż do r. 1867 sądownictwo kompetencyjne pozostało instytucją służącą obronie administracji przed wkraczaniem sądów w zakres jej działania.

*

Konstytucja Księstwa Warszawskiego⁹ postanawiała w art. 17, że „Rada Stanu rozpoznaje zajścia o jurysdykcję, zachodzące między władzami administracyjnymi i władzami sądowymi”. Oczywiście, tak sformułowana norma konstytucyjna była zbyt ogólnikowa, by na jej podstawie nowo powołana instytucja mogła rozpocząć działanie. Brakowało przecież jakichkolwiek przepisów regulujących podstawowe zagadnienia proceduralne, a dekret królewski z 24 XII 1807 r. o organizacji wewnętrznej i postępowaniu w Radzie Ministrów i w Radzie Stanu¹⁰, ograniczył się jedynie do niemal dosłownego powtórzenia w art. 18 tytułu drugiego cytowanej normy konstytucyjnej¹¹. Dopiero nowy dekret, wydany 19 IX 1810 r. — o organizacji i trybie działania Rady Stanu¹², w 12 artykułach rozstrzygał zasadnicze problemy dotyczące toku postępowania w sporach o zakres kompetencji. Zaraz po ogłoszeniu wspomnianego dekretu wpłynęły do Rady Stanu dwa pierwsze wnioski o wszczęcie postępowania kompetencyjnego, złożone przez Ministra Spraw Wewnętrznych¹³. W następnym roku zostały rozstrzygnięte 3 spory, a w 1812 — ostatnim roku jej działania, zapadło 9 orzeczeń. Ogółem w ciągu dwu lat działania tej instytucji zostało złożonych 20 wniosków, z których tylko 13 rozstrzygnięto¹⁴. Pozostałe 7 wniosków przejęła utworzona 25 VII 1814 r. „Deputacja do załatwienia spraw pozostałych po byłej Komisji Podań i Instrukcji”¹⁵. Deputacja rozpatrywała w pierwszej kolejności te sprawy, w których były zaangażowane interesy skarbu i jeszcze do listopada 1814 r. żaden spór kompetencyjny nie znalazł roz-

⁸ Por. W. Korotyński, *Rady Stanu w Polsce*, Sfinks 1917, nr 2 i 3.

⁹ Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. I, dodatek zamieszczony na wstępie [cyt. Dz. Pr. KW].

¹⁰ Dz. Pr. KW I, s. 37—47.

¹¹ Dz. Pr. KW I, s. 44.

¹² Dz. Pr. KW III, s. 463.

¹³ Archiwum Główne Akt Dawnych, zespół „Rada Stanu Księstwa Warszawskiego”, t. XV i XVI [cyt. RSKW].

¹⁴ Na podstawie akt zawartych w zbiorze AGAD wymienionym w poprzednim przypisie.

¹⁵ RSKW CCCLXXVIII-b, s. 114.

strzygnięcia¹⁶. Jakie były ich dalsze koleje, trudno dzisiaj ustalić, gdyż akta tych spraw zaginęły¹⁷.

Stan tymczasowości w dziedzinie sądownictwa kompetencyjnego, jaki wytworzył się z chwilą upadku Księstwa Warszawskiego, trwał aż do grudnia 1815 r. Konstytucja Królestwa Polskiego oparła organizację Rady Stanu na znacznie zmienionych zasadach. Wydany został również dla niej statut organiczny¹⁸, który zawierał nowe przepisy dotyczące postępowania w interesujących nas sporach. W tej dziedzinie nowo wydany akt prawny wzorował większość rozwiązań na dekrete z 19 IX 1810 r.¹⁹ Zasadniczą zmianę wprowadził tylko art. 37, nadając Ogólnemu Zgromadzeniu Rady Stanu prawo ostatecznego rozstrzygania konfliktów kompetencyjnych. Był to jedyny okres, w którym orzeczenia Rady Stanu w tych sporach miały moc wyroków ostatecznych, zarówno bowiem w Księstwie, jak i w Królestwie po r. 1831 dla ich prawomocności wymagane było zatwierdzenie panującego lub jego namiestnika.

W ciągu piętnastu lat działania omawianego Statutu Organicznego znalazły rozstrzygnięcie 74 spory, z czego 66 orzeczeń dotyczyło materii konfliktu, a pozostałe 8 miało charakter formalny. Liczba wszystkich złożonych wniosków o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego przewyższała nieco liczbę zapadłych wyroków, a to dlatego, że znalazły się wśród nich i takie, które składały osoby prywatne — podmioty pozbawione zdolności procesowej w tym postępowaniu. Wnioski takie były odrzucane bez wydawania specjalnego orzeczenia przez Ogólne Zebranie Rady Stanu. Tylko w jednej sprawie Rada Stanu nie zdążyła wydać rozstrzygnięcia. Był to spór wniesiony przez Komisję Rządową Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w sprawie Artura Potockiego, o zwrot dóbr należących dawniej do o.o. kamedułów w Rytwianach. Została ona przejęta przez drugą Radę Stanu, która wydała ostateczne orzeczenie²⁰.

Wybuch powstania listopadowego spowodował zawieszenie dalszej działalności Rady Stanu²¹. Stan taki trwał aż do wydania Statutu organicznego i w uzupełnieniu do niego, ukaz z dnia 24 XII 1832 r. o organizacji Rady Stanu Królestwa Polskiego²². Był to ostatni akt

¹⁶ Ibidem, s. 156—157.

¹⁷ Jedynie w t. CCCLXXVIII-a powoływanego zespołu znajduje się spis sporów przekazanych do dyspozycji Deputacji.

¹⁸ Rozporządzenie królewskie z dnia 1 XII 1915 r. Dziennik Praw Królestwa Polskiego I, s. 245—271 [cyt. Dz. Pr.].

¹⁹ T. Pilch, o. c., s. 48—49.

²⁰ AGAD, zespół „Rada Stanu Królestwa Polskiego”, t. CCCIII i DLV [cyt. RSKP].

²¹ W. Korotyński, o. c.

²² Dz. Pr. XV, s. 102—176.

prawny normujący postępowanie kompetencyjne w okresie autonomicznym Królestwa. W 1841 r. Rada Stanu została zniesiona, a jej uprawnienia przejęło Ogólne Zebranie Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu²³. Następnie ukazami z dnia 26 III i 5 VI 1861 r.²⁴ została ponownie przywrócona Rada Stanu, chociaż u zupełnie zmienionej postaci. Mimo to o przebiegu postępowania w tych sporach decydowały nadal odpowiednie postanowienia statutu z 24 XII 1832 r. Jedyne w latach sześćdziesiątych miała miejsce bardzo poważna próba nowego ujęcia normatywnego tego przedmiotu, nie została jednak doprowadzona do końca. Na posiedzeniu Wydziału Prawodawczego Rady Stanu w dniu 26 IX 1861 r. omawiany był projekt „Instrukcji o postępowaniu przed Radą Stanu w sporach jurysdykcyjnych i administracyjnych”²⁵. Po wstępnej dyskusji powzięto decyzję, aby projekt przesłać do Komisji Rządowej Sprawiedliwości, z prośbą o wyrażenie opinii. Następnie, po uwzględnieniu zgłoszonych przez Komisję poprawek, oraz stosownym przeredagowaniu, projekt został przesłany pozostałym komisjom rządowym i innym zwierzchnim organom władzy, również w celu otrzymania odpowiednich uwag²⁶. Pierwsze opinie zostały złożone już w r. 1862, ale potem nastąpiła długa przerwa, spowodowana zapewne wybuchem powstania, i dalsze odpowiedzi nadeszły dopiero po upływie dwu lat²⁷. Wtedy było już zbyt późno, by sfinalizować podjętą pracę. Właśnie rozpoczął się okres likwidacji autonomii administracyjnej Królestwa, a wraz z nim — stopniowego ograniczania działalności Rady Stanu. Sprawa utknęła na martwym punkcie, a w zachowanych do dnia dzisiejszego aktach brak jest jakichkolwiek śladów dalszego losu instrukcji²⁸.

Powoływany Statut organiczny Rady Stanu z 24 XII 1832 r. nie przyniósł żadnych nowatorskich rozwiązań w interesującej nas dziedzinie. Jediną zmianą w porównaniu z okresem bezpośrednio poprzedzającym było przyjęcie zasady, stanowiącej powrót do systemu panującego w Księstwie Warszawskim, że orzeczenie Rady Stanu w kwestii kompetencji wymaga dla swej ważności zatwierdzenia przez namiestnika²⁹. Podobnie i opracowywany w latach 1861—1864 projekt wspomnianej instrukcji za podstawę ustaleń przyjmował te same zasady, na których

²³ Na mocy art. 1 ukazu do namiestnika z dnia 18 X 1841 r., Dz. Pr. XXVII, s. 331.

²⁴ Dz. Pr. LVII, s. 333—341 i LVIII, s. 233—276.

²⁵ AGAD, zespół „III Rada Stanu Królestwa Polskiego”, t. CDLXIX [cyt. III RSKP].

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Jednym z ostatnich dokumentów jest odpowiedź Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych. Por. ibidem.

²⁹ Postanowienie art. 27, Dz. Pr. XV, s. 1.

opierały się poprzednie akty normatywne. Jego znaczenie polegałoby głównie na wprowadzeniu bardziej precyzyjnych i „nowoczesnych” określeń instytucji procesu kompetencyjnego.

Okres od upadku powstania listopadowego charakteryzuje się znacznym zmniejszeniem liczby wniesionych sporów kompetencyjnych. Na przestrzeni blisko 35 lat rozstrzygnięto ich niewiele więcej niż w ciągu 15 lat rządów konstytucyjnych. Czym tłumaczyć to zjawisko? Wydaje się, że przyczyna leży w zmianie warunków politycznych i związanej z tym zmianie funkcji państwa, jaka nastąpiła po r. 1831. Przejęcie przez organy wojskowe, w wyniku ogłoszenia stanu wojennego, wielu uprawnień władz cywilnych, tak w zakresie administracji, jak i sądownictwa, poważnie zmniejszyło materialną bazę sporów. Tam zaś, gdzie maleje ilość spraw mogących stanowić przyczynę ich powstania, musi również ulec zmniejszeniu i liczba samych konfliktów kompetencyjnych. Z drugiej strony, przeglądając listę sporów rozstrzygniętych w poprzednim okresie zauważamy, iż dotyczyły one głównie gospodarczej działalności państwa³⁰. Po 1831 r. działalność państwa w tej dziedzinie uległa poważnemu ograniczeniu. Znacznie zmalała częstotliwość stosunków cywilnoprawnych państwa i obywateli, a w rezultacie ilość konfliktów kompetencyjnych wyrastających w trakcie ich realizacji.

