

# Pyziak, Michał

---

## Zapomniany Trybunał z 1921 r. Rozwiązywanie konfliktów kompetencyjnych na ziemiach zachodnich II Rzeczypospolitej na tle rozwiązań pruskich

---

Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego 10, 265-283

---

2007

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MICHAŁ PYZIAK  
(Łódź)

*Zapomniany Trybunał z 1921 r.  
Rozwiązywanie konfliktów kompetencyjnych na  
ziemiach zachodnich II Rzeczypospolitej  
na tle rozwiązań pruskich<sup>1</sup>*

**Vergessenes Tribunal von 1921. Lösung der  
Kompetenzkonflikte auf den westlichen Gebieten der  
2. Republik Polens im Hinblick auf preußische Lösungen**

1. Uwagi wstępne. 2. Spór kompetencyjny i sposoby jego rozwiązywania. 3. Warunki wprowadzenia dzielnicowych przepisów o rozwiązywaniu sporów kompetencyjnych. 4. Podstawa prawna działania Trybunału do spraw Konfliktów Kompetencyjnych. 5. Ustrój, właściwość i postępowanie przed Trybunałem do spraw konfliktów kompetencyjnych: 5.1. Skład; 5.2. Właściwość; 5.3. Strony sporu, legitymacja procesowa; 5.4. Postępowanie. 6. Wnioski.

1. Einführende Bemerkungen. 2. Kompetenzstreit und dessen Lösungen. 3. Umstände der Einführung lokaler Vorschriften zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte. 4. Rechtsgrundlage der Tätigkeit des Gerichtshofs zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte. 5. Anordnung, Zuständigkeit und Vorgehen vor dem Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte; 5.1. Zusammensetzung; 5.2. Zuständigkeit; 5.3. Streitparteien, Prozessbefugnis; 5.4. Verfahren. 6. Schlussfolgerungen.

## 1

Rozwiązywanie sporów kompetencyjnych przez cały wiek XIX i w pierwszej połowie wieku XX było jednym z istotnych problemów funkcjonowania aparatu państw europejskich. Sposoby rozstrzygania konfliktów pojawiających się na styku sfer działania sądownictwa i administracji mieściły się w szerokim spektrum rozwiązań instytucjonalnych przyjmowanych przez ustawodawstwo poszczególnych krajów. Także na ziemiach polskich problematyka ta znalazła swoje odbicie, czego wyrazem są choćby przepisy dotyczące załatwiania *zajść o jurysdykcję*<sup>2</sup> w konstytucjach Księstwa Warszawskiego<sup>3</sup> i Królestwa Polskiego<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Opracowanie niniejsze jest częścią szerszych badań autora nad sądownictwem kompetencyjnym w II Rzeczypospolitej.

<sup>2</sup> Terminu takiego użyto dla określenia sporu kompetencyjnego w konstytucji Księstwa Warszawskiego.

<sup>3</sup> Art. 17 Ustawy Konstytucyjnej Księstwa Warszawskiego, Dz.Pr. KW z 1810, s. II–XLVII.

<sup>4</sup> Art. 73 Ustawy Konstytucyjnej Królestwa Polskiego, Dz.Pr. KP z 1815, t. 1, s. 1.

Po odzyskaniu niepodległości polski ustawodawca również dostrzegał konieczność unormowania rozwiązywania konfliktów kompetencyjnych. Artykuł 86 konstytucji marcowej<sup>5</sup> zapowiadał ustanowienie Trybunału Kompetencyjnego do rozstrzygania sporów o właściwość między władzami administracyjnymi a sądami. Realizacja postanowień ustawy zasadniczej w tym zakresie została jednak (zapewne wobec natłoku innych zadań legislacyjnych) znacznie odłożona w czasie. Zapowiadana w art. 86 konstytucji ustawa szczegółowa uchwalona została dopiero 25 listopada 1925 r.<sup>6</sup> Powołany na jej mocy organ nie był jednak pierwszym sądem kompetencyjnym ustanowionym na ziemiach polskich po odzyskaniu niepodległości. Palmę pierwszeństwa należy bowiem oddać właśnie owemu tytułowemu „zapomnianemu trybunałowi”, powołanemu do życia rozporządzeniem Ministra byłej dzielnicy pruskiej z 22 czerwca 1921 r.<sup>7</sup>

Literatura międzywojenna nie poświęciła temu lokalnemu organowi zbyt wiele uwagi. Fakt jego ustanowienia umknął nawet autorom monografii późniejszego ogólnopolskiego Trybunału Kompetencyjnego K. M. Krzyżanowskiemu<sup>8</sup> i R. Klimowowi<sup>9</sup>, mimo że sporo miejsca w ich opracowaniach zajął historyczny przegląd sposobów rozwiązywania sporów o właściwość na ziemiach polskich<sup>10</sup>. Także prace o ogólnym charakterze, dotyczące ustroju państwa czy funkcjonowania administracji i sądownictwa, nie wspominają o istnieniu Trybunału<sup>11</sup>. Jedynie Z. Cybichowski w *Podręcznej encyklopedii prawa publicznego* zawarł wzmiankę o ustanowieniu sądownictwa kompetencyjnego w byłej dzielnicy pruskiej<sup>12</sup>. Również autorzy powojenni badający ustrój ziem zachodnich po odzyskaniu niepodległości nie zajęli się poznańskim sądem kompetencyjnym<sup>13</sup>. O jego powołaniu wspomina na marginesie rozważań nad sądownictwem administracyjnym tylko W. Maisel<sup>14</sup>. Trybunał do spraw konfliktów kompetencyjnych byłej dzielnicy pruskiej pozostaje więc instytucją prawie zupełnie nieznaną. Przy-

<sup>5</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dn. 17.03.1921 r., Dz.U. nr 44, poz. 267.

<sup>6</sup> Ustawa o *Trybunale Kompetencyjnym* z dn. 25.11.1925 r., Dz.U. nr 126, poz. 897.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Ministra b. dzielnicy pruskiej o *zalatwianiu sporów o właściwość między sądami a władzami administracyjnymi*, Dz.Urz. Ministerstwa b. dzielnicy pruskiej z 1921 r., nr 22, poz. 155.

<sup>8</sup> K. M. Krzyżanowski, *Trybunał Kompetencyjny. Studium z zakresu polskiego prawa publicznego*, Warszawa 1924.

<sup>9</sup> R. Klimów, *Trybunał Kompetencyjny*, „Przegląd Prawa i Administracji”, [Lwów] 1927, s. 62–75, 211–226.

<sup>10</sup> Zarzut pominięcia powołania Trybunału b. dzielnicy pruskiej podnosi B. Wasiutyński w recenzji opracowania K. M. Krzyżanowskiego, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” [Poznań] 1926, z. 1, s. 24.

<sup>11</sup> Np.: W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922; idem, *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1923; W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924; K. W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1930.

<sup>12</sup> Z. Cybichowski, *Podręczna encyklopedia prawa publicznego*, Warszawa 1927, s. 301.

<sup>13</sup> Trybunał ds. konfliktów kompetencyjnych b. dz. Pruskiej pozostał poza tematyką prac między innymi K. Dembskiego (*Wielkopolska w początkach II Rzeczypospolitej. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Poznań 1972) i A. Gulczyńskiego (*Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej (1919–1922)*, „Prace Komisji Historycznej Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk” 1995, t. 50).

<sup>14</sup> W. Maisel, *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa–Poznań 1976, s. 134.

czyną takiego stanu rzeczy jest prawdopodobnie fakt, że organ ten nie odegrał żadnej praktycznej roli w funkcjonowaniu systemu prawnego ziem zachodnich. Wobec nieodnalezienia przekonujących dowodów podjęcia przezeń działalności, można z wysokim prawdopodobieństwem uznać, że przepisy dotyczące jego powołania pozostały martwą literą. Warto jednak przedstawić kształt regulacji prawnych będących ciekawą próbą dostosowania prawa zaborczego do nowych warunków niepodległej Polski.

