Cl. Ad. 1.1 95.543 II
(post)

Dr KAZIMIERZ-MARJA KRZYŻANOWSKI

TRYBUNAŁ KOMPETENCYJNY

STUDJUM
z zakresu polskiego
prawa publicznego



WYDZIAŁOWA BIBLIOTEKA PRAWNICZA U.J.
-1924-002

WARSZAWA
1924



-1924-002

WPS–2.620

Dr KAZIMIERZ-MARJA KRZYŻANOWSKI

TRYBUNAŁ KOMPETENCYJNY

STUDJUM
z zakresu polskiego
prawa publicznego



Wydz. Bibl. Prawnicza
1806165010

WARSZAWA
1924

4.987

JAGELLONICA

Odbitka z „Gazety Administracji i Policji Państwowej".

Druk. Policyjna, Długa 38.

I.

Istota i geneza sporu o właściwość.

W rozdziale IV ustawy konstytucyjnej z dnia 17.III.1921, traktującym o sądownictwie umieszczony jest na końcu art. 86, który brzmi: „Do rozstrzygania sporów o właściwość między władzami administracyjnemi a sądami powołany będzie na mocy ustawy osobny Trybunał kompetencyjny."

Wskutek powyższego przepisu rozważanie i rozwiązanie kwestji złączonych z załatwianiem sporów o właściwość posiada dla nas nie tylko znaczenie teoretyczne, lecz ma zarazem dużą praktyczną doniosłość, tem bardziej, że jak dotąd, nie przeszły na żadną polską władzę kompetencje przysługujące organom powołanym do rozstrzygania tych spraw w tych z b. państw zaborczych, które takie odrębne organa posiadały. Powstała przez to w systemie urządzeń prawnych naszego państwa poważna luka, której rychłe zapełnienie jest niezbędnym warunkiem realizacji należytej kontroli prawnej. Przed przystąpieniem do rozpatrzenia tych kwestji ze stanowiska naszych planów ustawodawczych należy się zastanowić nad istotą, genezą i rozwojem omawianej instytucji.

Kompetencję pewnej władzy, a ściślej mówiąc pewnego organu publicznego, czyli jej właściwość możemy określić, jako zakres spraw, w których ten organ jest z mocy przepisu prawnego wyłącznie uprawniony, względnie wyłącznie zobowiązany do działania. Dodać należy, że we wszystkich ustawodawstwach przyjętą jest zasada, iż każda władza obowiązana

jest stać na straży własnego zakresu działania tak w stosunku do innych władz, jak i do obywateli, oraz, że poza nielicznemi wyjątkami zawartemi w ustawach nie przysługuje jej możność samowolnego zrzekania się swej kompetencji. Nie przysługuje jej również prawo wkraczania w sferę działania zastrzeżoną władzy innej. Obie te zasady nie wymagające dalszego uzasadnienia należą do warunków niezbędnych do utrzymania porządku prawnego. Mimo to na tle rozgraniczenia władz mogą powstać i w rzeczywistości powstają liczne wątpliwości, a w konsekwencji różnice zdań co do kompetencji, powodujące konieczność ich usunięcia przez ustalenie władzy właściwej w danym przypadku. Te wątpliwości i postępowania, mająca na celu ich usunięcie, obejmujemy nazwą sporu o właściwość. Dla uniknięcia nieporozumień zwrócić trzeba uwagę, że jest to jedynie oznaczenie techniczne w nauce i praktyce ustawodawczej używane, gdyż spór o właściwość nie jest sporem w ogólnie przyjętem znaczeniu tego słowa, albowiem brakuje mu istotnych warunków każdego sporu. Kwestja ta będzie dalej omawianą dokładniej.

Warunkiem zaistnienia sporu o właściwość jest więc wątpliwość, jaka powstaje odnośnie do właściwości przysługującej różnym władzom w tej samej sprawie. Sam spór powstaje dopiero wtedy, gdy jedna z władz uzna, iż druga, przypisując sobie właściwość w pewnej sprawie i podejmując wskutek tego pewne czynności, wkroczyła w jej zakres działania, lub też gdy osoba trzecia uzna, że różne władze odmawiając orzekania w tej samej sprawie z powodu swej niewłaściwości uniemożliwiły jej dochodzenie prawa. Naturalnem jest, że między władzami z których jedna jest hierarchicznie od drugiej zależną nie może powstać spór o właściwość w określonem wyżej znaczeniu, o ile w razie różnicy zdań zapatrywanie władzy wyższej wiąże niższą bezwzględnie. Spór o właściwość jest zatem możliwy jedynie między takiemi władzami, które są niezależnemi w wydawaniu orzeczeń lub z powodu ich decyzji. Jest zaś rzeczą obojętną, czy obie władze są

równorzędne, to znaczy, czy w hierarchji władz zajmują ten sam szczebel.

Celem jego jest ustalenie, która władza jest właściwą do załatwienia danej sprawy, a więc całe postępowanie zdąża do rozgraniczenia zakresu działania władz w konkretnym przypadku. Orzeczenie wydane przez organ powołany do tego przez pozytywne ustawodawstwo, kończąc spór nie stwarza normy ogólnej.

Rozróżnić możemy dwa rodzaje sporów o właściwość w określonem wyżej znaczeniu. Jeden stanowią spory zwane sporami juryzdykcyjnami (conflits de juridiction, Kompetenzstreite). Zachodzą one wtedy, gdy obie władze, między któremi powstaje różnica zdań, należą do władz tego samego rodzaju. Znajdują one swe rozstrzygnięcie w decyzji władzy wyższej nad oboma, zainteresowanemi władzami przełożonej, a mogą być zarówno dodatniemi, jak i ujemnemi, lecz badanie ich nie leży w planie niniejszych rozważań. Drugi rodzaj stanowią spory odnoszące się do stosunku zachodzącego między administracją a sądownictwem nazywane sporami kompetencyjnemi (conflits d'attribution, Kompetenzkonflikte). Treścią ich jest albo zatarg powstający między władzą wykonawczą a władzą sądową przez przypisanie sobie przez obie te władze właściwości w danym szczegółowym wypadku i w następstwie żądanie ustalenia władzy właściwej podniesione przez jedną z władz, a wtedy mamy do czynienia z tak zwanym dodatnim (pozytywnym) sporem o właściwość, albo też w razie uchylenia się obu tych władz od załatwienia tej samej sprawy wprost żądanie ustalenia władzy właściwej, podniesione przez osobę interesowaną, co stanowi istotę t. zw. ujemnego (negatywnego) sporu o właściwość.

Między sporami juryzdykcyjnemi a kompetencyjnemi nie ma w konstrukcji istotnej różnicy. Odmienne jest tylko postępowanie zmierzające do ich usunięcia. Fakt, że rozwiązanie sporu kompetencyjnego jest w związku z zasadniczym podziałem funkcji państwowych wysuwa go na plan pierwszy.

Spory o właściwość można jeszcze podzielić na spory o właściwość rzeczową i miejscową. W sporze kompetencyjnym właściwość kwestjonowana jest zawsze rzeczową.

Wspomniano wyżej, że spór o właściwość to tylko wyrażenie tęchniczno-prawne, a instytucja ta nie jest identyczną ze sporem sensu stricto. Aby to wyjaśnić i uzasadnić zastanowić się trzeba nad tem, co to jest spór, następnie co to jest spór prawny, a w końcu — czy spór o właściwość podpada pod tak skonstruowane pojęcie sporu.

Nie ulega wątpliwości, że w każdym sporze mamy do czynienia z różnicą zdań i to zdań będących sądami. Każdy spór jest zatem różnicą sądów. Te sprzeczne sądy muszą pozostawać do siebie w pewnym stosunku, a mianowicie, muszą się odnosić do tego samego przedmiotu, a nadto oba muszą być ujawnione. Ponieważ celem każdego sporu jest oznaczenie, który z dwóch sądów o tym samym przedmiocie uznać należy za obowiązujący, to w razie, gdyby oba sądy odnosiły się do innych przedmiotów, spór nie mógłby zaistnieć. Dopóki zaś sądy się nie ujawnią oczywistem jest, że skonstatować ich sprzeczności czy zgodności nie można. Każdy z tych sądów jest wynikiem logicznej dedukcji z pewnych założeń stanowiących podstawę systemu logiczno-dedukcyjnego. Systemy te powinny być różne od siebie a zatem oparte na różnych założeniach, gdyż w przeciwnym razie musielibyśmy orzec, że tylko dedukcja, która nas doprowadziła przynajmniej do jednego z sądów jest błędną, a że mamy do czynienia z jednym systemem logiczno-dedukcyjnym, bo z jednych założeń można przy jednej poprawnej metodzie dedukcji dojść tylko do skonstruowania jednego systemu logiczno-dedukcyjnego. Nie będzie tu więc różnicy sądów, lecz jedynie wątpliwość, która dedukcja przeprowadzoną została zgodnie z zasadami logiki. Mamy zatem przed sobą z jednej strony dwa różne sądy, czy też dwie różne grupy sądów a z drugiej dwa systemy logiczno-dedukcyjne na różnych założeniach oparte. W codziennem życiu mówimy, że jest

tu różnica sądów (zdań) między dwoma osobami. Nie każda jednak taka ujawniona różnica sądów—nazwijmy ją kontrowersją—sporem przez to samo być musi i dlatego należałoby oznaczyć w czem leży różnica sprawiająca, iż spór jest pojęciem ciaśniejszem od pojęcia kontrowersji. Istota zagadnienia leży tu w celu sporu. Wspomnieliśmy wyżej, że celem tym jest zbadanie, który z dwóch sądów jest prawdziwy. Dlatego tylko tej kontrowersji można dać nazwę sporu, gdzie nie można się zadowolić samem skonstatowaniem odmienności sądów, lecz gdzie zachodzi konieczność rozwiązania problemu spornego. Innemi słowy, gdzie mamy normę tej treści: jedno za stanowisk powinno być uznane za obowiązujące. Dążymy zatem do sprawdzenia założeń. W ramach jednego systemu logiczno-dedukcyjnego na spór nie ma miejsca. Odpowiednikiem jego będzie tu wahanie się. Tu też mamy taką normę, ale dążymy tylko do zbadania, która z dróg, po której doszliśmy od założenia do sądu jest poprawną. Kontrolujemy dedukcję.

Jako istotne warunki sporu możnaby więc zestawić istnienie 1) dwóch systemów logiczno-dedukcyjnych opartych na różnych założeniach, 2) dwóch sprzecznych ze sobą sądów, z których każdy jest rezultatem jednego z tych systemów, 3) normy nakazującej rozwiązanie sprzeczności.

Czy tak określony spór będzie sporem prawnym zależeć będzie od tego, jakim będzie przedmiot sądów. Jeżeli będzie nim sytuacja prawna pozostająca w pewnym stosunku do obu systemów logiczno-dedukcyjnych: innemi słowy, jeżeli będziemy mieli przed sobą sprzeczne sądy odnoszące się do istnienia lub interpretacji uprawnień lub zobowiązań osób spierających się, będziemy mieli przed sobą spór prawny.

Czy spór kompetencyjny będziemy mogli uznać za spór prawny w określonem powyżej znaczeniu zależeć będzie od tego, czy znajdziemy tam wszystkie określone wyżej kryterja sporu. Poznaliśmy już wyżej rozróżnienie sporów kompetencyjnych na dodatnie i ujemne i zobaczyliśmy, że między nimi zachodzą w struk-

turze poważne różnice. Należałoby zatem odpowiedzieć na pytanie osobno co do sporu dodatniego, a osobno co do ujemnego. Zaczynamy od pierwszego.

Nie ulega wątpliwości, że mamy tu do czynienia z dwoma sprzecznemi z sobą sądami, które dotyczą tej samej sytuacji prawnej, że różnica między temi sądami została ujawnioną oraz, że mamy normę nakazującą rozwiązanie sprzeczności. Gdybyśmy więc mieli jeszcze przed sobą dwa odrębne systemy logiczno-dedukcyjne, a zatem mieli do czynienia z dwoma odrębnemi osobami, spór kompetencyjny dodatni byłby sporem prawnym we właściwem znaczeniu. Tymczasem z obu stron występują tu różne organa tego samego państwa, które mimo tego, że jest grupą społeczno-terytorjalną o nader silnem i głębokiem zróżniczkowaniu swych organów, niemniej jednak z punktu widzenia prawa jest całością i jednością, a więc na jednych założeniach opartym systemem logiczno-dedukcyjnym. Gdybyśmy wszystkie funkcje państwa spersonifikowali, to znaczy, gdybyśmy przyjęli zupełną odrębność założeń dla każdej funkcji, to wtedy spór między niemi byłby możliwy. Jednak z punktu widzenia państwa takie personifikowanie jest niedopuszczalne, bo wtedy zamiast całości spełniającej funkcje wynikające logicznie z założeń dla tej całości postawionych, mielibyśmy z jednej strony pojęcie państwa pozbawione treści, a z drugiej strony zbiór niezależnych od siebie systemów logiczno-dedukcyjnych. Państwo jako takie by nie istniało. Gdy więc w sporze kompetencyjnym dodatnim nie mamy dwóch odrębnych systemów logiczno-dedukcyjnych, lecz tylko jeden, a więc inaczej, gdy nie mamy dwóch osób spór wiodących [1]), możemy tylko mówić o wątpliwościach, jakie powstają, a jeśli jest norma zlecająca ich usunięcie—to o wahaniach. Spór ten nie jest sporem w określonem wyżej znaczeniu.

---

[1]) O. Mayer I. str. 188 wypowiada pogląd podobny „der Streit ist lediglich zwieschen Justiz und Verwaltung, und die sind keine Rechtssubjekte also auch keine Parteien".

Spór kompetencyjny ujemny daje nam inny obraz. Każda z władz usuwając się od merytorycznego rozpatrywania sprawy z powodu niekompetencji stworzyła przez to dla strony interesowanej w sporze kompetencyjnym sytuację niekorzystną. Jak to dalej zobaczymy, orzeczenia ich mogą stworzyć podstawę do wszczęcia sporu tylko wtedy, gdy są już prawomocne, t. j. gdy w normalnym toku postępowania zaczepione już być nie mogą. Stosunek, jaki łączył osobę interesowaną z daną władzą już nie istnieje. Z tytułu tego stosunku nie może mieć ona do danej władzy żadnych pretensyj. To też władze w sporze tym wcale nie występują, a sądy ich nie są przedmiotem sporu o właściwość, są one tylko formalnym warunkiem zaistnienia stosunku osoby interesowanej do państwa w sporze kompetencyjnym ujemnym. Nie mamy bowiem po stronie osoby zainteresowanej ani sądu alternatywnego tej treści: albo jedna, albo druga władza wydała sąd sprzeczny z normą prawną, ani też sądu kategorycznego: ta a ta władza wydała sąd sprzeczny z normą prawną. Spotykamy się natomiast z następującom rozumowaniem. Sprawa, której merytoryczne rozstrzygnięcie leży w interesie jednostki jest sprawą prawną i to taką, której załatwienie leży w sferze działalności państwa. Ponieważ tak sądy, jak i władze administracyjne uznały się za niewłaściwe, a jakaś władza jest właściwa, wskazanie jej jest koniecznem. Na tle tego rozumowania wyrasta żądanie jednostki. Jednostka nie występuje tu w roli przeciwnika państwa z tezą sprzeczną, z tezą reprezentowaną przez państwo, bo tej drugiej wcale nie ma, ale występuje w charakterze petenta. Stawia wniosek, który państwo, przez powołany do tego organ rozpatruje. Między jednostką a państwem nie ma więc różnicy zdań, lecz tylko po stronie jednostki wątpliwość, którą państwo usuwa. Innemi słowy mamy tu tylko jeden system logiczno-dedukcyjny skonstruowany przez jednostkę, przyczem państwo prawdziwość założeń i poprawność dedukcji kontroluje.

Normalnem załatwieniem sporu kompeten-

cyjnego ujemnego jest orzeczenie, że jeden z organów państwa jest właściwym. Może nim być jeden z organów, który się poprzednio uznał za niewłaściwy lub też jakiś inny organ państwowy. W rezultacie organ ten nie może w żadnym razie uchylić się od merytorycznego załatwienia sprawy i zasłaniać się niewłaściwością. Mamy tu w obu wypadkach skonstatowanie prawdziwości założeń systemu logiczno-dedukcyjnego. Wątpliwość została usuniętą. Różnica zdań między państwem a jednostką jak przedtem, tak i teraz nie istnieje. A e możliwe jest i inne załatwienie i orzeczenie, że żaden organ nie jest właściwym. Będziemy tu mieli stwierdzenie, że założenia, na których jednostka rozumowanie opierała są błędne, że sprawa albo nie jest sprawą prawną, albo będąc nią nie leży w sferze działalności państwa, albo w końcu, że mimo, iż zachodzą oba poprzednie założenia brak narazie organu, któryby mógł sprawą się zająć. Tu dopiero mamy różnicę zdań między orzeczeniem państwa a sądem jednostki, że jakiś organ jest właściwy, a gdy zachodzą i inne warunki — także i spór, który rozstrzygniętym być nie może dla braku instancji. Orzeczenie, które „spór o właściwość" zakończyło—umożliwiło powstanie „sporu" we właściwem znaczeniu.

A zatem nie wchodząc w dalszą analizę stwierdzić można, że także spór kompetencyjny ujemny nie jest sporem we właściwem znaczeniu, gdyż brak mu warunku dla sporu istotnego — istnienia różnicy sądów.

Czemże więc jest spór o właściwość? Niczem innem jak sui generis sytuacją prawną władz. Użycie słowa „spór" wprowadziło tu pewne zamieszanie, ponieważ łatwo zapomnieć, że jest to tylko oznaczenie techniczno-prawne i traktować spór o właściwość, jako spór w ścisłem znaczeniu. Nie ulega wątpliwości, że w procedurze konfliktu kompetencyjnego widać daleko idące analogje do procedury cywilnej, czy karnej — ale jednak wobec wykazanych powyżej różnic istotnych identyfikowanie jednego z drugim nie da się uzasadnić. Dla uniknięcia nieporozumień byłoby zatem praktycz-

niej i stosowniej zaniechać używania wyrażenia „spór o właściwość", a posługiwać się raczej słowami „zatarg co do właściwości", czy konflikt kompetencyjny" [1]).

Powyższe uwagi odnoszą się zarówno do konfliktów kompetencyjnych, jak i do juryzdykcyjnych. Już wyżej wspomniano, że między niemi niema istotnych różnic, gdyż odmienne jest jedynie postępowanie zmierzające do ich usunięcia.

Z dotychczasowych wywodów wywnioskować można, że podłożem, na jakiem konflikt kompetencyjny powstać może, jest taka budowa państwa, gdzie jego zasadnicze funkcje rozdzielone zostały między odrębne niezależne od siebie władze. W odmiennej organizacji państwowej, jak n. p. w państwie absolutnem, gdzie cała władza spoczywa w jednych rękach, konflikt między sądem a władzą administracyjną przybiera charakter wyżej omówionego sporu juryzdykcyjnego znajdując swe rozstrzygnięcie w decyzji monarchy, który posiadając pełnię władzy był jednocześnie najwyższym sędzią i głową administracji państwa.[2]) W Anglji zaś, gdzie mimo odseparowania władzy ustawodawczej pozostałe zasadnicze funkcje państwa są w znacznej części organicznie ze sobą związane przy niezaprzeczonej supremacji sądów i jednolitości prawa — spór kompetencyjny w ścisłem znaczeniu nie jest do pomyślenia. [3]) To też genezy sporów kompetencyjnych szukać należy w podziale władz. Odnosi się to do sporów kompetencyjnych dodatnich. Spór ujemny, tak kompetencyjny, jak juryzdykcyjny, nie jest zależny od ścisłego przeprowadzenia podziału władz, lecz od istnienia przynajmniej dwóch różnych organów państwowych i jest znany już dawniej, choć nie pod tą nazwą. Rozstrzygał go monarcha względnie najwyższy organ państwowy a środek prawny uży-

[1]) Problem ten jest aktualny u nas i w Niemczech. W terminologji naukowej francuskiej odróżnia się pojęcie sporu „litige" od pojęcia „conflit", które Berthélemy definjuje następująco: Le mot conflit designe toute lutte de compétence entre deux authorités". (Traité elem. d. droit adm. X. edit p. 949). Nadaje więc temu słowu specjalne znaczenie.

[2]) Tezner 73.

[3]) Koellreutter 188.

wany do wywoływania takiej decyzji zwano „querela denegatae justitiae".[1]) Wyodrębnienie obu rodzajów sporów kompetencyjnych w oddzielną instytucję prawną następuje dopiero później.

Głównie pod wpływem teorji politycznych XVIII wieku, których najgłówniejszym reprezentantem jest Montesquieu przeprowadzono najpierw we Francji, a potem także i w innych państwach rozdział władz, a raczej funkcyj państwowych między władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Nie wchodzę tu w rozważanie kwestji, czy przeprowadzenie takiego podziału władz było konieczne w danej chwili, czy odpowiada ono również potrzebom chwili bieżącej oraz czy możliwem jest inne rozwiązanie problemu. Rozważania te, ze względu na rozmiar problemów i obfitość literatury, odprowadziłyby bowiem od tematu. Jest faktem historycznym, że taki podział władz przeprowadzono i w konsekwencji zbudowano dla każdej z nich odrębny i samoistny aparat urzędowy. Jednakowoż te granice kompetencji poszczególnych władz są w pozytywnych ustawodawstwach dość mglisto zarysowane, gdyż mimo, iż dla każdej z nich spełnianie jednej funkcji państwowej jest zasadniczą treścią i daje jej nazwę, to jednak obok tego wykonuje każda władza czynności, które należą właściwie do zakresu działania władz innych [2]). I tak, organy władzy ustawodawczej wykonywują cały szereg funkcji administracyjnej (jak n. p. uchwalenie budżetu), a nawet czasamj sądowej natury (jak n. p. sądownictwo Izby lordów i sprawdzanie wyborów), sądy zaś mają sobie przekazaną administrację sądową oraz załatwianie spraw nie mających z wymiarem sprawiedliwości bezpośredniego związku (jak n. p. przeważna część spraw niespornych), a w końcu i władze administracyjne sprawują sądownictwo administracyjno-karne i wkraczają w ten sposób w sferę działalności sądów oraz wydają rozporządzenie, które nie będąc ustawami formalnie, są jednak niemi materjalnie.

[1]) Tezner 85.
[2]) Fleiner 13, 17, Lemeyer 120.

W następstwie, mimo iż władze mają obowiązek wzajemnego szanowania swoich aktów, o ile akty te są ważne, konflikty są wobec braku jasnego rozgraniczenia sfer działania bardzo częste. Odnosi się to przedewszystkiem do stosunków między władzami administracyjnemi a sądami. Położenie obu tych władz jest w odniesieniu do władz ustawodawczych zbliżone. Obie działają w granicach zakreślonych im przez władze ustawodawcze, a kontrowersje między niemi nie potrącają o zasadniczą budowę państwa, tak jak kontrowersje, w których interesowaną jest władza ustawodawcza.

Rozdział zasadniczych funkcyj państwa pomiędzy poszczególne władze sądowe i władze administracyjne — dochodzi więc do skutku w dwojaki sposób. Raz na drodze konstytucyjnej przy tworzeniu lub uzupełnieniu zasadniczych podstaw organizacji władz państwowych. Mamy tu zawsze do czynienia z normą ogólną. Drugi raz na drodze orzecznictwa w konfliktach kompetencyjnych. Norma tu stworzona ma znaczenie tylko dla danego szczegółowego wypadku. Instytucja konfliktu kompetencyjnego jest więc korekturą niezbyt ścisłego rozdziału władz. Przeprowadzenie jej powierzonem być może któremuś z istniejących organów państwowych lub też odrębnemu ad hoc stworzonemu, zwanemu zwykle Trybunałem kompetencyjnym. Należy tu zwrócić uwagę na jeden moment, który w rozwoju konfliktów kompetencyjnych ma bardzo doniosłe znaczenie, mianowicie na nierównorzędność, z jaką traktowane są władze administracyjne w stosunku do sądów. Problem ten będzie dalej omówiony dokładniej, tu zaznaczyć można, że w rozwoju sposobów załatwienie sporów o właściwość stroną czynną są prawie wszędzie władze administracyjne walczące o równouprawnienie z władzami sądowemi.

II.

Rozwój historyczny.

