

**Marta Romańska**

Uniwersytet Jagielloński

marta.romanska@uj.edu.pl

ORCID: 0000-0002-5439-475X

<https://doi.org/10.26881/gsp.2023.1.01>

## **Formy ochrony prawnej udzielanej przez sądy powszechne i administracyjne oraz wybrane problemy negatywnych sporów kompetencyjnych między tymi sądami**

### **1. Uwagi wprowadzające**

Wszystkie organy państwowe, a zatem także organy władzy sądowniczej, powinny realizować wyznaczone im zadania, korzystając z uprawnień – co w stosunkach publicznoprawnych jest równoważne obowiązkowi – do podjęcia w określonych sytuacjach faktycznych działań o przepisanej prawem treści i formie. Takie zachowanie polega na czynieniu użytku z zastrzeżonych na ich rzecz kompetencji. W kompetencjach sądów mieści się realizowanie prawa do sądu jako publicznego prawa podmiotowego, ale także podejmowanie innych czynności prowadzących do udzielenia ochrony prawnej zabiegającym o to podmiotom<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (TK) – wyroki z: 10.05.2000 r., K 21/99, OTK 2000, z. 4, poz. 109; 2.04.2001 r., SK 10/00, OTK 2001, z. 3, poz. 52; 12.05.2003 r., SK 38/02, OTK 2003, z. 5, poz. 38; 24.10.2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, z. 9, poz. 108; 12.05.2011 r., P 38/08, OTK-A 2011, z. 4, poz. 33, także prawo do sądu, jako publiczne prawo podmiotowe, nie ma jednorodnej natury. Składają się na nie dwa rodzaje praw podmiotowych, a mianowicie prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości oraz prawo do sądowej ochrony jednostki przed arbitralnością władzy. Z tak rozumianym prawem do sądu skorelowane są jednocześnie dwie funkcje sądów: funkcja wymiaru sprawiedliwości, w ramach której sądy merytorycznie rozstrzygają spory o prawo, gdy przynajmniej jedną z ich stron jest podmiot niepubliczny, oraz funkcja ochrony prawnej, w ramach której sądy kontrolują akty organów władzy publicznej godzące w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności podmiotów dla nich zewnętrznych, prowadzą rozmaite rejestry publiczne, względnie orzekają o uprawnieniach, o które jednostka może zabiegać na podstawie przepisów publicznoprawnych regulujących procedurę dochodzenia roszczeń przed sądami. Zob. też: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 336; Z. Czeszejko-Sochacki, *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, PiP 1999, z. 9, s. 3; A. Wróbel, *Glosa do trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 1998 r. (K 36/97) – konstytucyjna wyłączność sądu, z dnia 16 marca 1999 r. (SK 19/98) – prawo do sądu, z dnia 8 grudnia 1998 r. (K 41/97) – dwuinstancyjność postępowania sądowego*, Prz. Sejm. 2000, nr 1, s. 209–210. Oba te obszary kompetencji sądów powszechnych są wymienione w art. 1 § 2 i 3 oraz art. 2 § 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej: Konstytucja RP) ustrojodawca, nawiązując do ustalonych już w tym zakresie standardów międzynarodowych<sup>2</sup> oraz tradycji właściwej naszemu prawu (o której niżej), wypowiedział się o treści i zakresie prawa do sądu (art. 45 ust. 1) oraz sądach realizujących to publiczne prawo podmiotowe (art. 175 ust. 1). Wymiar sprawiedliwości sprawowany przez sądy polega na rozstrzygnięciu sporów prawnych, które wynikają z objęcia regulacją prawną pewnej kategorii stosunków społecznych i są sporami o konsekwencje, jakie prawo wiąże z różnymi zdarzeniami<sup>3</sup>. Wielość organów sprawujących wymiar sprawiedliwości może prowadzić do zaistnienia pomiędzy nimi sporów kompetencyjnych, czyli sporów o istnienie po stronie sądów należących do różnych pionów wymiaru sprawiedliwości uprawnienia do przeprowadzenia postępowania i wydania rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie<sup>4</sup>.