Zmiany, jakim podlegał ustrój Królestwa w połowie lat sześćdziesiątych, kiedy przeprowadzano jego ostateczną unifikację z cesarstwem, dotknęły również sądownictwo kompetencyjne. Ukazem z 10 III 1867 r.³¹ została zniesiona Rada Stanu Królestwa Polskiego, a rozstrzyganie sporów przejął Komitet Urządzący³², sprawujący tę funkcję aż do jego kasaty w 1871 r.³³ Uprawnienia Komitetu w tym zakresie zostały wtedy przekazane urzędującemu w Petersburgu Komitetowi do spraw Królestwa Polskiego³⁴. Obydwie te instytucje wykonywały sądownictwo kompetencyjne tymczasowo, a stałe unormowanie w interesującej nas dziedzinie przyniósł dopiero ukaz z 1875 r.³⁵ rozciągający na terytorium Królestwa postanowienia reformy sądowej przeprowadzonej w cesarstwie 20 XI 1864 r.³⁶

*

Jedną z najbardziej charakterystycznych cech właściwych dla instytucji sądownictwa kompetencyjnego w ciągu całego okresu jej działania

³⁰ Stanowiły one około dwóch trzecich wszystkich sporów. Patrz dalej.

³¹ Dz. Pr. LXVII, s. 35.

³² Dz. Pr. LXVII, s. 337.

³³ Ukaz z dnia 23 III 1871 r. Dz. Pr. LXXI, s. 133.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Zbiór Rozporządzeń Cesarstwa Rosyjskiego, poz. 54401.

³⁶ Ibidem poz. 41475—7.

był brak unormowania kwestii rozstrzygania negatywnych sporów o zakres właściwości. Tego rodzaju konflikt występuje wtedy, gdy co najmniej dwa organy należące do różnych rodzajów władzy odmawiają działania w tej samej sprawie. Jest rzeczą zrozumiałą, iż żaden z uchylających się organów władzy nie zwykł zadawać sobie trudu wszczynania postępowania spornego, mającego na celu ustalenie, po której stronie leży obowiązek załatwiania przedmiotowej sprawy. Z takim wnioskiem, jak się można spodziewać, wystąpi tylko obywatel lub instytucja sprawą zainteresowana. Jednakże na gruncie ówczesnego prawodawstwa czynniki te nie były zdolne sprowokować procesu kompetencyjnego nawet wtedy, gdy stroną zainteresowaną był jakiś trzeci organ państwowy. Prawo złożenia do Rady Stanu wniosku wszczynającego proces kompetencyjny posiadali tylko ministrowie, a w późniejszych latach — dyrektorzy główni komisji rządowych³⁷. Akt ten musiał być poprzedzony przez tzw. „zapowiedzenie sporu”³⁸, którego z mocy prawa mógł dokonać tylko organ władzy państwowej. Tak więc złożenie przez obywatela podania do ministra z prośbą o wytoczenie sporu kompetencyjnego nie mogło stanowić wystarczającego warunku pozwalającego temu obywatelowi skierować do Rady Stanu w tej kwestii prawomocny wniosek. Co więcej, minister nie mógł złożyć takiego wniosku nawet wtedy, gdy wszczęcia procesu kompetencyjnego, z powodu odmówienia działania, domagał się jeden z organów państwa. Wyobraźmy sobie, że Komisja wojewódzka w województwie *x* wystąpiła do odpowiedniego sądu z pozwem przeciwko obywatelowi *y*, uważając, iż sama nie jest właściwa do wyegzekwowania swego roszczenia. Tymczasem sąd również odmówił działania, uważając, że sprawa leży w kompetencji władzy administracyjnej. Musimy stwierdzić, że tego rodzaju spór nie mógł trafić na forum Rady Stanu. Art. 89 dekretu z 19 IX 1810 r. postanawiał: *Gdyby władza sądowa mniemała, że władza administracyjna wdaje się w jej jurysdykcję, powinna ostrzec władzę administracyjną. Również władza administracyjna dostrzegłszy, iż sąd wdaje się w rzeczy należące do władzy administracyjnej, ostrzec tenże sąd powinna*³⁹. Cytowany przepis wyraźnie wymaga, aby naruszenie zakresu kompetencji było wynikiem *działania* innej władzy. Natomiast w przypadku sporu negatywnego mamy do czynienia właśnie z brakiem działania i w konsekwencji nie z naruszeniem zakresu cudzej właściwości, ale z odmową załatwienia danej sprawy.

³⁷ Art. 93 dekretu z 19 IX 1810 r., art. 3 rozporządzenia z 1 XII 1815 r. i art. 11 ukazu z 12 XII 1832 r.

³⁸ Zob. odpowiednio art. 89, 31 oraz 38 powoływanych aktów prawnych. Dekret z 19 IX 1810 r. używał dla określenia tej instytucji nazwy „ostrzeżenie”.

³⁹ Dz. Pr. III, s. 408. Odpowiednie postanowienie było zawarte w art. 31 dekretu z 1 XII 1815 r., oraz art. 38 ukazu z 1832 r.

Brak więc było spełnienia podstawowego warunku, od którego uzależniono prawo do zapowiedzenia sporu, a w rezultacie i do wszczęcia go przed Radą Stanu.

System obowiązujący w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim bynajmniej nie stanowił wyjątku w pierwszej połowie XIX w. We Francji kwestia rozstrzygania sporów negatywnych pozostała nie unormowana aż do wydania rozporządzenia z 28 IX 1848 r. w którym wyraźnie stwierdzono, że zaprowadzony wówczas Tribunal des Conflits wyrokuje również w przypadkach negatywnych sporów kompetencyjnych⁴⁰. Wówczas to opracowano i wprowadzono osobny tryb postępowania w tego rodzaju sporach, uwzględniając istotne różnice zachodzące między ich charakterem a sporami pozytywnymi⁴¹. Ale już konstytucja II Cesarstwa⁴² w art. 50 przywróciła dawny system, pozostawiając na boku problem sporów negatywnych⁴³. Co więcej, nawet ustawa z 24 V 1872 r. zajmowała się tylko trybem postępowania przy rozpatrywaniu sporów pozytywnych i tylko w drodze prawotwórczej praktyki przyjęto zasadę, że negatywne spory kompetencyjne także podlegają orzecznictwu Trybunału⁴⁴. Do tego czasu jedynym środkiem, dzięki któremu obywatel mógł zmusić urząd do załatwienia jego sprawy, było zwrócenie się do panującego z prośbą, aby wyznaczył organ właściwy do jej załatwienia. Również w Księstwie Warszawskim oraz Królestwie Polskim, na gruncie ówczesnego systemu prawnego, prośba złożona bezpośrednio do panującego lub też jego namiestnika była jedynym środkiem prawnym umożliwiającym wymuszenie działania organów państwa, w przypadku gdy uznawały swoją niekompetencję.

Drugą cechę omawianej przez nas instytucji sądownictwa kompetencyjnego stanowiło nadanie w jej organizacji i działaniu wyraźnego priorytetu interesom administracji. Na tę cechę zwracaliśmy uwagę już we wstępie, a obecnie przedstawimy sposoby, w jakich przejawiała się ona na gruncie polskim.

W całym badanym w niniejszej pracy okresie stwierdzamy wyraźną ilościową przewagę przedstawicieli administracji w składzie organu rozstrzygającego, a nawet niekiedy i zupełny brak w nim przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości. W Księstwie Warszawskim orzekanie w tych sporach należało do Rady Stanu. Art. 14 Konstytucji ustalił, że Rada składa się wyłącznie z ministrów, a więc pod tym względem na próżno

⁴⁰ Cybichowski, o. c., s. 295.

⁴¹ Patrz przypis poprzedni.

⁴² Ustawa konstytucyjna z 14 I 1852 r.

⁴³ Cybichowski, o. c., s. 292.

⁴⁴ Ibidem.

szukalibyśmy różnic między nią a najwyższym organem administracji — ówczesną Radą Ministrów. Co prawda w r. 1810 dokonano pewnych reform, wprowadzając do niej dekretem z 10 IX radców stanu⁴⁵, ale oni również nie reprezentowali władzy sądowej. Byli to zawodowi urzędnicy, których powołano w celu odciążenia ministrów, zmuszonych do tego momentu wypełniać podwójne funkcje.

Dopiero w Królestwie Polskim dokonano zmiany mającej na celu zagwarantowanie reprezentantom sądów wpływu na rozstrzygnięcia organu orzekającego w sporach kompetencyjnych. Art. 63 konstytucji postanawiał, że w skład Ogólnego Zebrania Rady Stanu wyrokującego w tych sprawach wchodzi obok ministrów również radcowie stanu i referendarze oraz „osoby specjalnie powołane do zasiadania w jej składzie”⁴⁶. Cytowany przepis stworzył warunki umożliwiające wprowadzenie do składu Rady Stanu nie tylko osób neutralnych, stojących tak poza administracją, jak i sądownictwem, ale nawet czynnych sędziów, którzy mogli przecież znaleźć się wśród „osób specjalnie powołanych”. Jeszcze wyraźniej zarysowuje się ta tendencja w rozporządzeniu królewskim z 1 XII 1815 r. Art. 38 rozporządzenia postanawiał: [...] *na Zgromadzeniu Ogólnym, w którym rozstrzygają się spory jurysdykcyjne, zasiadają członkowie Trybunału Najwyższego w stopniu Radców Stanu*”⁴⁷. Cytowany przepis stwarzał mocną przesłankę bezstronności orzeczeń, gwarantując sądom stosunkowo liczną reprezentację w komplecie orzekającym. Jednak nie wprowadził on jeszcze zasady parytetu w składzie organu orzekającego, którego trzon stanowiła Rada Administracyjna — ówczesny rząd Królestwa, wchodząca doń w całości. Już jednak Statut organiczny Rady Stanu z 1832 r. nie zawierał postanowienia analogicznego do omówionego przepisu rozporządzenia z 1815 r. Orzekanie w konfliktach kompetencyjnych nadal znajdowało się w gestii Rady Stanu, w której składzie ciągle zdecydowaną przewagę mieli przedstawiciele administracji. Urzędujący członkowie sądów mogli zasiadać w niej tylko w grupie osób „specjalnie powołanych”.

Zdawać by się mogło, że dwudziestolecie 1841—1861 stanowiło zupełne zaprzeczenie realizowanej w poprzednim okresie zasady przewagi przedstawicieli władzy administracyjnej w składzie organu rozstrzygającego spory o właściwość. Dnia 18 IX 1841 r. została zniesiona Rada Stanu⁴⁸, a orzekanie w tych sporach przejęło Ogólne Zebranie Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu, z nazwy — instytucja

⁴⁵ Postanowienie art. 3. Dz. Pr. II, s. 380.

⁴⁶ Dz. Pr. I, s. 36.

⁴⁷ Dz. Pr. I, s. 261.

⁴⁸ Art. 1 ukazu do namiestnika z 18 X 1841 r., Dz. Pr., XXVII, s. 331.

czysto sądowa. Wniosek taki byłby najmniej uzasadniony, gdyż w składzie Rady wcale nie zasiadali wszyscy członkowie obydwu departamentów, a nawet nie stanowili większości⁴⁹. Za to nadal zasiadali z urzędu członkowie Rady Administracyjnej oraz liczni przedstawiciele innych instytucji należących do tego rodzaju władzy⁵⁰.