Rozwój historyczny omawianej instytucji występuje najjaśniej we Francji. Organizacja

władz francuskich szła w XVIII wieku w kierunku usamodzielnienia władz administracyjnych od przygniatającej je przewagi parlamentów, które oprócz przysługującej im władzy sądzenia, starały się zagarnąć dla siebie wiele atrybucji władzy wykonawczej. Wynikały stąd liczne zatargi między król. intendentami a parlamentami, przyczem król brał zawsze stronę władzy wykonawczej. Wielka rewolucja przeprowadzając, stosownie do panujących wówczas doktryn politycznych, podział władz, starała się rozgraniczyć obie władze możliwie najdokładniej oraz uniemożliwić sądom wkraczanie w sferę działania administracji. Wedle ustawy z 16—24 sierpnia 1790, tyt. II, art. 13 „Les juges, ne pourront à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs“ [1]), a nawet stosownie do ustawy z 16 fructidor III roku „Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaitre des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient“ [2]). Ta zupełna separacja sądownictwa od administracji, która zresztą z czasem uległa zmianom łagodzącym ostrość rozdziału, głównie w kierunku częściowego przywrócenia sądom kompetencji odnośnie do „prawnoprywatnej“ strony działalności państwa—wywoływała nader częste konflikty. Nie wchodząc w szczegóły i poszczególne etapy ewolucji omawianej instytucji zaznaczyć trzeba, że rozwiązanie konfliktów pozytywnych leżało w latach 1790 — 1849 oraz w latach 1852 — 1872 w rękach władzy wykonawczej. Odnośne decyzje, od reorganizacji Rady Stanu w r. VIII, przez nią przygotowane, podpisywał monarcha wzgl głowa państwa. Dopiero za II-ej, a następnie za III-ej republiki stworzono ustawami z 26-X-1849 i 4-II-1850 wzgl. z 24-V-1872 osobny Tribunal des conflits [3]).

Rozwiązywanie konfliktów negatywnych nie było ustawowo uregulowane. Do r. 1849 wnoszono je przed głowę państwa, jako hie-

[1]) Hauriou, 873.
[2]) Hauriou, 873.
[3]) Berthélemy, str. 949, 950. Hauriou, str. 880, Lemayer 121.

rarchicznego zwierzchnika tak sądów, jak i administracji. Ustawa z 26-X-1849 przydzieliła konflikt negatywny pod rozpoznanie Tribunal des conflits, a gdy ustawa z 24-V-1872 nic o nim nie wspomina stosuje się normy poprzednie [1]). Cechą francuskiego urządzenia jest z jednej strony wysunięcie na pierwszy plan władzy wykonawczej, z drugiej dbałość o ścisłe przestrzeganie podziału władz. Tribunał des conflits składa się z ministra sprawiedliwości, jako przewodniczącego, z trzech radców stanu wybranych przez radę stanu, trzech radców Trybunału kasacyjnego, wybranych przez tenże Trybunał oraz z 2 członków i 2 zastępców kooptowanych przez poprzednio wymienionych. Wyborów dokonuje się na okres trzechletni, wybór ponowny jest dopuszczalny. Do ważności obrad wymagany jest komplet z 5 członków. W wypadku konfliktu negatywnego, zainicjowanie postępowania należy z natury rzeczy do strony szukającej drogi prawnej.

W razie zajścia konfliktu pozytywnego inicjatywa należy do prefekta, a więc do władzy administracyjnej, co jest najzupełniej naturalnem, gdyż wedle konstrukcji prawnej francuskiej spór kompetencyjny ma za zadanie chronić właściwość władz i sądów administracyjnych przed wdarciem się sądów zwyczajnych w tę sferę. Całe postępowanie jest bardzo rygorystycznie przepisane [2]).

Chociaż ustawodawstwo francuskie w sprawach konfliktów kompetencyjnych jest dla wszystkich innych pierwowzorem, to jednak rozwój ustawodawstwa niemieckiego poszedł nieco inną drogą [3]). Przedewszystkiem podział władz, którego we Francji, zwłaszcza w okresach początkowych po wielkiej rewolucji tak niewolniczo się trzymano, nie był nigdy przeprowadzony w Niemczech równie ściśle, a nadto rozgraniczenie kompetencji sądów i władz

---

[1]) Berthélemy, str. 959.

[2]) Berthélemy, str. 950 — 959. Hauriou, str. 879 — 836.

[3]) Lemayer, str. 120—130 przedstawia szczegółowo historję instytucji Trybunału kompetencyjnego we Francji i państwach niemieckich.

administracyjnych oparte było na innych zasadach. O ile we Francji podstawą rozdziału była okoliczność, czy stroną działającą jest państwo, czy jednostka, o tyle w Niemczech dokonano rozgraniczenia biorąc za podstawę, podział prawa na prywatne i publiczne, przyczem oddano sądom zwyczajnym, oprócz spraw prawnoprywatnych, orzecznictwo karne i szereg spraw niespornych. Następnie, o ile we Francji, jak to już wyżej wspomniano, sądy nie miały prawa wkraczać w dziedzinę administracji, o tyle sądy niemieckie trwały przy starorzymskiej zasadzie, że wyłącznie rzeczą sędziego jest orzekanie o tem, czy jest w danym sporze właściwym i w ten sposób ewentualne konflikty kompetencyjne sprowadzały częstokroć do kwestji prejudycjalnej w procesie. Jeżeli konflikt kompetencyjny mimo to powstał, rozstrzygnięcie jego należało do pana terytorjalnego. Osobnego organu do jego rozstrzygnięcia pierwotnie nie było. Pierwsze Prusy wprowadziły w latach 1750—1756 taki organ pod nazwą „Jurisdicktionskommission zur Entscheidung von Jurisdicktionstreitigkeiten zwischen den Justizkollegiis und den Kriegs—und Domänen Kammern", który istniał do 1808, a składał się z reprezentantów sprawiedliwości i generalnego dyrektorjum. Następnie, do roku 1828 rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych należało tam wyłącznie do władzy wykonawczej, a od roku 1828 do ustawy z 8.IV. 1847 do monarchy decydującego po przedłużeniu sprawozdania przez ministerstwo stanu. Wspomniana ustawa zaprowadziła osobny organ w formie senatu mieszanego, złożonego z sędziów i urzędników administracyjnych pod przewodnictwem prezydenta Rady stanu.

Inne państwa niemieckie, a zwłaszcza te, które za czasów Napoleońskich należały do Związku reńskiego, wprowadziły u siebie załatwianie sporów kompetencyjnych wedle wzoru francuskiego powierzając je przeważnie najwyższemu organowi administracyjnemu (Radzie stanu, Radzie tajnej i t. d.). To recypowanie wzorów francuskich łączyło się z nadaniem załatwianiu sporów kompetencyjnych charakteru

obrony administracji przed działalnością sądów zwyczajnych. To też zgodnie z wspomnianą wyżej teorją niemiecką o wyłącznem decydowaniu sędziego o jego kompetencji oraz zgodnie z panującemi w połowie XIX wieku przekonaniami, że postulatem państwa prawnego jest utrzymanie jednolitości organizacji pieczy prawnej, powstała przeciwko temu sposobowi załatwiania sporów o właściwość silna reakcja. Zwolennicy jak najszerszej kompetencji sądów powoływali się w żywej dyskusji, jaka się w tej sprawie w literaturze naukowej i w ciałach prawodawczych toczyła na wspomniane wyżej teorje oraz na zasady liberalizmu, dowodząc, że sama możność odebrania sądowi przez władzę administracyjną sporu, który raz w sądzie zawisł, jest dla wolności obywateli nader groźną. Rezultatem był kompromis. Zarzucono prawie wszędzie z dawnym systemem rozstrzygania sporów kompetencyjnych przez władzę wykonawczą, nie rozszerzono jednak właściwości sądów zwyczajnych, lecz przystąpiono do tworzenia odrębnych Trybunałów kompetencyjnych. Powstały takie organy w Bawarji i Saksonji, a pruski senat mieszany, wprowadzony wspomnianą ustawą z r. 1847, z tego właśnie okresu pochodzi [1]).

Niemiecka ustawa państwowa o organizacji sądownictwa z 27-I-1877 w art. 17 ustęp I wprowadza, idąc za dawną niemiecką teorją, zasadę, że „sądy rozstrzygają o dopuszczalności drogi prawa". Zasada ta ma jednak zastosowanie jedynie w dwóch wypadkach. Raz w wypadku konfliktu między sądami a urzędami Rzeszy, drugi raz w tych krajach Rzeszy, które nie wprowadziły u siebie odrębnych Trybunałów kompetencyjnych. Albowiem w dalszym ciągu art. 17 upoważnia wspomniana ustawa ustawodawstwa krajowe do powierzenia specjalnym organom orzekania w sporach o właściwość między sądami a władzami, względnie sądami administracyjnemi, stawia jednak krajom pewne zasady, których mają się przy tworzeniu owych organów bezwzględnie trzymać.

[1]) Lemayer, str. 122 i nast.

Zasady te są następujące: nominacja na czas piastowania innego urzędu względnie dożywotnio, nieusuwalność sędziowska, połowa członków z pośród sędziów, kolegjalność, jawność, ustawowe uregulowanie postępowania, niezaczepialność prawomocnych wyroków sądowych. Na podstawie tego upoważnienia cały szereg państw niemieckich wprowadził odrębne Trybunały kompetencyjne, a między niemi i Prusy, które drogą król. rozporządzenia z 1-VIII-1879, przemieniły zgodnie z powyższemi zasadami swój senat mieszany stworzony ustawą z r. 1847 na Trybunał kompetencyjny [1]).

Załatwianie sporów kompetencyjnych w Austrji [2]) zbliżone było pierwotnie do trybu postępowania przyjętego w innych krajach niemieckich. Regulował je cały szereg dekretów nadwornych z 8-X-1784, 5-VII-1790, 19-XII-1793, 28-IX-1815, 5 X-1816 oraz z 23-IX-1820. Odrębną jego cechą jest udzielenie inicjatywy do podjęcia sporu, oprócz władzom administracyjnym także i sądom, a więc w rezultacie służył tam spór kompetencyjny nietylko dla ochrony władz administracyjnych przed sądami, lecz także dla zabezpieczenia sfery działania tych ostatnich. Inicjatywa w wypadku konfliktu pozytywnego przysługiwała władzom i sądom drugiej instancji, które winne były starać się dojść do porozumienia. Postępowanie takie nazywano „koncertacyjnem". Gdy między władzami do porozumienia nie doszło, wtedy rozstrzyganie sporu należało do najwyższej instancji sądowej, a w razie sprzeciwu ze strony najwyższej instancji administracyjnej—do monarchy [3]).

Stan ten trwał do r. 1867. t. j. do utworzenia na mocy ustawy z 21-XII 1867 [4]) oraz ustawy z 18-IV-1869 [5]) Trybunału państwa (Reichsgericht). Charakterystycznemi cechami tego Trybunału było z jednej strony zakreślenie kompetencji, a z drugiej sposób powoływania członków. Oprócz sporów między są-

[1]) Fleiner, str. 25 i nast. — Ustawa z 22-V-1902 zmieniła częściowo, to rozporządzenie.
[2]) Lemayer, str. 123 i nast.
[3]) Tezner, str. 73—79.
[4]) Austr. Dz. U. P. Nr. 44 ex 1869.
[5]) Austr. Dz. U. P. Nr. 143 ex 1867.

dami zwyczajnemi a władzami administracyjnemi (§ 2a), względnie Trybunałem administracyjnym (§ 2d), należały tam spory pozytywne o właściwość między reprezentacjami krajów a najwyższemi władzami administracyjnemi (§ 2b) oraz spory pomiędzy samorządami poszczególnych krajów (§ 2c). Nadto kompetencja Trybunału rozciągała się jeszcze na szereg spraw, w których tenże występował, jako sąd administracyjny, względnie jako Trybunał konstytucyjny (jak nie nadające się na zwykłą drogę prawa pretensje krajów do państwa oraz jednych krajów do drugich, względnie skargi o naruszenie praw politycznych). Trybunał państwa składał się z prezydenta i wice-prezydenta mianowanych dożywotnio przez monarchę oraz z 12 członków i 4 zastępców tak samo mianowanych dożywotnio z grona osób przedstawionych w połowie przez Izbę panów a w połowie przez Izbę posłów. Członkowie ci byli pod względem uprawnień zrównani z sędziami. Trybunał państwa przedstawiał się więc jako odrębny, niezawisły sąd.

Wobec przydzielenia Trybunałowi państwa całego szeregu sporów administracyjnych istniały w Austrji dwa niezawisłe od siebie sądy administracyjne. Trybunał administracyjny i Trybunał państwa. To też dla rozstrzygania sporów kompetencyjnych, jakie między niemi się wywiązywały, powołano ustawą z 22-X-1875 [1]) osobny senat, złożony z członków obu tych Trybunałów po czterech z każdego, wyznaczanych od wypadku do wypadku przez prezydentów tych trybunałów — a obradujący pod przewodnictwem prezydenta Najwyższego Trybunału sądowego.

Do wytoczenia sporu przed Trybunałem państwa uprawniona była władza administracyjna II instancji za pośrednictwem właściwego ministerstwa, względnie wykonawczy organ samorządowy (wydział krajowy) i to w 60-dniowym terminie od podniesionego w sądzie zwyczajnym roszczenia, a zawsze przed prawomocnością orzeczenia sądowego. Porzucono więc

[1]) Austr. Dz. U. Nr. 37 ex 1876.

zasadę poprzednio uznawaną i przyznano za wzorem francuskim inicjatywę jedynie administracji. W przeciwieństwie do ustawodawstwa tak francuskiego, jak niemieckiego, przerwa postępowania sądowego następowała nie z chwilą podniesienia wobec sądu roszczenia, lecz dopiero z chwilą przedłożenia Trybunałowi państwa wniosku i zawiadomienie o tem sądu. Tę bowiem chwilę uznaje ustawa austrjacka z r. 1869 za chwilę podniesienia konfliktu. Łączy się to z wspomnianą już wyżej tezą, że austrjackie ustawodawstwo chciało widzieć w instytucji sądów kompetentnych środek, służący do zabezpieczenia sfery działalności sądów zwyczajnych, podczas gdy ustawodawstwo francuskie traktuje, jak to wyżej wspomniano, podniesienie sporu kompetencyjnego, jako próbę odparcia niepożądanej ingerencji sądów w dziedzinę administracji, a ustawodawstwo niemieckie widzi w niem załatwienie kwestji prejudycjalnej w procesie cywilnym [1]).

---

[1]) Dodać można, że ustawodawstwo austrjackie zna jeszcze jeden przypadek do konfliktu kompetencyjnego zbliżony. Mianowicie w myśl § 41 austr. normy jurysdykcyjnej, sądy mają w każdej sprawie, która u nich zawiśnie badać z urzędu swoją właściwość i to w sprawach spornych, na podstawie zapodań powoda, chyba, że wiedzą, iż są one nieprawdziwe, a w sprawach niespornych nie są krępowane twierdzeniami stron. Jeżeli sądy dojdą do przekonania, że sprawa nie należy do ich zakresu działania, mają obowiązek w myśl § 42 ust. 1 normy jurysdykcyjnej wydać bezzwłocznie uchwałę, orzekającą ich niewłaściwość i nieważność całego dotychczasowego postępowania. Przepisy te mają na względzie zapobieżenie powstawania sporów kompetencyjnych. Analogiczne postanowienie znajdujemy też w innych ustawach sądowych. Znacznie dalej idzie ustęp 2 tegoż § 42, umożliwiając wydanie przez Najwyższy sąd na wniosek najwyższej władzy administracyjnej orzeczenia nieważności całego przeprowadzonego postępowania już po jego prawomocnem zakończeniu. Jest to wypadek tak zwanej bezwzględnej niewłaściwości sądu, który nie podpada pod orzecznictwo Trybunału państwa. Wedle zdania prof. Fiericha (Uzulässigkeit des Rechtsweges 1912 str. 123). Najwyższy trybunał sądowy spełnia w wypadku z § 42 (2) normy jurysdykcyjnej jedynie rolę sądu kasacyjnego, a nie występuje w charakterze Trybunału prawa publicznego, rozstrzygającego o konflikcie kompetencyjnym, gdyż jego orzeczenie ma moc wiążącą jedynie dla sądów zwyczajnych, a gdyby na-

Zaznaczyć można, że z państw sukcesyjnych poaustryackich w Rzeczypospolitej Austrjackiej przeszły funkcje b. austrjackiego Trybunału państwa, jako sądu kompetencyjnego, na utworzony ustawą z 25-I-1919 Trybunał konstytucyjny (Verfassungsgerichtshof), którego członków wybierają dożywotnio władze ustawodawcze. Zaś Republika Czeskosłowacka przekazała ustawą z 2-XI 1918 (Sb. z. 3) rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między sądami a władzami administracyjnemi osobnemu mieszanemu senatowi, w skład którego wchodzi po 3 członków najwyższego sądu i wyższego sądu administracyjnego pod przewodnictwem osobnego przewodniczącego mianowanego przez rząd na 3 lata [1])

Na Węgrzech do r. 1907 spory kompetencyjne załatwiane bywały przez ministerstwo. Na mocy art. LXX. ustawy z r. 1907 stworzono osobny Trybunał kompetencyjny złożony z członków najwyższego trybunału administracyjnego i kurji królewskiej [2]).

W Rumunji istnieje wedle konstytucji z dnia 28-III-1923 jeden Trybunał kasacyjny, do którego właściwości należy orzecznictwo w sprawach prawno—prywatnych, karnych i administracyjnych, a który nadto w pełnym komplecie działa jako Trybunał konstytucyjny (art. 103 (1) oraz kompetencyjny (art. 103 (2)) [3])

Ustawodawstwo rosyjskie stało na stanowisku, że w toku postępowania sądowego jedynie sędzia jest uprawniony do ocenienia swej właściwości do załatwienia danej sprawy, jako kwestji prejudycjalnej [4]).

---

wet w motywach swego orzeczenia wskazał władzę właściwą — nie jest ona tem wiązaną.

[1]) Hernritt, str. 539 — 540.

[2]) Markus. Ungarisches Verwaltungsrecht — Tübingen 1912.

[3]) Ogłoszono dekretem królewskim z 25-III-1923 Nr. 1360 w „Monitor Officiel" Nr. 282. Tekst francuski w „l'Europe nouvelle z 19-V-1923".

[4]) Art. 239 i nast. rosyjskiej ustawy procedury karnej z r. 1864 i art 237—244 rosyjskiej ustawy procedury cywilnej (Motywy rubr. 1).—Na tem samem stanowisku stoją państwa z części Rosji utworzone t. j. itwa, Łotwa i Estonja, gdyż ich konstytucje kwestji ryb. komp. nie poruszają a zatrzymały procedurę royjską.

Instytucja Trybunałów kompetencyjnych jest nawskroś nowożytną, związaną z podziałem władz, to też ustawodawstwu dawnej Polski jest ona najzupełniej obcą. Załatwianie sporów o właściwość, o ile się te wyłaniały, należało w Polsce przedrozbiorowej do zakresu działania sądów. Pozwany mógł przed wdaniem się w spór podnieść zarzut niewłaściwości sądu (exceptio declinatoria fori). Ekscepcja ta musiała być wniesiona przed wszystkiemi innemi, a odnosiła się nietylko do kompetencji sądu co do zakresu spraw doń należących, lecz też do kwalifikacji sędziego, stanu pozwanego oraz właściwości terytorjalnej. Jeżeli pozwany z ekscepcją się nie utrzymał, musiał wdać się w spór merytoryczny. Orzeczenie wydane przez sąd w kwestji właściwości mogło być zawsze zaczepione w drodze apelacji do sądu wyższego [1]).

Ustawa rządowa z dnia 3 maja 1791 nie zawiera żadnych postanowień, regulujących załatwianie sporów kompetencyjnych. Dopiero od czasów Księstwa Warszawskiego orzekanie w sporach tych staje się pod wpływem wzorów francuskich dokładniej, a zarazem inaczej unormowane. Wedle art. 17 ustawy konstytucyjnej Księstwa Warszawskiego z dnia 22 lutego 1807 „Rada Stanu rozpoznaje zajścia o jurysdykcję zachodzące między władzami administracyjnemi i władzami sądowemi“ [2]). Mimo, iż konstytucja weszła w życie, to jednak aż do wprowadzenia dekretami z 3-IV-1810 [3]) i 19-IX-1810 [4]) nie spełniała Rada Stanu faktycznie swych funkcyj jurysdykcyjnych [5]). Zaznaczyć można, że Rada Stanu Księstwa Warszawskiego nie była tylko organem opinjodawczym, lecz spełniała cały szereg zadań z dziedziny kontroli prawnej bę-

[1]) Kutrzeba — Dawne prawo polskie sądowe, 76—78, 99.

[2]) Tekst wedle wydania M. Handelsmana: Trzy konstytucje, Warszawa 1915—Ustawodawstwo tego i następnego okresu nie zna jeszcze terminu „spór kompetencyjny“.

[3]) Dz. Praw X, Warszawa. T. II, Nr. 17. str. 151 i nast.

[4]) Dz. Praw X, Warszawa. T. II, Nr. 22, str. 379 i nast.

[5]) M. Rostworowski. Rada Ministrów i Rada Stanu, str. 117.

dąc sądem kasacyjnym, sądem administracyjnym II-ej wzgl. w niektórych wypadkach I-ej instancji, rozstrzygając spory jurysdykcyjne między sądami oraz kompetencyjne między sądami a władzami. Granica między zakresem działania sądów a władz administracyjnych została przeprowadzona w ten sposób, że do sądów należały tylko te sprawy, które im wyraźnie przydzielone zostały. Ułatwiało to znacznie rozstrzyganie sporów o właściwość między sądownictwem a administracją. W razie wątpliwości sprawa była raczej administracyjną niż sądową [1]).

Procedura konfliktu kompetencyjnego dodatniego uregulowaną została szczegółowo w powołanym wyżej dekrecie z 19-IX-1810 [2]). Inicja-

[1]) § 3 ustawy z 7-II-1809 o organizacji władz administracyjnych, departamentowych i powiatowych Dz. Praw X, Warszawa. T. I. Nr. 8. str. 165—Fierich, Sąd III instancji, Kraków (Akad. Umiej.) 1907 str. 143.

[2]) Podaję (w pisowni zmodernizowanej) tekst tych postanowień dekretu z 19-IX-1810 (Dz. Praw X, Warszawskiego T. II, str. 379 i nast.), które dotyczą omawianej kwestji:

TYTUŁ IV.

O rozpoznawaniu przez Radę Stanu sporu jurysdykcyjnego między władzami administracyjnemi i sądowemi.

Art. 88. Spory zachodzące o jurysdykcją między władzami administracyjnemi a władzami sądowemi rozstrzygane będą w Radzie Stanu.

Art. 89. Gdyby władza sądowa mniemała, że władza administracyjna wdaje się w jej jurysdykcją powinna ostrzedz władzę administracyjną. Również władza administracyjna, dostrzegłszy, iż sąd wdaje się w rzeczy, należące do władzy administracyjnej, ostrzec o tem sąd powinna.

Art. 90. Szczególniejszym Prefektów i Prokuratorów jest obowiązkiem przeciw takowym władz niewłaściwych, przywłaszczeniom, przez zaniesienie do nich protestacji na piśmie oświadczyć, iż się spór jurysdykcyjny rozpoczyna.

Art. 91. Skoro od której z tych władz zajdzie takowa protestacja, tem samem dalsze w zaprotestowanym przedmiocie postępowanie zawieszonem będzie, a wykonanie zapadłego wyroku sądowego lub decyzji administracyjnej wstrzymanem zostanie.

Art. 92. Jeżeli spory jurysdykcyjne po uczynionem ostrzeżeniu stosownie do art. 89 wzajemnie pomiędzy samemi władzami ułatwionemi nie będą, natenczas władza zanosząca protestacje, najpóźniej w przeciągu tygodnia jednego, powinna o tem zdać

tywa do podjęcia sporu pozytywnego należała do tej władzy, która uważała, że wkroczono w jej zakres działania. Formalnie mieli to uprawnienie jedynie prefekci i prokuratorowie. O ile ostrzeżenie uczynione przez nich władzy drugiej nie doprowadziło do dobrowolnego załatwienia sporu rozstrzygała Rada Stanu, z zastrzeżeniem zatwierdzenia królewskiego w komplecie z siedmiu członków.

Dalszą charakterystyczną cechą jest oznaczenie chwili rozpoczęcia konfliktu pozytywnego. Następuje to z chwilą wniesienia przez jedną władzę protestacji, a władza, które protestacje otrzymała, musi zawiesić postępowanie w zaprotestowanym przedmiocie. Forma protestacji musiała być piśmienna.

Załatwianie sporu kompetencyjnego negatywnego nie było uregulowanem, tak samo zresztą jak we Francji.

Choć Rada Stanu, jak zresztą przeważna część instytucji Księstwa Warszawskiego, zbudowaną była wedle wzoru francuskiego, to jednak różniła się w omawianej kwestji od niego,

---

raport Ministrowi Wydziałowemu, dołączając do raportu wszystkie akta stan kwestji wyjaśnić mogące.

Art. 93. Minister uczyni w tej mierze przedstawienie swoje do Rady Stanu, z załączeniem aktów tyczących się tego przedmiotu.

Art. 94. Prezes Rady Stanu odda podanie takowe do Komisji podań i instrukcji.