## 2

W doktrynie prawa powszechnie przyjmuje się definicję konfliktu kompetencyjnego jako ujawnionej w toku procedury w konkretnej sprawie rozbieżności zdań dwóch organów państwa – z których jeden należy do władzy sądowniczej, drugi – do władzy wykonawczej – co do tego, który z organów ma daną sprawę rozstrzygnąć. Aby można było mówić o sporze, musi zostać spełniona także przesłanka formalna – kwestia rozbieżności zdań musi być poddana pod rozstrzygnięcie stosownego organu państwa, zgodnie z procedurą przewidzianą przez ustawodawcę. Wyodrębnia się przy tym spory pozytywne – gdy jeden z uwikłanych w konflikt organów uważa, że drugi narusza jego kompetencje, i negatywne – gdy żaden z organów nie przyjmuje sprawy do rozpoznania, odmawiając swojej kompetencji, a spór inicjuje osoba trzecia, zainteresowana uzyskaniem rozstrzygnięcia we własnej sprawie<sup>15</sup>.

Jak wynika z powyższej definicji, zaistnienie sporu o właściwość możliwe jest jedynie w sytuacji, gdy system prawny państwa zakłada rozgraniczenie kompetencji poszczególnych władz, a przynajmniej przeprowadza podział między sferami działania sądownictwa i administracji. Pojawienie się problematyki sporów kompetencyjnych należy zatem wiązać z wprowadzeniem w życie teoretycznych koncepcji wielkich myślicieli XVIII stulecia: J. Locke'a, a przede wszystkim Monteskiusza<sup>16</sup>. Sformułowana przez tego ostatniego zasada trójpodziału władzy została ściśle przeprowadzona w ustroju Francji, w okresie Wielkiej Rewolucji, gdzie szczególną uwagę ustawodawcy skupiło rygorystyczne rozgraniczenie kompetencji sądów i władzy administracyjnej. Właśnie powstałe w okresie rewolucji rozwiązania prawne stały się, co do najogólniejszych zasad, pierwowzorem dla innych państw europejskich w zakresie rozwiązywania konfliktów kompetencyjnych. W tym miejscu należy zauważyć, że w większości krajów, także w okresach od-

<sup>15</sup> Por. K. M. Krzyżanowski, *Trybunał Kompetencyjny...*, s. 4–13; R. Klimów, *Trybunał Kompetencyjny*, s. 164; Z. Cybichowski, *Podręczna encyklopedia...*, s. 291.

<sup>16</sup> Z. Cybichowski, *Podręczna encyklopedia...*, s. 290.

chodzenia od idei trójpodziału władzy, a nawet w tych państwach, gdzie zasady tej formalnie nie przeprowadzono, przestrzegano podziału kompetencji między organami sądowymi a administracją.

Różne przykłady europejskie pozwalają na wskazanie kilku modeli załatwiania sporów o właściwość<sup>17</sup>. Najdawniej stosowany system rozstrzygania konfliktów przewidywał przyznanie decyzji o tym, który organ jest właściwy, jednej z władz toczących spór. W ramach tego rozwiązania można wskazać ustroje, w których wyrokowanie o wątpliwościach kompetencyjnych poruczono władzy administracyjnej (Francja w latach 1791–1849, kraje Związku Reńskiego, Księstwo Warszawskie, Królestwo Polskie w okresie konstytucyjnym, Prusy w latach 1808–1847), i takie, w których to sądy decydowały o swojej właściwości, samodzielnie rozstrzygając tym samym ewentualne kwestie kompetencyjne (Belgia, Włochy, II Rzesza Niemiecka, Jugosławia, Cesarstwo Rosyjskie po 1864 r., Królestwo Polskie po 1876 r. oraz kraje anglosaskie).

Decyzja ustawodawcy o przyznaniu roli rozstrzygania sporów jednej z władz dyktowana była najczęściej chęcią faworyzowania którejś ze stron konfliktu. Szczególnie w krajach, gdzie organ władzy administracyjnej miał pełnić funkcję sądu kompetencyjnego, jaskrawo widać, że celem takiego rozwiązania miało być uprzywilejowanie egzekutywy, uzyskującej w ten sposób środki obrony przed nadmiernym angażowaniem się sądownictwa w dziedzinę prawa publicznego. Genezy tego modelu należy dopatrywać się jeszcze w XVIII-wiecznej Francji, gdzie intendenci królewscy toczyli zaciekle spory z parlamentami o zakres władzy w sprawach administracyjnych. Także przekazanie przez ustawodawcę prawa rozstrzygania kwestii kompetencyjnych sądom budziło pewne wątpliwości, ponieważ mogło prowadzić w efekcie do nadmiernego umocnienia ich pozycji i zachwiania równowagi między władzami.

Dlatego też, od połowy XIX w. za najdoskonalszy, bo dający gwarancje obiektywizmu, uważano system, w którym o właściwości władz pozostających w sporze miał decydować organ stojący poza ich strukturami. Szczególną, rzadko spotykaną, postacią takiego modelu stanowiło przekazanie rozstrzygania konfliktu władzy ustawodawczej. Rozwiązanie to przyjęte zostało jedynie w niektórych kantonach Szwajcarii. Najbardziej rozpowszechnionym w Europie sposobem usuwania wątpliwości kompetencyjnych było poruczenie rozpatrywania sporu o właściwość specjalnie powołanemu w tym celu trybunałowi, a więc organowi o charakterze sądu szczególnego, którego bezstronność miała być zapewniona przez udział w jego składzie przedstawicieli obu zainteresowanych władz<sup>18</sup>. Przykładem takie-

<sup>17</sup> Szerzej na ten temat: R. Klimów, *Trybunał Kompetencyjny*, s. 65.

<sup>18</sup> Faktyczny obiektywizm sądu kompetencyjnego zależał także od trybu powoływania jego członków. Zasada równowagi reprezentacji obu władz najdokładniej była przeprowadzona przez ustawodawstwo francuskie z 1872 r. i ogólnopolskie z 1925 r.

go rozwiązania jest właśnie Trybunał do spraw konfliktów kompetencyjnych powołany 22 czerwca 1921 r. przez Ministra byłej dzielnicy pruskiej, który w istocie przejął ustrój i kompetencje pruskiego *Gerichtshof zur entscheidung der Kompetenzkonflikte* (a także ogólnopolski Trybunał Kompetencyjny, austriacki *Reichsgericht*<sup>19</sup>, francuski *Tribunal d'conflits* z lat 1849–1852 i po roku 1872).

### 3

Pod koniec 1918 r. władze niemieckie uznawały Wielkopolskę, Pomorze i Śląsk za integralną część swojego terytorium i nie zamierzały wycofać się z tych terenów. Klęska państw centralnych na frontach Wielkiej Wojny stworzyła jednak także na ziemiach zaboru pruskiego sposobność do zbudowania załążka polskiego aparatu państwowego. Dnia 3 grudnia 1918 r. powołano Naczelną Radę Ludową, która, stojąc na stanowisku legalizmu, nie podejmowała działań zmierzających do usunięcia administracji pruskiej. Według związanych z endecją polityków, o przynależności ziem Wielkopolski, Pomorza i Śląska do Polski powinien rozstrzygnąć traktat pokojowy z Niemcami. Stanowiska tego nie podzielała jednak większość ludności. 27 grudnia doszło do wybuchu powstania, które doprowadziło do oswobodzenia znacznej części Wielkopolski. Kres działaniom zbrojnym położył podpisany 16 lutego 1919 r. rozejm w Trewirze. Na wyzwolonych terenach władzę wykonawczą i ustawodawczą, aż do formalnego włączenia ziem byłego zaboru pruskiego w skład terytorium Rzeczypospolitej 1 sierpnia 1919 r., sprawował Komisariat Naczelnej Rady Ludowej, którego działalność zmierzała do szybkiej repolonizacji urzędów i sądownictwa.