Kiedy w r. 1861 oddano rozstrzyganie sporów kompetencyjnych przywróconej Radzie Stanu, również nie zagwarantowano współuczestnictwa przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości przy ferowaniu wyroków w tej dziedzinie. Należy jednak zaznaczyć, że tzw. Skład Sądzący Rady Stanu, któremu te sprawy podlegały, był organem o charakterze fachowym⁵¹, dlatego możemy przyjąć, że tym razem rozstrzyganie sporów zostało złożone w gestii organu nie zaangażowanego po stronie żadnego z organów uczestniczących w tych sporach⁵². Tak więc możemy stwierdzić, że z wyjątkiem tego ostatniego okresu, przez cały czas działania instytucji sądownictwa kompetencyjnego, zdecydowaną większość w składzie organu orzekającego stanowili przedstawiciele administracji. Można wysunąć przypuszczenie, że taki stan stwarzał dla tej władzy w trakcie procesów wiele ułatwień, nawet przy założeniu subiektywnej bezstronności osób współuczestniczących w ferowaniu wyroków.

Uprzywilejowanie administracji znalazło również swój wyraz w przepisach określających krąg podmiotów, którym zostało przyznane prawo składania wniosków o wszczęcie procesu kompetencyjnego. Kolejne akty prawne normujące tę instytucję nadawały to uprawnienie tylko ministrom, a potem komisjom rządowym. W obydwu przypadkach wyłącznie najwyższym organom władzy administracyjnej⁵³. Omawiając to zagadnienie należy odróżnić prawo złożenia wniosku o rozstrzygnięcie od prawa do zapowiedzenia sporu. O ile to pierwsze umożliwiało wszczęcie postępowania przed organem wyrokującym, o tyle drugie jedynie „rodziło” stan sporny między organami dwu różnych władz pretendu-

⁴⁹ Przez cały czas wchodził w skład Ogólnego Zebrania senator Fenschawe, a od 1851 r. Drzewiecki. Ponadto zawsze zasiadał prezes Heroldii. Wbrew postanowieniom ukazu z 1841 r. do składu Ogólnego Zebrania należeli tylko senatorzy powołani specjalnym ukazem cesarskim, ogłaszanym na posiedzeniu tego Zebrania.

⁵⁰ Najliczniej była reprezentowana Rada Administracyjna oraz generalicja ze sztabu I Armii Czynnej.

⁵¹ Składał się z członków wydziałów Rady Stanu: spornego, prawodawczego i skarbowo-administracyjnego, do których byli powoływani przede wszystkim radcowie stanu. Stali i czasowi członkowie wchodzący do składu tych wydziałów byli traktowani na równi z urzędnikami państwowymi.

⁵² Ze względu na to, że w Składzie Sądzącym nie zasiadali ani czynni sędziowie, ani urzędujący funkcjonariusze władz administracyjnych.

⁵³ Patrz przepisy wskazane w notce 34.

jących do załatwienia tej samej sprawy. Dlatego też zapowiedzenia mógł dokonać każdy organ władzy wykonawczej lub też każdy sąd, i to nawet wtedy, gdy sam nie pretendował bezpośrednio do załatwienia przedmiotowej sprawy⁵⁴. Uzasadnienia tego rozwiązania należy szukać również w stanowisku głoszącym pogląd, że naruszenie przepisów o kompetencji jest uderzeniem wymierzonym w zakres uprawnień danej władzy jako całości, a nie tylko jednego z jej organów⁵⁵. W konsekwencji każda z jednostek składowych, jako zobowiązana do strzeżenia interesów całości, została uprawniona do wszczęcia procesu kompetencyjnego bez względu na stopień zaangażowania własnych partykularnych interesów w spornej sprawie.

Dokonanie samego zapowiedzenia nie upoważniało jeszcze Rady Stanu do rozpatrzenia spornej kwestii. Do tego konieczne było złożenie wniosku przez ministra (komisję rządową), któremu podlegał organ wszczynający spór. Nawet wtedy, gdy zapowiedzenia dokonywał sąd, to wystosować wniosek mógł tylko minister (komisja rządowa) sprawiedliwości lub też organ administrujący wyznaniami, jeżeli zapowiadającym był konsystorz jednego z wyznań⁵⁶. Przyjęcie takiego rozwiązania stanowiło wyraźne naruszenie przedstawionej powyżej zasady, nakazującej każdemu z organów strzec całości interesów władzy, w skład której wchodził, gdyż jeden z najwyższych organów administracji wnosił spór kompetencyjny przeciwko władzy wykonawczej jako całości. W praktyce zdarzył się wypadek jeszcze bardziej krańcowy. Konsystorz ewangelicko-augsburski orzekł rozwód małżonków Streckenberków. Po uzyskaniu wyroku Streckenberkowa zwróciła się do takiegoż konsystorza w Warszawie z prośbą o nadanie klauzuli wykonalności na terenie Królestwa. Orzeczenie co prawda zapadło dla niej korzystne, ale Komisja Rządowa Sprawiedliwości odmówiła jego wykonania uważając, że do nadania klauzuli wykonalności uprawnione są wyłącznie sądy powszechne. Doszło więc do sporu kompetencyjnego między konsystorzem a komisją, która nie przedstawiła Radzie Stanu odpowiedniego wniosku. Podanie, jakie w tej sprawie wystosował kon-

⁵⁴ Wyraźnie mówił o tym art. 33 rozporządzenia z 1 XII 1815 r.

⁵⁵ M. Hauriou, o.c., s. 879 i S. Starzyński, o.c., s. 119.

⁵⁶ Spór kompetencyjny z udziałem tych sądów mógł powstać na gruncie przepisów prawa o małżeństwie z 28 III 1836 r. (Dz. Pr. XVIII, s. 57—299), które przekazywały sądom wyznaniowym rozpatrywanie spraw dotyczących trwania małżeństwa. Na tle tych przepisów dwukrotnie doszło do formalnego sporu o zakres właściwości i w obydwu przypadkach wnioski były składane przez Komisję Rządową Sprawiedliwości. (Patrz AGAD, zespół „Protokoły Posiedzeń Rządzącego Senatu”, rocznik 1842—1843, protokół z dnia 28 X—9 XI 1842 r., oraz AGAD, III RSKP CDLIX).

systorz, zostało przez Skład Sądzący Rady Stanu potraktowane jako prośba i jako takie przesłane według właściwości do Wydziału Prób i Zażaleń⁵⁷.

*

Cechą charakterystyczną postępowania w sporach kompetencyjnych było jego rozbitcie na dwie fazy: postępowanie sporne przedsądowe, prowadzone przez organy interesowane samodzielnie, oraz ścisły proces, toczący się przed Radą Stanu czy też Ogólnym Zebraniem Senatu i składający się z postępowania dowodowego oraz orzekającego. Ta druga faza nosiła wyraźny charakter inkwizycyjny.

Wszczęcie sporu następowało, jak już mówiliśmy⁵⁸, z momentem dokonania tzw. „ostrzeżenia”, skierowanego bezpośrednio do organu, który rozpoczął działanie w spornej sprawie. Autorem ostrzeżenia niekoniecznie musiał być organ przypisujący sobie kompetencję załatwienia spornej sprawy, ale także każdy inny, należący do tego samego rodzaju władzy⁵⁹. Późniejsze przepisy, wydane już w okresie Królestwa Polskiego, nałożyły na prezesów komisji wojewódzkich (gubernatorów) obowiązek baczenia, czy sądy nie naruszają właściwości administracji, i składania ostrzeżenia w każdym przypadku tego rodzaju przekroczenia granic⁶⁰. Podobne zresztą uprawnienia otrzymał również prezes Sądu Apelacyjnego, ale w tym przypadku nie zostały one wyzyskane.

Wszczynające spór ostrzeżenie miało doniosłe znaczenie dla dalszego toku procesu, gdyż powodowało zawieszenie postępowania w sprawie będącej powodem jego złożenia, aż do wydania orzeczenia w sporze kompetencyjnym⁶¹. Zakaz ten był pojęty bardzo szeroko i odnosił się nie tylko do stadium rozpoznania sprawy i orzekania, ale również do czynności egzekucyjnych. Świadczy o tym ostatnie zdanie art. 91 dekrety z 10 IX 1810 r., które postanawiało, że do wydania rozstrzygnięcia przez Radę Stanu wstrzymane zostanie wykonanie wyroku sądowego lub decyzji administracyjnej⁶².

⁵⁷ AGAD, III RSKP CDLVIII oraz DLI.

⁵⁸ Patrz powyżej.

⁵⁹ Znaczna część wszystkich konfliktów kompetencyjnych została wszczęta nie przez organy bezpośrednio zainteresowane w sporze, ale przez prezesów komisji wojewódzkich lub gubernatorów.

⁶⁰ Patrz przypis 52.

⁶¹ Zob. art. 91 dekrety z 19 IX 1810 r. Przepisu odpowiedniego powoływanemu nie zawierało rozporządzenie z 1 XII 1815 r., ale przez cały czas działania omawianego przez nas sądownictwa, w każdym przypadku wszczęcia sporu kompetencyjnego postępowanie sądowe w sprawie będącej jego przedmiotem ulegało zawieszeniu.

⁶² Ta zasada również była stosowana konsekwentnie przez cały czas funkcjonowania w Królestwie Polskim sądownictwa kompetencyjnego.

W jednym tylko przypadku nie można było dokonać wszczęcia sporu, a mianowicie wtedy, gdy w sprawie będącej jego przedmiotem, zapadło już prawomocne orzeczenie sądowe. Praktyka stała tu (słusznie) na zasadzie niewzruszalności wyroków sądowych, nie chcąc podważać zaufania do aparatu wymiaru sprawiedliwości. Było to tym bardziej słuszne, że organ administracji zawsze miał dosyć czasu, by ubiec wyrok sądowy, a jeżeli się spóźnił ze złożeniem ostrzeżenia, to z reguły w wyniku własnego niedbalstwa. Stanowisko to było konsekwentnie przestrzegane przez wszystkie organy orzekające w sporach kompetencyjnych⁶³.

Po złożeniu ostrzeżenia następował, początkowo nieograniczony⁶⁴, okres przewidziany dla dokonania rokowań bezpośrednio między zainteresowanymi organami, w celu polubownego załatwienia sporu. Rozporządzenie z 1 XII 1815 r. wyznaczyło na rokowania osiem dni i ten przepis został przejęty przez ukaz z 1832 r.⁶⁵. Samo zawarcie ugody było możliwe także i w późniejszych fazach postępowania w sporze, a nawet w toku samego procesu, co stanowiło odstępstwo od charakteru śledczego⁶⁶.