Art. 95. Komisji obowiązkiem będzie nietylko papiery przez Ministra podane zgłębić, ale nadto jeszcze, jeżeli tego będzie potrzeba, zasięgnąć dokładnej informacji od władz w sporze będących. Przeto na jej żądanie Minister zaleci władzom swego wydziału dostarczenie wszelkich Referentowi objaśnień.

Art. 96. Po zdanym przez Komisję raporcie Rada Stanu przystępuje do decydowania w sposób przepisany w art. 70 organizacji sądu spornego.

Art. 97. Komplet Rady Stanu przy rozsądzeniu kolizji władz składa się z osób namniej siedmiu.

Art. 98. Rada Stanu przez swoją decyzję, albo przyznaje właściwość jurysdykcji tej władzy, która o jej przywłaszczenie oskarżoną była, albo oznacza tę właściwą władzę, do której rzecz ma być odesłaną, a decyzję lub wyrok przez władzę niewłaściwą zapadły uchyla i za nie były uznaje.

Art. 99. Decyzja Rady Stanu rozstrzygająca spór jurysdykcyjny, skoro przez Nas Króla potwierdzoną zostanie do wiadomości publicznej podaną będzie.

nie biorąc jednostronnie władz administracyjnych w obronę przed wdzieraniem się sądów w ich sferę działania, lecz traktując obie te władze równomiernie. Najprawdopodobniej wynikało to z przydzielenia Radzie Stanu oprócz funkcyj administracyjnych także spraw sądownictwa zwykłego oraz łączyło się z wpływem, jaki wywierało na tworzenie norm zawartych w dekrecie z 1810 r. inne ustosunkowanie się władz i sądów wedle poprzednich przepisów.

Konstytucja z 27-XI 1815 r. dla Królestwa Polskiego ogłoszona, zajmuje się również rozwiązywaniem konfliktów kompetencyjnych. Na mocy art. 73 punkt 3 stanowienie „w przypadkach sporu o jurysdykcję" należało do ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu, która zorganizowana na podstawie statutu organicznego ogłoszonego dekretem z 19 XI (1-XII) 1815 r. [1]), objęła prawie te same funkcje, jakie sprawowała jej poprzedniczka za Księstwa Warszawskiego.

---

[1]) Dz. Praw Król. Pol. T. 1, str. 258—261. Podaję tekst tych postanowień, które normują omawianą jurysdykcję.

ROZDZIAŁ II.

O sporach jurysdykcyjnych między władzami sądowemi i administracyjnemi.

Art. 30. Spory o jurysdykcję między władzami sądowemi i administracyjnemi rozstrzygać będzie ogólne zgromadzenie Rady Stanu.

Art. 31. Gdy sąd rozumie, iż urząd administracyjny przywłaszczył sobie jego władzę, lub prawo powinien ostrzec go o tem. Również sobie postąpi urząd administracyjny, gdyby podobne przywłaszczenie przez sąd dopełnionem było.

Art. 32. Do prezesów sądów i prezesów komisyj wojewódzkich należy szczególniej, uwiadomienie w przypadku sporów o jurysdykcję.

Art. 33. Jeżeli spór o jurysdykcję w przeciągu tygodnia od uwiadomienia załatwionym nie jest, władza odwołująca się, uczyni w tej mierze przedstawienie do właściwego ministra, załączając wszelkie akta i udowodnienia mogące posłużyć ku wyjaśnieniu kwestji.

Art. 34. Takowe przedstawienie wraz z dołączonemi aktami wniesie Komisja na ogólne zgromadzenie Rady Stanu.

Art 35. Ogólne zgromadzenie następnie odeśle przedstawienie od komisji instrukcyjnej. Komisja instrukcyjna składać się będzie z pięciu referendarzy pod prezydencją Radcy Stanu lub pierwszego z po-

Można powiedzieć, że postanowienia statutu organicznego dla Rady Stanu z r. 1815 są mniej dokładne od norm zawartych w dekrecie z r. 1810. Brak bowiem przepisów o przerwie postępowania, o formie zgłoszenia sporu oraz o chwili, którą za zaczęcie sporu uważać należy. Zresztą postępowanie jest zbliżone ze znamionami, które są konsekwencją odmiennego ustroju władz królestwa, lub są nieistotne np prokuratorów z r. 1810 zastępują prezesi sądów. Najważniejszami zmianami istotnemi jest postanowienie, że orzeczenia Rady Stanu w sporach o właściwość są ostateczne, nie potrzebują więc zatwierdzenia królewskiego i przepis art. 38 ustanawiający, że w zgromadzeniu ogólnem przy wydawaniu ostatecznego orzeczenia zasiadać będą z głosem stanowczym członkowie Trybunału najwyższego, mający stopień Radców Stanu [1]). Orzeczenia wydawane były z nagłówkiem „W imieniu Króla Ogólne Zgromadzenie Rady Stanu" [2]).

W styczniu 1831 roku zawiesił sejm artykuły konstytucji odnoszące się do Rady Stanu [3]), lecz już w statucie organicznym dla Kró-

---

rządku referendarza. Aby stanowić mogła potrzebna jest przytomność najmniej trzech członków.

Art. 36. Komisja instrukcyjna nie tylko wchodzić powinna w rozpoznanie przesłanych sobie aktów, lecz nadto żądać może od władz których spór tyczy się, obszerniejszych objaśnień. Ministrowie wydadzą tym końcem potrzebne rozkazy.

Art. 37. Ogólne zgromadzenie w liczbie siedmiu członków obecnych, na zdany raport przez komisję instrukcyjną stanowi ostatecznie, uchylając rozporządzenie tej władzy, której niewłaściwość uzna. Wyrok Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu będzie przez druk ogłoszony.

Art. 38. Na zgromadzeniu ogólnem Rady Stanu, gdy ma być ostatecznie postanowionem względem sporu jurysdykcyjnego, zasiadać będą z głosem stanowczym członkowie Trybunału Najwyższego mający stopień Radców Stanu.

[1]) Wedle art. 10 dekretu z 19-XI (1-XII) 1815 r o organizacji wewnętrznej Rady Stanu (Dz. Praw Kr. P. T. I, str. 271) przeznaczono raz w tydzień posiedzenie dla rozpoznawania sporów jurysdykcyjnych i dodawanie pod sąd urzędników administracyjnych.

[2]) Art. 13 dekretu z 19-XI (1-XII) 1815 r (Dz. Praw Kr. P. T. I, str. 271).

[3]) Kutrzeba, Historja ustroju Polski T. II. str. 123.

lestwa Polskiego z 14-26-II 1832 r. [1]) polecono nowoutworzonej Radzie Stanu w art. 29 ust. 2. „Rozwiązywanie sporów i kwestji wynikających między władzami administracyjnemi i sądowemi w przedmiotach zakresów ich władzy" [2]). Gdy zaś ukazem z 6-18-IX 1841 r. [3]) zniesiono Radę Stanu, atrybucje jej w sprawach sporu o właściwość przeszły na ogólne zebranie warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu. Sposób postępowania był ten sam, jaki był przepisany dla Rady Stanu Królestwa [4])

W dwadzieścia lat później, w czasie ery margr. Wielopolskiego, wskrzeszono znów Radę Stanu ukazami z 14-26-III 1861 r. [5]) oraz z 24-V-5-VI-1861 r. [6]), przy zniesieniu ogólnego zebrania Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu, przydzielając jej ten zakres działania, jaki przysługiwał Radzie Stanu z r. 1832. Niema odnośnie do sporów o właściwość różnic, postępowanie jest takie same. Jedynie w organizacji jest zmiana, gdyż Rada Stanu dzieliła się na 4 wydziały, z których trzy: prawodawczy, sporny i skarbowo-administracyjny razem tworzyły „skład sądzący Rady Stanu" obradujący w komplecie z siedmiu członków. Tam należały też spory o właściwość [7]).

---

[1]) Dz. Praw Kr. P. T. XIV, str. 705.

[2]) Dekretem z 12-24-XII 1832 r. (Dz. Pr. Kr. P. T. XV str. 102) wprowadzono nową organizację Rady Stanu. Do sporu o właściwość odnoszą się art. 37—48. Postanowienia te zbliżone są do norm zawartych w Statucie organicznym dla Rady Stanu z r. 1815 (wyżej przytoczonych), więc ich nie przytaczam. Różnią się od nich, tem, że analogicznie do organizacji Rady Stanu z r. 1810 rozstrzygnięcia jej nie są ostateczne, lecz ulegają zatwierdzeniu przez namiestnika, oraz że inny jest skład komisji instrukcyjnej i samej Rady Stanu. Jest ona ciałem administracyjnem. Sędziowie nie muszą brać udziału w posiedzeniu, na którem rozpatruje się spór. Termin do podniesienia sporu nie 7 ale 8 dni.

[3]) Dz. Praw Kr. P. T. XXVII str. 345.

[4]) Art 84—90 organizacji warsz. depart. rządz. senatu z 26-III, (7 IV) 1842 Dz. Praw P. T. XXIX, str. 299 oraz art. 87 i 88 urządzenia wewn. warsz. depart. rz. senatu z 8-20-IX-1842 (Zawadzki, Prawo cywilne obowiązujące w Kr. Polsk., Warszawa 1863, T. III, str. 455).

[5]) Dz. Praw Kr. P. T. LVII, str. 333

[6]) Dz. Praw Kr. P. T. LVIII, str. 235.

[7]) Okolski, Wykład prawa admin. T. I, str. 83—85.

Kiedy ukazem z 10-III-1867 [1]) zniesiono Radę Stanu orzecznictwo w sprawach o właściwość nie zostało pierwotnie przydzielone żadnej władzy. Dopiero postanowieniem z 6-18-X 1867 [2]) komitet urządzający, który przeprowadzał likwidację Rady Stanu, przyznał sobie prawo rozstrzygania sporów jurysdykcyjnych. Z dniem 1-IV 1871 zniesiono komitet urządzający [3]), przekazując zarazem rozstrzyganie sporów o właściwość między sądami a administracją właściwym ministerjom, które w razie potrzeby miały je przedstawiać zkolei komitetowi dla spraw Królestwa Polskiego [4]) — najwyższej instytucji doradczej monarchy. Stan ten nie trwał jednak długo, albowiem w r. 1876 [5]) przeprowadzono w Królestwie całkowitą reformę ustroju sądowego na wzór rosyjski.

Można powiedzieć, że w okresie od r. 1810 do 1876 na terenie Królestwa Polskiego spory o właściwość rozstrzygały przeważnie władze administracyjne. Były bowiem niemi w zasadzie wszystkie Rady Stanu z r. 1810, 1815, 1832 i 1861. najmniej może ta z r. 1810, która miała bardzo różnorodne funkcje, dalej komitetu rządzający, ministerstwa i komitet dla spraw Królestwa Polskiego. Jedynie w latach 1841 — 1861 orzecznictwo w tych sporach należało do władz sądowych. ale zwrócić należy uwagę, że ogólne zgromadzenie warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu miało również cały szereg uprawnień władzy administracyjnej, a nawet ustawodawczej, gdyż przejęło znaczną część funkcji trzeciej Rady Stanu. Postępowanie w sporach o właściwość pozostało w ogólnym zarysie takie samo przez cały okres, opierało się na wzorze francuskim z tą zasadniczą odmianą, że inicjatywa do podjęcia sporu

[1]) Dz. Praw Kr. P. T. LXVII, str. 35

[2]) Dz. Praw Kr. P. T. LXVII, str. 337. Komitet urządzający, stworzony został ukazem z 19-II-2-III 1864 dla spraw włościańskich Dz. Praw Kr. P. T. LXII st 135.

[3]) Ukaz z dnia 23-III 1871 Dz. Praw Kr. P. T. LXXI, str. 133.

[4]) Utworzony ukazem z 25-II-8-III 1864. Okolski. T. I, str. 198—199, 205.

[5]) Kutrzeba. Historja Ustroju Polski. T. III, str. 198.

przysługiwała narówni sądownictwu jak i administracji.

Z wprowadzeniem w r. 1876 ustroju sądownictwa wedle wzorów w cesarstwie rosyjskiem przyjętych zaczęły obowiązywać w Królestwie ustawy procesowe rosyjskie z r. 1864. Wprowadzają one zasady wprost przeciwne dotychczas obowiązującym. Wedle norm, zawartych w art. 237—244 i 1518 ustawy postępowania cywilnego supremacja sądów w załatwieniu sporów kompetencyjnych była niezaprzeczoną. Wątpliwości kompetencyjne, odnoszące się do spraw już w sądzie zawisłych, rozstrzygnął sam sąd. Sprawa zawisła w sądzie nie mogła być przyjęta pod rozważanie przez władze administracyjne, zanim postępowanie przez sąd wyższej instancji unieważnionem nie zostało. Władza administracyjna mogła jedyni zakomunikować sądowi przez prokuratora swą opinję o niewłaściwości sądu w danej sprawie, a strona prywatna mogła od rozstrzygnięcia sądy w kwestji właściwości wnieść skargę incydentalną. W obu tych wypadkach spór kompetencyjny był rozpatrywany przez specjalny komplet izby sądowej, w skład którego prócz sędziów wchodzili wyżsi urzędnicy administracyjni. Gdyby spór kompetencyjny powstał w samej izbie sądowej decydującem było rozstrzygnięcie ogólnego zebrania departamentów pierwszego i kasacyjnego Rządzącego Senatu.

Naturalnie inicjatywą do wszczęcia sporu, którą poprzednio miały narówni sądy i władze administracyjne, mają teraz tylko te ostatnie.

Z wprowadzeniem z r. 1917 polskiej organizacji sądownictwa nastąpiła zmiana w wyżej omówionych przepisach o tyle, że w myśl wydanych wówczas przepisów przechodnich do ustawy postępowania cywilnego spory jurysdykcyjne między sądami a władzami administracyjnemi rozstrzyga właściwy sąd (t. j. sąd apelacyjny, wzgl. Sąd Najwyższy) w zwykłym komplecie [1]).

---

[1]) Dzien. Urzęd. Dep. Sprawiedl. Tymcz. R. Stanu Nr. 1 dz. I. p. 5 art. 23.

Na obszarach b. zaborów pruskiego i austrjackiego nie przeszły, jak to wyżej wspomniano, funkcje spełniane poprzednio przez Trybunał kompetencyjny, wzgl. przez Trybunał państwa, na żadne inne organa. Wskutek tego wytworzyła się tam sytuacja tego rodzaju, że wobec niezawisłości sądów każda sprawa, co do której sądy uznają się za właściwe, zostaje w ich kompetencji bezapelacyjnie, a więc wszczęcie konfliktu kompetencyjnego pozytywnego jest dla władzy administracyjnej niemożliwem. Dla załatwienia konfliktu kompetencyjnego negatywnego nie ma wogóle forum.

Omówiłem rozwój instytucji sporów kompetencyjnych w Polsce dość pobieżnie, nie tyle ze stanowiska ściśle jurydycznego, ile z punktu widzenia historycznego, podając daty, gromadząc materjały. Uczyniłem to świadomie raz dlatego, by nie powiększyć zbytnio rozmiarów niniejszej rozprawy i móc się więcej zająć obecnemi projektami ustawodawczemi, drugi zaś raz, ponieważ niestety judykatura Rady Stanu i Ogólnego Zebrania Warsz. Departamentów Senatu nie była mi dostępną.

Dla uzupełnienia tego obrazu historycznego powiedzieć trzeba kilka słów o stosunkach, jakie panowały co do sporów o właściwość w wolnem mieście Krakowie.

Dla rozstrzygania sporów kompetencyjnych między władzami a sądami wolnego miasta Krakowa i jego okręgu stworzyła konstytucja z 29.VII 1833 r. osobny organ. Wedle ustępu ostatniego art. XX tej konstytucji „w razie sporu o jurysdykcję między władzami sądowemi a administracyjnemi ustanowiony będzie Komitet złożony z trzech senatorów, mianowanych przez prezesa Senatu, z prezesów trzech instancji lub ich zastępców i z prokuratora przez Senat wyznaczonego. Komitet ten, rozpoznawszy spór o jurysdykcję spisze wywód onego słowny, dołączy swoje wnioski i prześle do decyzji Senatu w wielkim komplecie zebranego“ [1]). Działalność komitetu była więc opinjodawcza, a decyzja leżała w zakresie

[1]) Dz. Praw w. m. Krakowa Tom 1 ex 1833.

uprawnień najwyższego ciała administracyjnego, jakiem był Senat wielkiego miasta [1]).

Po przedstawieniu rozwoju omawianej instytucji w większych państwach Europy dodać można, że w niektórych kantonach Szwajcarji powierzono załatwienie sporów o właściwość między sądownictwem a administracją trzeciej władzy t. j władzy ustawodawczej [2]). Tak więc istnieją najrozmaitsze systemy załatwiania konfliktów kompetencyjnych. Oprócz wzmiankowanego, rzadkiego zresztą powierzania ich władzy ustawodawczej, spotykamy się z oddaniem ich rozstrzygania władzy wykonawczej Należy tu rozstrzyganie sporu przez decyzję głowy państwa poprzedzoną ewentualnie uchwałą jakiegoś organu administracyjnego n. p Rady Stanu, względnie rozstrzyganie przez decyzję samego tego organu [3]) lub też decyzję ministerstw. W każdym z tych wypadków mamy do czynienia z załatwianiem sporu o właściwość przez jedną z interesowanych władz. Z tem samem spotykamy się i tam, gdzie konflikty kompetencyjne załatwiają sądy. Są tu dwie formy — albo spór rozstrzyganym bywa przez sąd procesowy w toku procesu cywilnego, czy karnego i załatwienie kwestji właściwości ma znaczenie prejudycjalne dla dalszego prowadzenia procesu, przyczem jest obojętne czy wątpliwość podniosła strona pozwana w formie ekscepcji, czy też władza administracyjna, albo załatwienie sporu oddane bywa najwyższej instancji sądowej. W przeciwieństwie do systemu załatwiania konfliktów kompetencyjnych przez władze administracyjne załatwianie ich przez sądy nietylko nie wychodzi z użycia, ale jest nawet silnie reprezentowane (Belgja, Grecja, Rzesza Niemiecka, Włochy, Rosja, Rumunja, Litwa, Łotwa, Estonja, Polska w b. zaborze rosyjskim i pruskim i t. d)

Mamy jeszcze w końcu system przekazywania konfliktów kompetencyjnych odrębnym

---

[1]) Kutzeba III, 324.

[2]) Anschütz, Verwaltungsrecht — „Kultur der Gegenwart" T. II-Abt. VIII, str. 419.

[3]) N. p. w Jugosławji na podstawie art. 103 Konst. z 28-VI-1921 r.

organom, których organizacja jest rozmaita, a niezawisłość w orzekaniu oraz sposób postępowania zbliża je do sądów. Są to Trybunały kompetencyjne. Istnieją one między innemi we Francji, Austrji, Czechosłowacji, Węgrzech, Prusach, Bawarji, Saksonji, Witembergji, Badenji i t. d.[1]).

III.

Interpretacja art. 86 Konstytucji.

Po zastanowieniu się nad genezą omawianej instytucji i rozwojem jej w całym szeregu państw wracam do Konstytucji polskiej. Z powołanego na wstępie art. 86 Konstytucji oraz z umieszczenia go w rozdziale zawierającym przepisy tyczące się sądownictwa wynika konieczność: 1) wydania ustawy stwarzającej niezależną od innych władz instytucję prawa publicznego, 2) nadania tej instytucji charakteru sądu i 3) przydzielenie jej rozstrzygania konfliktów kompetencyjnych między władzami administracyjnemi a sądami. Przejdźmy te poszczególne punkty.

Na plan pierwszy wysuwa się fakt, że Konstytucja polska zerwała ze starorzymską [2]) a zarazem i staroniemiecką zasadą oddania sporów kompetencyjnych sądom zwyczajnym, nie skłoniła się do możliwości przydzielenia tej funkcji któremuś z organów wykonawczych, a przyjęła zasadę francuską przekazania ich osobnemu „ad hoc" stworzonemu organowi, nawiązując w ten sposób również do przepisów obowiązujących w b. zaborach austrjackim i pruskim, a zarzucając metodę, której się do tej pory trzymano w b. zaborze rosyjskim. Z poprzednich wywodów wynika, że geneza konfliktów kompetencyjnych tkwi w podziale władz, a w szczególności w braku ścisłości w rozgraniczeniu sfer działania sądów i władz administracyjnych. Trybunał kompetencyjny jest organem powołanym do rozstrzygania wątpli-

[1]) Anschütz, Verwaltungsrecht—„Kultur der Gegenwart", str. 420.

[2]) Praetoris est aestimare an sua sit jurisdictio 1. 5. D. de jud. 5. 1

wości, wynikających z tego nieścisłego rozgraniczenia, a zatem do jego uzupełnienia i to organem prawno-publicznym, gdyż wszystko, co się odnosi do budowy państwa i rozdziału jego funkcyj na poszczególne organy, nosi na sobie charakter konstytucyjny, a więc prawno-publiczny [1]). Orzeczenie jego wskazuje władzę właściwą i musi wiązać wszystkie władze, gdyż mieści w sobie twierdzenie, że z założeń, na jakich się opiera podział władz, można poprawnie wydedukować tylko jedną normę i to zgodną z tem orzeczeniem. Trybunał kompetencyjny stoi więc ponad sądownictwem i administracją, a gdy krępują go ustawy i orzeczenia jego stosują się jedynie do poszczególnych wypadków, nie tworzą normy ogólnej, nie ma on władzy ustawodawczej. Stoi więc poza hierarchją władz państwa [2]). To też oddawanie jego funkcji, czy to władzy administracyjnej, czy też sądom uważać należy za niewskazane, gdyż funkcje te przekraczają ich kompetencję wynikającą logicznie z podziału władz.

Byłoby to również dowodem, że sądy i władze administracyjne nie są w praktyce od siebie uniezależnione, jakby się tego należało spodziewać. Z jednej strony przekazanie władzom administracyjnym rozstrzygania konfliktów kompetencyjnych, choć nie narusza zagwarantowanej konstytucyjnie niezawisłości sądów, trudno pogodzić ze stanowiskiem należnym sądom w hierarchji władz państwowych. Z drugiej strony — oddanie sądom zwyczajnym orzecznictwa w sporach kompetencyjnych jest zbędnem zaakceptowaniem wyższości sądów nad administracją i wyrazem nieufności do tej ostatniej. Było to może uzasadnionem w okresie, w którym jedynie w sądach zwyczajnych i w ich niezawisłości widziano gwarancję praworządności państwa. Teraz jednak, kiedy u nas, tak jak w wielu innych krajach, mamy już zorganizowane sądownictwo administracyjne, które

[1]) Haurlou Précis de droit administratif str. 880.
[2]) Wedle O. Mayera 1.188 orzeczenie Trybunału „bedeutet lediglich eine mit schützenden Formen umgebene Ausübung der obersten Ordnungs und Aufsichtsgewalt".

stojąc na straży publicznych praw podmiotowych jednostki, względnie legalności aktów administracyjnych, daje pełną gwarancję należytej kontroli prawnej nad działalnością władz administracyjnych — nie ma żadnych racjonalnych powodów do podporządkowywania ich sądom zwyczajnym. Także wzgląd na autorytet władz administracyjnych przemawia za nieoddawaniem sądom orzecznictwa w sporach kompetencyjnych.

W obu omawianych systemach mamy nadto do czynienia z rozwiązywaniem kwestji wątpliwej przez władzę w niej zainteresowaną, a więc mogącą być słusznie posądzoną może nie o wyraźną stronniczość, ale o pewną jednostronność w ujmowaniu problemu. Jest rzeczą znaną, że osoby pracujące stale w sądownictwie względnie administracji tak się przyzwyczajają do używania tam metod, że mimo najlepszych chęci niezmiernie im trudno porzucić swój dotychczasowy sposób ujmowania kwestyj prawnych.

Wprawdzie myślenie prawnicze jest tylko jedno, ale wobec dość daleko posuniętego wyrobienia się w prawie cywilnem, tego co nazywamy potocznie instytucjami prawnemi, a dużej chwiejności w zapatrywaniach na pewne typowe stosunki w prawie publicznem, istnieje zawsze obawa, że przez proste przeniesienie instytucji prawa prywatnego w dziedzinę prawnopubliczną zatracić się może charakter odrębny stosunków tej dziedziny. Tych ostatnich trudności możnaby wprawdzie częściowo uniknąć, gdyby się poleciło sądom czy władzom administracyjnym, by decyzje w sporach kompetencyjnych zapadały w kolegjach o specjalnym składzie członków, dającym gwarancje wszechstronnego rozpatrzenia sporu. Korzystniejszem się jednak wydaje ominięcie wszystkich nasuwających się trudności, przez stworzenie odrębnego Trybunału kompetencyjnego, tak jak to uczyniła Konstytucja polska. Możnaby powiedzieć, że da on władzom administracyjnym gwarancję, iż sprawy wynikające z prawa administracyjnego nie będą rozpatrywane jedynie pod kątem widzenia sędziego cywilnego.