Już od grudnia 1918 r. między polskimi strukturami władzy w zaborze pruskim a rządem centralnym i Naczelnikiem Państwa trwały pertraktacje dotyczące organizacyjnej formy włączenia ziem zachodnich do Polski. Rozwiązanie tej kwestii komplikowała dodatkowo wzajemna nieufność, wynikająca z różnic politycznych pomiędzy endeckimi działaczami z Wielkopolski i lewicowo-ludowymi władzami w Warszawie. Negocjatorzy ze strony rządowej zarzucali Komisariatowi NRL tendencje separatystyczne, a Poznaniacy dopatrywali się dyskryminacji ziem byłego zaboru pruskiego, chociażby w fackie nieadekwatnej reprezentacji w Sejmie Ustawodawczym. Obie strony zgadzały się jednak, że wobec braku możliwości szybkiej unifikacji należy w okresie przejściowym zachować na ziemiach zachodnich pewne odrębności organizacyjne, dążąc jednocześnie do stopniowego ich usuwania. Osiągnięto także porozumienie co do konieczności powołania organu, który prze-

<sup>19</sup> Cechą charakterystyczną sądu austriackiego na tle rozwiązań przyjętych w innych krajach było to, że do jego właściwości należały, oprócz konfliktów kompetencyjnych, także inne sprawy z zakresu prawa publicznego.

jąłby w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej władzę wykonywaną przez Komisariat NRL. Rozważano powołanie delegata rządu do spraw ziem zaboru pruskiego, ostatecznie jednak na podstawie ustawy z 1 sierpnia 1919 r. *o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej*<sup>20</sup> ustanowiono urząd Ministra byłej dzielnicy pruskiej, przyznając mu szerokie kompetencje administracyjne i prawodawcze<sup>21</sup>. Zgodnie z art. 5 ustawy sierpniowej, był on pełnoprawnym członkiem Rady Ministrów, ale jego funkcje zostały określone w oparciu o kryterium terytorialne, a nie jak w przypadku pozostałych ministrów – zgodnie z zasadą podziału resortowego. Wśród zadań Ministra art. 6 ustawy wymieniał sprawowanie administracji byłej dzielnicy pruskiej do czasu przekazania jej poszczególnych działów właściwym organom ogólnopolskim, a także przeprowadzenie reorganizacji władz i urzędów zgodnie z zasadami przyjętymi w całym państwie, i przygotowanie ich przejęcia przez władze centralne.

Kluczowym dla ustanowienia Trybunału do spraw konfliktów kompetencyjnych byłej dzielnicy pruskiej było wymienione w art. 6 litera d) uprawnienie Ministra do wydawania w porozumieniu z właściwym rzeczowo członkiem rządu Rzeczypospolitej przepisów wykonawczych, w celu wprowadzenia ustaw polskich oraz wydawania rozporządzeń wprowadzających zmiany w niemieckich i pruskich ustawach i rozporządzeniach. Ustawa sierpniowa nadawała więc Ministrowi dość szerokie kompetencje prawodawcze, które miały służyć unifikacji aparatu państwa: z jednej strony – przez tworzenie warunków pozwalających na stosowanie nowego ogólnopolskiego prawa, z drugiej zaś strony – przez dostosowanie zastanych przepisów pozaborczych do częściowo zmienionego systemu administracji. W tym drugim przypadku przesłanką wydania rozporządzenia miało być działanie w celu *zupelnego odłączenia władz i urzędów od Niemiec i przystosowanie ich ustroju i procedury do nowych warunków politycznych wyływających z przyłączenia do Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>22</sup>. Chociaż ustawa nakładała obowiązek konsultowania i osiągnięcia porozumienia z odpowiednimi ministrami tylko dla przepisów wykonawczych wydanych w celu wprowadzenia ustaw ogólnopolskich, w praktyce procedurę tą stosowano także do rozporządzeń zmieniających zaborcze akty prawne<sup>23</sup>.

Ogólną zasadą określającą obowiązywanie prawa na terenie dawnego zaboru pruskiego było utrzymanie w mocy przepisów obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy sierpniowej. Dotyczyło to zarówno regulacji pochodzących od zaborcy, jak i wydanych przez Komisariat NRL – do czasu utworzenia ministerstwa

<sup>20</sup> Dz.U. RP, 1919 r., nr 64, poz. 385, dalej w tekście nazywana ustawą sierpniową.

<sup>21</sup> A. Gulczyński, *Ministerstwo...*, s. 37.

<sup>22</sup> Art. 6 l. d) *in fine* ustawy o *tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej*.

<sup>23</sup> A. Gulczyński, *Ministerstwo...*, s. 38, 60.



byłej dzielnicy pruskiej. Z mocy ustawy uchylono jedynie normy wydane na niekorzyść jakiegokolwiek grupy ludności lub wyznania<sup>24</sup>. Część ustaw i rozporządzeń pruskich i niemieckich nadawała się do bezpośredniego stosowania, ale wiele innych nie mogło faktycznie obowiązywać, chociażby ze względu na brak polskich odpowiedników zaborczych organów, które dotąd je wykonywały.

Problem ten odnosił się również do rozporządzenia króla Prus z 1 sierpnia 1879 r.<sup>25</sup> dotyczącego rozwiązywania konfliktów kompetencyjnych między sądami a władzami administracyjnymi. Wydane w czerwcu 1921 r. rozporządzenie Ministra byłej dzielnicy pruskiej, powołujące polski odpowiednik berlińskiego trybunału kompetencyjnego, miało umożliwić stosowanie przepisów zaborczych przez ich prostą inkorporację, zrealizowaną na podstawie art. 6 lit. d) ustawy sierpniowej.

Trzeba jeszcze zwrócić uwagę na czasowy kontekst powołania Trybunału byłej dzielnicy pruskiej. Zaledwie trzy miesiące wcześniej Sejm Ustawodawczy przyjął konstytucję marcową, której art. 86 przewidywał utworzenie sądownictwa kompetencyjnego. Ustrojodawca w treści przepisu ograniczył się jedynie do ogólnego określenia właściwości przyszłego organu, pozostawiając ustalenie szczegółowych rozwiązań regulacji ustawowej. Zarówno rozporządzenie powołujące dzielnicowy Trybunał, jak i pruskie rozporządzenie z 1879 r. w pełni odpowiadały co do treści wymaganiom formułowanym w normie konstytucyjnej. Chociaż akt prawny Ministra z 22 czerwca 1921 r. nie wskazywał jako materialnej podstawy art. 86 Konstytucji, a jedynie powoływał podstawę formalną (art. 6 lit. d) ustawy z 1 sierpnia 1919 r.), to z pewną ostrożnością<sup>26</sup> można go uznać za pierwszą w II Rzeczypospolitej próbę wypełnienia postanowień ustawy zasadniczej dotyczących sądownictwa kompetencyjnego, nadmierny od razu – próbę niezbyt udaną.

#### 4

Rozporządzenie Ministra byłej dzielnicy pruskiej z 22 czerwca 1921 r. *o załatwianiu sporów o właściwość między sądami a władzami administracyjnymi*, jako akt prawny wydany w trybie art. 6 lit. d) ustawy sierpniowej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, nie uregulowało wyczerpująco postępowania w sprawach sporów kompetencyjnych. Celem prawodawcy polskiego było jedynie znowelizowanie przepisów pruskich w taki sposób, aby możliwe było ich stosowanie w warunkach odradzającego się państwa. Treść rozporządzenia ograniczała się

<sup>24</sup> Art. 2, 3 ustawy o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej.

<sup>25</sup> *Verordnung, betreffend die Kompetenzkonflikte zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden*, Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten, 1879, nr 33 s. 573.

<sup>26</sup> Rozporządzenia Ministra o ograniczonym terytorialnie zakresie obowiązywania nie były z formalnoprawnego punktu widzenia zrównane z ustawami wydawanymi przez Sejm RP.



więc do zaledwie dwóch artykułów, z których pierwszy wprowadzał zmiany merytoryczne w pochodzącym z 1 sierpnia 1879 r. *Verordnung, betreffend die Kompetenzkonflikte zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden* znowelizowanym 22 maja 1902 r. przez *Gesetz, betreffend Aenderung der Vorschriften über die Kompetenzkonflikte zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden*<sup>27</sup>, drugi zaś określał termin wejścia w życie rozporządzenia dzielnicowego na dzień 1 sierpnia 1921 r.

Rozwiązania przyjęte w akcie prawnym Ministra miały obowiązywać tymczasowo – do momentu objęcia terytorium byłej dzielnicy pruskiej mocą ogólnopolskiej ustawy o Trybunale Kompetencyjnym. Rozporządzenie nie zawiera jednak normy wprost wiążącej ustanie jego obowiązywania z wprowadzeniem aktu ogólnokrajowego. Intencję prawodawcy można wywieść jedynie pośrednio z treści końcowej części art. 1 ust. 2 przewidującej wygaśnięcie nominacji sędziów Trybunału z chwilą wejścia w życie ustawy o Trybunale Kompetencyjnym. Co ciekawe, sama ustawa ogólnopolska z 25 listopada 1925 r. nie odniosła się w żaden sposób do przepisów dzielnicowych, co mogło być wynikiem przeoczenia ustawodawcy lub (co bardziej prawdopodobne) konsekwencją faktu, że organ kompetencyjny byłej dzielnicy pruskiej faktycznie nie podjął działalności<sup>28</sup>.