Jeżeli w ustalonym terminie rokowania nie przyniosły pozytywnego rezultatu, wówczas organ wszczynający spór składał umotywowany raport do właściwego ministra (komisji rządowej), dołączając do niego wszystkie dokumenty mogące służyć jako dowody w późniejszym procesie⁶⁷. Z momentem złożenia raportu organ tracił wszelkie uprawnienia do dalszego działania, na korzyść właściwego ministra, a później

⁶³ Złożenie zapowiedzenia sporu już po upływie przewidzianych na to terminów powodowało, jak o tym świadczą zachowane do tej pory akta sporów kompetencyjnych, pozostawienie przez organ orzekający sprawy w gestii tej władzy, która ją załatwiała, bez wypowiedzania się w kwestii właściwości. W ciągu sześćdziesięciu lat działania przez sądownictwa siedmiokrotnie zdarzył się przypadek niezachowania terminu przez organ zapowiadający spór. Tylko raz Rada orzekła co do meritum, motywując, że gdy powstała sytuacja sporna, to nie obowiązywał jeszcze dekret z 19 IX 1810 r. (RSKW XVI, akta sporu kompetencyjnego w sprawie Dawida Bluma przeciwko burmistrzowi miasta Przasnysza).

⁶⁴ Po raz pierwszy wprowadzono ścisły termin rozporządzeniem z 19 XII 1819 r., którego art. 35 postanawiał: *Jeżeli spór o jurysdykcję w przeciągu tygodnia od uwiadomienia załatwiony nie jest, władza odwołująca się uczyni w tej mierze przedstawienie do właściwego ministra* [...]. Dz. Pr. I, s. 259.

⁶⁵ Art. 40 ukazu z 1832 r. Dz. Pr. XV, s. 136.

⁶⁶ Możliwość zawarcia przez strony ugody w przedmiocie roszczenia procesowego jest uważana za jedną z podstawowych zasad procesu typu skargowego. Patrz o tym S. Kalinowski, *Postępowanie karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1963, s. 72—73 i 79—83; S. Śliwiński, *Polski proces karny przed sądem powszechnym*, Warszawa 1961, s. 66—71; J. Jodłowski, W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1958, s. 153.

⁶⁷ Patrz przepisy powoływanych aktów prawnych: 92 dekretu z 1810 r., 33 rozporządzenia z 1815 r. i 43 ukazu z 1832 r.

komisji rządowej, gdyż tylko im przysługiwało prawo złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego.

Mamy tu do czynienia z ciekawym i rzadko spotykanym wypadkiem rozdziału strony sporu i strony procesu. Pierwszą funkcję pełnił organ, który dokonał ostrzeżenia, oraz ten, do którego było ono skierowane. W tej fazie one dokonywały wszelkich czynności, tj. wszczynały spór, prowadziły pertraktacje, mogły zawrzeć ugodę lub też przekazać go do dyspozycji swego ministra. Natomiast sam proces zaczynał się dopiero z momentem pojawienia się podmiotu orzekającego, a więc Rady Stanu lub też Ogólnego Zebrania Senatu, co miało miejsce znacznie później, bo dopiero z chwilą złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu. Ale tu następowała zmiana, gdyż organy będące stronami sporu pozbawione zostały zdolności procesowej. Mieli ją, i to tylko w ograniczonym stopniu, wyłącznie ministrowie (komisje rządowe). Należy więc stwierdzić, że tylko oni byli stronami procesu kompetencyjnego.

Ta konstrukcja, mimo swej wyjątkowości, posiadała jednak mocną podbudowę teoretyczną. Zwracaliśmy już w tej pracy uwagę na fakt, że konflikt kompetencyjny ma charakter sporu między dwoma grupami organów, wyodrębnionymi z całego systemu państwowego i wzajemnie niezależnymi⁶⁸. Wyrok nie rozstrzyga o granicach właściwości jakiegoś sądu „A” i organu administracji „B”, ale rozgranicza sądownictwo jako całość, od administracji jako całości i dlatego jest słuszne, aby stronami procesu były organy zwierzchnie tych władz⁶⁹.

Obowiązujące w Księstwie i w Królestwie przepisy nie wypowiedały się wyraźnie w kwestii, czy spór wszcząć może ministerstwo, czy też tylko organ niższego rzędu. Wykładnia słowna odpowiednich przepisów nakazywałaby krąg uprawnionych zwęzić do tych ostatnich, wykładnia systemowa natomiast nakazuje przyjąć wniosek, że uprawnienie to przysługiwało również naczelnym organom rządowym. Usiłowanie rozstrzygnięcia tego zagadnienia w chwili obecnej jest chyba zbyt ciężkie i możemy się zadowolić stwierdzeniem faktu, że w praktyce wszystkie spory były wszczęte przez organy administracji terytorialnej.

Każdy rodzaj postępowania prowadzonego przed organami władzy państwowej może zostać zakwalifikowany do jednego z dwu zasadniczych typów procesów: inkwizycyjnego czy skargowego, albo też może być uznany jako proces mieszany, jeżeli posiada jednakowo rozwinięte cechy obydwu typów podstawowych. Bliższe zapoznanie się z ukonstytuowaniem w latach 1810—1867 postępowania kompetencyjnego pozwala stwierdzić, że miało ono charakter inkwizycyjny.

⁶⁸ Zob. uwagi na s. 161—162.

⁶⁹ Por. S. Starzyński, o.c., s. 119.

Jako rację dostateczną takiej oceny należy uznać to, że prawa zainteresowanych organów do działania w procesie zostały ograniczone do złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu, natomiast całe postępowanie dowodowe czy też orzekające było w wyłącznej dyspozycji Rady Stanu (Ogólnego Zebrania Senatu). Zamiast powoda i pozwanego, współdziałających z organem wyrokującym przy zbieraniu dowodów oraz wspólnie przygotowujących werdykt, poprzez ich prawną interpretację, działała tylko Rada, jako sąd kompetencyjny, samodzielnie decydując o kierunku i przebiegu postępowania. Kolejne akty normatywne odnoszące się do tej materii nakładały na organ orzekający obowiązek dokładnego wyświetlenia całokształtu stanu faktycznego i prawnego sprawy⁷⁰. Jednocześnie, zarówno wnioskodawca, jak i organ którego uprawnienia zakwestionowano, zostali pozbawieni w tej fazie postępowania zdolności do czynności procesowych. Organ orzekający sam decydował o doborze dowodów i sposobie ich przeprowadzenia oraz samodzielnie oceniał ich wartość.

Prowadząc postępowanie dowodowe Rada Stanu nie musiała się ograniczać tylko do materiału informacyjnego zamieszczonego we wniosku, ale wręcz przeciwnie — jeżeliby zaszła tego potrzeba w celu dokładnego wyjaśnienia sprawy, miała obowiązek zażądać dodatkowych wyjaśnień lub przedstawienia odpowiednich dokumentów⁷¹. Oczywiście, decyzja co do tego należała wyłącznie do niej, a wszystkie organy państwowe były zobowiązane zadośćuczynić temu żądaniu⁷².

Samo postępowanie dowodowe przeprowadzała Rada Stanu zazwyczaj nie bezpośrednio, ale przy użyciu specjalnego organu pomocniczego. Tę funkcję spełniała najpierw Komisja Instrukcyjna, a w latach 1861—1867 Wydział Sporny Rady Stanu⁷³. Jako organy wyłącznie pomocnicze, żadna z wspomnianych instytucji nie mogła podjąć decyzji dotyczącej rozwiązania sporu, ale była za to uprawniona do rozszerzenia postępowania dowodowego poza materiał dostarczony we wniosku⁷⁴. Po zakończeniu swych prac Komisja przygotowywała referat, w którym przedstawiała faktyczny i prawny stan spornej sprawy. Był on podstawą, na której Rada Stanu opierała orzeczenie w kwestii kompetencji. Zazwyczaj zresztą już w tym referacie było zasugerowane pewne roz-

⁷⁰ Patrz przepisy powoływanych aktów prawnych: 95 dekretu z 1810 r., 36 rozporządzenia z 1815 r. i 43 ukazu z 1832 r.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ten obowiązek wynika a contrario z przepisów wymienionych w przyp. 69. W zachowanych do chwili obecnej aktach po sporach kompetencyjnych nie znaleźliśmy ani jednego przypadku odmowy przedstawienia żądanych dowodów.

⁷³ W latach 1810—1913 istniała ona pod nazwą „Komisja Podań i Instrukcji”.

⁷⁴ Zob. przepisy wymienione w notce 69.

strzygnięcie, od którego Rada Stanu odstępowała tylko w niewielu przypadkach⁷⁵. Na samym posiedzeniu Rady czy Ogólnego Zebrania Senatu nie przeprowadzano nowych dowodów, lecz jedynie analizowano materiały zebrane i przedstawione przez Komisję i ewentualnie badano załączone dokumenty⁷⁶. Niekiedy zdarzało się, że Rada polecała Komisji uzupełnić przeprowadzone dochodzenie.

Jedyną cechą ówczesnego postępowania kompetencyjnego właściwą dla typu skargowego, było postanowienie, że niezbędne dla jego wszczęcia jest złożenie przez właściwego ministra (później komisję rządową) wniosku o rozstrzygnięcie konfliktu właściwości⁷⁷. Bez uprzedniego dokonania tej czynności Rada nie była uprawniona do przeprowadzenia postępowania i wydania rozstrzygnięcia. Warunek ten był rygorystycznie przestrzegany w ciągu całego okresu działania instytucji sądownictwa kompetencyjnego. Rada Stanu (Ogólne Zebranie Senatu) nie przystępowała do działania nawet wtedy, gdy po złożeniu ostrzeżenia i zawieszeniu w wyniku tego postępowania w sprawie będącej przedmiotem konfliktu oraz mimo upływu czasu nie wpłynął wniosek o rozstrzygnięcie sporu o właściwość⁷⁸. Zdarzały się przypadki, że w opisanej sytuacji, osoby zainteresowane składały podanie z prośbą o orzeczenie w tej kwestii. Rada Stanu nie przystępowała do rozpatrzenia samego sporu, lecz tylko zwracała się do właściwego ministra, aby wystąpił z formalnym wnioskiem wszczynającym proces. To żądanie nie miało jednak dla adresata mocy wiążącej⁷⁹.

Wyjątkiem od tej zasady były orzeczenia wydane w sprawach z odwołań Prokuratorii Królestwa oraz Karola Smoczyńskiego⁸⁰, złożonych od wyroków sądów administracyjnych, które orzekły swą niewłaściwość. Musimy jednak wziąć pod uwagę tę okoliczność, że w tym przypadku Rada Stanu występowała w roli sądu administracyjnego drugiej instancji.

⁷⁵ Propozycja, zdaniem Komisji Instrukcyjnej czy też Wydziału Spornego, właściwego rozstrzygnięcia, stanowiła konkluzję przedstawianego przez nie referatu.

⁷⁶ Tak określały czynności Rady Stanu w zakresie postępowania dowodowego art. 96 dekretu z 1810 r., art. 34 rozporządzenia z 1815 r. i art. 41 ukazu z 1832 r.

⁷⁷ Patrz przepisy powoływanych aktów prawnych: 93 dekretu z 1810 r., 34 rozporządzenia z 1815 r. i 41 ukazu z 1832 r.

⁷⁸ Ogółem było sześć spraw. Patrz: AGAD, RSKP, tomy: XII, CLXIX, DLVIII, DLIX, oraz III RSKP, t. CDLXII.