Rychłe wydanie ustawy wprowadzającej w życie postanowienia art. 86 Konstytucji jest więc jednym z niezbędnych czynników dla uczynienia państwa polskiego naprawdę praworządnem.

Przystępuję do drugiego punktu. Starałem się wyżej wykazać, że spór kompetencyjny nie jest sporem we właściwem znaczeniu. Należałoby zbadać, czy ma to jaki wpływ na charakter Trybunału kompetencyjnego i czy można go uznać za sąd, tak, jak tego chce Konstytucja polska.

Zasadnicze cechy, jakie odróżniają sądy od innych organów państwowych, leżą nietylko w ich zadaniach, ale także w ich organizacji t. j. w składzie i w sposobie postępowania. Zadaniem każdego sądu, jego funkcją społeczną jest ustalanie i to na żądanie, czy konkretny stosunek prawny wywołany przez działalność osób prywatnych (sądy zwyczajne), czy też przez działalność osób publicznych, jako takich (sądy administracyjne) jest zgodny z normą prawną[1]). Mamy tu zatem zawsze do czynienia z kontrolą. Wykonywuje ją w pierwszym przypadku państwo, w drugim interesowana jednostka. Żądanie jej, o ile wychodzi od jednostki, poprzedzone zawsze bywa przez spór. Tymczasem w orzeczeniu Trybunału kompetencyjnego nie możemy dopatrzeć się kontroli, jako takiej, widać tam jedynie umożliwienie realizacji należytej kontroli prawnej „pro futuro" przez interpretację wątpliwego przepisu prawnego względnie przez stworzenie nowej normy prawnej zapełniającej lukę w przepisach, tyczących się rozgraniczenia władz. Wprawdzie sądom przydzieliły ustawodawstwa pozytywne poza wykonywaniem kontroli także i inne funkcje, ale te funkcje spełniane dodatkowo nie stanowią istoty ich zadań. Ze względu na swe zadania nie jest więc Trybunał kompetencyjny sądem.

Pod względem składu wyróżnia się organizacja sądów od organizacji władz innych przedewszystkiem charakterem władzy przysłu-

[1]) Wł. L. Jaworski, Sądownictwo administracyjne str. 282.

gującej sędziom i ich osobistem stanowiskiem. Art. 77 Konstytucji głosi zasadę, że „sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu niezawiśli i podlegają tylko ustawom". Mamy tu dwie normy: określającą charakter władzy sędziowskiej i zakreślającą granice tej władzy. Bez pierwszej, z której wypływają logiczne dalsze prerogatywy sędziego, jak nieusuwalność, niezawieszalność, nietykalność i nieprzenoszalność nie mogłyby sądy spełniać swych zadań. Nie miałyby swobody zdania i należytego autorytetu. Mogłyby ulegać wpływom innych władz państwa, a więc bezstronność ich mogłaby być kwestjonowaną. Bez drugiej, nie będąc wiązane przez ustawę, straciłyby punkt oparcia, jaki w niej mają. Przestałyby wykonywać kontrolę a zaczęły tworzyć nowe normy do poszczególnych wypadków zastosowane, a więc działać czynnie t. j. administrować. Minęłyby się zatem ze swoim celem [1]) Umieszczanie art. 86 w tym rozdziale Konstytucji, który zajmuje się sądownictwem dowodzi, że ustawodawca polski chce by członkowie Trybunału kompetencyjnego byli związani tylko ustawami oraz, by przysługiwało im stanowisko przyznane sędziom zwyczajnym.

Nie ulega wątpliwości, że odnośnie do drugiej cechy członków Trybunału kompetencyjnego nie można zająć innego stanowiska, jak zajęte przez Konstytucję polską. Odnośnie do pierwszej niema jednak konieczności takiego, a nie innego ujęcia kwestji de lege ferenda. Równie dobrze możnaby było, przynajmniej tam, gdzie istnieje sądownictwo administracyjne sensu largo, nie przyznać członkom Trybunału kompetencyjnego prerogatyw sądziów. Prerogatywy te mają przedewszystkiem na celu bezstronne przeprowadzanie kontroli w interesie jednostki. Wspomniano wyżej, że w sporze kompetencyjnym nie mamy do czynienia z kontrolą, a dalej nie może się tu rozchodzić o interes jednostki, gdyż w sporze pozytywnym ona wcale nie występuje, a z założenia sporu negatywnego wynika, że jest dla jednostki

[1]) Jaworski. Konstytucja 620.

obojętną rzeczą, która z władz będzie właściwą, zależy jej jedynie na tem, aby któraś nią była. Nadto, gdy okaże się, że właściwym jest sąd, sprawa pójdzie przed niezawisłego bezstronnego sędziego, gdy zaś za właściwą zostanie uznana władza administracyjna, to mamy jako ostatnie ogniwo niezawisłe sądownictwo administracyjne [1]).

Ważniejszym postulatem, niż przyznanie członkom Trybunału kompetencyjnego stanowiska sędziów, jest dbanie o ich fachowość.

Postępowanie sądów różni się od postępowania władz administracyjnych w całym szeregu punktów [2]). Wszczęcie być może z inicjatywy kogoś stojącego poza sądem, a nie z inicjatywy samego sądu. Następnie inicjator w postępowaniu dalszem bierze czynny udział, ma w niem uprawnienia daleko idące, może żądać, by go przesłuchano i by mu doręczano orzeczenia, stawiać wnioski, zaczepiać orzeczenia i t. d. Może dalej żądać, by sąd orzekł o jego wniosku wszczynającym postępowanie. Następnie całe postępowanie sądowe jest dokładnie uregulowane ustawowo, a nie zależy od dowolności władzy. Wszystkie te cechy znaleźć się również winny w postępowaniu Trybunału kompetencyjnego, jeżeli zorganizowanym on będzie jako sąd tak, jak tego chce Konstytucja. Nie znaczy to bynajmniej, by nie mogło być tam nawet znacznych odchyleń w stosunku do postępowania sądowego, czy zbliżonego doń postępowania sądowo-administracyjnego, wynikających z istoty i zadań Trybunału kompetencyjnego. Abstrahując już od postanowień konstytucji polskiej, przyznać trzeba, że gdyby członkowie Trybunału kompetencyjnego nie mieli osobistego stanowiska sędziów, to i tak zbliżenie postępowania przed

---

[1]) Znakomicie funkcjonujące sądownictwo francuskie daje nam przykład, że odrębne prawne stanowisko sędziów nie jest koniecznym warunkiem należytego spełniania zadań sądów. Conseil d'Etat składa się przecież z urzędników, a nie ze sędziów. Również ustawodawstwo pruskie daje nam analogiczne przykłady.

[2]) Jaworski. Sądownictwo administracyjne, str. 246.

nim do postępowania sądowego byłoby koniecznem. Tylko istnienie uregulowanego postępowania daje bowiem gwarancję, że rychłe ukończenie postępowania nie będzie zależeć jedynie od dobrej woli członków danego Trybunału i daje zarazem możność kontrolowania działalności Trybunału, co zwłaszcza w sporze ujemnym ma znaczenie dla osoby interesowanej.

Reasumując powyższe, powiedzieć można, że Trybunał kompetencyny nie jest sądem ze względu na zadanie, jakie ma spełniać. Jest nim jedynie z uwagi na granicę władzy, przysługującej jego członkom oraz ze względu na typ postępowania. Po za tem członkowie jego osobiste prerogatywy sędziowskie posiadać mogą, ale nie jest to koniecznem.

Okoliczność, że spór kompetencyjny nie jest sporem, nie ma na charakter trybunału kompetencyjnego żadnego wpływu, albowiem do zakresu działania sądów nie należy wyłącznie rozstrzyganie sporów. Na zakres ten składa się oprócz sporów także i cały szereg czynności innych, jak wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych oraz postępowanie w cywilnych sprawach niespornych.

Konstytucja polska chce w nim widzieć sąd z wszystkiemi jego cechami a także chce przyznać jego członkom wszystkie prerogatywy sędziów.

Zakres działania Trybunału kompetencyjnego, określił art. 86 Konstytucji polskiej bardzo ogólnikowo. Omawiając dalej projekt polskiej ustawy, zajmiemy się bliżej tą sprawą. Tu zaznaczyć trzeba, że braku specjalnego zastrzeżenia można i należy pojęcie „władze administracyjne“ ująć w znaczeniu możliwie najszerszem, a więc włączyć tu nietylko władze związane bezpośrednio z władzami administracji politycznej, lecz wszystkie inne władze państwowe, jak skarbowe, szkolne, wojskowe oraz należące do resortu Ministerstwa Spraw Zagranicznych i do Ministerstwa Sprawiedliwości [1].

---

[1]) Czy należy tu włączyć także cały szereg urzędów rozjemczych, komisyj i t. p. organów, których

Jest kwestja, czy pod pojęcie władz administracyjnych należy pociągnąć również władze samorządowe oraz druga kwestja, czy pojęcie to rozciąga się także i na sądownictwo administracyjne, inaczej czy sądy administracyjne traktować należy jako rodzaj władz administracyjnych, czy uznać je jako organ sądowy.

Odnośnie do pierwszej z poruszonych kwestji, należy przypomnieć, że Konstytucja polska przyjęła zasadę ścisłego zespolenia samorządów z władzami państwowemi Art. 65 uniemożliwia inne ukształtowanie podziału terytorjalnego państwa dla władz państwowych i dla samorządu Art. 66 wprowadza element obywatelski, a więc czynnik ludowy do organów administracji państwowej. Ci obywatele mają pochodzić z wyborów—mogą więc zostać i najprawdopodobniej będą wybierani przez samorządy Art. 67 wprowadza jako organy wykonawcze samorządów kolegja, wybierane przez ciała reprezentacyjne, powiększone przez przedstawicieli administracji państwowej i będące pod ich kierownictwem. Odwołanie się od orzeczeń władz niższych, normuje art. 71 jednakowo dla władz państwowych i samorządów A w końcu art. 73 traktuje samorząd narówni z administracją w stosunku do Trybunału administracyjnego. Samorząd polski, zwłaszcza powiatowy i wojewódzki, wobec silnego wzajemnego zespolenia organów jego i państwowych, nosi na sobie charakter zespołu władz odciążających państwowe władze administracyjne i to nie tyle może co do administracji w ścisłem znaczeniu, ile raczej w dziedzinie skarbowej Poza tendencją do wciągnięcia szerokich warstw ludności do czynnej działalności w interesie publicznym, widać tu chęć przelania na samorząd poważnych ciężarów, które w innych wypadkach obciążyły Skarb Państwa. Nadto charakter prawny

---

strukturę przewidują poszczególne ustawy? Właśnie ze względu na ich niezawsze ściśle określony charakter, a często i zakres działań a mogą one być powodem powstawania sporów o właściwość To też uważam, że należy je tu włączyć, ale tylko o tyle, o ile noszą na sobie wyraźny charakter organów państwowych czy samorządowych.

aktów, wydawanych przez samorząd i władze państwowe jest identyczny. Środki prawne od ich orzeczeń te same. Wobec nierozerwalnego związku między nimi nie widać powodu, dla któregoby nie należało uważać władz samorządowych za władze administracyjne.

Kwestja druga jest w teorji sporną i rozważania jej wykroczyłoby poza ramy niniejszej rozprawy, chcąc jednak zająć wobec niej stanowisko podnoszę, że idąc za zdaniem O. Mayera [1]) i Wł. L. Jaworskiego [2]), uważam sądy administracyjne za należące do grupy organów administracyjnych, a nie do grupy organów sądowych. Należy przytem zwrócić uwagę, że sądem administracyjnym nie są tylko te organa administracyjne, które tę nazwę noszą, ale te, które wykonują orzecznictwo typu sądowego. W następstwie można powiedzieć, że zakres działania Trybunału kompetencyjnego rozciąga się i na spory między sądami administracyjnemi a sądami zwyczajnemi. Do tego samego rezultatu dojść można również z interpretacji Konstytucji. Zajęła tu ona stanowisko jasne. Umieszczając art. 73 w rozdziale o władzy wykonawczej tuż zaraz przed rozdziałem o sądownictwie dała do zrozumienia, że uważa sądownictwo administracyjne nie za odłam sądownictwa zwykłego, lecz za część składową władzy wykonawczej, za ukończenie jej budowy [3])

---

[1]) O. Mayer, Deutsches Verwalt., wyd. II. T. I, 133—141.

[2]) Wł. L. Jaworski, Sądownictwo administracyjne. Ankieta o Konstytucji 241 inst.

[3]) Świętosław Bauduin de Courtenay w bardzo ciekawej rozprawie p. t. Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym a art. 73 Konstytucji—Warszawa 1924, polemizując z prof. Jaworskim, wyraża na str. 28 (uwaga) zdanie, że nie znalazł „w Konstytucji obowiązującej momentów ustawodawczych, któreby wskazywały, że u nas istnieje podział władz w kierunku związku sądownictwa z administracją; naodwrót, art. 73 (oraz jego odpowiedniki w projektach) znajduje się w dziale Konstytucji poświęconym sądownictwu". Można się z nim zgodzić co do projektów Konstytucji, co do niej samej zaś, to uznać należy, że zdanie autora jest niezgodne z rzeczywistością.

Jako sądy w rozumieniu art. 86, uznać należy wszelkie sądy państwowe, naturalnie z wyłączeniem administracyjnych, a więc zwyczajne i szczególne, cywilne i wojskowe oraz Trybunał stanu.

Zakres działania Trybunału kompetencyjnego jest więc ze względu na ilość władz, które mogą z jego pomocy korzystać, rozległym.

Nasuwa się jednak pytanie: czy ten zakres działania rozciąga się na wszystkie spory o właściwość, a w szczególności, czy rozciąga się na negatywne spory kompetencyjne? Nie ulega żadnej wątpliwości, że pozytywne spory kompetencyjne podpadają w całej pełni pod pojęcie właściwości Trybunału kompetencyjnego określone w art. 86 Konstytucji. Jest to bowiem przypadek „sporów o właściwość między władzami administracyjnemi a sądami". Należałoby rozważyć, czy wobec tej stylizacji przepisu, na którego podstawie „będzie powołany na mocy ustawy osobny Trybunał kompetencyjny" można będzie zaliczyć do tegoż zakresu działania również rozstrzyganie negatywnych sporów kompetencyjnych. Wprawdzie okoliczność, że i władze administracyjne i sądy uznały się za niewłaściwe do załatwienia danej sprawy jest niezbędnym warunkiem zaistnienia sporu kompetencyjnego negatywnego, ale sama przez się go nie wywołuje i wywołać nie jest w stanie. Potrzebną jest ingerencja osoby trzeciej, posiadającej interes prawny w rozstrzygnięciu merytorycznem kwestji, do załatwienia której tak władze administracyjne, jak i sądy uznały się za niewłaściwe. Bez tej ingerencji nie ma sporu. Obie władze uchylając się od merytorycznego załatwienia sprawy z przyczyn formalnych nie weszły sobie całkiem w drogę. Żadna nie naruszyła kompetencji drugiej [1]), a tylko albo jedna z nich zmniejszyła swój zakres działania ze szkodą osoby trzeciej, albo też zachodzi wypadek luki w ustawie tak, że stanowisko obu władz jest poprawne, a mi-

[1]) Nie mogę zgodzić się ze zdaniem prof. Gołąba, jakoby konflikty ujemne, zachodziły między sądami (administracyjnemi) a władzami administracyjnemi (Sądownictwo cywilne w Konstytucji str. 326).

mo to osoba trzecia ponosi szkodę Naturalnie przyjmuję, że żądanie postawione pierwotnie a przez obie władze odrzucone, tyczyło się kwestji prawnej i nie zachodzi wypadek, gdy kompetentną jest inna władza państwowa, do której się dotąd o pomoc nie zwracano. Do zadań i obowiązków państwa, należy także zapewnienie obywatelom możności dochodzenia swych praw i ochrona ich przed szkodami, jakie wyniknąć mogą z działań władz z prawem niezgodnych. Korrelatem tych obowiązków są prawa zagwarantowane obywatelom w art. 98 ust 2 i art. 121 Konstytucji W odmówieniu zajęcia się sprawą przez władzę, widzieć można naruszenie praw przyznanych przez Konstytucję obywatelom. Słuszną zatem jest rzeczą, by i dla negatywnego konfliktu kompetencyjnego znalazło się miejsce w ustawach. Obecna stylizacja art 86 Konstytucji zna tylko trzy czynniki działające: władze administracyjne, sądy i sam Trybunał kompetencyjny i wyraża myśl, że stosunek, jaki istnieje między pierwszym a drugim ocenia trzeci. Dla kogoś stojącego poza władzami, t j dla osoby zainteresowanej nie ma tu miejsca. Dlatego też uważam, że ścisła interpretacja upoważnia do sądu tej treści, że zakres działania Trybunału kompetencyjnego, mającego być stworzonym w wykonaniu art. 86 Konstytucji, obejmować może tylko pozytywny konflikt kompetencyjny [1]).

Jak już wyżej wspomniano, jest rzeczą słuszną danie obywatelom możności wytoczenia negatywnego sporu kompetencyjnego. To też obecną stylizację art. 86 Konstytucji uważam za nieszczęśliwą. Nie było bowiem, wedle moich przypuszczeń zamiarem ustawodawcy nie stwarzać forum dla konfliktu negatywnego, a stylizacja art. 86 jest jedynie konsekwencją nieprzemyślenia treści, jaką w powyższy przepis włożono. Dowodzi tego choćby fakt, iż w pierwszem prywatnem wydaniu Konstytucji [2]). jeden z jej twórców, przedstawiając w przed-

[1]) O ile mi wiadomo, kwestja ta nie była dotąd w literaturze poruszaną.

[2]) Konstytucja z 17 marca 1921 — Warszawa 1921 nakładem dziennika „Rzeczpospolita“ str. 18.

mowie zasady naczelne pisze „Konstytucja..... zapowiada.... powołanie do życia specjalnego Trybunału Kympetencyjnego dla rozgraniczenia między kompetencją sądów a władz administracyjnych", a więc objaśniając idzie dalej, niż tekst art. 86 Również nie pozostały bez wpływu poprzednie projekta konstytucji, o których mowa w innem miejscu. — Nie wątpię, że w najbliższym czasie doświadczenie dotychczasowe z całym szeregiem norm zawartych w Konstytucji z 17 marca 1921, pozwolą dojrzeć przekonaniu, iż zmiana Konstytucji w niektórych punktach jest niezbędną. W miejsce obecnego przepisu art. 86 możnaby wtedy wstawić następujący: „*Do rozstrzygania wątpliwości czy jakaś sprawa należy do zakresu działania sądów, czy władz administracyjnych, powołany będzie na mocy ustawy osobny Trybunał kompetencyjny*".

Proponowana stylizacja art 86 usunie trudności, o których była wyżej mowa, zastępując wyrażenie odnoszące się tylko do pozytywnych sporów kompetencyjnych zwrotem pod który dadzą się podciągnąć również spory negatywne, a czyniąć zadość wymogom jasności prawnej nie powinna natrafić na opór ze strony czynników politycznych.

Tyle nam mówi Konstytucja Pozostaje jednak jeszcze cały szereg kwestyj, bez których uprzedniego rozwiązania nie byłaby możliwą realizacja zapowiedzi zawartej w art. 86 Konstytucji.

IV.

Polski projekt ustawy.

Rząd starał się te kwestje rozwiązać i pragnąc wykonać art. 86 Konstytucji wniósł (za gabinetu Dr. Nowaka) na ręce Marszałka Sejmu pismem z 11 grudnia 1922 projekt ustawy o Trybunale kompetencyjnym wraz z motywami (Druk sejmowy Nr. 12 ex 1922).

Przed omówieniem tego projektu i rozpatrzeniem, jak w nim rozwiązano te kwestje, co do których Konstytucja pozostawiła ustawodawstwu wolną rękę, zaznaczyć trzeba, że projekt przez rząd wniesiony i znajdujący się obecnie

w komisji prawniczej Sejmu nie jest pierwszym projektem ustawowego uregulowania kwestji sporów kompetencyjnych w Polsce.

Pomijając już przepisy zamieszczone w licznych projektach Konstytucji [1]), a z natury rze-

[1]) Podaję przegląd przepisów proponowanych w projektach Konstytucji wedle wydania: Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej — Warszawa 1920. Wydawnictwo kancelarji cywilnej Naczelnika Państwa.—Nie zawierają żadnych postanowień odnośnie do sporów kompetencyjnych projekty o charakterze deklaracji, jak „Projekt deklaracji konstytucyjnej" wniesiony przez rząd do Sejmu 6.V.1919—projekt „Podstawa Ładu Rzeczypospolitej Polskiej" zgłoszony przez stronnictwo „Wyzwolenie" 9.V.1919 i tym samym tytułem oznaczony projekt Wakara, stanowiący podstawę poprzedniego, a z projektów paragrafowanych „Ustawa konstytucyjna Rzplitej Polskiej" wniesione do Sejmu przez rząd 3.XI.1919 oraz projekt Jankowskiego. Ogólna stylizacja przepisów obu tych ostatnich projektów w dziale odnoszącym się do sądów i przekazanie określenia organizacji i zakresu działania wszelkich sądów ustawodawstwu zwykłemu, umożliwiłoby stworzenie Trybunału kompetencyjnego. Wobec tego jednak, że art. 79 projektu Jankowskiego brzmi: „Wszelkie zatargi pomiędzy poszczególnemi obywatelami, pomiędzy obywatelami i urzędnikami, pomiędzy obywatelami i państwem, pomiędzy społecznościami i państwem rozstrzygają sądy" mógłby tu podpaść jedynie konflikt kompetencyjny negatywny i to tylko wtedy, gdybyśmy go ujmowali, jako zatarg jednostki z państwem. Wobec tego zaś, że wedle art. 74 projektu „prawo interpretowania praw i ustaw oraz rozporządzeń władz administracyjnych przysługuje tylko sądom", one mogłyby jedynie załatwiać w drodze interpretacji pozytywny konflikt kompetencyjny.

Pozostałe projekty zajmują się Tryb. kompetencyjnym. Jedną grupę stanowią: Projekt Związku ludowo-narodowego (art. 105) i projekt Ankiety (art. 80), które powołują Trybunał kompetencyjny, ale jedynie dla sporów między sądem Najwyższym a Najw. Tryb. Admin. Do drugiej grupy należą projekty posła Niedziałkowskiego (art. 98) i posła prof. dr. Buzka (art. 128 i 129), rozróżniające spory kompetencyjne między władzami państwowemi a samorządowemi, które załatwiane są przez sąd Najwyższy (Niedziałkowski) wzgl. przez Oddział polityczno-administracyjny Najw. Sądu Narodowego (Buzek) oraz spory między władzami admin. a sądami, dla których powołują osobny Trybunał kompetencyjny, złożony z członków Sądu Najwyższego Narodowego po połowie z jego dwóch oddziałów politycznego i sądowego (Buzek) wzgl. w połowie z wybranych przez Sąd Najwyższy, a w połowie nominowanych przez Prezydenta Rzeczypospo-

czy ograniczające się do skromnych rozmiarów, wspomnieć należy, że jeszcze w r. 1920 ogłosił dr. Sawicki, obecny I prezes Najwyższego Trybunału Administracyjnego, w okresie polemiki prowadzonej odnośnie do kwestji, czy ma być wprowadzoną w Polsce instytucja odrębnych sądów dla prawa publicznego, a w szczególności, jaki ma być okres działania sądów administracyjnych—rozprawę p. t. „Sądy administracyjne w Polsce“ [1]). Do rozprawy tej dołączony jest projekt ustawy o ustanowieniu Trybunału państwa, mającego być jedynym Trybunałem dla prawa publicznego i mającego łączyć w jednej instytucji, choć przy odmiennym składzie członków, zakres działania Trybunałów administracyjnego, wyborczego i kompetencyjnego. Jak wiadomo, nie doszło do realizacji tego projektu wywodzącego się od austrjackiego Reichsgerichtu, gdyż wedle art. 19 Konstytucji funkcje Trybunału wyborczego[2]) objął odnośnie do wyborów niezaprotestowanych

---

litej (Niedziałkowski). Rozróżnienia umożliwiającego wprowadzenie sporu negatywnego niema. Rozróżnienia tego nie wprowadza również projekt Hłaski i Polaka i ogranicza się (w art. 91) do krótkiej wzmianki. W końcu należy zaznaczyć, że najszerzej ujmuje kwestję projekt Tymczas. Rady Stanu (w art. 108). „Będzie utworzony Trybunał kompetenc., rozstrzygający w pierwszej i ostatniej instancji spory kompetencyjne pomiędzy sądownictwem zwykłem a administracyjnem oraz pomiędzy sądami zwykłemi a władzami administracyjnemi co do kwestji, czy dana sprawa ma być przeprowadzoną w drodze prawa, czy w drodze administracyjnej. Ustawa przekazać może temu Trybunałowi rozstrzyganie także innych sporów prawno-publicznych. Trybunał sam rozstrzygać będzie o swojej kompetencie Jeżeli Trybunał przekaże jakąkolwiek sprawę sądowi zwykłemu lub władzy administracyjnej, instancje te nie mogą odmówić zajęcia się nią z powodu braku kompetencji“. O ile pierwszy ustęp tego artykułu umożliwia jedynie spór dodatni, o tyle szerokie ramy ustępu drugiego dają możność wprowadzenia w zakres działania Trybunału kompetencyjnego również i sporów ujemnych.