Przepisy dotyczące rozwiązywania konfliktów kompetencyjnych na ziemiach byłego zaboru pruskiego nigdy nie zostały opublikowane w formie jednolitego tekstu. Nie dokonano nawet urzędowego przekładu pruskich regulacji<sup>29</sup>, nie natrafiliśmy także podczas gromadzenia materiałów do niniejszego studium na żadne nieoficjalne tłumaczenie prawa zaborczego w tym zakresie. Dlatego też, aby ustalić ostateczną treść przepisów obowiązujących w byłej dzielnicy pruskiej, konieczne jest zestawienie rozporządzenia Ministra z tekstem oryginalnych aktów pruskich: rozporządzenia króla Prus z 1 sierpnia 1879 r. i ustawy z 22 maja 1902 r. Trzeba zauważyć, że jednoczesne obowiązywanie na terenie byłej dzielnicy pruskiej uzupełniających się wzajemnie aktów prawnych, sporządzonych w dwóch różnych językach, było znacznym utrudnieniem w ich stosowaniu i mogło rodzić w praktyce pewne wątpliwości interpretacyjne.

Przedstawienie stanu prawnego obowiązującego na ziemiach zachodnich po odzyskaniu niepodległości musi objąć zatem także omówienie pochodzących od zaborcy przepisów dotyczących sądownictwa kompetencyjnego w Prusach.

<sup>27</sup> Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten, 1902, nr 21, s. 145.

<sup>28</sup> Gdyby Trybunał dzielnicowy funkcjonował w momencie wejścia w życie Ustawy o Trybunale Kompetencyjnym, to przepisy przechodnie do tej ustawy powinny uregulować los postępowań toczących się w b. dzielnicy pruskiej, w chwili wejścia w życie przepisów ogólnopolskich.

<sup>29</sup> Władze dzielnicowe opublikowały natomiast urzędowe przekłady innych aktów prawnych, np.: *Kodeks karny Rzeszy Niemieckiej z dnia 15 maja 1871 r. z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami po rok 1918* (Poznań 1920); *Ustawa o ochronie lokatorów z dnia 18 grudnia 1920 r. oraz inne ustawy i rozporządzenia mieszkaniowe* (Poznań 1921), *Ustawa o urzędach rozjemczych*, Poznań 1922.

Rozporządzenie królewskie z 1 sierpnia 1879 r., powołujące do życia pruski trybunał kompetencyjny, w formie, która stanowiła punkt wyjścia dla polskiego rozwiązania dzielnicowego, zostało wydane na podstawie delegacji sformułowanej w art. 17 ustawy Rzeszy o *organizacji sądownictwa* z 1877 r. Generalną zasadą przyjętą przez ustawodawcę ogólnoniemieckiego było przyznanie prawa do decydowania o swojej właściwości sądom powszechnym. Zasada ta miała zastosowanie w krajach Rzeszy, w których nie powołano odrębnych trybunałów kompetencyjnych, oraz w przypadkach wątpliwości co do właściwości między sądami a urzędami Rzeszy. Prawo federalne pozwalało więc na tworzenie własnego sądownictwa kompetencyjnego w poszczególnych krajach związkowych, formułowało jednak pewne wymogi, jakim musiało ono odpowiadać: nominacja sędziów na czas piastowania urzędu w administracji lub dożywotnio; nieusuwalność; przynajmniej połowa członków wyłoniona spośród sędziów; kolegalność; jawność; ustawowe uregulowanie postępowania; niezaskarżalność wyroków<sup>30</sup>.

Powołany w Królestwie Pruskim Trybunał do spraw konfliktów kompetencyjnych spełniał wszystkie wymagania ustawy ogólnoniemieckiej. Zorganizowane na podobnych zasadach sądownictwo kompetencyjne istniało jednak w Prusach już wcześniej, bo od 1847 r.<sup>31</sup>, w formie senatu mieszanego złożonego z sędziów i urzędników administracyjnych pod przewodnictwem prezydenta rady stanu<sup>32</sup>.

## 5

**5.1.** Głównym kierunkiem zmian wprowadzonych w pruskich przepisach mocą rozporządzenia Ministra byłej dzielnicy pruskiej było nieco odmienne uregulowanie składu Trybunału. Należy pamiętać, że król Prus, rozstrzygając tą kwestię w rozporządzeniu z 1 sierpnia 1879 r., musiał uczynić zadość wymogom sformułowanym w tym zakresie przez ustawę Rzeszy o *organizacji sądownictwa*, która stawiała jako warunek utworzenia odrębnego sądownictwa kompetencyjnego w krajach związkowych powoływanie przynajmniej połowy członków Trybunału z grona sędziów. Chociaż polski ustawodawca nie był związany tymi ograniczeniami, skopiował, co do zasady, rozwiązanie pruskie. O ile jednak rozporządzenie królewskie przewidywało, że Trybunał ma składać się z jedenastu członków,

<sup>30</sup> Z. Cybichowski, *Podręczna encyklopedia...*, s. 300; K. M. Krzyżanowski, *Trybunał Kompetencyjny...*, s. 17.

<sup>31</sup> Mniej więcej w tym samym okresie w innych państwach niemieckich (np. Bawaria, Saksonia) powołano organy o zbliżonym charakterze. Przyjęte w większości krajów niemieckich rozwiązanie stanowiło kompromis między tradycyjnie obowiązującą w Niemczech zasadą, że sędzia sam decyduje o swojej właściwości, a systemem francuskim recypowanym przez państwa Związku Reńskiego, który choć skuteczny, obcy był niemieckiej kulturze prawnej, [za:] K. M. Krzyżanowski, *Trybunał Kompetencyjny...*, s. 18.

<sup>32</sup> *Loc. cit.*

z których sześciu musi być sędziami *Oberlandesgericht* w Berlinie<sup>33</sup>, to obowiązujące w byłej dzielnicy pruskiej przepisy ograniczały liczbę członków do siedmiu, a przewagę elementu sędziowskiego uzyskano przez przyznanie czterech miejsc sędziom Sądu Apelacyjnego w Poznaniu<sup>34</sup>. Pozostali członkowie (w liczbie pięciu w rozwiązaniu oryginalnym i trzech w byłej dzielnicy pruskiej) musieli posiadać kwalifikacje do sprawowania wyższej służby administracyjnej lub urzędu sędziowskiego. Teoretycznie zatem, w skrajnym przypadku, możliwe było powołanie na członków Trybunału wyłącznie sędziów, z zupełnym pominięciem reprezentacji władzy administracyjnej. W praktyce jednak sędziami Trybunału byłej dzielnicy pruskiej zostali mianowani także wysocy urzędnicy administracji, zapewniło więc względną równowagę między czynnikiem urzędniczym i sędziowskim. W skład dzielnicowego sądu kompetencyjnego weszli: prezes Senatu przy Sądzie Apelacyjnym dr Wiktoryn Mańkowski jako przewodniczący oraz sędziowie S.A. – dr Alfred Zgórski, dr Feliks Rosner i dr Józef Buhn, a także, z ramienia administracji, dyrektor Departamentu Spraw Wewnętrznych Kazimierz Boening<sup>35</sup>, dyrektor Departamentu Rolnictwa i Dóbr Państwowych Kazimierz Ostrowski-Bełza<sup>36</sup> i naczelnik Wydziału Ministerstwa byłej dzielnicy pruskiej Hilary Evert-Krzemieniewski<sup>37</sup>. Dodajmy na marginesie, że wzmianka w dziale „Ruch służbowy” *Dziennika Urzędowego Ministerstwa byłej dzielnicy pruskiej*<sup>38</sup> dotycząca nominacji jest jedynym (z wyjątkiem samego rozporządzenia z 22 czerwca 1921 r.) dowodem aktywności władz dzielnicowych w zakresie funkcjonowania sądownictwa kompetencyjnego, na jaki natrafiliśmy w źródłach<sup>39</sup>.