Spór kompetencyjny może też zaistnieć między organami zaliczanymi do różnych segmentów władzy – do władzy sądowniczej i wykonawczej, a w jej ramach – administracji, a to z tego powodu, że istnieją zadania z zakresu ochrony prawnej, co do których ustawodawca podejmuje decyzje o przypisaniu ich sądom lub organom administracji, kierując się nie zawsze jasnymi przesłankami (np. prowadzenie rozmaitych rejestrów publicznych, udzielanie pomocy socjalnej, czego wyrazem jest zwalnianie z opłat publicznoprawnych, w tym także sądowych, oraz finansowanie pomocy fachowego pełnomocnika, nadzorowanie sposobu wykonywania pieczy nad osobami

---

powszechnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 2072, ze zm.; dalej: p.u.s.p.) jako przynależne sądom. W ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137) ustawodawca nie dokonał tak jednoznacznego rozróżnienia charakteru zadań wykonywanych przez sądy administracyjne. Wspomniał wyłącznie o wymiarze sprawiedliwości sprawowanym przez te sądy, chociaż część ich zadań – realizowanych zarówno w toku postępowania w sprawie, jak i poza nim – polega oczywiście na udzielaniu ochrony prawnej w znaczeniu przytoczonym wyżej.

<sup>2</sup> Według art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja), „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd (...) przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności (...) oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”, a zgodnie z art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) „każdy ma prawo do (...) rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciwko niemu w sprawach karnych oraz co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych”.

<sup>3</sup> Szerzej: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. (Ogólna charakterystyka)*, PiP 1997, z. 11–12, s. 89–95 i cytowane tam orzeczenia TK wyjaśniające pojęcie „sprawa” na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP; także: L. Garlicki, *Komentarz do art. 175 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. *idem*, Warszawa 2005, s. 65; W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej [w:] Konstytucja: Ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 158 i nn.; *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, red. T. Erciński, J. Gudowski, J. Iwuński, Warszawa 2002, s. 15 i nn.

<sup>4</sup> Ich potencjalne rodzaje wymienił A. Wasilewski [w:] *idem, Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym (de lege lata i de lege ferenda)*, PiP 2000, z. 8, s. 10–11.

i różnymi masami majątkowymi, w tym spadkiem). Zdarza się, że ustawodawca ustala na rzecz organów administracji nietypowe dla nich kompetencje, a mianowicie takie, które nie polegają na określeniu praw i obowiązków adresata działań wobec podmiotu publicznego, w imieniu i na rzecz którego organy te występują (Państwa, jednostki samorządu), lecz na określaniu praw i obowiązków takich podmiotów pomiędzy nimi samymi, w łączącym je stosunku prawnym (np. rozgraniczenie, oznaczenie wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu)<sup>5</sup>.

Z możliwością występowania sporów kompetencyjnych ze względu na wskazane przyczyny mamy do czynienia od lat, i to skłaniało ustawodawcę do tworzenia specjalnych postępowań prowadzących do rozstrzygnięcia tych sporów<sup>6</sup>. Powstaje zatem pytanie, na jakich płaszczyznach obecnie mogą ujawnić się spory kompetencyjne między sądami powszechnymi i sądami administracyjnymi oraz organami administracji, a także – czy system prawny zabezpiecza instrumenty rozstrzygnięcia takich sporów, prowadzące do oznaczenia sądu lub organu, który powinien zrealizować przysługujące mu kompetencje przez udzielenie ochrony prawnej zabiegającemu o nią podmiotowi.

W myśl art. 6 Konwencji i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo do sądu ma być zrealizowane nie przed jakimkolwiek sądem, lecz przed sądem „właściwym”. Jest nim niekoniecznie ten sąd, któremu w myśl ustawy procesowej przekazano orzekanie w pewnych kategoriach spraw, lecz sąd, który ze względu na merytoryczne przygotowanie, posiadane doświadczenie, a także rodzaj stosowanej procedury i przysługujące mu w jej ramach uprawnienia, będzie sądem dającym gwarancję rozpoznania sprawy w sposób możliwie najbardziej profesjonalny, w postępowaniu adekwatnym do charakteru rozstrzyganego sporu<sup>7</sup>. Powstaje zatem pytanie, czy zastosowanie mechanizmów rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych, jeżeli zostały przewidziane, prowadzi do sytuacji, w której ochrona prawna zostanie zabiegającemu o nią udzielona przez sąd właściwy.