[1]) Dziennik urzędowy Minist. Sprawiedliwości Nr. 3—5 ex 1920.

[2]) Przy wyborach do Sejmu śląskiego, funkcje Trybunału wyborczego sprawuje wyznaczony uchwałą śląską art. 16 Ustawy konstytucyjnej województwa śląskiego z 15.VII.1920 poz. 497 Dz. Ustaw.

Sejm, wzgl. Senat, a w odniesieniu do wyborów zaprotestowanych Sąd Najwyższy, zaś funkcje sądowo-administracyjne, sprawowane poprzednio częściowo (dla b. dzielnicy austrjackiej) przez Sąd Najwyższy [1]), a częściowo (dla b. dzielnicy pruskiej) przez sąd nadziemiański w Poznaniu [2]), względnie potem przez osobny Senat administracyjny Sądu apelacyjnego w Poznaniu [3]) przeszły na Najwyższy Trybunał Administracyjny, utworzony ustawą z 3.VIII.1922 poz. 600 Dz. Ustaw.

Projekt omawiany liczy 34 artykułów, a dzieli się na trzy części. Pierwsza (art. 1—10) zajmuje się zakresem działania i ustrojem Trybunału kompetencyjnego. Druga (art. 11—27) postępowaniem, a trzecia (art. 28—34) zawiera przepisy końcowe. Do projektu dołączono krótkie motywy (dwie stronice tekstu, wielkości obecnego wydania Dziennika Ustaw) ułożone analogicznie. Przejdziemy je w tym samym porządku.

Wyżej omówiono ogólne zasady, jakie odnośnie do poruszonej kwestji przyjęła Konstytucja z 17-III. 1921 i na których w konsekwencji winien się opierać projekt ustawy. Art. 1 projektu powtarza treść art. 86 Konstytucji dodając, że siedzibą Trybunału kompetencyjnego jest Warszawa.

Wprowadzono jednak pewną drobną, choć charakterystyczną zmianę, a mianowicie umieszczono słowo „sądy“ przed słowem „władze administracyjne“. Wydaje się nam, że choć to tylko kwestja stylu, to jednak dla zasady należałoby się trzymać porządku Konstytucji tem bardziej, że nie sądom, ale władzom administracyjnym przyznano w sporze rolę czynną. Kwestję, czy pod władzami administracyjnemi należy rozumieć również władze samorządowe, rozstrzyga projekt w art. 30 zgodnie z duchem Konstytucji

---

[1]) na mocy art. 5 dekretu Nacz. Państwa 8.II.1919 poz. 200 Dz. P. P.

[2]) na mocy art. 17 ustawy z 1.VIII.1919 Nr. 64 poz. 385 Dz. Praw.

[3]) Na mocy rozporządzenia Ministerstwa b. dzielnicy pruskiej z 6.IV.1920 p. 174 Dz. Urzęd. Min. b. dzieln. pruskiej.

tak, jak to wyżej omówiono. Jednakże określenie działania Trybunału kompetencyjnego w art. 1 projektu umieszczone, nie wyczerpuje jeszcze sprawy, pozostaje bowiem otwartą kwestja, kiedy i w jakim zakresie dopuścić należy do powstania sporu kompetencyjnego t. j. zbadanie wpływu, jaki wywiera prawomocny wyrok sądowy względnie orzeczenie prawomocne[1]) władzy administracyjnej na możliwość wytoczenia sporu o właściwość, a na wypadek istnienia w danej sprawie prawomocnych orzeczeń obu władz—rozstrzygnięcie, które z nich zachowuje ważność i co się dzieje z drugiem.

Dla jaśniejszego przedstawienia rozdzielić należy kwestję tę na dwie części — na rozpatrzenie stosunku, jaki zachodzi między możnością podniesienia sporu o właściwość a prawomocnością wyroków sądowych z jednej, a orzeczeń administracyjnych z drugiej strony. Narazie zajmę się pierwszą częścią.

Kwestja ta należy do najbardziej spornych w omawianej instytucji, a spotykamy się tu z dwoma zapatrywaniami[2]). Jedni, powołując się na zasadę „res judicata pro veritate habetur" oraz na konieczność uczynienia obrotu prawnego jak najbardziej pewnym, bronią tezy, że prawomocny wyrok sądowy przesądza sprawę nietylko dla stron, lecz że zarazem wyklucza także w stosunku do władz państwowych możliwość podniesienia sporu o właściwość. Zwolennicy tego poglądu dążą więc do jak najsilniejszego ograniczenia konfliktów kompetencyjnych, a zapatrywanie ich łączy się z poglądem, że sądy stoją ponad władzami administracyjnemi oraz, że powyższe ograniczenie sporów o właściwość stanowi minimum gwarancyj, potrzebnych do zachowania autorytetu sądów. Drudzy zaś stoją na stanowisku, iż podział władz winien być jak najściślej przeprowadzony, są zwolennikami jak najszerszego dopuszczenia konfliktów kompetencyjnych i do-

[1]) Chodzi tu o prawomocność formalną t. j. niemożność zaczepienia przez środek prawny.

[2]) Lemayer str. 126 i cytowana tam literatura,— Wł. L. Jaworski, Sądownictwo administracyjne str. 279,— Motywa, rubr. 1.

wodzą, że skoro rozgraniczenie władz stanowi dziedzinę prawa publicznego, naruszenie tegoż rozgraniczenia przez wyrok sądowy, który dlatego tylko stał się prawomocnym, że albo strony zaniechały dalszego zaskarżenia go, albo też dlatego, że straciły do tego uprawnienie, nie może i nie powinno mieć mocy bezwzględnie wiążącej władzę administracyjną.

Zadaniem sądów zwyczajnych w dziedzinie stosunków prywatno-prawnych jest kontrola, czy konkretny stosunek, zachodzący między równorzędnemi podmiotami prawa (jednostkami) jest zgodny z normą prawną. Wyrok sądowy, orzekając o tym stosunku, stanowi co ma być w danym wypadku prawem inter partes. Celem jego jest więc urzeczywistnienie prawa. Innem jest zadanie władz administracyjnych. Dążą one przez rozwinięcie działalności w granicach własnego prawa do osiągnięcia pewnych materjalnych skutków pożytecznych dla państwa. Urzeczywistnienie prawa jest zatem dla nich jedynie środkiem do celu. W razie przyjęcia tezy, że prawomocny wyrok sądowy ma moc wiążącą również władzę administracyjną nawet wtedy, gdy wkracza w sferę jej wyłącznego działania prawnego— zaspokojenie poważnego interesu publicznego, tkwiącego w działalności administracji, w utrzymaniu władz i porządku prawnego, zależnemby było wobec tego, iż władza administracyjna w postępowaniu sądowem i wydaniu wyroku nie bierze udziału, jedynie od przypadkowej okoliczności czy władza administracyjna dowiedziała się o naruszeniu jej kompetencji przez sądy przed formalną prawomocnością wyroku, czy też po niej. To też nie wydaje się korzystnem sankcjonowanie naruszenia interesu publicznego przez podtrzymywanie orzeczenia wydanego nie w granicach władzy przyznanej sądom.

Mimo, że ze względów powyższych należałoby oświadczyć się w tym wypadku za wzruszalnością prawomocnych orzeczeń sądowych, poważne względy przemawiają za tezą przeciwną.

Abstrahując już od przepisu ust. 2 art. 77 Konstytucji, wedle którego orzeczenia sądowe nie mogą być zmienione „ani przez władzę ustawodawczą, ani przez władzę wykonawczą", i który wskutek tego wyklucza możność innego rozwiązania podnieść należy, że samo zachowanie pewności obrotu prawnego stanowi również poważny interes publiczny, a dopuszczenie do zaczepienia prawomocnych wyroków sądowych dla rygorystycznego przeprowadzenia przepisów, tyczących się właściwości poszczególnych władz, podcięłoby najkompletniej pewność tego obrotu. Te względy były powodem, że ustawodawstwo b. państw zaborczych, jak też ustawodawstwo francuskie, będące dla nich w omawianej kwestji wzorem, takie rozwiązanie wybrały. Różnica między ustawodawstwem austrjackiem (§ 12, ust. 3 ustawy z 19-IV 1869)[1]) z jednej a przepisami pruskiemi (§ 2, ustawy z 8-IV 1847)[2]) i francuskiemi (art. 4, ord. z 1-VI 1828)[3]) z drugiej strony leży w tem, że pierwsze wyklucza możliwość podniesienia sporu kompetencyjnego jedynie wtedy, gdy orzeczenie w sprawie *głównej* jest już prawomocne, a zatem dopuszcza zaczepienia prawomocnych orzeczeń zapadłych co do kwestyj wstępnych, podczas, gdy drugie traktują orzeczenia wstępne narówni z orzeczeniem w sprawie głównej[4]).

---

[1]) Z art. 12 ust. 3, ustawy z 19-IV 1869 Nr. 44 Dz. u. p. . .„wniosek musi wykazać, że władza administracyjna rościła sobie kompetencję do sprawy, toczącej się w sądzie pierwszej lub wyższej instancji, wobec dotyczącego sądu, w czasie w którym orzeczenie w sprawie głównej nie było jeszcze prawomocne.." Starzyński. Kodeks prawa politycznego str. 825.

[2]) Z art. 4 ordon. 1-VI 1828 „...il ne pourra jamais être élevé de conflit aprés des jugements rendus en dernier ressort ou acquiescés, ni aprés des arrets definitifs..." Hauriou Précis de droit administratif X ed. str. 884.

[3]) Wedle Fleinera, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts wyd. VI str. 28 „...muss bei einem positiven Kompetenzkonflikt der Antrag beim Kompetenzgerichtshof gestellt werden, bevor das ordentliche Gericht den Rechtsweg durch rechtskräftiges Urteil für zulässig erklärt hat".

[4]) Inaczej Lemayer str. 126 odnośnie do ustawodawstwa francuskiego.

Na tem samem stanowisku, co ustawodawstwo francuskie i pruskie, staje również projekt ustawy w art. 13, wedle którego „zapowiedzenie sporu ma skutek prawny jedynie wówczas, gdy je przesłano sądowi zanim orzeczenie sądowe stało się prawomocne [1]). Pogląd reprezentowany w projekcie uznać można za trafny, nie ma bowiem żadnych poważnych argumentów któreby przemawiały za innem traktowaniem orzeczeń zapadłych w kwestji głównej, wydanych w kwestjach wstępnych, naturalnie odnośnie do faktu naruszenia rozgraniczenia władz. Jest jeszcze jedna kwestja, którą należy rozwiązać, a mianowicie co się dzieje, jeśli zapowiedzenia sporu wpłynęło do sądu po wydaniu i doręczeniu orzeczenia, a jeszcze przed jego prawomocnością? Czy mimo, iż strony spór wiodące, następnie go nie zaczepiają—a termin do zaczepienia minie, stanie się ono prawomocne [2]). Zdaniem naszem z interpretacji ust. 2, art. 12 projektu wynika, że zapowiedzenie sporu o właściwość traktowane tu być winno, jako zaczepienie wydanego orzeczenia, a sąd winien z urzędu zawiadomić strony o zaszłej interwencji władzy administracyjnej. Dla uniknięcia wątpliwości, jakieby mogły się nasunąć, odpowiednie normy winny zostać umieszczone w ustawie postępowania sądowego i w omawianej obecnie.

W związku z przyjętą zasadą nienaruszalności prawomocnych orzeczeń sądowych pozostaje postanowienie art. 32 projektu, uchwalające w b. dzielnicy austrjackiej „ustęp drugi § 42, ustawy austr. z 1-VIII. 1895 r. Dz. P. P. Nr. 111 (norma jurysdykcyjna) o ile chodzi o sprawy, należące do właściwości władz administracyjnych". Przy omawianiu ustawodawstwa b. Austrji wspomniano wyżej o tem postanowieniu uważając je, jako specjalny wypadek do konfliktu kompetencyjnego zbliżony i nie podpadający pod właściwość Trybunału państwa.

---

[1]) Odnosi się to tylko do sporu kompetencyjnego dodatniego. Przy ujemnym mamy wypadek zaczepienia prawomocnego orzeczenia sądu. O tem niżej.

[2]) Praktyka francuska nie dopuszcza tu podniesienia konfliktu. Berthélemy 952, uwaga 2.

To też uchylenie tego postanowienia uznać należy za słuszne, dla uniknięcia sprzeczności, wyniknąć mogących z art. 86 Konstytucji. Tak więc, o ile chodzi o sprawy nie należące do właściwości władz administracyjnych, jak np. w sporach dla których są ustanawione sądy specjalne § 42, (2) normy jurysdykcyjnej zachować ma i nadal swą ważność.

O ile chodzi o stosunek, zachodzący między prawomocnem[1]) orzeczeniem administracyjnem a możnością wytoczenia sporu o właściwość, to kształtuje go projekt inaczej, niż stosunek poprzedni. Wedle art. 11 ustęp 2 projektu: „Sąd zawiadomi władzę administracyjną, ilekroć uzna swą właściwość w sprawie, w której władza administracyjna już orzekła, lub w której prowadzi postępowanie administracyjne".

Po myśli art. 11 projektu obowiązana jest władza administracyjna ukończone postępowanie wstrzymać i ma możność wywołania sporu przed Trybunałem kompetencyjnym. Tak więc prawomocne orzeczenie władzy administracyjnej krępując ją samą, sądu bynajmniej nie wiąże. Jeżeli teraz władza administracyjna uzna sprawę za nadającą się do oddania Trybunałowi kompetencyjnemu, rozstrzygnięcie tegoż będzie miarodajnem. Może jednak władza administracyjna uznać stanowisko sądu i albo zastanowić dalsze postępowanie, albo nawet akt administracyjny odwołać.[2]) Wtedy naturalnie kon-

---

[1]) Prawomocność orzeczeń administracyjnych jest, o ile się pojmuje ją tak samo jak prawomocność wyroków sądowych, kwestjonowaną jako pojęcie (Kormann, Rechtsgeschäftliche Staatsakte str. 323 u Fleinera wyd. I-e str. 165 (uw. 1). Fleiner (tamże) wyraża zdanie, że terminu tego można używać jedynie w znaczeniu, że zarządzenie nie może być zmienione przez władzę, która je wydała. Uważa zatem, że odnośnie do zarządzeń władz administracyjnych, można mówić tylko o formalnej prawomocności. Materjalnej prawomocności odmawia wprost (tamże str. 166) tym zarządzeniom.

[2]) Nastąpić to może tylko przez wydanie nowego aktu admin., którego skutkiem prawnym będzie zniesienie skutków prawnych pierwszego.

fliktu nie będzie i będziemy mieli do czynienia z jednem orzeczeniem sądowem. Jeżeli zaś sąd nie będzie miał wiadomości o tem, że w sprawie, w której uznał się za właściwy, toczyło się lub jeszcze się prowadzi postępowanie administracyjne, będziemy mieli w następstwie, o ile fakt ten nie wyjdzie na jaw przed prawomocnem ukończeniem postępowania, do czynienia z dwoma prawomocnemi orzeczeniami: sądowem i administracyjnem. Ten sam przypadek zajdzie, gdy władza administracyjna przez zaniedbanie nie zapowiedziała sporu kompetencyjnego.

Przyjąwszy omówioną poprzednio zasadę niewzruszalności prawomocnych wyroków sądowych, rozstrzyga projekt kwestję tę w art. 29 konsekwentnie i logicznie uznając za ważne ipso jure orzeczenie sądu bez konieczności unieważnienia decyzji władzy administracyjnej, którą traktuje jako nieważną.[1]) Jest od tego jednak jeden wyjątek. Wedle art. 29 projektu „przepis ten nie stosuje się wówczas, gdy Najwyższy Trybunał Administracyjny zatwierdził orzeczenie władzy administracyjnej, zanim sąd w sprawie orzekł prawomocnie". Orzeczenie tego sądu jest więc miarodajne, gdzie sprawa została naprzód prawomocnie zakończoną. Postanowienie to uznać należy za słuszne, gdyż w przeciwnym wypadku Najwyższy Trybunał Administracyjny zszedłby do roli sądu drugorzędnego znaczenia, a i tak wielka, w wielu razach nieuzasadniona supremacja sądów zwyczajnych nad administracją zostałaby bardzo silnie zaakcentowaną. Należy jednak przypomnieć, że ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym zaspakaja tylko częściowo art. 73 Konstytucji, wprowadzając zamiast systemu sądów administracyjnych z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele, jedynie ten ostatni. Liczyć się zatem trzeba, że z czasem zostanie art. 73 Konstytucji w całości wykonany i byłoby może wskazanem, aby już teraz, w imię równorzędności sądownictwa zwyczajnego i administracyjnego, wprowadzić do art. 29 projektu prze-

[1]) Motywy rubr. 2.

pis, stwarzający dla prawomocnych wyroków wszystkich sądów administracyjnych taką ochronę, jaka przysługuje wedle projektu analogicznym wyrokom sądowym [1]).

Zaznaczyć w końcu trzeba, że wedle art. 28 projektu zakres działania Trybanału kompetencyjnego rozciągać się ma także na przypadki konfliktu między sądownictwem zwyczajnem a administracyjnem, przyczem to ostatnie odnośnie do wytoczenia sporu postawione jest narówni z władzami administracyjnemi jako ich część składowa. Stosunkiem między prawomocnym aktem administracyjnym a możliwością podniesienia sporu o właściwość i tak jak go ujmuje art. 29 projektu, nie zajmują się ani ustawodawstwo francuskie, ani ustawodawstwa tych z b. państw zaborczych, w których istniały Trybunały kompetencyjne, t. j. Austrji i Prus.

Projekt polski o tyle idzie naprzód w stosunku do ustawodawstwa francuskiego i państw zaborczych, że zobowiązując w art. 11 ust. 2, sąd do zawiadomienia władzy administracyjnej o uznaniu się za właściwym, rozszerza dla niej możność wytoczenia sporu kompetencyjnego i w ten sposób w granicach przyjętej zasady niewzruszalności orzeczeń sądowych stwarza dla ochrony interesu publicznego, tkwiącego w utrzymaniu podziału władz możliwości większe, niż inne ustawodawstwa.

---

[1]) Projekt nie wspomina, czy i ewentualnie jakie skutki wywiera usunięcie prawomocnego orzeczenia władzy administracyjnej przez później wydany prawomocny wyrok sądowy na prawa osób trzecich, nabyte na skutek zniesionego orzeczenia władzy administracyjnej. Nie ulega wątpliwości, że odnośnie do praw prywatnych wejdą w zastosowanie odpowiednie przepisy ustaw cywilnych. W odniesieniu do praw publicznych musimy odróżnić te — które wynikają z samego zniesionego orzeczenia i które wraz z niem tracą ważność — oraz te dla których zniesione orzeczenie stanowi podstawę jedynie pośrednią. Te wobec tego, że projekt nie ogranicza czasu, po którym prawomocne orzeczenie administracyjne nie może być zniesione prawomocnym wyrokiem sądu w tej samej sprawie zapadłym, należałoby zgodnie z zasadą pewności obrotu prawnego utrzymać w mocy. Odpowiednie modyfikacje art. 29 jest pożądaną.

Wszystkie powyższe uwagi odnoszą się do zakresu działania Trybunału kompetencyjnego w dodatnich sporach o właściwość. Mamy jednak jeszcze spór ujemny. Interpretując art. 86 Konstytucji zajęto stanowisko, że ścisłe wykładnia tegoż postanowienia uniemożliwia poddanie pod orzecznictwo Trybunału kompetencyjnego negatywnych sporów o właściwość i że wskazaną jest rewizja tegoż przepisu. Projekt reprezentuje pogląd odmienny i przechodząc ze względów oportunistycznych do porządku dziennego nad wątpliwościami, jakie interpretacja art. 86 Konstytucji nasuwa, a raczej może nie zdając sobie z nich sprawy rozciąga w art. 16 zakres działania Trybunału kompetencyjnego i na ten rodzaj sporów. Jeżeli przyjmie się zasadę, że interpretacja norm prawnych winna być dokonywaną nietyle wedle zasad logiki, ile pod kątem widzenia potrzeb publicznych, a więc ze stanowiska celowości, lub jeżeli przyjmie się, że ujemny spór o właściwość jest tak jak i dodatni sporem *między* władzami administracyjnemi a sądami, to wtedy można uznać stanowisko projektu za słuszne. Odnośnie do obu ewentualności zajmuję stanowisko przeciwne). Omawiając projekt nie można jednak tem się nie zająć.

Ustęp 1 art. 16-go projektu brzmi: „Jeśli tak sąd, jak i władze administracyjne prawomocnie uznały się za niewłaściwe do orzekania w sprawie, wówczas osoba interesowana może uczynić wniosek o rozstrzygnięcie sporu o właściwość, wniosek musi być podpisany przez adwokata". Wynika z tego przedewszystkiem, że spór podniesiony być może dopiero wtedy, gdy oba orzeczenia są już formalnie prawo-

---

') Austr. Trybunał państwa na podstawie art. 2 a, ust. zasad. z 21-XII. 1867 Nr. 143 Dz. u. p. rozstrzygał w sporach kompetencyjnych „pomiędzy władzami sądowemi a administracyjnemi co do pytania, czy pewna sprawa ma być przeprowadzoną w drodze prawa czy w drodze administracyjnej w wypadkach przez ustawę oznaczonych". Tu też można podnieść tę samą wątpliwość, jaką przy interpretacji art. 85 Konstytucji polskiej się nasunęła. W praktyce negatywne spory o właściwość również rozstrzygał Trybunał państwa

mocne. Jest oczywistem, że inaczej być nie może. W przeciwnym wypadku miałaby osoba interesowana możliwość dalszego dochodzenia swych praw przed jedną z władz, a zarazem pewną szansę, iż wyższa instancja tej władzy zajmie co do właściwości stanowisko odmienne i poleci władzy niższej przystąpić do merytorycznego zbadania sprawy. Z chwilą prawomocności obu orzeczeń szansa ta znika, a osoba interesowana nie może szukać pomocy prawnej gdzie indziej, jak tylko u organu powołanego do rozstrzygania wątpliwości, wynikających z uchylenia się władz. To też prawomocność wyroku sądowego nie może go czynić niewzruszalnym, a główny wzgląd, jaki przemawiał za przyjęciem odmiennego zapatrywania w sporach pozytywnych — wzgląd na pewność obrotu prawnego, ustąpić musi przed względem na silniejszy interes publiczny t. j. postulat zapewnienia każemu możności dochodzenia jego prawa. Obie władze są tu traktowane równorzędnie, inaczej jak w przypadku sporu dodatniego.

Nasuwa się tu cały szereg uwag. Projekt wymaga jedynie prawomocności obu orzeczeń, nie żąda więc, aby osoba interesowana wyczerpała poprzednio cały tok instancji u obu władz lub choćby u jednej. Może więc ona poprzestać nawet na orzeczeniu pierwszej instancji. Jest w tem niewątpliwie dużo racji.

Możność odwołania się do instancyj wyższych tak sądowych, jak i administracyjnych leży przedewszystkiem w interesie jednostek. Dla państwa wystarcza orzeczenie jednej instancji, a dopiero niezadowolenie strony z tego orzeczenia daje możność wyższym instancjom do rozpoczęcia działania. Czy jednak judykatura Trybunału nie postawi tu wymogów dalej idącego ograniczenia interesowanej osoby — przewidzieć trudno. Możeby nawet było to ze względów praktycznych wskazanem, ze względu na zabezpieczenie jednostce ochrony jej interesów, byłoby to niepożądanem i to tem bardziej, że jak zobaczymy dalej inicjatywa do wszczęcia sporu ujemnego przysługuje nietylko temu, kto w poprzednich postępowaniach brał czynny udział.