⁷⁹ Mimo takiego ponaglenia wystosowanego do Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych w związku z konfliktem kompetencyjnym powstałym w sporze „hr. Czapski przeciwko Urzędowi Muncypialnemu miasta Warszawy”, wymieniona Komisja odmówiła złożenia żadanego wniosku (AGAD, RSKP CLXIX-b).

⁸⁰ AGAD, RSKP CCXLIII, oraz Protokoły Posiedzeń Rządzącego Senatu, r. 1852, protokół z dnia 24 V 1852 r.

W rezultacie musimy uznać, iż orzeczenia zapadłe w skutku tych odwołań, nie były wyrokami w sporach kompetencyjnych, ale decyzjami w sprawie skarg incydentalnych, złożonych w trybie spornego postępowania administracyjnego.

Proces kompetencyjny w Księstwie Warszawskim, a następnie w Królestwie Polskim był zorganizowany na zasadzie jednoinstancyjności. Niewątpliwie jednym z argumentów, który w niemalym stopniu zawążył na decyzji ustawodawcy, było wielkie podobieństwo procesu do postępowania sądowego w kwestii rozstrzygania skarg incydentalnych. Konflikt kompetencyjny nigdy nie powstaje samodzielnie, ale zawsze wyłania się dopiero w trakcie załatwiania jakiejś konkretnej sprawy, wtedy gdy co najmniej dwa organy należące od różnych rodzajów władzy państwowej uznają tę sprawę jako leżącą w zakresie ich właściwości lub też — co w omawianym okresie nie wchodziło w rachubę — stwierdzą swą niekompetencję⁸¹. Ta cecha konfliktu wymagała, aby z chwilą jego zaistnienia, a więc od momentu wystosowania ostrzeżenia, postępowania w sprawie podstawowej zostało zawieszone aż do wydania orzeczenia przez organ rostrzygający o zakresie właściwości. To zawieszenie postępowania uderza zarówno w strony zainteresowane, przedłużając stan niepewności, jak i w organy państwowe. Tym ostatnim uniemożliwia przecież podjęcie działania we wszystkich przypadkach podobnych do tego, który spowodował spór kompetencyjny.

Skutki powodowane przez stan zawieszenia wymagały nadania procesowi kompetencyjnemu takiej formy, w której rozstrzygnięcie zapadłoby możliwie szybko. Działanie ich było jeszcze potęgowane przez to, że w intencji ustawodawcy ta instytucja miała służyć zapewnieniu swobodnego i skutecznego działania administracji, chroniąc ją przed nadmierną ingerencją sądów⁸². Oczywiście, przewlekły spór, wielokrotne, sprzeczne ze sobą orzeczenia również osłabiałyby skuteczność decyzji administracyjnych, które niejednokrotnie wymagają egzekucji, jeśli nie natychmiastowej, to przynajmniej przeprowadzonej w krótkim odstępie czasu.

Przytoczony powyżej argument, oparty na wymaganiach praktyki, może być poparty innym, mającym raczej teoretyczny charakter. Wskazywaliśmy już, że konflikt kompetencyjny stanowi spór między dwoma rodzajami władzy państwowej. Z tego powodu reprezentantami stron muszą być zwierzchnie organy władzy, skupiające w swej gestii całość tego rodzaju uprawnień i reprezentujące tę władzę na zewnątrz. W tej

⁸¹ Por. Cybichowski, o.c., s. 291 i n., oraz S. Starzyński, o.c., s. 118 i n.

⁸² Patrz uwagi na s. 152—153 i 159—162.

sytuacji również organ orzekający musiał być odpowiednio wysoko umieszczony w systemie organizacyjnym państwa, a to uniemożliwiało powołanie jakiejś niższej instancji, podległej Radzie Stanu.

Najzupełniej zbędne byłyby również usiłowania wprowadzenia instancji wyższej, postawionej ponad Radą. Założeniem, na którym opiera się konstrukcja sądownictwa wieloinstancyjnego, jest przypuszczenie, że organy drugiej i następnych instancji, na wyższym szczeblu hierarchicznym, posiadając szerszy zakres działania, rzeczowy czy terytorialny, a więc i możliwość oceny problemu z uwzględnieniem momentów nieznanymi organowi niższemu, wreszcie dysponując lepszymi fachowcami, są w stanie dostrzec i usunąć błędy zawarte w orzeczeniu pierwszej instancji⁸³. W przypadku Rady Stanu żaden z tych motywów nie wchodził w rachubę. Zajmując jedno z kluczowych miejsc w systemie ówczesnego państwa i posiadając w swym składzie wybitnych fachowców, dawała dostateczne gwarancje spełniania pokładanych w niej nadziei.

Zasada jednej instancji w procesie kompetencyjnym została przyjęta i w innych państwach. Najwcześniej wprowadzono ją we Francji, bo już ustawa z 21 fructidor III roku Republiki postanawiała, że orzeczenie o zakresie właściwości wydaje minister sprawiedliwości, a zatwierdza je Dyrektoriat. Na wydany w takim trybie werdykt nie przysługiwał żaden środek prawny⁸⁴. Podobnie gdy zorganizowano sądownictwo kompetencyjne w Prusach, to uprawnienia orzekania złożono wyłącznie w ręce Trybunału Kompetencyjnego⁸⁵.

Znacznie później, bo dopiero w 1867 r. wprowadzono tę zasadę w Austrii. Do tego momentu spory kompetencyjne były rozstrzygane w dwójaki sposób. Z chwilą wszczęcia, którego mogła dokonać tylko władza rządowa, akta sprawy przedkładano sądowi drugiej instancji. Jeżeli „polityczna władza krajowa” w przedłożonej opinii stwierdzała, że sprawa nie podlega decyzji administracji, to mogło zapaść orzeczenie pozostawiające ją na drodze sądowej. W wypadku opinii przeciwnej akta sprawy były przekazywane Najwyższemu Trybunałowi do ostatecznej decyzji. System ten uległ likwidacji dopiero w 1867 r., kiedy postanowiono, że spory kompetencyjne są rozstrzygane wyłącznie i ostatecznie przez Trybunał Państwa⁸⁶.

⁸³ J. Jodłowski, W. Siedlecki, o.c., s. 178.

⁸⁴ Postanowienie Dyrektoriatu zatwierdzało rozstrzygnięcie ministra, które dopiero z tą chwilą nabierało mocy prawnej, nie miało więc nic wspólnego z orzekaniem w kwestii skarg zarzucających niesłuszność lub brak podstaw prawnych wyroku. Por. Cybichowski, o. c., s. 292.

⁸⁵ Dopiero z chwilą uchwalenia ustawy zasadniczej z dnia 21 XII 1867 r., ustanawiającej Trybunał Państwa.

⁸⁶ Piszą o tym szerzej: O. Balzer, *Historia ustroju Austrii*, Lwów 1895, s. 437 i n., oraz S. Starzyński, o.c., s. 122—125.

Spośród państw, których systemy prawne najmocniej oddziaływały na Królestwo Polskie, jedynie w Rosji nigdy nie przekazano uprawnień rozstrzygania sporów kompetencyjnych do dyspozycji jednego organu. Nawet wielka reforma sądowa z 1864 r.⁸⁷ przekazywała w tej dziedzinie atrybucje jednocześnie Rządzącemu Senatowi oraz Izbowi Apelacyjnemu, zależnie od tego, przez jaki sąd była rozpatrywana sprawa stanowiąca przedmiot sporu⁸⁸.

*

Rada Stanu wywodziła się z dawnej rady przybocznej panującego i ta geneza zaciążyła na jej uprawnieniach, powodując, że w większości wypadków uchwały jej wchodziły w życie dopiero po uzyskaniu zatwierdzenia przez monarchę⁸⁹. W interesującej nas dziedzinie taki stan miał miejsce w latach 1807—1815. Inaczej ta sprawa wyglądała w okresie konstytucyjnym Królestwa Polskiego. Art. 37 wielokrotnie wspomnianego dekretu z 1815 r. postanawiał, że „Ogólne Zgromadzenie w liczbie siedmiu członków obecnych, na zdany raport przez Komisję Instrukcyjną stanowi ostatecznie” w sporach między administracją a sądownictwem o zakres kompetencji⁹⁰. Z chwilą likwidacji ustroju konstytucyjnego powrócono do systemu przyjętego w Księstwie, z tą tylko modyfikacją, że wyroki zatwierdzał namiestnik, a nie panujący⁹¹. Ta innowacja była spowodowana ogólnymi zasadami początkowo stosowanymi w zarządzaniu Królestwem. Cesarz, z wyjątkiem krótkich okresów przebywający stale w Rosji, nie mógł osobiście decydować o wszystkich sprawach, dlatego też skupił w swym ręku całość władzy prawodawczej oraz zastrzegł sobie decyzję w szeregu ważniejszych spraw związanych z bezpośrednim zarządem, resztę cedując na rzecz namiestnika lub Rady Administracyjnej. Również atrybut zatwierdzania wyroków Rady Stanu w sporach kompetencyjnych znalazł się w tej ostatniej grupie. Ten system był stosowany też w latach 1841—1861, kiedy rozstrzyganie tych sporów należało do Ogólnego Zebrania Senatu, i przetrwał aż do likwi-

⁸⁷ Przeprowadzona ukazem z dnia 20 XI 1864 r., wprowadzającym „Najwyżej zatwierdzone ustawy sądowe”. Patrz Zbiór Rozporządzeń Cesarstwa Rosyjskiego, poz. 41475—7.

⁸⁸ J. Engelman, *Kurs ruskogo grażdanskogo sudoproizwodstwa*, wyd. 3, s. 130, oraz J. Małyszew, *Kurs grażdanskogo sudoproizwodstwa*, Petersburg 1876, s. 177.

⁸⁹ O genezie Rady Stanu patrz: A. Okolski, *Rady Stanu*, *Warszawska Gazeta Sądowa*, 1880, nr 24 i 25; W. Korotyński, o.c.; F. Ochimowski, *Rady Stanu na Zachodzie Europy i w Rosji*, Sfinks 1917, nr 2 i 3.

⁹⁰ Dz. Pr. I, s. 260.

⁹¹ Art. 47 ukazu z dnia 24 XII 1832 r., Dz. Pr. XV, s. 142.

dacji autonomii administracyjnej Królestwa w połowie lat sześćdziesiątych⁹².

W Księstwie Warszawskim w celu zatwierdzenia wyroku wydawane było osobne postanowienie królewskie, zawierające sentencję oraz motywy wyroku. O tym, że miało ono tylko taki charakter, możemy się przekonać porównując odpowiednie postanowienia i uchwały Rady Stanu. W późniejszym okresie zatwierdzenie następowało poprzez złożenie przez namiestnika podpisu na tekście orzeczenia Rady Stanu.

Prawomocny wyrok zapadły w procesie kompetencyjnym unieważniał wszystkie orzeczenia, jakie zostały wydane w sprawie będącej przyczyną sporu przez tę władzę, która uznana została niewłaściwą, zarówno gdy były to postanowienia sądu, jak i organów administracji. Kwestię tę unormowano jednoznacznie we wszystkich aktach prawnych dotyczących interesującego nas postępowania. Unieważnieniu podlegały rozstrzygnięcia incydentalne oraz wyroki ostateczne. Wyjątek stanowiły wyroki sądowe, które zdążyły się uprawomocnić przed wszczęciem sporu⁹³.