Złożony charakter powyższych problemów sprawia, że w niniejszym opracowaniu poruszono tylko niektóre ich aspekty.

## **2. Uwarunkowania historyczne podziału zadań w wymiarze sprawiedliwości**

Podział zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości pomiędzy sądami powszechnymi oraz administracyjnymi jest uwarunkowany historycznie. Sądy administracyjne zostały włączone do systemu organów wymiaru sprawiedliwości dopiero w dwudziestoleciu

<sup>5</sup> O ile odpowiedź na pytanie, jak kształtują się prawa i obowiązki stron takiego stosunku prawnego mogłaby należeć do sądu powszechnego, o tyle już wykonanie przez sąd powszechny uprawnień kształtujących te prawa i obowiązki wymagałoby także wyraźnej podstawy prawnej.

<sup>6</sup> Na ten temat w ujęciu historycznym zob. W. Sanetra, *Spór o spory kompetencyjne*, PS 2003, nr 9, s. 8–9.

<sup>7</sup> Zob. np. A. Kubiak, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006, s. 103.

międzywojennym, gdyż dopiero wtedy dostrzeżono potrzebę objęcia ochroną sądową adresatów tych działań podejmowanych przez organy administracji publicznej, które polegają na jednostronnym kształtowaniu ich sytuacji prawnej<sup>8</sup>.

Założenie, że będąca częścią władzy wykonawczej administracja musi realizować przysługujące jej kompetencje samodzielnie, bez ingerencji w nie władzy sądowniczej, zadecydowało o przyjęciu modelu, w którym sąd administracyjny wyłącznie kontroluje legalność indywidualnych aktów administracyjnych podjętych przez organy administracji publicznej, z czym wiązało się przypisanie mu tylko kasacyjnych kompetencji w stosunku do przedmiotu zaskarżenia. Przez długi czas były nim wyłącznie decyzje administracyjne jako akty podwójnie konkretne (co do osoby adresata i regulowanego nimi stanu faktycznego). Sąd administracyjny o powyższych kompetencjach działał obok sądownictwa nazwanego powszechnym<sup>9</sup>, sprawującego wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych, którego właściwość nie obejmowała spraw przekazanych ustawami szczególnymi innym sądom lub organom, a zatem m.in. spraw należących do właściwości sądów administracyjnych.

W okresie od 1945 r. do 1 września 1980 r., poza realizowaniem przypisanych sądom powszechnym zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych, sądy te zajmowały się też – pośrednio lub bezpośrednio – kontrolą legalności oznaczonych przez ustawodawcę działań administracji<sup>10</sup>. Zakresem ich kognicji nie były objęte same tylko decyzje administracyjne<sup>11</sup>, a ich uprawnienia orzecznicze nie miały charakteru kasacyjnego; przeciwnie, za wpisane w naturę sądownictwa powszechnego uważano (i uważa się) korzystanie z uprawnień merytorycznych zarówno wówczas, gdy mająca zastosowanie w sprawie norma materialnoprawna ma charakter związany, jak i wówczas, gdy jest uznaniowa<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400, ze zm.) i rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. Nr 94, poz. 806). Zorganizowanie w tym czasie w Polsce sądownictwa administracyjnego odpowiadało standardom europejskim, zob. np. J.S. Langrod, *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928, *passim*.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 12, poz. 93).

<sup>10</sup> Po wojnie powołano wyłącznie sądownictwo szczególne administracyjne w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Sądownictwo to zostało z czasem włączone w struktury sądownictwa powszechnego. Ustawą z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 20, poz. 85) nadano sądom pracy i ubezpieczeń społecznych charakter odrębnych jednostek organizacyjnych w ramach sądów rejonowych i wojewódzkich.