Sędziów Trybunału do spraw Konfliktów Kompetencyjnych powoływał Minister byłej dzielnicy pruskiej, wskazując jednocześnie z ich grona przewodniczącego. W Prusach nominacja należała do króla, ale następowała na wniosek rządu<sup>40</sup>. Podyktowana względami formalno–praktycznymi rezygnacja, w regulacji dzielnicowej z wniosku o powołanie ze strony kolegialnego organu administracji cen-

<sup>33</sup> § 2 ust. 1 *Verordnung, betreffend die Kompetenzkonflikte...* z 1.08.1879 r.

<sup>34</sup> Art. 1 ust. 1 rozp. Ministra b. dzielnicy pruskiej *o załatwianiu sporów o właściwość...* z 22.06.1921 r.

<sup>35</sup> Na czele departamentu – od września 1921 r. [za:] A. Gulczyński, *Ministerstwo...*, s. 85.

<sup>36</sup> Na czele departamentu – od czerwca 1921 r., wcześniej – szef Biura Prezydyjalnego Ministerstwa (nominacja na to stanowisko dała asumpt do oskarżeń o nepotyzm skierowanych przeciwko ministrowi Kucharskiemu), [za:] A. Gulczyński, *Ministerstwo...*, s. 85, 121.

<sup>37</sup> W Dz.Urz. Ministerstwa b. Dzielnicy pruskiej z 1921 r., nr 29 błędnie podano w dziale „Ruch służbowy”, że Hilary Evert-Krzemieniewski został mianowany sędzią Sądu Apelacyjnego (co byłoby równoznaczne z utratą stanowiska w Trybunale); pomyłka została sprostowana w Dz.Urz. nr 33. W istocie Evert-Krzemieniewski powołany został na stanowisko sędziego Senatu Administracyjnego przy S.A.

<sup>38</sup> Dz.Urz. Ministerstwa b. Dzielnicy pruskiej z 1921 r., nr 28, s. 477.

<sup>39</sup> Podczas kwerendy w Archiwum Wojewódzkim w Poznaniu i w Archiwum Akt Nowych w Warszawie nie udało się odnaleźć śladów orzecznictwa, regulaminu Trybunału, a nawet aktów nominacji sędziów, chociaż akta osobowe niektórych z nich zachowały się.

<sup>40</sup> § 2 ust. 4 *Verordnung, betreffend die Kompetenzkonflikte...* z 1.08.1879 r.

tralnej dała Ministrowi pełną swobodę w kształtowaniu składu organu. W strukturach ministerstwa nie było ciała, które odpowiadałoby charakterem pruskiemu *Staatsministerium*, a ustawa o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej przekazywała kompetencje rządu Prus Radzie Ministrów Rzeczypospolitej<sup>41</sup>. Nieuzasadnione zatem byłoby wskazywanie kandydatów na sędziów lokalnego sądu kompetencyjnego przez organ centralny. Powoływanie członków Trybunału przez Ministra stanowiło wyjątek od konstytucyjnej zasady nominowania sędziów przez głowę państwa – Prezydenta RP<sup>42</sup>. Ustrojodawca przewidział jednak możliwość odstąpienia od tej reguły, jeśli rozwiązanie odmienne wprowadzała ustawa szczególna. Rozporządzenie Ministra z 22 czerwca było właśnie aktem prawnym o takim charakterze, a więc tryb obsady stanowisk w Trybunale należy uznać za zgodny z konstytucją. Dziwić może jednak przyznanie sobie przez Ministra tak szeroki kompetencji nominacyjnych, zwłaszcza wobec faktu, że w myśl ustawy sierpniowej, sędziów i prezesów sądów powszechnych nadziemiańskich i ziemiańskich powoływał Naczelnik Państwa jedynie na wniosek Ministra byłej dzielnicy pruskiej uzgodniony dodatkowo z Ministrem Sprawiedliwości<sup>43</sup>. Nawet, zastrzeżone dla władz dzielnicowych, nominowanie sędziów niższych instancji następowało w porozumieniu z szefem centralnego resortu sprawiedliwości. Takie uregulowanie trybu obsadzania miejsc w Trybunale mogło negatywnie wpłynąć na jego prestiż. W praktyce jednak Minister – jak zauważyliśmy powyżej – mianował członków spośród najwybitniejszych sędziów Sądu Apelacyjnego w Poznaniu i wysokich urzędników ministerialnych.

Sędziowie – zarówno w myśl rozporządzenia dzielnicowego, jak i przepisów pruskich – mianowani byli dożywotnio, względnie na czas pełnienia urzędu w administracji. Wcześniejsze usunięcie członka Trybunału możliwe było na takich samych warunkach jak złożenie z urzędu sędziów sądów powszechnych<sup>44</sup> (w rozporządzeniu pruskim – sędziów *Reichsgericht*<sup>45</sup>). Wyjątek od zasady nieusuwalności stanowiło wspomniane już wyżej rozwiązanie, przewidujące wygaśnięcie nominacji z mocy prawa z chwilą objęcia byłej dzielnicy pruskiej właściwością ogólnopolskiego Trybunału Kompetencyjnego.

**5.2.** Rozporządzenie Ministra byłej dzielnicy pruskiej z 22 czerwca 1921 r. nie zawierało żadnych przepisów regulujących właściwość miejscową Trybunału do spraw konfliktów kompetencyjnych. Należy przyjąć, że miał on rozstrzygać spra-

<sup>41</sup> Art. 18 Ustawy o tymczasowej organizacji... z 1.08.1919 r.

<sup>42</sup> Art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r.

<sup>43</sup> Art. 13 Ustawy o tymczasowej organizacji... z 1.08.1919 r.

<sup>44</sup> Art. 1 ust. 2 rozp. Ministra b. dzielnicy pruskiej o załatwianiu sporów o własność... z 22.06.1921 r.

<sup>45</sup> § 2 ust. 3 *Verordnung, betreffend die Kompetenzkonflikte...* z 1.08.1879 r.

wy między sądami a urzędami działającymi na obszarze ziem zachodnich. Terytorialny zasięg działalności sądownictwa kompetencyjnego pokrywał się więc z granicami byłej dzielnicy pruskiej i obejmował województwa: poznańskie, utworzone na terenie byłego Wielkiego Księstwa Poznańskiego, i pomorskie, w skład którego weszła północna część zaboru pruskiego przyznana Polsce na mocy traktatu wersalskiego<sup>46</sup>. Ustawa sierpniowa przewidywała także automatyczne włączenie do byłej dzielnicy pruskiej tych terytoriów zaboru pruskiego, które w przyszłości przyznane byłyby Polsce w drodze rozstrzygnięć plebiscytowych<sup>47</sup>. Ostatecznie plebiscyt dotyczący Górnego Śląska odbył się już po zlikwidowaniu Ministerstwa byłej dzielnicy pruskiej, a więc właściwość Trybunału nie zmieniła się w jego wyniku. Dodatkową przeszkodą w rozszerzeniu władzy Ministra, a w konsekwencji sądu kompetencyjnego było uchwalenie przez Sejm Ustawodawczy 15 lipca 1920 r. odrębnego statutu organicznego dla wszystkich ziem Śląska przyznaczonych Polsce<sup>48</sup>.

Rozporządzenie Ministra nie wprowadziło żadnych zmian w rozwiązaniach pruskich co do właściwości rzeczowej Trybunału. Sam tytuł rozporządzenia, będący wiernym przekładem tekstu niemieckiego, przesądzał, że organ ten miał zajmować się rozstrzyganiem konfliktów kompetencyjnych pomiędzy sądami i władzami administracyjnymi. Akt prawny wydany przez króla Prus nie zawierał legalnej definicji sporu o właściwość, a wskazywał jedynie przypadki, w których rozporządzenie ma zastosowanie: po pierwsze – gdy władza administracyjna (*Verwaltungsbehörde*) uzna drogę sądową za niedopuszczalną, przy niewyraźnym wprost w przepisie założeniu, że władza ta uznaje siebie za właściwą i jest zainteresowana rozstrzygnięciem danej sprawy (spór pozytywny)<sup>49</sup>, po drugie – gdy z jednej strony sąd, a z drugiej władza administracyjna uznały się za niewłaściwe, ze względu na to, że sąd uznaje za właściwą władzę administracyjną, ta zaś uważa, że sprawa podlega kognicji sądu (spór negatywny)<sup>50</sup>.