Nie rozstrzyga też projekt pytania, czy osobie interesowanej daje możność wytoczenia sporu prawomocne orzeczenia władz, należących do dwóch kategoryj władz t. j. jakiegoś sądu i jakiejś władzy administracyjnej, czy musi ona uzyskać prawomocne orzeczenie wszystkich władz, któreby mogły być właściwemi do rozpatrzenia sprawy. W praktyce rozchodzić się będzie najczęściej—obok orzeczeń sądów zwyczajnych—o orzeczenia sądów specjalnych oraz obok orzeczeń państwowych władz administracyjnych—o orzeczenia samorządów. Judykatura austr. Trybunału państwa poszła w kierunku drugim i dawała możność udania się do Trybunału państwa tylko wtedy, gdy wszystkie władze, których kompetencja byłaby możliwą uznały się za niekompetentne [1] [2]). Broniąc poglądu, że Trybunał kompetencyjny jest organem konstytucyjnym dla interpretacji norm, zajmujących się podziałem władz, a w razie luki —dla tworzenia nowych norm, przeznaczonych dla poszczególnych wypadków, stoimy na stanowisku, że do zawezwania pomocy Trybunału kompetencyjnego, wystarcza, gdy dwie władze, należące jedna do władz sądowych, druga do administracyjnych, uznają się za niewłaściwe. Jeśliby judykatura stanęła w przyszłości na odmiennem stanowisku możnaby tylko życzyć sobie ze względów praktycznych, by osoba interesowana wykazała, że odmowa nastąpiła ze strony sądów zwyczajnych i ze strony władz administracyjnych politycznych, a nie wszystkich możliwie kompetentnych. Również nie jest w projekcie rozstrzygnięta sprawa, czy żądanie stron, odnośnie do któ-

---

[1]) Patrz orzeczenie Tr. państwa z 25. X. 1894 L. 281, 11. I. 1894, L. 393 ex 1893, 18. X. 1892, Hye Glunek Nr. 268 cytowane u Starzyńskiego l. c. str. 794, wzgl. orzeczenia Hye-Glunek Nr. 400, 672 cytowane u Tezner a l. c. str. 85.

[2]) Tam, gdzie konflikt kompetencyjny dopuszczony jest jedynie między Trybunałem administracyjnym a Najwyższym Sądem (chciały tego niektóre z polskich projektów konstytucji, p. wyżej) wyczerpanie toku instancji jest konieczne. Zmniejsza to ilość sporów kompetencyjnych, ale przewleka ich merytoryczne załatwienie. Sądzę więc, że system przyjęty przez projekt jest korzystny.

rych sądy i władze administracyjne uznały się za niewłaściwe, muszą być te same, czy mają się tylko odnosić do tego samego przedmiotu. Orzecznictwo austrjackie stało po stronie ostatniej tezy, uważając nadto za obojętne z jakich motywów zapadły orzeczenia, będące przyczyną sporu o właściwość. [1]) Tekst art. 16 projektu uprawnia również do tych samych wniosków.

Dodać należy, że zakres działania Trybunału kompetencyjnego w obu rodzajach sporów mu przydzielonych rozciągać się może jedynie na przypadki konkretne. Jest to wynikiem założeń na wstępie omówionych. Wypływa również z art. 11 i 16 projektu. Jak z powyższych wywodów jest widocznem, w całem ujęciu zakresu działania Trybunału kompetencyjnego w pozytywnych sporach o właściwość, tak wedle polskiego projektu, jak zresztą wedle norm, obowiązujących poprzednio na naszych ziemiach, zaznacza się wyższość sądownictwa nad administracją, co w praktyce objawia się w ten sposób, iż wyrok sądowy wiąże i sąd i władzę administracyjną, a akt władzy administracyjnej wiąże tylko ją samą. Konstytucja w art. 77 ustęp 2 akcentuje zresztą silnie tę supremację sądów. Ta nierówność siły obu orzeczeń nie jest jednak jedynym objawem wyższości sądów nad władzami administracyjnemi wedle obowiązujących ustaw. Dla wyjaśnienia rozpatrzyć należy, jakie uprawnienie może mieć sąd w stosunku do aktu władzy administracyjnej [2]) Możemy rozróżnić dwa przypadki. Albo władza administracyjna działa we własnym zakresie działania, albo też go przekracza. W pierwszym przypadku sądy mogą: 1) *samoistnie* badać ważność każdego aktu władzy administracyjnej, o ile stanowi to kwestję prejudycjalną w postępowaniu sądowem, chyba, że ustawa wy-

[1]) Patrz orzeczenie Tryb. Państwa z 19-I 1881 Hye-Glunek Nr. 232 cyt. u Starzyńskiego str. 795; Lemayer str. 128.

[2]) Mayer I, 185 i n.,— Tezner 374 i n., — Fierich. Z drogi administr. na drogę prawa.—Fierich Unzulässigkeit des Rechtsweges. Stamtąd też zapożyczono szereg przykładów ilustrujących dane stosunki prawne.

jątkowo to prawo im odbiera. Zdanie, jakie poweźmie sąd ma jednakowoż znaczenie jedynie dla niego i jak każde orzeczenie sądu dla danego konkretnego przypadku, a władzy administracyjnej, o ile chodzi o jej zakres działania bynajmniej nie wiąże. Mogą też sądy 2) z *inicjatywy osoby interesowanej*, gdy ustawa wyraźnie to przepisuje a) badać ważność postępowania władzy administracyjnej, a więc formalną stronę kwestji spornej [1]), albo też mogą iść dalej i b) badać merytorycznie sprawę, w celu ewentualnego uchylenia aktu władzy administracyjnej w całości lub części [2]), a w końcu c) badać sprawę samą merytorycznie, ale tak, jakby ona nie była poprzednio wcale badaną [3]). We wszystkich przypadkach ad 2) wyliczonych spotykamy się, z rozszerzeniem zakresu działalności sądów na sprawy, dla których w pierwszym rzędzie są właściwemi władze administracyjne oraz z wyraźnem zepchnięciem tych władz do roli czynnika drugorzędnego. Ze stanowiska procesowego mówić tu możemy o przejściu z drogi administracyjnego na drogę sądowego postępowania względnie wedle terminologji prof. Fiericha [4]) na drogę prawa. Ze stanowiska administracji jest to jednak ograniczenie sfery jej działalności. W przypadkach ad 2a) i b) sąd występuje w charakterze instancji wyższej i wykonuje nad administracją kontrolę, która należeć winna zgodnie z zasadą podziału władz, po wyczerpaniu toku instancji

---

[1]) Np. § 29 austr. ust. z 17-VIII 1896 Nr. 156 Dz. p. p. o stowarzyszeniach górniczych (Fierich. Z drogi adm. str. 192).

[2]) Np. § 2 ust. austr. z 7-VI. 1887 Nr. 72 Dz. p. p. o zaczepieniu orzeczeń władz wojskowych, wydanych w drodze administracyjnej (Fierich— Z drogi adm. str. 193) i art. 12 i 14 ustawy z 7. X. 1921 r. o przepisach porządkowych na drogach publicznych (poz. 656 Dz. Ustaw) i inne analogiczne, gdy orzeczenie tyczy się odszkodowania (art. 207 (2) ustawy wodnej z 19-IX. 1922 (p. 936 Dz. Ust.).

[3]) Np. § 4 austr. ustawy z 25-IV 1885 Nr. 58 Dz. p. p. i § 3 i 7 austr. ustawy z 7-VI 1887 Nr. 72 Dz. p. p. (cyt. u Fierichа. Z drogi administracyjnej na drogę prawa, str. 194).

[4]) Z drogi admin. na drogę prawa 1911. Unzulässigkeit des Rechtsweges 1912.

administracyjnych do sądownictwa administracyjnego. W tych wypadkach akt i całe uprzednie postępowanie władzy administracyjnej są materjalnemi warunkami działania sądu. W przypadku ad 2c) są one jedynie formalnemi wymogami, bez których nie może zajść wdrożenie postępowania sądowego, a które nie mają na nie merytorycznego wpływu. Akt władzy administracyjnej, stwarzając możność zaistnienia właściwości sądów, traci tu swą moc z chwilą, gdy sądy z inicjatywy osoby interesowanej sprawą się zajmą. Jeżeli zaś zdaniem sądu władza administracyjna przekracza swój zakres działania, mogą sądy wykonać samoobronę, i akt jej uznać za bezskuteczny, przechodząc nad nim milcząco do porządku dziennego, co stanowi regułę, lub też orzekając o tem wyraźnie. Ostatnie winno mieć zawsze zastosowanie przy badaniu ważności rozporządzeń, która, tak jak inne również Konstytucja polska w art. 81 (argumentum a contrario) sądom nadaje [1]). Rozporządzenie stwarza bowiem prawo w znaczeniu przedmiotowem, a celem sądów jest, jak to wyżej wspomniano urzeczywistnienie tego prawa — muszą wobec niego zająć wyraźne stanowisko. Omówiona wyżej zasada niewzruszalności prawomocnych orzeczeń sądowych wzmacnia tę samoobronę. Widzimy z tego, że stanowisko sądów jest w odniesieniu do orzeczeń władz administracyjnych bardzo silne.

Pominąwszy już wypadki ad 2) wymienione, gdzie mamy do czynienia z przepisami wyjątkowemi, akcentującemi supremację sądów, mają one w ręku stałą broń w możności użycia samoobrony oraz badania ważności aktu władzy administracyjnej. Tymczasem uprawnienia, jakie przysługują władzom administracyjnym w stosunku do wyroku sądowego, są bardzo skromne. W stosunku do orzeczenia wydanego przez sądy w granicach ich władzy nie mają naturalnie żadnych środków. Wspomnia-

[1]) Porównaj analogiczny przepis § 13 al. 3. austr. ustawy o Najwyższym Trybunale administracyjnym.

na możność samoobrony i badania ważności orzeczeń strony drugiej jej wcale nie przysługują. Mogą jedynie uznać wyrok sądowy orzekający o tem, o czem wogóle sądy orzekać nie mogą za będący prawnie bez znaczenia. Jeżeli zaś kwestjonują, czy sądy działają w swojej sferze, mogą wytoczyć spór o właściwość, ale jakeśmy to widzieli, jedynie dopóki orzeczenie sądowe nie stało się prawomocne. Można więc powiedzieć, że instytucja Trybunału kompetencyjnego jest dla władz administracyjnych polskich środkiem obrony przed wdzieraniem się sądów w ich sferę działania, ale zarazem trudno nie spostrzec, że warunki w jakich działać ma Trybunał Kompetencyjny są stwierdzeniem drugorzędności władz administracyjnych w stosunku do władz sądowych.

Po rozpatrzeniu zakresu działania Trybunału kompetencyjnego, z kolei należy zastanowić się nad jego składem. Wspomniano wyżej, że skład tego organu, oprócz gwarancji możliwie największej bezstronności w rozpatrywaniu spornego problemu, winien dawać pewność, że zasiadają w nim ludzie fachowi, i przedstawiono skład jego wedle ustawy francuskiej i dawnej austrjackiej. Przeważna część Trybunałów kompetencyjnych zbudowaną jest wedle typu francuskiego, to znaczy, że zasadniczo składają się w połowie z reprezentantów sądownictwa (najwyższego sądu), a w połowie z przedstawicieli administracji (Trybunału administracyjnego, Rady stanu i t. d.), wybieranych przez ciała, z których pochodzą, z ewentualnemi drobnemi odchyleniami od tego zasadniczego planu. Zasadnicza odrębna cecha systemu austryackiego polega, jak wyżej przedstawiono, na tem, iż członkowie tamtejszego Trybunału państwa byli nominowani przez monarchę dożywotnio z pośród kandydatów, przedstawionych przez izby parlamentu.

Wedle projektu polskiego, Trybunał kompetencyjny ma się składać z pierwszego i drugiego prezesa oraz 14 członków, mianowanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów (art. 2). Widzimy więc, że projekt polski, przyjmując zasadę nominacji przez gło-

wę państwa zbliża się do wzoru austrjackiego. Różni się jednak od niego, gdyż tam monarcha związany był co do osób kandydatów propozycjami ciał ustawodawczych, tu zaś Prezydent Rzeczypospolitej skrępowany jest w wyższym stopniu pewnemi dyrektywami ustawy co do składu członków, a nadto nominacja następuje na czas określony, a nie dożywotnio. I tak, prezesi mają być mianowani z pośród członków Sądu Najwyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego w ten sposób, aby osoby piastujące równocześnie te same urzędy, nie były mianowane z tego samego sądu (art. 3). Pozostali członkowie mianowani być mają: czterej z pośród sędziów Sądu Najwyższego, czterej z pośród sędziów Najwyższego Trybunału Administracyjnego oraz sześciu z pośród profesorów prawa lub innych osób, odznaczających się unajomością prawa, które jednak nie piastują urzędu ani w sądownictwie, ani w administracji (art. 4). Rada Ministrów ma wolną rękę przy stawianiu Prezydentowi Rzeczypospolitej propozycyj co do kandydatów jedynie odnośnie do obu prezesów oraz do ostatniej kategorji członków Trybunału. Kandydatów z pośród grona sędziów przedstawiają bowiem ogólne Zgromadzenia danych sądów. Te wszystkie propozycje nie wiążą Prezydenta o tyle, że zawsze może przeciwko osobie kandydata założyć veto. Widzimy więc, że tu projekt polski zbliża się do systemu francuskiego, różniąc się od niego przez oddanie desygnowania członków Trybunału z grupy wolnej, stanowiących do pewnego stopnia czynnik ludowy, w ręce Prezydenta Rzeczypospolitej, a więc właściwie rządu, co faktycznie rozszerzy znacznie sferę osób, z pośród której powołani będą członkowie polskiego Trybunału kompetencyjnego. Wedle motywów projektu (rubr. 3) wprowadzenie elementu obywatelskiego do Trybunału „ma na celu usunięcie pewnych niedomagań, jakie spostrzeżono w tych państwach, w których sądy kompetencyjne składały się wyłącznie z przedstawicieli sądownictwa zwykłego i administracyjnego; częstokroć bowiem zdarzało się, że oba sądy dość jednomyślnie zajęły wręcz przeciwne stanowiska w da-

nej kwestji, tak że o sporze decydował moment dość przypadkowy t. j. czy przewodniczącym był członek najwyższej instancji sądownictwa zwykłego czy administracyjnego". Argument ten uznać należy również za najzupełniej słuszny, gdyż element przypadku winien być o ile to jest w naszej możności z sfery ustawodawstwa eliminowany. To też inowację należy uznać za trafną. Ponieważ Trybunał jest szczególnym organem państwa, stojącym poza hierarchją jego władz, oddanie nominacji jego członków Prezydentowi Rzeczypospolitej, reprezentującemu całość państwa uznać trzeba również za pomysł szczęśliwy.

Co do kwalifikacyj fachowych członków nie stawia projekt żadnych ścisłych wymogów. Ci z pośród nich, którzy wyjdą z grona sędziów, będą mieli naturalnie wykształcenie prawnicze. Pozostali muszą spełniać jeden z dwóch warunków pozytywnych, t. j. albo być profesorami prawa, co naturalnie jest kryterjum jasnem, albo odznaczać się znajomością prawa, co można uznać jedynie za wskazówkę dla czynników nominujących oraz jeden warunek negatywny, nie piastować urzędu ani w sądownictwie, ani w administracji. Ponieważ projekt nie mówi ogólnikowo o urzędnikach państwowych, sądzić można, że ograniczenie powyższe dotyczy nie wszystkich urzędników, ale tylko urzędników tych władz, których zadaniem są funkcje sądowe i administracyjne. Urzędnicy Głównego Urzędu Likwidacyjnego, Prokuratorji Generalnej, Głównego Urzędu Statystycznego i t. p. nie byliby więc tem ograniczeniem objęci [1]).

Projekt nie mówi o urzędnikach, ale o urzędzie, rozumieć więc należy pod tem słowem nietylko zajmujących stanowiska sędziów, czy urzędników państwowych płatnych, ale także piastujących urzędy takie honorowo. Wobec tego, że jak wyżej wspomniano, zakres

[1]) Profesorów prawa uniwersytetów niepaństwowych, o ile są równocześnie sędziami, czy urzędnikami administracyjnemi, ograniczenie powyższe naturalnie dotyczy, gdyż odnosi się ono do wszystkich członków Trybunału kompetencyjnego nie sędziów.

działania Trybunału kompetencyjnego rozciąga się również i na spory, w których jest interesowanym samorząd oraz, że Konstytucja związała samorząd z administracją państwową nierozerwalnie, również i samorządowi urzędnicy administracyjni podlegają temu ograniczeniu.

Okres urzędowania określa projekt w art. 5 (1) na pięć lat i motywuje oznaczenie stosunkowo tak krótkiego czasu trwania mandatów chęcią umożliwienia częstego przypływu najlepszych sił oraz dążnościa do rozłożenia ciężaru sprawowania urzędu na szersze grono osób. Można się na to zgodzić, tem bardziej, że ten sam art. 5 (1) nie wyklucza ponownego mianowania po upływie pięciolecia. Wprawdzie projekt o tem nie wspomina, ale jasnem jest z tego tekstu, że pięcioletni okres biegnie zosobna dla każdego z członków, czy prezesów Trybunału. Postanowienie art. 5 (1) projektu nie jest sprzeczne z art. 78 (1) Konstytucji, bo ten mówi tylko o nieusuwalności sędziego, a nie o dożywotności jego urzędu, nie wyklucza zatem nominacji na czas dokładnie zgóry oznaczony. Członkowie powołani z poza grona sędziów składają na ręce pierwszego prezesa przysięgę dla sędziów przepisaną (art. 4 in fine). Od tej chwili dopiero stają się sędziami nieusuwalnymi, a więc i okres pięcioletni od tej chwili winien się dla nich liczyć. Dopóki przysięgi nie złożą, może Prezydent Rzeczypospolitej nawet nominację cofnąć. W konsekwencji dla członków z grona sędziów, którzy nowej przysięgi nie składają, okres pięcioletni liczyć się winien od chwili nominacji.

Projekt określa również warunki, wśród których członek Trybunału nim być przestaje, ale tylko odnośnie do tych okoliczności, które odgrywały rolę przy nominacji. A więc normuje w art. 5 ( ), że członek Trybunału, będący sędzią, przestaje być członkiem ipso iure, gdy przestanie należeć do składu tego sądu, z którego został zamianowany, a więc także w razie przeniesienia się do innego sądu. Członek nie—sędzia traci członkostwo w razie objęcia

urzędu w sądownictwie lub administracji (art. 5 (3) [1]).

Utrata członkostwa nastąpić może jeszcze z trzech przyczyn, o których projekt nie wspomina, a to a) przez śmierć, b) z woli samego członka i c) przez orzeczenie sądowe w wypadkach ustawą przepisanych. Mimo, że projekt o prawie członka do zrzeczenia się członkostwa milczy, wydaje się to naturalnem, gdyż każdej funkcji publicznej zrzec się można, a nie ma przyczyny, dla którejby trzeba było zrobić tu od reguły wyjątek.

Można podnieść wątpliwość, czy członek Trybunału, pochodzący z grona sędziów, może zrzec się urzędu nie zrzekając się zarazem urzędu sędziego w Sądzie Najwyższym czy Trybunale Administracyjnym. Uważam, że wątpliwość tę tylko rozstrzygnąć można twierdząco. Ci członkowie Trybunału, którzy proponowani byli przez jeden z sądów, nie stali się w obrębie Trybunału reprezentantami, ani delegatami danego sądu. Są oni tylko zwykłymi członkami Trybunału, a sposób ich powoływania ma tylko na celu skład Trybunału, który będzie dawał gwarancję, iż orzeczenia jego będą możliwie najbardziej objektywne. Wedle art. 7 (1) przepisy rozdziału IV Konstytucji stosują się odpowiednio do prezesów i członków Trybunału kompetencyjnego, a więc i przepis, zawarty w znajdującym się w powyższym rozdziale art. 78 (1).

Art. 7 (2 i 3) projektu zajmuje się kwestją dyscyplinarną w odniesieniu do członków Trybunału. Jest tu jednak pewna niejasność. Przepisy tam zawarte ograniczają się do stwierdzenia, że jeśli członek-sędzia zawieszony został w urzędowaniu przez sąd, do którego należy, to przez ten fakt zostaje również zawieszony w urzędowaniu jako członek Trybunału kompetencyjnego. Członek nie—sędzia ma zaś w zakresie odpowiedzialności takie same stanowisko jak sędzia Sądu Najwyższego. Wynika z tego, że odnośnie do członków kategorji

[1]) W myśl wyżej umieszczonych wywodów także w razie objęcia urzędu administracyjnego w samorządzie.

ostatniej, będą musiały istnieć pod każdym względem przepisy dyscyplinarne, nie wiadomo zaś, czy członkowie-sędziowie będą tej wewnętrznej jurysdykcji Trybunału podlegać, czy może nawet pod względem przekroczeń dyscyplinarnych wobec Trybunału uczynionych nie podlegają swoim przepisom dyscyplinarnym. Wątpliwości te rozstrzygnie najprawdopodobniej regulamin, mający być wydanym w wykonaniu art. 27 projektu. Byłoby korzystnem zamieszczenie tam przepisu poddającego w sprawach dyscyplinarnych Trybunałowi wszystkich jego członków. Są oni bowiem wobec niego równi. Członkowie pochodzący z grona sędziów nie powinni mieć pod względem odpowiedzialności dyscyplinarnej uprzywilejowanego stanowiska.

Wspomniano, że projekt rozciąga na członków Trybunału prerogatywy osobiste sędziów i nadaje im władzę sędziowską. Przy interpretacji art. 86 Konstytucji zaznaczono, że posiadanie przez członków prerogatyw sędziowskich jest dla jakości orzecznictwa Trybunału obojętne. Z tekstu ustępu 1 art. 7 projektu: „Przepisy rozdziału IV ustawy konstytucyjnej stosują się odpowiednio do prezesów i członków Trybunału kompetencyjnego“ wynika, że wszystkie przywileje przyznane sędziom w Konstytucji stosować się winny także i do nich. Użycie słowa „odpowiednio“ tłomaczyć można tylko w ten sposób, że nie mogą się do nich stosować te normy, które z jakichkolwiek przyczyn nie dadzą się wogóle zastosować do członków Trybunału kompetencyjnego. Konstytucja zapewniła sędziom następujące osobiste przywileje: niezawisłość, nieusuwalność, niezawieszalność, nieprzenoszalność i nietykalność (art. 77 i 80 Konst.) [1]). Pierwszy stanowi o charakterze władzy sędziowskiej i bez niego sędzia przestałby nim być. Drugi także, przy przyjęciu zasady, że członkowie Trybunału są mianowani na czas oznaczony zachowuje przez ten okres swą siłę nie koliduje bowiem z tą zasadą. Trzeci, jak to widzieliśmy wyżej,

[1]) Gołąb. Sądownictwo cywilne w Konstytucji str. 320 i nast.

kształtuje projekt wedle wzorów sądów zwyczajnych. Wobec przyjęcia zasady nieusuwalności i istnienia tylko jednego Trybunału kompetencyjnego przywilej nieprzenoszalności nie jest aktualny. Natomiast przywilej ostatni — nietykalność, może przysługiwać w całej pełni wszystkim członkom Trybunału, a nietylko tym, którzy są nadto sędziami. A więc tylko jednej prerogatywy — nieprzenoszalności są członkowie Trybunału kompetencyjnego z konieczności pozbawieni. Byłoby wskazane, aby słowo „odpowiednio" z tekstu wykreślić, jako zbędne. Niezrozumiałym jest więc ten ustęp motywów [1]), gdzie powołując się na opinję prof. St. Wróblewskiego usprawiedliwiają się ich autorzy, że takiem możliwem i wskazanem odchyleniem od przywilejów sędziowskich jest w projekcie pominięcie kwestji nietykalności sędziowskiej ze względu, „iż Trybunał kompetencyjny będzie się zbierał z natury rzeczy dość rzadko i nie zachodzi potrzeba specjalnej ochrony jego członków". Nie wchodzę wobec niżej umieszczonej uwagi[2]) w dalszą polemikę z tym poglądem, zwrócić jednak należy uwagę na to, że ani cytowany już wyżej tekst art. 7 (1) projektu, ani wszystkie jego inne postanowienia nie dają najmniejszej podstawy do twierdzenia, że uszczuplają w czemkolwiek nietykalność sędziowską członków Trybunału.

Odnośnie do charakteru członków Trybunału zaznaczyć jeszcze należy, że projekt nie traktuje stanowiska ich jako stałego zawodu, któremu mają się wyłącznie poświęcać, lecz jako zajęcie uboczne. Wynika to choćby z okoliczności, że wynagrodzenie, jakie mają otrzymać za swe czynności, ma być (wedle art. 6)

[1]) Motywy—rubr. 3.

[2]) W artykule „Sądownictwo" (w dziale „Nasza Konstytucja" Kraków 1922) na str. 101 i 102 prof. St. Wróblewski wypowiada zdanie, że postanowienia rozdziału IV Konstytucji nie dają odpowiedzi, czy normy tam zawarte a tyczące się nietykalności sędziowskiej, jawności postępowania i toku instancji stosują się też do innych sądów poza sądami zwyczajnemi. Mojem zdaniem tylko z art. 85 stworzyć można dla sędziów wojskowych inne stanowisko prawne. Członkowie wszystkich innych sądów unormowanych rozdz. IV Konst. winni mieć jednakowe prawa.

obliczane nie w stosunku rocznym czy miesięcznym, nie wedle przepisów o uposażeniu tych lub owych funkcjonarjuszów państwa, lecz za obecność na posiedzeniu. Zamiejscowi członkowie mają otrzymywać nadto zwrot kosztów podróży i pobytu w Warszawie. Określenie wysokości kwotowej tych należytości pozostawiono Radzie Ministrów. Co się tyczy członków ustanowienie opłat prezencyjnych jest słuszne. Należałoby jednak inaczej traktować prezesów, gdyż będą mieć oni, a zwłaszcza pierwszy prezes, cały szereg czynności administracyjnych do spełnienia, które poza posiedzeniami będą musieli załatwiać. Należałoby im przyznać, wobec tego, że nie będą przestawać pobierać uposażenia sędziów stałych, dodatek, odpowiadający dodatkowi, który pobierają za kierownictwo prezesi Sądu Najwyższego. Odpowiednia modyfikacja przepisu art. 6 jest wskazana.