<sup>11</sup> Szeroko na ten temat: J. Łętowski, *Sądy powszechne i praworządność w administracji*, Wrocław 1967; M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983.

<sup>12</sup> Jako merytoryczne traktuję kompetencje do zmiany (ponownego ukształtowania) stosunku prawnego, o którym wcześniej wypowiedział się organ administracji publicznej, zamiast jedynie wzruszenia wypowiedzi tego organu, z poleceniem ponownego wykonania przysługującej wyłącznie jemu kompetencji. Na temat sposobu definiowania takich uprawnień zob. też W. Szafrąńska, *Zasady wyrokowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Studium prawnopróawnicze prawa polskiego i niemieckiego*, Warszawa 2018, s. 95–106.

Po powołaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA)<sup>13</sup> ustawodawca powierzył mu zasadniczo te same zadania, które w okresie międzywojennym realizował Najwyższy Trybunał Administracyjny (NTA), oraz wyposażył w takie same uprawnienia orzecznicze, z jakich korzystał wcześniej NTA. Aż do 26 maja 1990 r. NSA rozpoznawał tylko skargi na decyzje<sup>14</sup>. Z czasem jego właściwość objęła także bezczynność administracji i przewlekłość postępowania administracyjnego, akty generalne jednostek samorządu terytorialnego, w tym prawo miejscowe, prawo miejscowe stanowione przez organy rządowe, czynności z zakresu administracji publicznej sprowadzające się do przyznania lub uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa oraz interpretacje prawa podatkowego<sup>15</sup>.

Decyzja ustrojodawcy co do tego, jakie sądy mają być w Polsce zorganizowane i jakie sprawy mają pozostawać w zakresie ich kognicji, podjęta w momencie uchwalenia Konstytucji RP, uwzględniła powyższy, ukształtowany w długim procesie historycznym, model podziału zadań między sądy powszechne i administracyjne<sup>16</sup>.

O zadaniach sądów powszechnych ustawodawca wypowiedział się w art. 177 Konstytucji RP, ujmując je negatywnie, przez wskazanie, że sądy te rozpoznają wszystkie sprawy niepozostające we właściwości innych sądów. Według przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, sądy te sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego (art. 1 § 2) oraz wykonują inne zadania z zakresu ochrony prawnej<sup>17</sup>. Struktura organizacyjna sądownictwa powszechnego wskazuje na to, że rozpoznaje ono sprawy cywilne<sup>18</sup>, a także sprawy karne (art. 12 p.u.s.p.). Sąd Najwyższy (SN) sprawuje nato-

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8).

<sup>14</sup> Szeroko o kolejnych etapach poszerzania zakresu zadań sądów administracyjnych zob. T. Woś, *Komentarz do art. 3 [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. *idem*, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Warszawa 2016, s. 46–152.

<sup>15</sup> Do istotnych zmian z zakresu właściwości sądów administracyjnych doszło na mocy ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 34, poz. 201); ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95), ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368, ze zm.), ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 1590).

<sup>16</sup> Szerzej o aktualnych relacjach między ochroną prawną udzielaną przez te pionierzy sądownictwa zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz [w:] *Konstytucja RP. Komentarz do art. 1–86*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 79 i nn., do art. 45.

<sup>17</sup> Aktualnie można wskazać przynajmniej kilka obszarów, w których kontrolę administracji publicznej – z różnych przyczyn – wykonują sądy powszechne, oraz wyznaczyć tendencje na przyszłość co do zakresu zadań, jakie będą spoczywały na sądach powszechnych; szeroko o tym: K. Małysa-Ptak, *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Warszawa 2019, *passim*.