**5.3** Konflikt kompetencyjny, zgodnie z rozporządzeniem króla Prus i Ministra byłej dzielnicy pruskiej, jest sytuacją rozbieżności zapatrywań na kwestię właściwości między władzą administracyjną a sądem. W takim razie te właśnie podmioty należy uznać za strony sporu w znaczeniu materialnoprawnym. Ustawodawca pruski, posługując się pojęciami *Verwaltungsbehörde* dla oznaczenia administracyjnej strony konfliktu i *Gericht* dla oznaczenia strony sądowej, bardzo ogólnie

<sup>46</sup> Art. 9 Ustawy o tymczasowej organizacji... z 1.08.1919 r.

<sup>47</sup> Art. 19 Ustawy o tymczasowej organizacji... z 1.08.1919 r.

<sup>48</sup> Dz. U. RP, 1920, nr 73, poz. 497.

<sup>49</sup> § 4 ust. 1 *Verordnung, betreffend die Kompetenzkonflikte...* z 1.08.1879 r.

<sup>50</sup> § 21 ust. 1 *Verordnung, betreffend die Kompetenzkonflikte...* z 1.08.1879 r.

wskazał podmioty, które mogą uczestniczyć w sporze. Za władzę administracyjną w rozumieniu rozporządzenia trzeba bowiem uznać każdy organ należący do administracji państwowej i samorządowej, zarówno szczebla centralnego jak i lokalnego, natomiast za władzę sądowniczą – każdego rodzaju sąd (nie tylko powszechny, ale również szczególny), z wyjątkiem sądów administracyjnych. Te ostatnie zostały zaliczone przez prawodawcę pruskiego do władz administracyjnych, chociaż rozporządzenie z 1 sierpnia 1897 r. nie przewidywało bezpośredniego ich udziału w postępowaniu przed Trybunałem. Władza administracyjna mogła jednak na podstawie § 5 ust. 2 rozporządzenia króla Prus wszcząć spór, gdyby kompetencja *Verwaltungsgericht* została zakwestionowana<sup>51</sup>.

Tak szerokie określenie kręgu podmiotów legitymowanych do uczestnictwa w konflikcie pozwoliło na recepcję przepisów zaborczych w byłej dzielnicy pruskiej w niezmiennym kształcie, zwłaszcza że po odzyskaniu niepodległości utrzymany został w zasadzie ustrój administracji i sądownictwa. Dzielnicowy prawodawca nie ustrzegł się jednak pewnego istotnego przeoczenia. Rozporządzenie Ministra nie wprowadziło bowiem żadnych regulacji odnoszących się do ewentualnego konfliktu między organami byłej dzielnicy pruskiej a sądownictwem lub administracją centralną Rzeczypospolitej. Potencjalnym polem takiego sporu mogły być te dziedziny, które na mocy ustawy *o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej* zostały wyłączone spod właściwości Ministra i powierzone władzom ogólnopolskim<sup>52</sup>. Ustawodawca pruski również musiał zmierzyć się z zagadnieniem podobnej natury, wynikającym z federacyjnego charakteru państwa niemieckiego. Paragraf 24 rozporządzenia królewskiego stanowił, że obowiązuje ono jednocześnie z ustawą *o organizacji sądownictwa z 1877 r.*, która w art. 17 wprowadzała zasadę, iż sąd sam rozstrzyga o swojej właściwości w sporach między urzędami a sądami Rzeszy. Wnioskując *a contrario*, należy stwierdzić, że *Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte* Prus właściwy był w pozostałych przypadkach, tzn. w sprawach między urzędami Rzeszy a sądami pruskimi oraz między administracją krajową a sądownictwem ogólnoniemieckim. Rozporządzenie Ministra z 1921 r. uchylało § 24 pruskiego aktu prawnego<sup>53</sup>, który i tak nie mógłby rozstrzygnąć wątpliwości w warunkach polskich, nie wprowadziło jednak żadnych innych rozwiązań. Kwestia możliwości rozpatrywania przez Trybunał dzielnicowy sporów między organami lokalnymi a centralnymi stałaby się zapewne przedmiotem rozstrzygnięcia samego sądu kompetencyjnego. Wobec wielce prawdopodobnego niepodjęcia przez Trybunał działalności orzeczniczej trudno jest zająć

<sup>51</sup> Por. W. Maisel, *Wojewódzkie sądy*, s. 134; A. Tarnowska, *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2006, t. 9, cz. 2, s. 417 i n.

<sup>52</sup> Art. 7 ust. 2 Ustawy o tymczasowej organizacji... z 1.08.1919 r.

<sup>53</sup> Art. 1 ust. 5 Rozp. Ministra b. dzielnicy pruskiej o załatwianiu sporów o właściwość... z 22.06.1921 r.



stanowisko odnośnie do powyższych wątpliwości, opierając się na samych tylko przepisach rozporządzenia.

Ustawodawca pruski w postępowaniu w sporach pozytywnych powierzył czynną rolę wyłącznie władzy administracyjnej. W myśl § 4 i 5 rozporządzenia króla Prus, Trybunał miał rozstrzygać spory podniesione przez centralne i terenowe organy administracji, gdy uznają one drogę sądową za niedopuszczalną. Choć wydawać by się mogło, że przyznanie legitymacji do wszczęcia sporu tylko jednej ze stron konfliktu stoi w sprzeczności z zasadą równości stron, w doktrynie dominował pogląd uznający takie rozwiązanie za słuszne. Niewątpliwie genezy uprzywilejowania władzy wykonawczej należy szukać we Francji, gdzie powstanie sądownictwa kompetencyjnego związane było z zamiarem ustawodawcy oddania do dyspozycji władzy administracyjnej środków obrony jej sfery działania przed ingerencją sądów<sup>54</sup>. Przesłanki historyczne nie miały jednak w Prusach zasadniczego znaczenia. Należy raczej przyjąć, że ustawodawca, odmawiając sądom czynnej legitymacji procesowej, kierował się innymi względami. Po pierwsze – rozwiązanie takie sprawdzilo się już w praktyce w warunkach francuskich, po drugie za jego zastosowaniem przemawiały pewne istotne argumenty merytoryczne. W literaturze<sup>55</sup> akcentowano fakt, że pozycja sądów wobec władzy administracyjnej jest z natury rzeczy silniejsza i nie potrzebuje dodatkowej ochrony. Ponieważ niezawisły sąd wydając wyrok nie musi brać pod uwagę wyników postępowania toczącego się w trybie administracyjnym, a władza administracyjna zobowiązana jest uszanować prawomocne orzeczenie sądu, to właśnie ta ostatnia powinna dysponować instrumentami umożliwiającymi kontrolę decyzji wymiaru sprawiedliwości w przedmiocie ustalenia właściwości, zanim orzeczenie stanie się prawomocne<sup>56</sup>. Dodatkowym, budzącym jednak pewne wątpliwości, argumentem przemawiającym za przyznaniem organom wykonawczym czynnej roli w sporze jest to, że racją działania administracji jest interes publiczny, podczas gdy sądy wydają orzeczenia na wniosek i w interesie podmiotów prywatnych, którym w zasadzie obojętne powinno być, jaki organ rozstrzygnie ich sprawę<sup>57</sup>.

Pojęciem kluczowym dla określenia legitymacji procesowej w sporze przed Trybunałem jest używany często w tekście rozporządzenia króla Prus termin strona (*die Partei*). Ustawodawca, stosując to określenie, nie miał na myśli jedynie stron samego konfliktu kompetencyjnego, ale także innych uczestników postępowania, którzy występowali wcześniej w roli stron w postępowaniach toczących się przed obliczem władz uwikłanych w spór. Szczególnie niefortunne wydaje się użycie

<sup>54</sup> K. M. Krzyżanowski, *Trybunał Kompetencyjny...*, s. 69.

<sup>55</sup> R. Klimów, *Trybunał Kompetencyjny*, s. 211.

<sup>56</sup> Z. Cybichowski, *Podręczna encyklopedia...*, s. 292.