Parę słów trzeba jeszcze powiedzieć o odrębnem stanowisku, jakie przysługuje wedle projektu pierwszemu i drugiemu Prezesowi Trybunału kompetencyjnego. Prezydent Rzeczypospolitej nie jest wiązany w wyborze osób na te stanowiska jakąkolwiek opinją sądów, z grona których je powołuje. (Art. 3, w związku z art. 4 (2). Prezes nie przestaje nim być, choćby przestał być członkiem sądu, z pośród członków którego został na prezesa mianowany. (Art. 5 (2) w związku z art. 5(1). Co się jednak stanie, jak jeden z prezesów przeniesie się do sądu, z którego pochodzi drugi? Wątpliwość tę, nie rozwiązaną w projekcie, wyjaśnić można w ten tylko sposób, że ten prezes, który się do sądu drugiego przenosi, winien zrzec się prezesury. Z jakiej racji chęć zmiany dotychczasowego sądu przez jednego miałaby mieć wpływ na prawa, które nominacja głowy państwa dała drugiemu. Możnaby tę wątpliwość usunąć przez umieszczenie w ustawie powyżej proponowanej normy, ale wobec małego prawdopodobieństwa takiego wypadku nie jest to wcale koniecznem.

Art. 10 przewiduje stanowisko sekretarza Trybunału kompetencyjnego, którego wraz z personalem pomocniczym powołuje pierwszy Pre-

zes Trybunału. Postanowienie to wymaga wyjaśnienia. Wprawdzie projekt mówi, że sekretarz i cały personal, o ile już nie jest związany przysięgą służbową, to składa ją według roty dla urzędników, ale nie wspomina, czy są to urzędnicy stali (tak należałoby się spodziewać), czy też może mianowani na okres pięcioletni.

Art. 8 i 9 zajmuje się składem kompletów orzekających. Projekt stwarza ich trzy rodzaje. Przedewszystkiem komplet normalny z 7 członków t. j. przewodniczący i po 2 członków z każdej grupy członków. Następnie komplet zmniejszony, złożony z przewodniczącego i dwóch członków, po jednym z każdej grupy członków — sędziów. Wkońcu pełny skład Trybunału orzeka na żądanie kompletu normalnego, a liczyć musi minimalnie 10 członków łącznie z przewodniczącym, a w tem przynajmniej 3 członków z grupy członków nie-sędziów. Stworzenie dla każdej sprawy kompletu normalnego aż z siedmiu członków usprawiedliwione jest okolicznością, że spory o właściwość należą bardzo często do najbardziej zawiłych i wymagają wszechstronnego zbadania.

Jak z powyższego przedstawienia widać, problem organizacji Trybunału kompetencyjnego jest w projekcie, poza drobnemi usterkami, rozwiązany szczęśliwie. Jest rozwiązany lepiej, niż jego dwa wzory. Reprezentuje typ pośredni. Nad francuskim Tribunal des conflits góruje szerszem uwzględnieniem elementu obywatelskiego, od austryackiego wyższy jest przez możność żywszej wymiany mózgów. Ma należycie zabezpieczoną fachowość składu członków, a niezawisłość zdania jego członków, a zwłaszcza ich osobiste stanowisko jest większe, niż gdziekolwiek indziej.

Rozpatrzono już zakres działania Trybunału kompetencyjnego i jego skład. Zkolei przystępuję do omówienia postępowania w sporach kompetencyjnych, co uskutecznić zamierzam w następującym porządku. Najpierw zajmę się kwestjami związanemi z podnoszeniem konfliktu kompetencyjnego, a więc zbadaniem, kto ma do tego legitymację, gdzie może to zrobić i w jakiej formie, a następnie

omówię rozstrzyganie konfliktu, a więc procedurę przed Trybunałem kompetencyjnym i orzeczenie kończące konflikt.

Inicjatywę do wszczęcia konfliktu pozytywnego przyznaje projekt władzom administracyjnym. Dając przegląd rozwoju historycznego omawianej instytucji podniesiono, że przyczyną, dla której we Francji taką zasadę przyjęto, były względy historyczne, a mianowicie walka o władzę, jaka toczyła się między administracją królewską a sądami francuskiemi. W obecnej chwili prawie wszędzie zasadę tę akceptowano. Ale nietylko względy historyczne są tego przyczyną. [1]) Istnieją względy ściśle rzeczowe, które również przemawiają za przyjęciem zasady, że tylko władze administracyjne winny mieć możność wywoływania sporu o właściwość. Zadaniem sądów jest kontrola i tę kontrolę wykonują sądy na żądanie jednostki interesowanej—nie działają z urzędu. Jeżeli więc władze, czy sądy administracyjne zajmą się jakąś sprawą, która wedle norm regulujących podział władz do nich nie należy, to sądu, jako takiego to nie obchodzi, jego powaga nie została przez to zmniejszoną, że sprawą zajmuje się kto inny. Obchodzi to jedynie jednostkę. Jeżeli orzeczenie władz administracyjnych wypadło po myśli jednostki, nie będzie ona kwestjonować właściwości władz. Jeżeli zaś orzeczenie wypadnie na jej niekorzyść—ma otwartą drogę do zaczepienia orzeczenia w toku instancji i może uzyskać przejście sprawy na drogę sądową. Zadanie władz administracyjnych leży w działaniu. Jeżeli więc sądy zajmą się badaniem sprawy, która należy do zakresu działania władzy administracyjnej, to wtedy uniemożliwiają tej władzy to działanie. Nie jednostka jest tu pokrzywdzoną, ale władza administracyjna, której nietylko ograniczono czynności, ale także naruszono powagę. A więc tylko władzy administracyjnej winna przysługiwać możność wszczęcia pozytywnego

[1]) Przypomnieć można, że nawet w Polsce za czasów Księstwa Warszawskiego przyjęto inną zasadę, mimo, że wpływ francuski był niezaprzeczenie silny. Także Austrja do 1867 hołdowała innej zasadzie.

sporu o właściwość. Stanowisko projektu uznać należy zatem za słuszne.

Możność podniesienia sporu przed Trybunałem kompetencyjnym przyznaje projekt władzom II instancji (art. 12). Wątpliwości, będące podstawą sporu, mogą powstać u nich samych lub u władz im podległych.[1]) Te ostatnie, dowiedziawszy się, że w sprawie należącej ich zdaniem do orzecznictwa administracyjnego toczy się postępowanie sądowe, mają obowiązek zawiadomienia władzy przełożonej, a zarazem muszą wstrzymać postępowanie administracyjne, o ile ono się toczy.

Podniesienie sporu o właściwość leży w interesie publicznym, to też władze mają obowiązek doniesienia władzy przełożonej, nietylko wtedy, gdy sprawa tocząca się w sądzie dotyka bezpośrednio ich interesów, czy łączy się ze sprawą wobec nich prowadzoną, ale zawsze, choćby toczyła się między prywatnemi jednostkami, o ile tylko sprawa przekracza zakres działania sądów.[2]) Władze dowiedzieć się mogą o tem w jakikolwiek sposób, ułatwieniem dla nich jest przepis art. 11 (2), nakładający na sądy obowiązek doniesienia władzom administracyjnym, ilekroć uznają swą właściwość w sprawie w której władza administracyjna już orzekła lub prowadzi postępowanie. Jeżeli władza II instancji ma sama lub podziela wątpliwości władz niższych, zawiadomi sąd, motywując swe zdanie [art. 12 (1)].[3]) Władza II instancji nie ma w zapowiedzeniu sporu władzy dyskrecjonalnej. Jeżeli zgadza się ze zdaniem władzy niższej to spór zapowiedzieć musi. W dalszym ciągu mamy dwie możliwości:

---

[1]) Ewentualnie też u sądów administracyjnych, które projekt w art. 28 traktuje, jako część składową władz administracyjnych.

[2]) Odrzucenie zarzutu niewłaściwości drogi sporu w procesie cywilnym daje możność wywołania konfliktu kompetencyjnego nie stronie, która go podnosiła, lecz tylko państwu. To też Prokuratorja Generalna sporu zapowiedzieć nie może — może go ewentualnie spowodować.

[3]) Dla uzgodnienia wyrażeń art. 12 i art. 13 byłoby korzystne zmienić w art. 12 słowo „zawiadomi o tem sąd“ na „zapowie sądowi spór“.

albo sąd podzieli stanowisko władzy II instancji i wtedy spór się kończy, a do dalszego postępowania nie dojdzie, [1]) albo trwać będzie przy swojem zdaniu. Na ten wypadek ma sąd obowiązek przerwać [2]) postępowanie sądowe, i egzekucyjne, co nie wyklucza jednak czynności, mających na celu zabezpieczenie dowodów, żądania pozwu i egzekucji oraz nie uniemożliwia wydania zarządzenia tymczasowego (art. 13 (1) [3]).

Przerwa postępowania sądowego następuje więc wedle projektu, analogicznie jak w ustawie francuskiej, z chwilą, gdy sąd żądanie władzy administracyjnej odrzuci. Tę chwilę uważać też należy za chwilę rozpoczęcia sporu o właściwość, bo wtedy dopiero jest pewność, że usunięcie konfliktu nastąpić może normalnie jedynie przez orzeczenie organu do tego powołanego. [4]) Przerwa postępowania administra-

[1]) Sąd musi stanowisko swoje wobec zawiadomienia władzy admin. zaznaczyć. Musi wydać odnośnie do swej właściwości uchwałę. Nie może np. dopuścić do spoczywania sporu gdyby np. strony z jakichkolwiek przyczyn takiego rozwiązania sobie życzyły. Kwestja rozgraniczenia władz raz ujawniona musi być rozstrzygniętą. Należałoby w art. 13 projektu odnośną normę zamieścić.

[2]) Może zajść wypadek, że zawiadomienie władzy wpłynie do sądu już po wydaniu orzeczenia, ale jeszcze przed tegoż prawomocnością. Wspominałem już wyżej, że uważam, stosownie do art. 12 projektu, że należy traktować zawiadomienie to, jako fakt przerywający termin biegnący. Nie może tu być mowy o przerwie postępowania, o której mówi art. 12, bo ono jest już skończone, to też tak w projekcie, jak też w ustawie postęp. sądowego należy to uwzględnić i zamieścić dokładne normy.

[3]) Charakterystyczną rzeczą jest, że sądy administracyjne traktowane są odnośnie do czynności w sporze kompetencyjnym przedsiębranych narówni z władzami I instancji. Ponieważ mamy w Polsce (z wyjątkiem b. dzielnicy pruskiej) narazie tylko jeden sąd administracyjny, nie złączony z organizacją władz innych — nie wiadomo, kto będzie dla niego tą przełożoną władzą. Należałoby tę lukę zapełnić, wstawiając przepis, że gdy N. T. Admin. dowie się o naruszeniu przez sądy zakresu działania administracyjnego winien o tem donieść tej władzy naczelnej, do której ta sprawa zdaniem jego należy.

[4]) Ustawodawstwo austrjackie stało, jak wiadomo, na innem stanowisku, którego obronić trudno. System francuski, przyjęty przez projekt jest jasny

cyjnego ma inny cel. Następuje, jak widzieliśmy, znacznie wcześniej. Rozchodzi się tam o oszczędność sił i uniknięcie kolizyj, jakie mogłyby powstać w razie równoległego traktowania jednej i tej samej władzy przez sąd i administrację. [1])

Stosownie do art. 14 projektu „Naczelna władza administracyjna może w ciągu dwu miesięcy po zawiadomieniu sądu zgłosić zapowiedziany spór o właściwość na ręce [2]) sądu, w którym sprawa się toczy. O ile w tym terminie sporu nie zgłoszono, sąd podejmie przerwane postępowanie na nowo z urzędu".

Zwrócić należy tu uwagę na charakter dyskrecjonalny władzy naczelnej. „Może" ona zgłosić spór, ale nie „musi". Wydaje się nam jednak, że możnaby oddać zgłaszanie sporów tej władzy, która spór zapowiedziała, a nie poruszać w każdym sporze kompetencyjnym władz aż trzech instancyj. Niewątpliwie, przejście sprawy przez tak długą drogę daje gwarancję, że tylko nieliczne sprawy wątpliwe będą oddawane pod rozstrzygnięcie Trybunału. Jednak władze II instancji mają personel tak wyrobiony, że dają również dostateczną gwarancję, iż do Trybunału dostawać się będą jedynie sprawy istotnie wątpliwe, a nadto orzecznictwo samego Trybunału, które niewątpliwie będzie ogłaszane, nie stwarzając wprawdzie norm ogólnych, będzie stanowiło dla władz dyrektywę i z czasem zmniejszy iiość sporów o właściwość [3])

Dwumiesięczny okres jest aż nadto wystarczającym dla przeprowadzenia korespondencji między władzą II instancji a władzą na-

---

i prosty. System austrjacki prowadzi do konsekwencji, że wszystkie działania sądu w czasie od podniesienia wobec sądu roszczenia, aż do wniesienia sprawy przed Trybunał, mogą być uznane za niepotrzebne.

[1]) Motywy rubr. 4.

[2]) Możeby było lepiej zamiast „na ręce" wstawić słowo „do".

[3]) Przypominam, że we Francji prawo podniesienia konfliktu ma wyłącznie prefekt, a więc władza I instancji. Nawet minister nie może tego bezpośrednio uczynić, może jednak polecić prefektowi, by to zrobił. Berthélemy 954.

czelną administracyjną i do powzięcia decyzji, mógłby być nawet zmniejszony znacznie np. do jednego miesiąca, co wpłynęłoby dodatnio, gdyż pośpiech w załatwieniu konfliktu ma wielokrotnie duże znaczenie. Prekluzywność tego terminu daje gwarancję, że prawa stron do uzyskania orzeczenia sądowego nie zostaną naruszone z powodu wątpliwości, jakie mają władze w kwestji właściwości. Również uważam, że gdy władzą administracyjna, mimo zapowiedzenia, sporu o właściwość w terminie nie zgłosiła, nie może już w tem postępowaniu sądowem po raz drugi sporu o właściwość zapowiedzieć. Naruszałoby to bowiem pewność obrotu prawnego, gdyż władze administracyjne mogłyby w ten sposób udaremnić stronom dochodzenie ich praw.

Art. 15. postanawia, że „w razie zgłoszenia sporu o właściwość, sąd przedstawia akta sprawy do Trybunału kompetencyjnego wraz z uzasadnioną decyzją". Pominąwszy już kwestję stylu możnaby podnieść, że ostatnie słowa są zbędne, gdyż w aktach sądowych znajdzie Trybunał dostateczne informacje do sporu.

Ponieważ samorządy są wedle Konstytucji traktowane narówni z władzami administracyjnemi, projekt w art. 30 (2) przewiduje, który organ samorządu ma mieć uprawnienie do podniesienia konfliktu. Ma być nim „wyłącznie organ wykonawczy samorządu wojewódzkiego, względnie, o ile chodzi o miasta wyłączone ze związku wojewódzkiego, magistraty tych miast". To ograniczenie samorządów niższego stopnia najzupełniej usprawiedliwione względem na jakość spraw wpływających do Trybunału, jak i ze względu na analogiczne przepisy art. 12 i 14, oddające decyzję co do całego szeregu czynności władzom administracyjnym II instancji, wywołuje jednak jedno zastrzeżenie. Samorządy niższego stopnia mają wobec ciał samorządowych stopnia wyższego z natury rzeczy dość znaczną samodzielność. Mógłby zatem zajść wypadek, że samorządowi niższego stopnia odebranoby w konkretnym przypadku, w razie różnicy zdań między nim a samorządem wyższego stopnia możność udania się do Trybu-

nału kompetencyjnego. Naturalnie, uprawnienie to możnaby przyznać jedynie samorządom powiatowym i ewentualnie miast wyłączonych z powiatów. Wobec poziomu samorządów gminnych, trudnoby było dać im takie uprawnienie. Najlepszym ominięciem trudności, mogących ewentualnie powstać, byłoby zamieszczenie w art. 30 postanowienia, że organy wykonawcze samorządów wojewódzkich, jeśli nie zgadzają się ze stanowiskiem samorządów powiatowych, zobowiązane są do zapowiedzenia i zgłoszenia sporu kompetencyjnego dopiero na ponowne wyraźne żądanie samorządów powiatowych.

Na czas przejściowy postanowiono projekt w art. 30 (3), że aż do wprowadzenia samorządu wojewódzkiego uprawnienia organu wykonawczego samorządu wojewódzkiego przechodzą w b. zaborze rosyjskim na wojewodów, a w b. zaborze austrjackim na Tymczasowy Wydział samorządowy we Lwowie.

Można zatem skonstruować następujący normalny schemat postępowania dotychczas przedstawionego: 1) dowiedzenie się o rzekomem naruszeniu przez władze (najczęściej będzie to władza I instancji, 2) przerwa postępowania administracyjnego, 3) zapowiedzenie sporu sądowi przez władzę II instancji, 4) przerwa postępowania sądowego, 5) zgłoszenie sporu w sądzie przez naczelną władzę administracyjną, 6) odesłanie akt sprawy przez Sąd do Trybunału kompetencyjnego.

Naturalnie, gdy wejdzie w grę samorząd, powstaną od tego schematu pewne drobne odchylenia.

Inicjatywa do podniesienia konfliktu negatywnego należy według art. 16 projektu do „osoby interesowanej". A zatem legitymację do wszczęcia sporu negatywnego ma niekoniecznie ten, kto w procesie sądowym, czy postępowaniu administracyjnem był „stroną", ale każdy, kto ma interes w merytorycznem rozstrzygnięciu sprawy, dla której tak sądy, jak i władze uznały się za niewłaściwe. Naturalnie ten interes nie może być wyłącznie kwestją teoretyczną. Strona interesowana musi wyka-

zać, nie koniecznie udowodnić, że merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy będzie dla niej połączone z korzyścią prawną.

To rozszerzenie koła mogących korzystać z pomocy Trybunału kompetencyjnego uważam za korzystną inowację w stosunku do przepisu § 14 austr. ustawy z 1869.

Projekt nie zajmuje się bliżej i dokładniej kwestją, gdzie, to jest, przed jakim sądem można zgłosić spór o właściwość. Wspomina tylko, że należy to uczynić wobec sądu. Wyżej wyraziłem zdanie, iż pojęcie sądu należy interpretować w braku jakichkolwiek zastrzeżeń jak najszerzej. Sądzimy, że takie ujęcie odpowiada również roli, jaką ma spełniać Trybunał kompetencyjny w organiźmie państwowym. Inaczej zapatruje się na tę sprawę ustawodawstwo francuskie[1]). Stoi ono na stanowisku, że spór o właściwość może władza administracyjna wytoczyć tylko przed niektóremi sądami, a w szczególności przed trybunałami cywilnemi I instancji i apelacyjnemi. Wyklucza zaś wytoczenie sporu przed sądami karnemi, sądami przysięgłych, sądami pokoju, sądami handlowemi i t. p. a także przed Trybunałem kasacyjnym. Nie wchodzę w ratio legis tych postanowień, zwracam tylko uwagę, że choć niektóre są rzeczowo uzasadnione (np. co do sądów karnych i sądów przysięgłych), to jednak wiele z nich opiera się tylko na formalistyce prawnej. Zająć się jednak należy wykluczeniem sądu kasacyjnego z pośród sądów, przed któremi wnieść można konflikt, a to ze względu, że w b. zaborze rosyjskim system kasacji w całej pełni funkcjonuje i nie wiadomo na jakiem stanowisku stanie ostatecznie przyszła procedura polska.

Nauka francuska w następujący sposób argumentuje stanowisko swojego ustawodawstwa. Twierdzi ona, że sąd kasacyjny rozpatruje sprawy, w których zapadła już ostateczna decyzja i że władza, zaniedbawszy wytoczenie sporu o właściwość przed sądem pierwszej czy drugiej instancji, uznała tem samem jego właś-

[1]) Ordonans z 1-VI 1828.

ciwość[1]). Ten punkt widzenia nie da się zdaniem naszem uzasadnić, a specjalnie ze stanowiska projektu ustawy nie da się utrzymać. Prawdą jest, że sąd kasacyjny nie może wyroku niższej instancji zmienić, może jednak iść dalej, może go znieść, ale w wypadku sporu o właściwość nie rozchodzi się o jakąś działalność sądu kasacyjnego w stosunku do zaczepionego wyroku, ale o działalność czynnika trzeciego, stojącego poza i ponad sądownictwem. Trudno także uznać, by decyzja sądu apelacyjnego była ostateczną, skoro sąd kasacyjny znieść ją może zupełnie. Dopóki nie jest ona prawomocną, władza administracyjna może zakwestjonować jej podstawę formalno-prawną i zapowiedzieć spór o właściwość. Uważam więc, że spór o właściwość może być wszczęty także, gdy sprawa znajduje się w Sądzie Najwyższym bez względu na to, czy daną izbę Sądu Najwyższego obowiązuje procedura, zawierająca zasadę kasacji czy rewizji.

Wspomniano wyżej, że ustawodawstwo francuskie jest w odniesieniu do załatwiania sporów o właściwość bardzo formalistyczne. Specjalnie kwestja formy, w jakiej można podnieść dodatni spór kompetencyjny jest szczegółowo przepisaną. Zapowiedzenie sporu zwane declinatoire d'incompétence, sporządzone na piśmie przez prefekta, skierowane być musi do prokuratora urzędującego przy danym Trybunale[2]) i powoływać się musi na przepis ustawy, którego interpretacja iest podstawą wszczęcia sporu. Prokurator przedstawia sądowi żądanie prefekta wraz ze swoim wnioskiem. O wniosku tym sąd orzeka, a gdy przyzna sobie właściwość, prefekt może do 14 dni podnieść spór. Podniesienie następuje przez złożenie w kancelarji sądu zgłoszenia sporu zwanego arrêté de conflit. Akt ten musi oprócz powołania się na dotychczasowy stan sprawy zawierać dokładny tekst tych postanowień ustawy na które prefekt się powołuje. W dal-

[1]) Berthélemy str. 953.

[2]) Dlatego też spór może być podniesionym tylko przed takim sądem, przy którym funguje prokurator rzeczypospolitej.

szym ciągu kancelarja przedkłada prokuratorowi arrêté de conflit, który go komunikuje sądowi, żądając zawieszenia dalszego postępowania sądowego[1]).

Ustawodawstwa austryjackie i pruskie dalekie są od takiej formalistyki. Żądają one jedynie postawienia w sądzie wniosku, naturalnie winien być pisemnym i powoływać się na przepisy ustawowe, stanowiące jego podstawę, ale ustawy te wychodzą ze słusznego stanowiska, że te rzeczy rozumieją się same przez się i wyraźnie o nich nie wspominają. Zbliżone stanowisko zajmuje również projekt polski. Należy rozróżnić tu formę zapowiedzenia sporu, unormowaną art. 12 i formę zgłoszenia sporu, przepisaną art. 14. Zapowiedzenie, choć o tem wyraźnie projekt nie wspomina, winno być pisemne, a nadto zaopatrzone uzasadnieniem poglądu władzy II istancji. Zgłoszenie sporu może natomiast władza naczelna uskutecznić nawet nie podając motywów. Niewątpliwie regulamin, mający być stosownie do art. 27 projektu ogłoszony, zajmie się także kwestją dokładniejszego określenia formy w jakiej zapowiedzenie, a zwłaszcza zgłoszenie sporu należy uskuteczniać. Życzyćby sobie jednak należało, by nie wprowadzano tu zgoła niepotrzebnej formalistyki. Forma, w jakiej podniesienie konfliktu negatywnego ma nastąpić, nie jest w projekcie określoną. Oznacza się go jako „wniosek", co zgodne jest z naszym poprzednim poglądem, że w sporze tym nie występuje osoba interesowana w charakterze strony ze skargą przeciwko państwu, lecz, że występuje w roli petenta, którego wniosek państwo rozpatruje. Wniosek musi być podpisany przez adwokata. Wprowadzenie przymusu adwokackiego uważamy wogóle za niezbędne, a specjalnie w stosunku do Trybunału kompetencyjnego. Da on gwarancję, że ujemne spory o właściwość nie będą wszczynane bezzasadnie [2]).

---

[1]) Ordon, z 1.VI. 1828 cyt. u Hauriou str. 884.