Przyznanie takiej mocy wyrokom Rady Stanu w sporach kompetencyjnych było niezbędnym warunkiem dla zapewnienia im wykonalności. Bez spełnienia tego wymogu stałyby się one tylko nikogo nie obowiązującymi deklaracjami. Taka właśnie sytuacja wytworzyła się po r. 1867 w Austrii, gdzie analogiczne orzeczenia Trybunału Państwa nie posiadały mocy kasującej postanowień wydanych przez organ uznany niekompetentnym w danej sprawie. W rezultacie tego „zdarzały się przypadki, w których 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”⁹⁴. W Księstwie Warszawskim, a potem w Królestwie Polskim dzięki przyznaniu orzeczeniom Rady Stanu mocy kasującej zdołano uniknąć tego rodzaju komplikacji.

Aby umożliwić szerokie i skuteczne zapobiegawcze oddziaływanie wyroków wydanych w sporach o zakres właściwości, postanowiono, że orzeczenia te wraz z motywami będą ogłaszane w specjalnie w tym

⁹² Art. 21 ukazu z 5 VI 1861 r., Dz. Pr. LVIII, s. 251. Ustalał on co prawda, że uchwała Rady Stanu w kwestii kompetencji, podjęta w obecności namiestnika, nie wymaga zatwierdzenia, ale był to przepis martwy, gdyż nigdy nie przewodniczył on posiedzeniom Składu Sądzącego.

⁹³ Ten ostatni warunek nie był przewidziany przez żaden z obowiązujących w tej kwestii aktów prawnych, ale był wymagany przez praktykę w ciągu całego okresu działania interesującego nas sądownictwa.

⁹⁴ S. Starzyński, o.c., s. 127.

celu ustanowionym „Dzienniku Wyroków w Sporach Jurysdykcyjnych”⁹⁵. Niestety, „Dziennik” wydawany był tylko w latach 1847—1849 i później w okresie funkcjonowania Rady Stanu powołanej w reformach Wielopolskiego⁹⁶.

*

W ciągu blisko sześćdziesięciu lat działania badanej przez nas instytucji sądownictwa kompetencyjnego, do organów orzekających w sporach wpłynęło 177 wniosków o wszczęcie postępowania. Z tej liczby tylko w czterech przypadkach spór powstał na gruncie realizacji postanowień prawa o małżeństwie⁹⁷, a w pozostałych konflikt dotyczył granicy kompetencji rozdzielającej zakres działania władzy administracyjnej i sądowej. Jeżeli zaś weźmiemy pod uwagę tylko okres po r. 1840, to złożono w drugiej grupie aż 59. Ten stosunek liczby sporów toczących się między administracją a sądami do liczby sporów, w których stronami były wyłącznie niezależne od siebie sądy⁹⁸, świadczy o tym, że do konfliktu kompetencyjnego dochodziło przede wszystkim na dość chwiejnej granicy dzielącej zakresy właściwości sądownictwa i administracji.

Wśród 173 sporów, w których jedną ze stron była administracja, nie ma ani jednego wszczętego przez sądy. Stroną inicjującą był zawsze jeden z organów władzy administracyjnej. Ten fakt świadczy wyraźnie, że instytucja sądownictwa kompetencyjnego spełniała wobec tej władzy rolę służebną, jako środek obrony przed ingerencją sądów w jej sferę działania. Z wymienionej ostatnio liczby sporów w 142 przypadkach doszło do wydania orzeczenia co do meritum żądania zamieszczonego we wniosku, a tylko 36 razy zapadł wyrok korzystny dla władzy sądowej. Tak znikoma liczba orzeczeń korzystnych dla sfery działania sądów nie świadczy wcale o tym, że usiłowały one swoją działalnością zakłócić wykonywanie przez administrację funkcji zarządzających. Bliższa analiza spraw, w jakich powstały konflikty kompetencyjne, każe przyjąć tezę, że ustawodawca chciał usunąć działalność rządu spod wpływu sądów nawet wtedy, gdy była ona prowadzona w formach właściwych dla prawa cywilnego.

Najliczniejszą grupę konfliktów kompetencyjnych, obejmującą nie-

⁹⁵ Tytuł podany jest w tym brzmieniu, w jakim były wydawane poszczególne numery tego dziennika.

⁹⁶ Dwa numery tego Dziennika wyszły w r. 1866.

⁹⁷ AGAD, Protokoły Posiedzeń Rządzącego Senatu, r. 1842, protokół z 28 X—9 XI 1842 r., oraz III RSKP CDLVIII i DLI.

⁹⁸ Tzw. spory kompetencyjne między sądami powszechnymi i sądami duchownymi oraz samymi sądami duchownymi różnych wyznań.

mal dwie trzecie spraw, w których zapadły wyroki co do meritum, stanowiły spory powstałe w sferze działalności gospodarczej państwa. Istniały przecież w Księstwie, jak i Królestwie solidne podstawy dla tej działalności, gdyż państwo dzierżyło spory odsetek powierzchni gruntów uprawnych i lasów, przejąwszy dawne królewsczyzny oraz (jako tzw. fundusz ogólnooświatowy) dobra pojezuickie⁹⁹. Ponadto po okresie rządów prusko-austriackich odziedziczono dobra należące dawniej do kościoła katolickiego; w latach 1815—1830 areał ten uległ jeszcze powiększeniu w wyniku przeprowadzonej tzw. „supresji” szeregu domów zakonnych. Dobra te były administrowane przez organa zarządzające sprawami wyznań, a dochody z nich przeznaczano na utrzymanie kleru i instytucji kościelnych katolickich. W pierwszej połowie XIX w. państwo nie eksploatowało tych gruntów bezpośrednio, ale wypuszczało je w okresowe dzierżawy.

Czynsze z tych dzierżaw stanowiły jedno z ważnych źródeł dochodów budżetowych, dlatego też wszelkie spory dotyczące tych stosunków zostały na mocy szeregu rozporządzeń wyłączone z zakresu właściwości sądów powszechnych i przekazane na drogę administracyjną¹⁰⁰.

Zdaniem Rady Stanu przepisy te, jako wyjątkowe, dotyczyły tylko stosunków wynikłych z dzierżawy, natomiast w innych przypadkach kiedy chodziło o interesy dóbr narodowych, sprawa podlegała sądom. Tak więc uznano właściwość sądów w sprawach, gdzie przedmiotem roszczenia było stwierdzenie istnienia prawa własności gruntu lub służebności¹⁰¹. Również wszystkie spory między dzierżawcami dóbr narodowych a poddzierżawcami zostały uznane za podlegające drodze sądowej¹⁰².

Kilkanaście sporów kompetencyjnych powstało w trakcie przeprowadzania akcji zakładania ksiąg hipotecznych, jaka miała miejsce po uchwaleniu w 1818 r. nowych przepisów regulujących tę dziedzinę. Niekiedy z wnioskiem o założenie księgi dla nieruchomości będącej własnością narodową występowały osoby władające nią z tytułu dzierżawy i mimo to wojewódzkie komisje hipoteczne nie odmawiały wszczęcia po-

⁹⁹ Stanowiły one w sumie około 25% powierzchni Królestwa, a zamieszkiwało w nich 30% ludności wiejskiej (W. R u s i ŋ s k i, *Rozwój gospodarczy ziem polskich*, Warszawa 1963).

¹⁰⁰ M.in. dekret z 14 I 1812 r. (Dz. Pr. KW IV, s. 224—226), oraz postanowienia namiestnika z 27 X 1818 r. i 26 VI 1819 r. (Dz. Pr. VI, s. 255—260 i 355—357).

¹⁰¹ Akta sporu kompetencyjnego w sprawie hr. Dembińskiej przeciwko miastu Warszawie (AGAD, RSKP CCXVIII).

¹⁰² Akta sporu kompetencyjnego w sprawie małżonków Kurzewskich o unieważnienie egzekucji administracyjnej (AGAD, RSKP CXCVIII) oraz Newaka Gdalicza przeciwko Orzechowskim (Protokoły Posiedzeń Rządzącego Senatu, r. 1844—1846, protokół z dnia 19 XI 1845 r.).

stępowania. Przeciwno takiej procedurze występowały władze administracyjne, uważając, że decyzja co do założenia ksiąg hipotecznych dla dóbr będących własnością skarbu lub też przezeń administrowanych, leży wyłącznie w zakresie ich właściwości. Rada Stanu raz tylko zajęła odmienne stanowisko — w sprawie założenia księgi hipotecznej dla dóbr „Grochów” w województwie mazowieckim. Koloniści, którzy dzierżyli ziemię prawem własności użytkowej, wystąpili z wnioskiem o założenie księgi. Rada Stanu uznała, że ich uprawnienia powinny być odnotowane przed wszystkimi innymi i dlatego przysługuje im prawo wszczęcia tego postępowania ¹⁰³.

Wśród sporów dotyczących praw majątkowych państwa swoistą grupę stanowiły konflikty powstałe na gruncie praw regulujących spadkobranie po księżach, którzy byli beneficjentami. Spowodowały je uprawnienia funduszu ogólnoreligijnego do przejęcia jednej czwartej masy spadkowej po zmarłym posiadaczu beneficjum. Wyroki wydane w tych konfliktach głosiły zasadę, że rozstrzygnięcie w kwestii uprawnień funduszu jest uzależnione od tego, czy zmarły był beneficjentem, a do stwierdzenia tego jest właściwy organ administrujący resortem wyznań ¹⁰⁴.

Szeroko prowadzona akcja konfiskaty majątków należących do osób aktywnie uczestniczących w powstaniu listopadowym również znalazła swe odbicie w orzecznictwie dotyczącym konfliktów kompetencyjnych. Ogólne Zebranie Senatu orzekło, iż w tych przypadkach, gdzie konfiskatę zarządziła Rada Administracyjna ¹⁰⁵, a w grę wchodzi tylko interesy osób, do których odnosił się wyrok, orzekanie o wszystkich roszczeniach wynikłych z tego powodu należy do władz administracyjnych. Sądy uprawnione są do orzekania tylko w kwestii roszczeń osób trzecich, pośrednio dotkniętych przeprowadzoną konfiskatą ¹⁰⁶.

Osobną grupę wśród konfliktów dotyczących gospodarczej działalności państwa stanowiły sprawy dotyczące rozstrzygania kwestii spornych wynikłych w trakcie wykonania zawieranych między rządem a osobami prywatnymi umów o dostawę, wykonanie robót czy wreszcie dzierżawę przysługującego skarbowi przywileju propinacyjnego. Zgodnie z ówczesnym stanem prawnym, konsekwentnie broniono stanowiska, że w przypadku gdy jedną ze stron umowy jest komisja rządowa

¹⁰³ Akta sporu kompetencyjnego w sprawie włościan wsi rządowej Grochów w woj. mazowieckim (AGAD, RSKP CCIX).