<sup>18</sup> Na sprawy cywilne w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1805, ze zm.; dalej: k.p.c.) składają się sprawy cywilne w znaczeniu materialnym, tj. sprawy ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, a także sprawy cywilne w znaczeniu formalnym, do których zalicza się nie tylko sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, lecz także np. sprawy regulacyjne, w których sąd ochrony konkurencji i konsumentów rozpoznaje w procesie odwołania od decyzji organów regulacyjnych – art. 479<sup>28</sup> i nn. k.p.c.

miast wymiar sprawiedliwości przez: a) zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i sądów wojskowych przez rozpoznawanie środków odwoławczych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne; b) kontrolę nadzwyczajną prawomocnych orzeczeń sądowych w celu zapewnienia ich zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej przez rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych (art. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym; Dz. U. z 2021 r., poz. 1904; dalej: u. SN<sup>19</sup>).

Z uwagi na zakres właściwości sądów wojskowych, sprawujących w Siłach Zbrojnych RP wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych w zakresie przewidzianym w ustawach oraz orzekających w innych sprawach przekazanych do ich właściwości odrębnymi ustawami (art. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ustroju sądów wojskowych; Dz. U. z 2020 r., poz. 1754), w praktyce nie powstają wątpliwości co do tego, czy konkretną sprawę powinien rozstrzygnąć sąd wojskowy czy inny. Takie wątpliwości nie powstają też w sprawach, które w strukturach sądownictwa powszechnego podlegają rozpoznaniu przez wydziały karne sądów powszechnych i Izbę Karną SN jako sprawy karne. Przy niewątpliwie publicznoprawnym charakterze spraw karnych decyduje o tym nie tylko sposób ich materialnego ujęcia, lecz także zasady procesowe dochodzenia odpowiedzialności karnej.

Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP sądy administracyjne i NSA stanowią wyodrębniony i niezależny od sądów powszechnych pion sądownictwa, powołany do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta obejmuje także orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Wobec tak opisanego zakresu zadań sądów administracyjnych, nazywanych wymiarem sprawiedliwości, w nauce są czasem zgłaszane zastrzeżenia, że jest to wymiar sprawiedliwości szczególnego rodzaju (wymiar sprawiedliwości przez kontrolę), gdyż nie polega on na ustaleniu stanu faktycznego i prawnego oraz wskazaniu na prawa i obowiązki pozostających w sporze podmiotów, co likwidowałoby spór między nimi, lecz na skontrolowaniu działania podjętego przez organ administracji publicznej skierowanego do indywidualnego podmiotu lub aktu generalnego oddziałującego na sytuację prawną takiego podmiotu<sup>20</sup>. Przeważa jednak stanowisko, że zadania wyznaczone sądom administracyjnym stanowią formę sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez rozstrzygnięcie sporu o legalność zaskarżonego działania administracji.

Zadania sądów administracyjnych oraz sposób, w jaki mają być wykonywane, zostały sprecyzowane w obowiązujących od 1 stycznia 2004 r.: ustawie – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 329, ze zm.;

<sup>19</sup> Podobnie w ustawach poprzedzających.

<sup>20</sup> Zob.: J. Zimmermann, *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 492–494; *idem*, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 248–249.

dalej: p.p.s.a.). Przepisy tych aktów szczegółowo traktują o organizacji sądów administracyjnych, w sposób w zasadzie kompletny regulują dwuinstancyjne postępowanie prowadzone przed tymi sądami, lecz co do sposobu ujęcia przedmiotu postępowania sądowoadministracyjnego i uprawnień orzeczniczych, jakimi dysponują sądy administracyjne, nie różnią się od rozwiązań ustalonych na długo przed ich wejściem w życie. Na odstępstwa w tym zakresie ustawodawca decyduje się ostrożnie i wprowadza je raczej w ustawach szczególnych, a nie w przepisach regulujących ogólne postępowanie sądowoadministracyjne. Mimo że katalog form działania administracji objętych sądową kontrolą był po 1980 r. stopniowo rozbudowywany, to nie zmieniło się podejście do roli, jaką w systemie organów państwa, w tym organów wymiaru sprawiedliwości, powinien odgrywać sąd administracyjny. Przez długi czas za jedynie właściwe dla tych sądów były uważane kompetencje kasatoryjne. Ustawodawca bardzo powoli i powściągliwie przyznaje sądom administracyjnym kompetencje traktowane jako merytoryczne<sup>21</sup>, a brak należytego powiązania między nimi a instytucjami procesowymi postępowania sądowoadministracyjnego (np. odnoszącymi się do uprawnień dowodowych) powoduje, że sądy administracyjne w praktyce rzadko je wykorzystują. Dopiero od niedawna w doktrynie ożywiła się dyskusja nad tym, czy ten stan nie powinien się zmienić<sup>22</sup>.