[2]) Jest on także uzasadniony historycznie. Patrz na analogiczne przepisy francuskie (art. 17 dekr. z 26.X. 1847) i austryackie (ustęp 2 § 14, ust. z 18. IV. 1869).

Postępowanie przed Trybunałem kompetencyjnym podzielić można na dwie fazy, na postępowanie aż do rozprawy ustnej oraz na postępowanie od rozpoczęcia tejże aż do wydania orzeczenia.

Art. 17 projektu zajmuje się pierwszą fazą. Brzmi on: „Prezes Trybunału kompetencyjnego wyznacza sprawozdawcę. Trybunał kompetencyjny rozpatruje najpierw sprawę na posiedzeniu niejawnem i odrzuca wniosek o rozstrzygnięcie sporu, o ile jest spóźniony (art. 14) lub zachodzą uchybienia formalne, których nie usunięto w terminie, przez Trybunał kompetencyjny wyznaczonym; w przeciwnym razie wyznacza rozprawę i zawiadamia o tem właściwą naczelną władzę administracyjną (art. 14) tudzież osoby interesowane.

Trybunał kompetencyjny może również uchwałą, powziętą na posiedzeniu niejawnem, zarządzić przesłuchanie osób interesowanych, świadków, lub znawców, dostarczenie dokumentów tudzież zebranie innych dowodów i wyjaśnień przez sądy lub władze administracyjne".

Uderzają tu dwie rzeczy. Pierwsza, że całe postępowanie przez rozprawę ustną oddano Trybunałowi kompetencyjnemu, orzekającemu w małym komplecie (art. 8 projektu) na posiedzeniach niejawnych. Druga, że o rozprawie zawiadamia Trybunał tylko naczelne władze administracyjne i osoby interesowane, nie zawiadamia zaś sądów. Uważamy przepis ten za niewłaściwy. W konflikcie pozytywnym stanowisko sądów (nie ich orzeczeń) winno być w stosunku do Trybunału takie same, jak stanowisko władz administracyjnych. To, że inicjatywę do wszczęcia sporu mają tylko władze administracyjne nie ma wpływu na okoliczność, że również sądy winny mieć prawo przedstawiania Trybunałowi swego punktu widzenia za pośrednictwem swego reprezentanta. Mógłby być nim reprezentant Ministra Sprawiedliwości. Niedopuszczenie przedstawiciela sądownictwa do rozprawy ustnej przed Trybunałem kompetencyjnym sprawia wrażenie, że projekt chce nadać władzy administracyjnej charakter strony w postępowaniu przed Trybunałem, a sądowi chce zatrzymać charakter sądu, uważając rów-

nocześnie sam Trybunał za sui generis sąd apelacyjny w stosunku do uchwały sądu nie uznającej właściwości władz administracyjnych (artykuł 13). Ponieważ, jak to wyżej wspomniano parokrotnie, cel i charakter Trybunału kompetencyjnego jest inny—uważam, że postanowienie art. 17 winno ulec zmianie w podanym kierunku. Jeszcze bardziej niewłaściwem wydaje się zawiadomienie o rozprawie osób interesowanych w wypadku konfliktu pozytywnego, gdyż one całkiem tam nie występują, występują natomiast obie władze. Strony pierwotnego procesu nie są interesowane w wyniku sporu o właściwość. Toczy się on jedynie w interesie publicznym [1]). To też strony procesu pierwotnego winny w postępowaniu przed Trybunałem kompetencyjnym udziału nie brać, ani nie mieć żadnego wpływu na skład kompletu orzekającego i orzeczenie [2]).

Inaczej jest w sporze ujemnym. To, co wyżej powiedziano o udziale reprezentanta sądownictwa w rozprawie ustnej, odnosi się i do tego sporu. Ale osoby interesowane i to nietylko strony w procesie głównym, ale także i te, które postępowanie przed Trybunałem kompetencyjnym powołały, winny mieć możność zaznaczenia na rozprawie swego stanowiska w wątpliwej sprawie właściwości. W myśl powyższych uwag należałoby zmienić postanowienie art. 17 projektu.

Wedle art. 19 (1) „naczelna władza administracyjna (art. 14) może wysłać na rozprawę swego przedstawiciela, który może zabierać głos, celem udzielenia wyjaśnień i czynienia wniosków". Stosownie do wyżej umieszczonych wywodów należałoby postanowienie to, odnoszące się, jak wynika z powołanego art. 14, jedynie do sporów dodatnich, roszerzyć także na przypadek sporu ujemnego, a również na reprezentantów sądownictwa. Przepis następny art. 19 (2), „że interesowani mogą bronić swych praw bądź osobiście, bądź przez adwokatów oraz, że „Trybunał może polecić stronie, by zastępstwo swe powierzyła adwo-

[1]) Inaczej Lemayer str. 128.

[2]) Tak jest we Francji. Porówn. Berthélemy str. 952 uw. 1.

katowi z zagrożeniem, iż w przeciwnym razie uważane będzie, że do rozprawy nie stanęła" uważam, za zbędny i za pozbawiony istotnej treści. Jak wyżej wspomniano, w sporze dodatnim interesowani wcale nie występują i nie powinni występować—przepis ten odnośnie do tego sporu nie jest więc całkiem potrzebnym. W sporze ujemnym osoba interesowana daje jedynie impuls do wszczęcia postępowania, ale dalej na tok jego wpływać nie może. Wniosek jej podpisany być musi przez adwokata (art. 16) daje to bowiem pewną gwarancję, że nie będzie bezzasadnym. Czy na rozprawie osoba interesowana występuje osobiście, czy przez adwokata jest więc obojętne, a zagrożenie, że gdy nie usłucha wezwania Trybunału i nie ustanowi adwokata, uważaną będzie za niejawiącą się nie ma żadnych konsekwencyj dla strony, bo dalszy przepis art. 19 (3) stanowi, że niestawiennictwo osób wezwanych nie stoi na przeszkodzie przeprowadzeniu rozprawy, a wedle art. 26 stronom nie przyznaje się kosztów postępowania.

Po za tem postępowanie w czasie trwania rozprawy głównej nie przedstawia żadnych osobliwości i wzorowane jest na postępowaniu sądowem. Rozprawa jest ustna i jawna, ale jawność może Trybunał wykluczyć ze względów obyczajności[1]) lub publicznego porządku (art. 18). Narady i głosowania nie są jawne (art. 21). Przewodniczący kieruje rozprawą, która zaczyna się wywodem sprawozdawcy (art. 20). O dopuszczeniu i przeprowadzeniu dowodów, o zarzutach przeciw postępowaniu i o wnioskach jego dotyczących decyduje sam Trybunał (art. 20) (3). Protokół rozprawy zawierać ma oprócz nazwisk obecnych przy postępowaniu także istotne okoliczności przewodu sądowego (art. 24)[2]).

---

[1]) To słowo należy skreślić, bo 1-o trudno sobie wyobrazić wypadek w sporze kompet., gdzieby obyczajność wchodziła w grę. 2-o wystarczy zresztą stopa „publicznego porządku".

[2]) Wyrażenie ostatnie użyte jest niewłaściwie, zamiast słowa „przewodu przed Trybunałem". Stanowisko władz i sądów znane jest z aktów sporu o właściwość przedłożonych Trybunałowi. Tu rozchodzi się tylko o te okoliczności, które zaszły na samej rozprawie.

Art. 26 zwalnia postępowanie w sporach o właściwość od opłat skarbowych i przepisuje, że stronom nie przyznaje się kosztów postępowania, a zatem na ponoszenie ich nikogo nie zasądza. Uważam postanowienia te za słuszne, bo rozstrzyganie sporu dodatniego leży jedynie, zaś załatwienie sporu ujemnego leży także w interesie publicznym. Postępowanie, prowadzone w interesie publicznym, winno być zawsze od opłat skarbowych wolne. Przyznawania kosztów postępowania władzom spierającym się byłoby w sporze dodatnim jedynie operacją rachunkową, chyba, żeby się rozchodziło o konflikt między władzą mającą własny majątek np. samorządem a sądami państwowemi. Zaś w sporze ujemnym element interesu publicznego wysuwa się na plan pierwszy o tyle, że odmienne ujęcie kwestji kosztów uznać należy za niesłuszne. Zresztą nasuwałyby się tu liczne trudności, komu właściwie przyznać należy koszta postępowania, a kogo na ich ponoszenie zasądzić [1]).

Trzeba zbadać jeszcze, kiedy konflikt kompetencyjny się kończy. Zdaniem naszem, są tylko trzy przypadki możliwe. Pierwszy zachodzi wtedy, gdy jedna z władz zmieni swe zdanie w czasie przed rozstrzygnięciem Trybunału kompetencyjnego. Wtedy, w razie sporu dodatniego, jedna z władz przystępując do stanowiska drugiej, uznała zarazem, że dedukcja, jaka ją doprowadziła do poprzedniego sądu była błędną. Mamy zatem do czynienia już tylko z jedynym systemem logiczno-dedukcyjnym [2]). Tu na jaw występuje fakt, że czynności Trybunału kompetencyjnego mają cha-

---

[1]) Ustawodawstwo francuskie stoi tu na stanowisku, że koszta spowodowane ujemnym sporem o właściwość ponosi ta strona, która definitywnie przegra sprawę, (Berthelémy, str. 958). Naturalnie odnosi się to tylko do wypadku, gdy koszta postępowania merytorycznego mogą być stronie przyznane.

[2]) Możnaby podnieść wątpliwość, czy władza przed załatwieniem sporu przez Trybunał komp. może zmienić swe zdanie, skoro postępowanie w sprawie samej zostało zawieszone. Nie widzę żadnej przeszkody do zmiany zdania co do właściwości, gdyż postępowanie zawieszono jedynie odnośnie do meritum

rakter czynności konstytucyjnych — pomocniczych, bo działalność jego ustaje, gdy przed wydaniem orzeczenia spór zostanie zakończonym. W razie sporu ujemnego osoba interesowana nie może już mieć więcej wątpliwości, które były przyczyną, że postawiła wniosek w Trybunale kompetencyjnym. Drugi zachodzi wtedy, gdy po zapowiedzeniu sporu dodatniego naczelna władza administracyjna nie zgłosi sporu w ciągu dwóch miesięcy (art. 14) (2), a wtedy sąd ma podjąć czynności z urzędu. Trzeci wypadek stanowi orzeczenie Trybunału kompetencyjnego.

W konsekwencji nie uważam więc, by konflikt kompetencyjny gasł, gdy (w sporze ujemnym) osoba interesowana cofnie wniosek o rozstrzygnięcie konfliktu. Możność podniesienia konfliktu ujemnego leży wprawdzie w interesie jednostki, ale z chwilą, gdy został już przez jednostkę podniesiony, rozwiązanie go staje się interesem publicznym i od dyspozycji stron zależeć nie powinno. Rozchodzi się o rzecz wielkiej wagi dla państwa — bo o interpretację norm, przeprowadzających zasadniczy podział jego funkcyj.

Zająć się trzeba orzeczeniem Trybunału kompetencyjnego. Orzeczenie zapada bezwzględną większością głosów (art. 21 (2) a wrazie równości głosów rozstrzyga głos przewodniczącego (art. 21 (3), który, jak z tego widać, głosuje sam tylko w powyższym wypadku. Orzeczenie musi być ogłoszone (art. 22) i doręczone na piśmie interesowanym władzom i osobom (art. 23). Ogłoszenie następuje bezpośrednio po rozprawie lub na innem posie-

---

sprawy, a w odniesieniu do kwestji formalnej t.j. właściwości, właśnie toczy się odrębne postępowanie.

Inaczej jest we Francji. Tribunal des conflits ocenia arrêté de conflit prefekta i może 1) uznać go za przekraczający przepisy formalne, prefekt może go wnieść drugi raz przed sąd apelacyjny, 2) uznać go za nieusprawiedliwiony rzeczowo, od czego niema dalszego środka prawnego oraz 3) uznać go za uzasadniony formalnie i materjalnie, a wtedy pozostawia interesowanym udanie się do władzy, którą oni za właściwą uważają. Sam Trybunał nie wskazuje władzy właściwej. Berthelémy, str. 958.

dzeniu, o którem zawiadomieni być mają interesowani; nie muszą być oni na niem obecni, wystarcza obecność przewodniczącego i sekretarza. Orzeczenie musi być ułożone na piśmie, zaopatrzone motywami i doręczone interesowanym władzom i osobom (art. 23). Tyle mówi projekt o formie orzeczenia i sposobie jego wydania. Treścią jego musi być określenie władzy właściwej, połączone z uchyleniem wyraźnem orzeczeń i zarządzeń, wydanych przez władzę niewłaściwą (art. 21 (3), a więc zgodnie z tem, co na wstępie powiedziano, celem orzeczenia jest rozgraniczenie zakresu działania władz. Postanowienia projektu zgadzają się również z przytoczonym wyżej poglądem, że w sporze ujemnym celem orzeczenia jest określenie władzy właściwej, a więc jakiejkolwiek władzy, a nie tylko orzeczenie, która z dwóch władz uchylających się od działania jest właściwą. Uchylenie zarządzeń i orzeczeń wydanych przez władzę niewłaściwą jest tylko konsekwencją powyższego stanowiska projektu.

Projekt ujmuje moc wiążącą orzeczeń Trybunału kompetencyjnego bardzo szeroko. Wedle art. 25 (1) orzeczenie to wiąże wszystkie władze sądowe i administracyjne. Takie ujęcie niewątpliwie popiera zamieszczoną wyżej szeroką interpretację zakresu działania Trybunału i uznać je należy za zupełnie naturalne i usprawiedliwione i nie wymagające dalszych objaśnień. Natomiast postanowienie ust. 2 art. 25, że „władza, której właściwość została stwierdzoną orzeczeniem Trybunału kompetencyjnego, podejmie z urzędu przerwane postępowanie" wymaga jednego wyjaśnienia. Odnosić się ono może tylko do sporów dodatnich, bo tylko tam zachodzi przerwa postępowania. W sporze ujemnym nie może być w postępowaniu przerwy, gdyż zostały one prawomocnie ukończone, a ich prawomocność jest warunkiem powstania sporu ujemnego. Umieszczanie specjalnego przepisu obejmującego ostatni przypadek nie jest jednak konieczne, gdyż z ust. 1 art. 25 wynika, że gdy strona interesowana zwróci się do władzy wskazanej orzeczeniem o ponowne wzięcie pod rozwagę jej sprawy —

ta nie będzie mogła zasłonić się niewłaściwością. Niema zaś potrzeby, by wznowienie sprawy następowało z urzędu.

Art. 27 projektu postanawia, że pełny skład Trybunału kompetencyjnego uchwali regulamin szczegółowy, wydany przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów i ogłoszony następnie w Dzienniku Ustaw oraz, że gdy mimo tego powstaną wątpliwości „Trybunał kompetencyjny ma stosować subsydjarnie przepisy ustawy postępowania sądowego, obowiązującej w jego siedzibie".

Art. 31 tyczy się praw Naczelnika Państwa i obecnie nie ma znaczenia, a art. 32 zawiera oprócz ogólnej klauzuli derogacyjnej także omówioną już wyżej derogację szczegółową odnośnie do ust. 2 § 42 austr. normy jurysdykcyjnej.

O mówiono cały projekt z r. 1922. Można powiedzieć, że poza szeregiem usterek drobnych i łatwo dających się usunąć, ogół jego postanowień oparty jest na zdrowych podstawach. Projekt nie grzeszy rozwlekłością - raczej jest miejscami zbyt zwięzły. Język jego jest naogół poprawny, korzystnemby było jedynie uzgodnić wyrażenia, znajdujące się w szeregu artykułów. Układ jest przejrzysty. Jest on postępem w stosunku do norm obowiązujących poprzednio na naszych ziemiach, a w wyższym jeszcze stopniu w stosunku do przestarzałego i przepojonego formalistyką ustawodawstwa francuskiego. Stanowi zatem ba polu ustawodawczem postęp i życzyćby sobie należało, by jak najrychlej po przeprowadzeniu niezbędnych korektur wszedł w życie.

V.

Uwagi końcowe.

Na tle powyższych przedstawień można umieścić jeszcze parę uwag. Przedewszystkiem podnieść należy raz jeszcze, że dodatni i ujemny spór o właściwość są, mimo wielu podobieństw i wspólnego traktowania, zupełnie odrębnemi instytucjami prawa publicznego. Wspólną ich cechą jest, że zdążają do uzupełnienia

podziału władz usuwając wątpliwości wynikające z niedość ścisłego rozgraniczenia sfer działania sądownictwa i administracji. Zasadnicza różnica polega zaś na tem, że wszczęcie sporu dodatniego leży wyłącznie w interesie publicznym, a wytoczenie sporu ujemnego przedewszystkiem w interesie jednostki. Trybunał kompetencyjny w Polsce będzie to organ samodzielny i niezależny, zorganizowany na wzór sądu, a stojący poza a także i ponad władzami wymiaru sprawiedliwości i wykonawczą, a funkcja jego leżeć będzie w wydawaniu orzeczeń o sporach kompetencyjnych. Niewszystkie jednak możliwe spory o właściwość, jakie w państwowym organizmie powstać mogą, będą mogły być przez Trybunał kompetencyjny rozwiązywane, ale tylko te, gdzie z jednej strony wchodzi władza sądowa, a z drugiej administracyjna. Wypływa to z definicji, jaką na wstępie przyjęto oraz z tekstu Konstytucji, gdzie zresztą parę kwestyj tyczących się właściwości pozostawiono otworem.

Do takich kwestyj należą konflikty, jakie mogą powstać np. między Sejmem Rzeczypospolitej a Sejmem Śląskim, sądami zwyczajnemi a sądami specjalnemi i Trybunałem Stanu, między samorządami i t. p. [1]). Nie będzie dla nich organu, któryby mógł się niemi zająć, a ze względu na zapewnienie każdemu należytego dochodzenia jego praw i utrzymanie podziału władz, byłoby to nawet korzystne [2]). Możnaby w razie przyjęcia naszej tezy, że art. 86 Konst.

---

[1]) Spór między Sejmem a Senatem, jaki się przy sposobności ustawy o Akademji sztuk pięknych w Krakowie wywiązał w r. 1923 na tle interpretacji art. 35 Konstytucji nie jest sporem o właściwość, a więc sporem formalnej natury, lecz sporem natury materjalnej.

[2]) Uważam, że spór między władzą ustawodawczą a władzą sądowniczą, względnie wykonawczą, jest w praktyce niemożliwy. Nie dlatego, że w państwie brak organu, któryby mógł ze stanowiska prawniczego, wolę swoją narzucać. Ale dlatego, że władze wykonawcze i sądowe obracają się w granicach przez władzę ustawodawczą im zakreślonej i są od niej wprawdzie niezależne, ale sama wola ustawodawcy należycie ogłoszona, jest dla nich nowem ustaleniem kompetencji.

winien ulec zmianie i przeprowadzeniu odpowiedniej dalszej zmiany, rozszerzyć zakres działania Trybunału kompetencyjnego także i na wszystkie możliwe spory o właściwość, jakie między organami państwowemi, czy samorządowemi, zajśćby mogły.

W końcu należy odróżnić od sporów o właściwość różnice zdań między niezależnemi władzami, które pod rozpatrywanie Trybunału przyjęte być nie powinny [1]). Do takich należy przypadek, gdy sądy i władze administracji, nie wkraczając bynajmniej w swój zakres działania, wydadzą dwa orzeczenia wykluczające się nawzajem, np. nagłe polecenie wybudowania wału zabezpieczającego przed powodzią a orzeczenie, że nastąpiło naruszenie w posiadaniu. Dalej można tu zaliczyć przepis, że sądy mogą rozstrzygać kwestje prawa publicznego jako kwestje prejudycjalne w sporach prawno-prywatnych oraz przypadek możliwy, że wykonanie orzeczenia sądowego staje się przestępstwem z punktu widzenia ustaw administracyjnych np. zarządzenie tymczasowe wydane w sporze o naruszenie w posiadaniu a polecające wyjęcie z gruntu znaków wodnych mierniczych. Zaznaczyć trzeba, że różnica zdań w niniejszych wypadkach nie odnosi się specjalnie do właściwości

---

[1]) Tezner str. 79.

ŹRÓDŁA.

Anschütz. Verwaltungsrecht.—„Kultur. der Gegenwart" Teil II Abt. VIII. II wydanie.

Bachem. Kompetenz-Konflikt (Bachemm's Staatslexicon. Freiburg in Baden 1911.

Berthelémy. Traité élémentaire de droit administratif 10-e éd. Paris 1923.

Dziennik Praw W. M. Krakowa.

Dziennik Praw X. Warszawskiego.

Dziennik Praw Królestwa Polskiego.

Fierich Xaw. Unzulässigkeit des Rechtsweges, Wien 1912.

Fierich Xaw. Z drogi administracyjnej na drogę prawa (w księdze wydanej ku uczczeniu Bolesława Ulanowskiego, Kraków 1911).

Fleiner. Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechtes. Tübingen 1922.

Gołąb. Sądownictwo cywilne w konstytucji (Czasopismo prawnicze i ekonomiczne T. XXII Kraków 1924).

Hauriou. Précis de droit administratif 10-e éd Paris 1921,

Hernritt. Grundlehren des Verwaltungsrechtes, Wien 1921.

Handelsman. Trzy konstytucje — Warszawa 1917.

Jaworski Wł. Leop. Sądownictwo administracyjne (czasopismo prawnicze i ekonomiczne XXII r. 1924). — Akt administracyjny (tamże). Konstytucja— Prawa Państwa Polskiego, zeszyt II A. Kraków, 1921.

Koellreutter. Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung im modernen England. Tübingen 1912.

Kutrzeba. Historja ustroju Polski. Tom III. wyd. I. Kraków 1917. — Polskie Prawo Sądowe—Kraków 1921.

Lemayer. „Kompetenzkonflikt" (Mischter-Ulbrich's Oesterreichisches Staatswörterbuch Tom III — II wydanie, Wiedeń 1907.

Mayer Otto. Deutsches Verwaltungsrecht, I Tom II wydanie, Monachjum 1914.

Okolski. Wykład prawa administracyjnego. Tom I Warszawa 1881.

Rostworowski. Rada Ministrów i Rada Stanu (w księdze wydanej ku uczczeniu Bolesława Ulanowskiego, Kraków, 1911).

Sawicki. Sądy Administracyjne w Polsce„—Dziennik Urzęd." Min. Sprawiedl. ex 1920 Nr, 3, 4, 5.

Starzyński. Kodeks prawa politycznego — Lwów 1903.

Tezner. Handbuch des Oesterreichischen Administrativverfahrens, Wien 1896.

St. Wróblewski. „Sądownictwo" w dziele „Nasza konstytucja", Kraków 1922.

Zawadzki. Prawo cywilne obowiązujące w Królestwie Polskiem. Tom III. Warszawa, 1863.

SPIS TREŚCI.

Strona.

I.

Istota i geneza sporu o właściwość.

Art. 86 Konstytucji. Pojęcie kompetencji. Istota sporu o właściwość jego podziały. Istota sporu. Spór o właściwość, nie jest sporem we właściwem znaczeniu. Jego geneza tkwi w podziale władz. 3

II.

Rozwój historyczny.

Francja. Kraje niemieckie. Austrja. Kraje sąsiadujące z Polską. Polska. X. Warszawskie i Królestwo Kongresowe. W. M. Kraków. Stan obecny. Przegląd form załatwiania sporów o właściwość. 13

III.

Interpretacja art. 86 Konstytucji.

(Przyjęcie zasady odrębnego organu. Charakter sądowy Trybunału Kompetencyjnego. Zakres działania Trybunału kompetencyjnego—rozciągnięcie go na samorząd i sądownictwo administracyjne. Spór negatywny o właściwość nie podpada pod Trybunał Kompetencyjny wedle tekstu art. 86 Konstytucji, Konieczność rewizji art. 86 Konstytucji 32

IV.

Polski projekt ustawy.

Projekt z r. 1922. Projekt Sawickiego i kwestje Trybunału Komp. w projektach konstytucji. Zakres działania Trybunału Kompetencyjnego. Możność podniesienia sporu o właściwość, a prawomocność orzeczeń sądowych i administracyjnych w sporze dodatnim i ujemnym. Stosunek sądu do aktu władz administracyjnych i supremacja sądownictwa nad administracją. Organizacja Trybunału Kompetencyjnego i stanowisko jego członków. Legitymacja do podniesienia konfliktu, miejsce i forma tego podniesienia, na tle porównawczem z ustawodawstwem francuskiem. Postępowanie przed Trybunałem Kompetencyjnym. Przypadki zgaśnięcia sporu. Orzeczenie). . . . 43

Strona.

V.
Uwagi końcowe.

Cały szereg konfliktów kompetencyjnych, gdzie nie wchodzi w grę równocześnie sądownictwo i administracja mógłby być powierzony Trybunałowi Komp., gdyby inaczej określono tego właściwość. Są różnice zdań między władzami, które nie są sporami kompetencyjnemi. 84
Literatura 87
Spis Treści 89

WPS–2.620