¹⁰⁴ AGAD, Protokoły Posiedzeń Rządzącego Senatu, protokoły z dnia 1 X 1849 r., 23 V 1855 r., 20 X i 22 XII 1856 r., 20 V 1858 r., oraz III RSKP CDLII.

¹⁰⁵ Na podstawie art. 1 postanowienia Rady Administracyjnej z dnia 14 IV 1835 r. Dz. Pr. XVI, s. 430.

¹⁰⁶ AGAD, Protokoły Posiedzeń Rządzącego Senatu, r. 1844—1846, protokół z dnia 22 VI 1846 r.

lub nawet organ administracyjny niższego rzędu, ale działający z jej upoważnienia, wówczas rozstrzyganie wszystkich kwestii spornych związanych z wykonaniem tego kontraktu należy wyłącznie do władz administracyjnych¹⁰⁷.

Znacznie mniejszą liczebnie grupę stanowiły spory powstałe w związku z wykonywaniem przez obywateli obowiązków podatkowych. Orzecznictwo w tych sporach jest o tyle ciekawe, że to właśnie troska o zapewnienie swobody działania rządu w sferze finansów stanowiła jedną z głównych przyczyn wprowadzenia wyodrębnionego sądownictwa kompetencyjnego we Francji. Wielokrotnie wspomniany dekret z 16 fructidora ogłosił „za nieważne wszelkie zarządzenia i wyroki sądowe, wydane przez trybunały przeciwko członkom ciał administracyjnych i komitetów nadzorczych, w sprawach wynikłych z powodu zajęcia własności, ściągania podatków rewolucyjnych i innych aktów administracyjnych podjętych przez powyższe władze [...], jak niemniej w sprawach o zwrot pieniędzy i dóbr przelanych do skarbu”¹⁰⁸. W pięć dni później Konwent uchwalił przekazanie orzecznictwa w sporach o zakres właściwości ministrowi sprawiedliwości¹⁰⁹. Również ustawodawca w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim zajął takie stanowisko, że sprawy związane z podatkami powinny stanowić wyłączną domenę działalności władz rządowych. Zamiar ustawodawcy znalazł wierne odbicie w orzeczeniach rozstrzygających spory kompetencyjne powstałe w sprawach dotyczących tak podatków w ich klasycznej formie, jak również wynikłych na gruncie przepisów o opłatach stemplowych oraz wszelkiego rodzaju świadczeniach w naturze pobieranych na utrzymanie wojska¹¹⁰. W rezultacie w ciągu blisko sześćdziesięciu lat zapadł tylko jeden wyrok korzystny dla sądów. Było to orzeczenie w konflikcie powstałym z powodu sporu Hysslera z Łepickim, komisarzem administracyjnym Komisji Województwa Lubelskiego, który oddał dla kwatunku wojskowego własną stajnię, natomiast stajnię powoda zajął dla siebie. Rada Stanu uznając że w tym przypadku stronami sporu są dwie prywatne osoby, orzekła właściwość sądów¹¹¹.

Omówiona sprawa ma wiele cech wspólnych z inną grupą konflik-

¹⁰⁷ Ogółem Rada Stanu wyrokowała w 16 sporach powstałych w związku z tymi umowami.

¹⁰⁸ A. Esmein, o.c., s. 416.

¹⁰⁹ Dekret z 21 fructidora III roku Republiki.

¹¹⁰ Orzeczenie Rady Stanu Księstwa Warszawskiego z 29 XII 1810 r. w sprawie Dawida Bluma przeciwko burmistrzowi miasta Przasnysza (AGAD, RSKW XVI) traktuje te ostatnie sprawy na równi ze sporami dotyczącymi obowiązków podatkowych.

¹¹¹ Akta sporu kompetencyjnego w sprawie Heyssler przeciwko Łempickiemu, o zajęcie stajni (AGAD, RSKP CXCVIII)

tów rozstrzyganych w toku postępowania kompetencyjnego, jaką stanowiły spory dotyczące kwestii orzekania o odpowiedzialności urzędników za czynności dokonane w czasie służby. Panowała ogólna zasada, że urzędnik może być pociągnięty do odpowiedzialności z tego tytułu tylko przez swoje władze zwierzchnie i w związku z tym sądy były uważane za niewłaściwe do rozpatrywania wynikłych na tym tle sporów¹¹². Od tej zasady istniały niekiedy wyjątki; gdyż była dopuszczalna odpowiedzialność urzędnika przed sądem za czynności dokonane albo poza służbą, albo też nie związane z pełnioną przez niego funkcją¹¹³. Drugim wyjątkiem dopuszczonym przez Radę Stanu było uznanie za ważne orzeczeń wydanych przez sądy w sprawach dotyczących czynności urzędników administracyjnych, dokonanych w zakresie powierzonych im czynności sądowych¹¹⁴.

W Królestwie Polskim znana była i praktykowana metoda powierzania pewnych funkcji administracyjnych instytucjom nie należącym do systemu władz rządowych w ścisłym tego słowa znaczeniu, takim jak Towarzystwo Kredytowe Ziemskie czy też Bank Polski. Decyzje wydane przez organy tych instytucji można było zaskarżyć — jak to orzekło Ogólne Zebranie Senatu — tylko w drodze administracyjnej¹¹⁵. Podobnie do umów cywilnoprawnych zawieranych z tymi instytucjami zastosowano takie same ogólne zasady, jakie obowiązywały w przypadku kontraktów zawartych z organami administracji niższego rzędu, ale działającymi z upoważnienia komisji rządowej¹¹⁶.

Ochrona swobody działania administracji była aż tak daleko posunięta, że nawet odszkodowania za szkody wyrządzone przez ich czynności nie można było dochodzić w drodze sądowej. I tak w wyniku prac mających na celu regulację koryta Warty, zburzono wszelkie budowle uniemożliwiające żeglugę na niej. W kilku przypadkach poszkodowani wystąpili do sądów z pozwami przeciwko skarbowi o odszkodowanie. W powstałych z tego powodu sporach kompetencyjnych Rada Stanu orzekła, że właściwą dla rozpatrzenia tych roszczeń jest władza administracyjna¹¹⁷.

¹¹² Taka była główna teza uzasadnień orzeczeń Rady Stanu wydawanych w sporach kompetencyjnych powstałych na gruncie tych spraw.

¹¹³ Opinia Rady Stanu zawarta na karcie 77 (XVIII AGAD, RSKW) odnosząca się do sporu kompetencyjnego w sprawie przeciwko burmistrzowi miasta Skoki.

¹¹⁴ Orzeczenie Rady Stanu z 25 IX 1812 r. odnośnie do sporu kompetencyjnego w sprawie przeciwko burmistrzowi miasta Pyzdr (AGAD, RSKP XVIII).

¹¹⁵ AGAD, Protokoły Posiedzeń Rządzącego Senatu, protokół z dnia 17 II 1848 r.

¹¹⁶ Akta sporu kompetencyjnego w sprawie Zimoch przeciwko Towarzystwu Kredytowemu Ziemskiemu, AGAD, RSKP CCXCVII.

¹¹⁷ Tego rodzaju sporów było w sumie 8 i we wszystkich przypadkach wyrok zapadł na korzyść administracji.

Ze sprawami urzędniczymi łączą się również konflikty dotyczące spraw wynikłych z poręczenia i złożenia kaucji przed organami administracji¹¹⁸. Rada Stanu uznała niewłaściwość sądów nawet w tych przypadkach, gdy złożenie kaucji następowało w formie wpisu do ksiąg hipotecznych¹¹⁹. Przy okazji warto wspomnieć o jednym z ciekawszych orzeczeń, jakie zapadło z powodu sporu sukcesorów Józefa Kozickiego przeciwko skarbowi Królestwa. Mimo iż przedmiotem tego sporu były roszczenia z tytułu kaucji, to Rada Stanu uznała właściwość sądów, gdyż administracja sama skierowała sprawę na drogę sądową¹²⁰.

Postanowienie namiestnika Królestwa z 18 III 1818 r.¹²¹ przekazywało do decyzji komisji rządowych wszelkie spory między gminami leżącymi na gruntach rządowych. W związku z tymi przepisami dwukrotnie wystąpiły konflikty kompetencyjne¹²² i w obydwu przypadkach orzeczona została właściwość organów administracji.

*

Art. 85 ustawy o warszawskich departamentach Rządzącego Senatu poddał orzeczeniu Ogólnego Zebrania tegoż Senatu „spory o zakres władzy między duchownymi a sądowymi oraz między samymi duchownymi władzami”¹²³, wynikłe w związku z uznaniem właściwości sądów duchownych w sprawach o separację, rozwód i unieważnienie małżeństwa. Pierwszy tego rodzaju konflikt został rozpatrzony w r. 1842. Podmiotem jego była sprawa rozwodowa Bogumiła Starka przeciwko Zofii z Duvernów¹²⁴. Małżeństwo zostało zawarte przed duchownym katolickim. Również sąd tego wyznania orzekł separację, po uzyskaniu której powód wystąpił do konsystorza ewangelickiego o rozwód. Rada Stanu stanęła na gruncie zasady ówczesnego prawa małżeńskiego, gło-

¹¹⁸ Sporów kompetencyjnych powstałych na tym tle było niewiele, bo na przestrzeni całego okresu działania badanej instytucji tylko dwa razy Rada orzekała w tej kwestii.

¹¹⁹ Akta sporu kompetencyjnego w sprawie Tesławskiego przeciwko skarbowi Królestwa (AGAD, RSKP CCXCVII).

¹²⁰ Akta sporu kompetencyjnego w sprawie Józefa Kozickiego przeciwko skarbowi Królestwa (AGAD, RSKP DLXXVI).

¹²¹ Dz. Pr. VI, s. 183.

¹²² Konflikt kompetencyjny w sporze między gminą chrześcijańską i żydowską miasta Korczyn, (AGAD, RSKP CLIX-b) oraz w sprawie włościan wsi Radoszki przeciwko miastu Sandomierz (AGAD, Protokoły Posiedzeń Senatu, protokół z dnia 19 XI 1845 r.).

¹²³ Ukaz z 7 IV 1842 r., Dz. Pr. XXIX, s. 373.

¹²⁴ AGAD, Protokoły Posiedzeń Rządzącego Senatu, rocznik 1842—1843, protokół z dnia 9 XI 1842 r.

szącej, że wszystkie spory dotyczące trwania małżeństwa rozstrzyga sąd tego wyznania, w którym zostało ono zawarte ¹²⁵.

Pozostałe konflikty z tej grupy miały miejsce już w latach sześćdziesiątych. W dwu pierwszych nie doszło do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia z powodu braku uprawnionego wnioskodawcy ¹²⁶. Ostatni z tych sporów, zakończony w r. 1865, toczył się w sprawie rozwodowej małżonków Stupnickich. Samo małżeństwo zawarto przed duchownym ewangelickim, ale pozew rozwodowy został złożony w konsystorzu archidiecezjalnym w Warszawie. Rada Stanu uznała za właściwy do orzekania w tym przypadku konsystorz ewangelicko-augsburski, jako sąd wyznania, w którym zawarto związek małżeński ¹²⁷.