<sup>57</sup> *Lac. cit.*; K. M. Krzyżanowski, *Trybunał Kompetencyjny...*, s. 69.

słowa „strona” w § 21 rozporządzenia, który reguluje zasady wszczęcia sporu negatywnego. Zgodnie z jego literą, Trybunał miał rozpatrywać ujemne spory kompetencyjne na wniosek jednej ze stron uczestniczących w sprawie. Niewątpliwie prawodawca miał na myśli przyznanie inicjatywy osobie trzeciej, zainteresowanej uzyskaniem rozstrzygnięcia w przypadku, gdy i sąd, i władza administracyjna uznały się za niewłaściwe. Trudno jednak uznać taką osobę za stronę w sprawie, jeżeli postępowanie faktycznie nie rozpoczęło się przed żadnym z organów z powodu braku ich właściwości. Pruskie rozporządzenie królewskie nie przesądziło także jednoznacznie, czy władza administracyjna, która uznała się za niewłaściwą, może wystąpić z wnioskiem do Trybunału jako strona w postępowaniu administracyjnym<sup>58</sup>. Z całą pewnością można natomiast stwierdzić, że taka możliwość nie przysługiwała sądowi.

**5.4.** Wszczęcie postępowania w pozytywnych sporach o właściwość następowało w momencie złożenia przez organ władzy administracyjnej wniosku (*Erklärung*), wraz z pisemnym uzasadnieniem w sądzie, w którym sprawa będąca przedmiotem konfliktu była zawisła<sup>59</sup>. Wniosek ten mógł być złożony na każdym etapie postępowania sądowego, w każdej instancji. Ustawodawca pruski, w imię ochrony pewności obrotu prawnego, zgodnie z wymogami ustawy Rzeszy o *organizacji sądownictwa* z 1877 r., uznał jednak za niedopuszczalne podniesienie sporu, jeśli sprawa została zakończona prawomocnym wyrokiem sądu<sup>60</sup>. Sąd, do którego wpłynął wniosek, zobowiązany był zawiesić postępowanie do czasu rozstrzygnięcia konfliktu kompetencyjnego. W przypadku gdyby procedura podniesienia sporu została wszczęta po zakończeniu rozprawy, a przed wydaniem orzeczenia, sąd miał obowiązek wstrzymania ogłoszenia wyroku<sup>61</sup>; jeśli natomiast wyrok był już wydany i opatrzony klauzulą natychmiastowej wykonalności, to po wszczęciu sporu sąd powinien zawiesić wykonanie wyroku. Gdyby ostateczne rozstrzygnięcie konfliktu zapadło na korzyść władzy sądowej lub w razie wycofania sporu, wykonalność wyroku miała być przywrócona z urzędu<sup>62</sup>. Jeżeli sprawa, w której władza administracyjna kwestionowała właściwość sądu, przeszła w drodze apelacji do sądu wyższej instancji, sąd ten po wpłynięciu wniosku zwracał ją

<sup>58</sup> Rozstrzygnięciem tej kwestii zajął się z pewnością sam Trybunał w działalności orzeczniczej [przyp. aut.]. Ogólnopolski Trybunał Kompetencyjny, rozstrzygając podobny problem, kilkakrotnie stanął na stanowisku, że władza administracyjna nie jest uprawniona do wszczęcia sporu negatywnego (por. np. orzeczenie TK z 11.10.1929 r. opublikowane w „Przeglądzie Prawa i Administracji” 1929, poz. 298).

<sup>59</sup> § 6 *Verordnung, betreffend die Kompetenzkonflikte...* z 1.08.1879 r.

<sup>60</sup> § 4 ust. 2.

<sup>61</sup> § 7 ust. 1.

<sup>62</sup> § 19.

sądowi, który rozstrzygał w pierwszej instancji<sup>63</sup>. Strony postępowania toczącego się na drodze sądowej były z urzędu zawiadamiane o wszczęciu sporu, doręczano im także odpisy wniosku. Przepisy rozporządzenia pozwalały wziąć udział w postępowaniu uczestnikom dotychczas toczącego się procesu. Mogli oni w terminie miesiąca od powiadomienia o wszczęciu sporu przedstawić swoje stanowisko na piśmie (*Schriftsatz*) w sądzie pierwszej instancji<sup>64</sup>. Czynność ta mogła być dokonana tylko za pośrednictwem adwokata. Osoby posiadające kwalifikację na stanowisko sędziowskie i urzędy publiczne były zwolnione z przymusu adwokackiego<sup>65</sup>. Następnie odpisy pisemnych oświadczeń stron miały być przekazane władzy administracyjnej wytaczającej spór oraz stronie przeciwnej. Etap postępowania odbywający się przed sądem pierwszej instancji kończył się wraz z przesłaniem akt sprawy do *Oberlandesgericht* (któremu w byłej dzielnicy pruskiej odpowiadał Sąd Apelacyjny w Poznaniu), co powinno nastąpić po wpłynięciu stanowisk stron albo po bezskutecznym upływie miesięcznego terminu przewidzianego na ich złożenie<sup>66</sup>.

Na tym etapie postępowania pruskie rozporządzenie przewidywało udział ministra sprawiedliwości, który pośredniczył w przekazaniu akt wraz z opinią sądu nadziemiańskiego Trybunałowi do spraw konfliktów kompetencyjnych<sup>67</sup>. Minister byłej dzielnicy pruskiej nie wprowadził w rozporządzeniu pruskim żadnych zmian w tym zakresie, co w praktyce mogło uniemożliwić przeprowadzenie postępowania zgodnie z literą prawa. Wśród organów dzielnicowych nie istniał bowiem urząd odpowiadający pruskiemu ministrowi sprawiedliwości, zaś wykorzystanie Ministra Sprawiedliwości Rzeczypospolitej jako pośrednika między poznańskim Sądem Apelacyjnym a rezydującym również w Poznaniu (być może nawet w tym samym budynku) Trybunałem pozbawione byłoby sensu. W zaistniałej sytuacji prawnej najrozsądniejszym, a zarazem najbardziej zgodnym z duchem rozporządzenia rozwiązaniem byłoby przejście kompetencji ministra sprawiedliwości Prus przez samego Ministra byłej dzielnicy pruskiej. Wobec braku jakichkolwiek informacji na temat działalności dzielnicowego Trybunału, trudno powiedzieć, czy tak właśnie władze byłej dzielnicy pruskiej wyobrażały sobie funkcjonowanie pozaborczych rozwiązań w praktyce<sup>68</sup>.

W oryginalnym rozwiązaniu, niezmienionym również w tym zakresie przez przepisy polskie, na ministrze sprawiedliwości spoczywał także obowiązek za-

<sup>63</sup> § 8. *Verordnung betreffend die Kompetenzkonflikte...* z 1. 08. 1879 r.

<sup>64</sup> § 9 ust. 1.

<sup>65</sup> § 9 ust. 2.

<sup>66</sup> § 10 ust. 1.

<sup>67</sup> § 10 ust. 2.

<sup>68</sup> Możliwe wydaje się też przekazanie tych kompetencji Dyrektorowi Departamentu Sprawiedliwości ministerstwa.

wiadomienia organu zwierzchniego nad organem administracji, który wytoczył spór, o przekazaniu sprawy Trybunałowi. Organ zwierzchni z urzędu brał udział w postępowaniu przed sądem kompetencyjnym, jeśli konflikt podniosła terenowa władza administracyjna. Przysługiwało mu prawo wniesienia do Trybunału pisemnego oświadczenia dotyczącego spornej kwestii, a także wycofania sporu.<sup>69</sup>

W myśl rozporządzenia z 1 sierpnia 1879 r., rozstrzygnięcie sporu przez *Gerichtshof zur entscheidung der Kompetenzkonflikte* następowało po przeprowadzeniu jawnej rozprawy<sup>70</sup>. O jej terminie, wyznaczonym przez przewodniczącego Trybunału, z urzędu zawiadamiano wszystkich uczestników postępowania<sup>71</sup>. Strony w sprawie uprzednio prowadzonej przed sądem mogły wziąć udział w rozprawie, ale w czynnościach procesowych musiały być reprezentowane przez adwokata. Przedstawiciela władzy administracyjnej mógł wyznaczyć organ zwierzchni. Obecność stron lub ich przedstawicieli nie była obowiązkowa<sup>72</sup>. Podczas ustnej rozprawy, prowadzonej przy posiłkowym zastosowaniu przepisów procedury cywilnej, wyznaczony przez przewodniczącego Trybunału sędzia sprawozdawca referował aktualny stan sprawy, po czym głos zabierali przedstawiciele stron i urzędnik reprezentujący organ administracyjny<sup>73</sup>.