Powyższe uwarunkowania powodują, że w praktyce wątpliwości co do tego, przed jakim sądem ma być rozstrzygnięty spór prawny, mogą dotyczyć pozostających we właściwości sądów powszechnych spraw podlegających rozpoznaniu na podstawie przepisów o postępowaniu cywilnym i spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne.

### **3. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między sądami oraz sądami a organami administracji – historycznie i *de lege lata***

Utworzenie sądów administracyjnych jako pionu odrębnego od sądownictwa powszechnego już w dwudziestoleciu międzywojennym zrodziło potrzebę wyznaczenia granic między kompetencjami sądów należących do obu tych struktur organizacyjnych. Licząc się z tym, że rozgraniczenie kompetencji między administracją publiczną a sądami powszechnymi może w pewnych sytuacjach stwarzać problemy, w art. 86 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 44,

<sup>21</sup> Ostatnio – ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2015 r., poz. 658), w dodanym art. 145a. Zbliżony charakter można przypisać też uprawnieniom przewidzianym w art. 146 § 2 i w art. 149 § 1 p.p.s.a. Merytoryczne skutki, na zasadzie fikcji prawnej, wywołuje też art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 741).

<sup>22</sup> Zob. np.: Z. Kmieciak, *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz*, KRL 2015, nr 2, s. 50 i nn.; W. Piątek, A. Skoczylas, *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, PiP 2019, z. 1, s. 35–37.

poz. 267, ze zm.), ustrojodawca zapowiedział powołanie Trybunału Kompetencyjnego. Został on utworzony na podstawie ustawy z dnia 25 listopada 1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym (Dz. U. Nr 126, poz. 897; dalej: u. TK) jako organ właściwy do rozstrzygania sporów o właściwość między władzami i sądami administracyjnymi z jednej strony a innymi sądami z drugiej strony (art. 1 u. TK). Jego miejsce w strukturze władzy sądowniczej potwierdzono w ustawie konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227), stanowiącej, że spory o właściwość między sądami a innymi organami władzy rozstrzyga Trybunał Kompetencyjny (art. 70). Ponadto ustawodawca przewidział odpowiednie stosowanie do Trybunału Kompetencyjnego przepisów o władzy sądowniczej, a o tym, że miał on stanowić pewien łącznik między sądownictwem powszechnym a władzą wykonawczą oraz – orzekającym o legalności jej działania – sądownictwem administracyjnym, świadczy jego szczególna struktura organizacyjna i obowiązujące przed nim postępowanie.

Dostrzegając, że w przyjętym modelu postępowania sądowniczoadministracyjnego właściwość sądu administracyjnego może się uaktualnić tylko jako właściwość następcza, będąca pochodną wcześniejszego wydania decyzji przez organ administracji publicznej, ustawodawca uznał, że organami, które stwierdzą występowanie sytuacji rodzącej spór kompetencyjny, będą organ administracji publicznej lub sąd powszechny, i na te organy nałożył obowiązek zainicjowania działań zmierzających do rozstrzygnięcia takiego sporu. Trybunał Kompetencyjny był jednak właściwy także do rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy sądami administracyjnymi a innymi sądami, w tym powszechnymi<sup>23</sup>. W obu przypadkach rozstrzygał spory pozytywne i negatywne.