*

Nie ma norm i instytucji prawnych politycznie obojętnych. Również powołanie niezależnego sądownictwa kompetencyjnego miało swój cel polityczny. Wskazywaliśmy już, powołując się na opinie prawników francuskich, że prawodawcy okresu Wielkiej Rewolucji chcieli uniemożliwić wszelką ingerencję sądów w sferę działania administracji. Księstwo Warszawskie przejmując od Francuzów instytucje ustrojowe przedtem w Polsce nieznane, przejęło również pojęcie konfliktu kompetencyjnego wraz z właściwym mu bagażem politycznym nadanym nad Sekwaną. Na poprzednich stronach przytoczyliśmy okoliczności dotyczące organizacji instytucji orzekającej w tych konfliktach, jak i wzięte z jej praktycznego działania, świadczące wyraźnie, że i w Polsce, w miarę rozwoju agend państwowych, instytucja ta służyła przede wszystkim obronie nienaruszalności zakresu działania władzy administracyjnej oraz jej autorytetu.

Wyodrębnione sądownictwo kompetencyjne powstawało z reguły dopiero po powstaniu nowoczesnych państw o rosnących tendencjach autorytarnych. Dlatego nawet w tych państwach, gdzie nie nadano w organizacji interesującego nas sądownictwa wyraźnego priorytetu interesom administracji, służyło ono ograniczeniu kompetencji sądów, a pośrednio uderzało w uprawnienia obywateli. Przecież powołanie tej instytucji było nieodłącznie związane z odebraniem sądom uprawnienia do orzekania o granicach swych kompetencji, a z drugiej strony często uniemożliwiała obywatelowi obronę swoich interesów na forum organu nie zaangażowanego w rozstrzyganą sprawę. W praktyce działania sądownictwa kompetencyjnego w Księstwie i w Królestwie widzimy,

¹²⁵ Art. 4 prawa o małżeństwie z dnia 28 III 1836 r., Dz. Pr. XVIII, s. 57.

¹²⁶ Konflikty kompetencyjne w sprawach rozwodowych małżonków Schwartz oraz Streckenbercków (AGAD, III RSKP CDLVIII i DLI).

¹²⁷ AGAD, III RSKP CDLIX.

że większość tych konfliktów powstawała na gruncie wykonywania wszelkiego rodzaju umów zawieranych przez organy administracyjne z obywatelami. Ustawodawca wyłączył spory powstałe w tej dziedzinie z kompetencji sądów, składając je w gestii organów administracji. Te ostatnie, będąc stroną sporu, jednocześnie rozstrzygały o słuszności roszczeń swoich i przeciwnika. Podobnie pozostawienie w ich właściwości orzekania o roszczeniach z tytułu szkód wyrządzonych przez działania urzędników, również stanowiło naruszenie zasady *nemo iudex in causa sua*, będącej jedną z podstawowych przesłanek praworządności.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem, że wyłączenie możliwości ingerencji sądów w sferę atrybucji władzy administracyjnej jest konieczne po to, by stworzyć jej możliwości skutecznego działania. Do tej pory w niektórych państwach utrzymano szeroko rozwiniętą sądową kontrolę działalności administracji, a mimo to działalność organów rządowych trudno tam nazwać nieskuteczną¹²⁸. Można natomiast wysunąć inne twierdzenie, że rządzący nie chcąc się wiązać wydawanymi przez siebie normami prawa, odebrali sądom możliwości kontroli legalności ich działania.

Kończąc te rozważania należy jednak dorzucić, że mimo swych tendencji do służebnej roli w stosunku do administracji, organy sprawujące sądownictwo kompetencyjne miały pewne możliwości twórczego oddziaływania na rozwój porządku prawnego. Działały przecież na styku właściwości różnych władz, w sferze przepisów niejasnych i kontrowersyjnych. Mogły więc przez swoje orzeczenia stwarzać precedensy istotne dla nowych instytucji prawnych. Jednakże należy stwierdzić, że wszystkie kolejno działające w Księstwie i w Królestwie instytucje orzekające w sporach kompetencyjnych tylko w niewielkim stopniu wyzyskiwały te możliwości. W nielicznych przypadkach spotykamy w uzasadnieniach ferowanych przez nie wyroków jakieś motywy natury ogólnej i próbę szerszej oceny sytuacji. Zgodnie z zamiarami ustawodawcy w Księstwie Warszawskim miały oddziaływać pobudzająco na zasady organizacji państwowej, w praktyce ograniczyły się one jednak w Królestwie do strzeżenia pozytywnego systemu prawnego narzuconego przez zaborcę i mającego coraz bardziej wyraźny charakter autorytarny.

¹²⁸ Mam tu na myśli takie kraje, jak Anglia, USA czy NRF. W odniesieniu do tych dwu ostatnich prof. S. Rozmaryn stwierdza, że mimo przyjęcia zasady rozdziału władzy administracyjnej i sądowej jako podstawy ich organizacji ustrojowej, to orzekanie w sporach kompetencyjnych pozostawiono w gestii sądów powszechnych (S. Rozmaryn, *Spory kompetencyjne w świetle Konstytucji*, Państwo i Prawo 1961, nr 3, s. 397—406).

Henryk Goryszewski (Warszawa)

LA JURIDICTION D'ATTRIBUTION DE COMPÉTENCE DANS LE DUCHÉ
DE VARSOVIE ET LE ROYAUME DE POLOGNE (1807—1867)

Résumé

Il n'existe pas de normes et d'institutions juridiques qui soient indifférentes sous le rapport politique. La création d'une juridiction de compétence indépendante avait dans cette période aussi un but politique. C'est ainsi que les législateurs français de la Grande Révolution désiraient paralyser l'ingérence des cours judiciaires dans la sphère d'activité de l'administration. Depuis la loi du 21 Fructidore de l'an III, jusqu'à la Constitution de 1848, la décision dans les litiges concernant les limites de compétence appartenait au ministre de la Justice. Le Duché de Varsovie en recevant les institutions françaises, inconnues dans le passé en Pologne, s'appropriait aussi le concept de conflit de compétence avec prévalence des intérêts de l'administration.

Dans la composition du Conseil d'Etat de cette époque, organe qui décidait dans ces litiges, il n'y avait pas de représentants de la justice. Les juges siégeaient uniquement d'une manière discontinue, de même que dans les Conseils d'Etat successifs du Royaume de Pologne qui exerçaient leur activité par intervalles jusqu'en 1867. Entre 1841 et 1867, au lieu du Conseil d'Etat, c'était „l'Assemblée Générale des Départements du Sénat Gouvernant” à Varsovie qui décidait, mais, dans cette institution également, c'étaient les fonctionnaires de l'appareil administratif qui jouissaient d'une majorité décisive.

L'analyse de l'activité de la juridiction de compétence dans le Duché de Varsovie et le Royaume de Pologne permet de constater, que la plupart des litiges concernant l'attribution de compétence avaient lieu au cours de l'exécution d'accords de toutes sortes passés entre les organes administratifs et les citoyens. Laisser la décision de ces litiges au pouvoir exécutif, c'était violer le principe „*nemo iudex in causa sua*”, qui est une des prémisses fondamentales du régime de légalité. Le même problème se posait dans le cas de demandes au titre, de dommages causés par l'activité des fonctionnaires.

Au cours de près de soixante ans, durant lesquels l'institution que nous étudions développa son activité, furent déposées à peu près cent soixante dix-sept pétitions de jurisprudence concernant la compétence. Parmi elles, dans cent soixante trois cas, c'étaient les cours de justice et l'administration qui constituaient les parties au litige. Le reste était constitué par des conflits entre les Cours communes et les Cours confessionnelles (indépendantes des premières), agissant en vertu de la Loi matrimoniale de 1863. L'administration introduisait tous les litiges où elle constituait l'une des parties. Ce fait est aussi une preuve expresse que la juridiction de compétence indépendante fonctionnait dans l'intérêt de l'administration.

Un certain nombre de litiges concernant la sphère de compétence furent soulevées également lors de l'introduction des registres d'hypothèques, après le vote en 1818 des nouvelles prescriptions qui réglaient cette matière.

Un groupe à part était formé par les litiges soulevés à propos de l'exécution par les citoyens de l'obligation de payer l'impôt. Le législateur, dans le Duché de Varsovie et le Royaume de Pologne, partait du principe que les affaires liées aux impôts constituaient le domaine exclusif de compétence des autorités gou-

vernementales. Les intentions du législateur se reflétèrent exactement dans les décisions qui réglaient les conflits de ce genre.

Un des traits caractéristiques, propres à l'institution de la juridiction de compétence, durant la période que nous étudions, était le manque de règlement pour la décision dans les litiges négatifs concernant l'attribution de compétence: les règlements dans ce cas exigeaient expressément que le non-respect de la compétence résulte d'un acte positif d'une autre autorité. Au cas d'un litige négatif nous avons à faire à un manque d'activité, ce qui ne constituait pas une cause suffisante pour amorcer un litige devant le Conseil d'Etat. Le système accepté dans le Duché, et plus tard dans le Royaume, ne constituait pas, en ces temps-là, un anachronisme. En France la question de la décision dans les litiges négatifs concernant la compétence ne fut pas précisée — à part un court intervalle — jusqu'à la réforme des années soixante-dix.

Le droit de déposer des pétitions concernant l'introduction d'un procès de compétence fut accordé uniquement aux organes suprêmes de l'autorité exécutive, aux ministres, et après 1832 aux Commissions gouvernementales. Même dans ces cas, où la cour judiciaire était la partie agissante, la procédure ne pouvait être intentée que par la commission gouvernementale de justice. Cette règle s'appliquait même quand le litige se poursuivait entre les cours de justice.

En discutant le problème de l'introduction du litige, il faut distinguer nettement le litige proprement dit de sa prévention. Si le premier créait la possibilité de trancher dans la matière du litige, par l'organe de justice, la prévention faisait naître un conflit entre les organes de deux autorités différentes prétendant à résoudre la même question. Il est clair que la prévention pouvait être exercée par chaque organe de l'autorité exécutive, ou bien par chaque cour judiciaire, même au cas où elle ne prétendait pas à résoudre directement la question de fait.

Un trait caractéristique de cette procédure, c'est qu'elle était divisée en deux phases: la procédure de controverse préjudiciaire, menée par les organes intéressés indépendamment des tribunaux, et le procès strictement dit, se déroulant devant le Conseil d'Etat. L'exercice de la prévention donnait lieu à l'introduction de la première phase du litige et en outre, suspendait la procédure sur le fond de l'affaire, jusqu'à la décision de la question de compétence.

Le caractère de la contestation en matière de compétence exigeait que le procès s'appuie sur le principe de mono-instance. C'est ainsi qu'il fut défini à l'époque que nous étudions.

En concluant, il faut noter que les organes qui exercent la juridiction d'attribution de compétence possèdent certaines possibilités d'influencer l'évolution de l'ordre juridique, car leur activité se développe dans une sphère où le droit est peu précisée et contradictoire. Quant au cas du Royaume de Pologne ces possibilités se limitèrent à sauvegarder l'ordre législatif positif imposé par l'oppressé et qui avait de plus en plus un caractère expressément autoritaire.