Ogłoszenie wyroku wydanego przez sędziów obecnych na posiedzeniach stanowiących podstawę rozstrzygnięcia i podpisanego przez przewodniczącego miało następować po zamknięciu rozprawy lub w terminie wyznaczonym na rozprawie, nie później jednak niż w ciągu tygodnia od jej zamknięcia<sup>74</sup>. W myśl przepisów rozporządzenia pruskiego, skład orzekający liczył siedmiu członków<sup>75</sup>, natomiast w byłej dzielnicy pruskiej jego liczebność ograniczono do pięciu osób<sup>76</sup>. Sporządzano dwa odpisy wyroku, z których jeden trafiał do organu zwierzchniego władzy administracyjnej, a drugi – do ministra sprawiedliwości, który przekazywał odpis wraz z aktami sprawy sądowi, w którym sprawa była zawisła w chwili wszczęcia sporu, sąd zaś z urzędu informował strony o treści rozstrzygnięcia<sup>77</sup>.

Procedura w sporze negatywnym różniła się od opisanej powyżej jedynie na etapie wszczęcia postępowania. Wniosek osoby zainteresowanej powinien zostać złożony w sądzie, w którym sprawa była zawisła w pierwszej instancji. Do kolej-

<sup>69</sup> § 11 *Verordnung, betreffend die Kompetenzkonflikte...* z 1.08.1879 r.

<sup>70</sup> § 12.

<sup>71</sup> § 13.

<sup>72</sup> § 13, ust. 2.

<sup>73</sup> § 14.

<sup>74</sup> § 15 i 16.

<sup>75</sup> § 3.

<sup>76</sup> Art. 1, ust. 4 rozp. Ministra b. dzielnicy pruskiej o *załatwianiu sporów o własność...* z 22.06.1921 r.

<sup>77</sup> § 17 *Verordnung, betreffend die Kompetenzkonflikte...* z 1.08.1879 r.

nych etapów postępowania miały zastosowanie te same przepisy, które regulowały procedurę rozstrzygnięcia sporów pozytywnych<sup>78</sup>.

Celem orzeczenia sądu kompetencyjnego winno być ustalenie prawidłowej interpretacji przepisów dotyczących właściwości pozostających w sporze władz, a w razie stwierdzenia luki w prawie – skonstruowanie na użytek konkretnej sprawy stosownej normy kompetencyjnej. Jeżeli wyrok byłby wydany na korzyść władzy sądowej, to sąd, którego właściwość została zakwestionowana, podejmował zawieszono uprzednio postępowanie, natomiast w przypadku ustalenia właściwości organu administracyjnego – sprawa miała być przekazana odpowiedniej władzy, a postępowanie w sądzie podlegało umorzeniu. W sporach negatywnych mocą wyroku Trybunału uchylane były przeciwne sobie decyzje spierających się władz, a sprawa powinna być skierowana do organu, którego właściwość stwierdzono w toku postępowania<sup>79</sup>. Wyroki Trybunału do spraw konfliktów kompetencyjnych nie podlegały zaskarżeniu.

Trzeba w tym miejscu zauważyć, że przepisy rozporządzenia królewskiego nie uregulowały trybu postępowania przed Trybunałem w sposób wyczerpujący. Ustawodawca pewne kwestie szczegółowe, takie jak porządek urzędowania, zakres uprawnień przewodniczącego, kolejność uczestnictwa sędziów w posiedzeniach, pozostawił do rozstrzygnięcia w regulaminie, który miał być wydany przez sam sąd kompetencyjny i zatwierdzony w Prusach przez *Staatsministerium*<sup>80</sup>, a w byłej dzielnicy pruskiej – przez Ministra<sup>81</sup>. W praktyce regulamin Trybunału dzielnicowego prawdopodobnie nigdy nie został wydany<sup>82</sup>.

## 6

Na zakończenie należy podkreślić, że rozporządzenie Ministra byłej dzielnicy pruskiej było jedynie nowelizacją przepisów zaborczych. Ustanowiony na jego mocy Trybunał tylko formalnie był nowym organem, w istocie zaś działał w oparciu o nieznacznie zmienione przepisy pruskie. Niewątpliwie organ ten był efemerydą, która w wyniku pośpiechu i niedbalstwa prawodawcy dzielnicowego nie mogła odegrać znaczącej roli w kształtowaniu porządku prawnego na ziemiach zachodnich Rzeczypospolitej. Z pewnością powołanie do życia dzielnicowego odpowiednika pruskiego Trybunału było warunkiem koniecznym do stosowania

<sup>78</sup> § 21, ust. 2. *Verordnung, betreffend die Kompetenzkonflikte...* z 1.08.1879 r.

<sup>79</sup> § 21, ust. 4.

<sup>80</sup> § 3, ust. 2.

<sup>81</sup> Art. 1, ust. 5 Rozp. Ministra b. dzielnicy pruskiej o załatwianiu sporów o właściwość... z 22.06.1921 r.

<sup>82</sup> Z całą pewnością możemy jedynie stwierdzić, że regulamin nie został ogłoszony drukiem w żadnym publikatorze urzędowym.

zaborczych rozwiązań dotyczących sporów kompetencyjnych, nie było jednak warunkiem wystarczającym. Nie dość wnikliwie potraktowano sam tryb postępowania w sporach o własność, nie skorzystano z szansy wyeliminowania pewnych wad rozporządzenia króla Prus. Zamiast dostosowania procedury do nowych warunków politycznych (przypomnijmy, że taki cel stawiano Ministrowi w ustawie o *tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej*), prawo dzielnicowe przyniosło problemy wynikające z niewystarczająco uważnego spojrzenia na zakres kompetencji poszczególnych organów biorących udział w postępowaniu. Prawodawca, miast usunąć wątpliwości, które rodziły się także na gruncie oryginalnych przepisów pruskich, doprowadził do powstania nowych, o wiele poważniejszych, bo uniemożliwiających w zasadzie stosowanie rozporządzenia. Szczególnie rażące wydaje się przeoczenie kwestii potencjalnych sporów między sądami i urzędami lokalnymi a centralnymi oraz brak wskazania podmiotu wykonującego w warunkach polskich kompetencje pruskiego ministra sprawiedliwości w procedurze przed Trybunałem.

Błędy popełnione przez prawodawcę dzielnicowego uświadamiają nam jednak, jak trudne zadanie stało przed władzami odradzającego się państwa w zakresie zmian w ustawodawstwie. Pozytywną stroną próby stworzenia sądownictwa kompetencyjnego podjętej przez Ministerstwo była sama chęć wprowadzenia do ustroju organów państwa nowoczesnej instytucji prawa publicznego, która z powodzeniem sprawdzała się w innych krajach. Trzeba pamiętać, że na pozostałych terenach Polski całkowicie zrezygnowano z zaadaptowania systemów sądownictwa kompetencyjnego państw zaborczych.

O ile wpływ dzielnicowego Trybunału na późniejsze, polskie rozwiązania ustawowe w dziedzinie sporów o własność był co najwyżej marginalny, to rozwiązania pruskie z pewnością stały się przedmiotem dogłębnej analizy twórców projektu Trybunału Kompetencyjnego. Ich ślady można odnaleźć w sposobie określenia własności, składu i postępowania przed ogólnopolskim sądem kompetencyjnym. Kto wie, może gdyby dokonana przez Ministra nowelizacja przepisów pruskich była lepiej przemyślana i miałyby szanse sprawdzić się w praktyce na ziemiach zachodnich, to ogólnopolska ustawa o Trybunale Kompetencyjnym w większym stopniu nawiązywałaby do wzorców pruskich<sup>83</sup>.

Podsumowując, uważamy, że wydobyte z „mroków niepamięci” Trybunału byłej dzielnicy pruskiej może wzbogacić mizernie przedstawiający się, jak dotąd, stan badań nad sądownictwem kompetencyjnym w najnowszej historii Polski.

<sup>83</sup> W praktyce Ustawa o Trybunale Kompetencyjnym z 1925 r. oparta była przede wszystkim na doświadczeniach francuskich i austriackich.