Ustawą o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, wraz z wprowadzeniem do systemu prawnego sądowej kontroli decyzji administracyjnych, ustawodawca dodał w kodeksie postępowania administracyjnego przepisy normujące ustrój organu rozstrzygającego spory o właściwość między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi<sup>24</sup>. Organem tym uczynił Kolegium Kompetencyjne przy SN i uregulował też postępowanie zmierzające do rozstrzygnięcia takiego sporu (dział V k.p.a., art. 190–195). Postępowanie to i właściwość rozpoznającego je organu nie obejmowały bezpośrednio sporów o właściwość między sądami powszechnymi a sądem administracyjnym (art. 190 § 1 k.p.a.), lecz jedynie między sądami powszechnymi a organami administracji publicznej. Skoro jednak właściwość sądów administracyjnych nie mogła się zaktualizować inaczej jak tylko w następstwie uprzedniego zrealizowania kompetencji do działania przez organy administracji

<sup>23</sup> Orzecznictwo Trybunału Kompetencyjnego zostało przeanalizowane przez W. Frączka [w:] *idem, Trybunał Państwa w Austrii i Trybunał Kompetencyjny w II Rzeczypospolitej (1925–39). Studium prawnoporównawcze*, Archiwum UJ. Zob. też K. Małysa-Ptak, *Kontrola działalności...*, s. 377–405. W orzecznictwie Trybunału Kompetencyjnego, działającego wyłącznie w okresie od 1927 r. do 1939 r., dominują rozstrzygnięcia sporów między sądami powszechnymi a organami administracji publicznej.

<sup>24</sup> Na ten temat w ujęciu historycznym zob. W. Sanetra, *Spór o spory kompetencyjne*, PS 2003, nr 9, s. 8–9.



publicznej, to orzekanie Kolegium Kompetencyjnego przy SN służyło wyjaśnianiu wątpliwości co do tego, w zakresie której władzy pozostaje zajęcie się konkretną sprawą, zarówno w pozytywnych, jak i negatywnych sporach kompetencyjnych<sup>25</sup>.

W Konstytucji RP ustawodawca nie przewidział podstaw do działania jakiegokolwiek organu, który by rozstrzygał spory kompetencyjne między sądami powszechnymi i organami administracji oraz sądami administracyjnymi<sup>26</sup>. Kolegium Kompetencyjne przy SN zostało zlikwidowane 1 stycznia 2004 r. wraz z wejściem w życie ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Zadecydował o tym pogląd, że konstytucyjny model sądownictwa zakłada całkowitą odrębność pionu sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz konieczność wyraźnego rozgraniczenia zadań i właściwości sądów tworzących strukturę sądownictwa powszechnego i administracyjnego<sup>27</sup>. Ustawodawca 1 stycznia 2004 r. wprowadził do przepisów o postępowaniu cywilnym, administracyjnym i sądowniczym takie rozwiązania, które w jego ocenie mają zapobiegać sporom kompetencyjnym – art. 199<sup>1</sup> k.p.c. (w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych – art. 464), z którym ma korespondować art. 66 § 4 k.p.a. (i art. 171 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa; Dz. U. z 2021 r., poz. 1540; dalej: o.p.) oraz art. 58 § 4 p.p.s.a. Pomijam w tym miejscu analizę relacji między przywołanymi przepisami, jak też zgłoszone już w orzecznictwie i doktrynie problemy, jakie powstają przy ich wykładni<sup>28</sup>. Zasadniczą kwestią jest bowiem to, czy między sądami powszechnymi i administracyjnymi jest w ogóle możliwy spór kompetencyjny.

#### 4. Spór kompetencyjny między sądem powszechnym i administracyjnym – czy *de lege lata* jest możliwy?

Brzmienie art. 199<sup>1</sup> k.p.c. i art. 58 § 4 p.p.s.a. sugeruje, że przepisy te mają zastosowanie w razie tożsamości między sprawą, której rozpoznania odmówił sąd administracyjny, i sprawą, którą powód (wnioskodawca) wszczął przed sądem powszechnym. Spór kompetencyjny w całym tego słowa znaczeniu wymaga takiej tożsamości. Jego

<sup>25</sup> Szerzej: A. Wasilewski, *Kolegium Kompetencyjne...*, s. 3.

<sup>26</sup> R. Lewicka, *Realizacja prawa do sądu a spory kompetencyjne w świetle nowych regulacji prawnych*, PiP 2004, z. 11, s. 62 i nn.; A. Józefowicz, *Problem rozstrzygania sporów kompetencyjnych*, PL 2004, nr 4, s. 27 i nn.; B. Adamiak, *Rozgraniczenie właściwości sądów w polskim systemie prawnym* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 7 i nn.; A. Wasilewski, *Spory kompetencyjne – problem wymagający uregulowania*, PS 2007, nr 11–12, s. 5–14; R. Hauser, *Rozstrzyganie sporów o właściwość między sądami administracyjnymi a powszechnymi* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyska, Warszawa 2011, s. 32–40. O koncepcjach rozwiązywania sporów kompetencyjnych rozważanych w toku prac nad ustawami wprowadzającymi dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne zob. W. Sanetra, *Spór o spory...*, s. 9–14.

<sup>27</sup> Z tą też chwilą SN przestał rozpoznawać rewizje nadzwyczajne od orzeczeń NSA.

<sup>28</sup> Szerzej zob. M. Romańska, *Komentarz do art. 58 § 4* [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 535–546.

stwierdzenie jest bowiem możliwe wówczas, gdy w tej samej sprawie żaden z potencjalnie właściwych do jej załatwienia organów nie dostrzega własnej w tym zakresie kompetencji (negatywny) lub dostrzegają ją jednocześnie różne organy (pozytywny, zdarzający się raczej w teorii niż w praktyce). „Sprawy” rozpoznawane przez sądy powszechne i sądy administracyjne nie mogą być jednak tożsame. Ich ujęcie musi bowiem uwzględniać nie tylko stany faktyczne, na tle których powstały, lecz także formy ochrony prawnej, o udzielenie której zabiegają poszukujący ochrony (żądania), a te różnią się stosownie do innych uprawnień orzeczniczych, jakimi dysponują sądy powszechne i sądy administracyjne. Różnice w sposobie opisu przedmiotu postępowania cywilnego i sądownoadministracyjnego są zatem wpisane w modele obu postępowań.

Skoro uprawnieniom sądów administracyjnych ustawodawca nadał charakter kontrolny, to dopuszczalność prowadzenia przez te sądy postępowania musi być oceniana następczo w tym sensie, że nie może powstać zanim organ administracji publicznej nie podejmie działań, które mogłyby stać się przedmiotem sądowej kontroli<sup>29</sup>. Do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania sądownoadministracyjnego nie wystarczy zatem, że skarżący stwierdzi, iż organ administrujący podjął w stosunku do niego takie czy inne działanie albo że pozostaje w bezczynności<sup>30</sup>. Konieczne jest bowiem, żeby ten przedmiot zaskarżenia realnie zaistniał, a to oznacza, że sąd administracyjny przed przystąpieniem do merytorycznego badania sprawy musi upewnić się, że skarga dotyczy działania organu administracji (aspekt podmiotowy) podjętego w formie, co do której ustawodawca dopuścił zaskarżenie (aspekt przedmiotowy). I dalej, jeśli poszukujący ochrony prawnej wystąpi do sądu administracyjnego ze skargą, to musi uczynić to w konwencji właściwej dla tego postępowania, a zatem wskazać na organ administracji lub organ administrujący, od którego pochodzi działanie podlegające zakwalifikowaniu jako będące którąś z form działania administracji spośród wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a. albo w przepisie szczególnym, oraz zażądać skontrolowania legalności tego działania, stawiając tezę o jego nielegalności. Na decyzji sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi w takich okolicznościach może zaważyć stwierdzenie, że kwestionowane działanie nie pochodzi od organu administrującego lub nie ma cech oznaczonych w art. 3 § 2 p.p.s.a. albo w przepisie szczególnym<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> W konsekwencji – niezależnie od podejmowania prób formalnego definiowania sprawy sądownoadministracyjnej – za poprawne należy uznać jej ujęcie materialne (z elementami koncepcji formalno-procesowej), uwzględniające konieczność zweryfikowania przed nadaniem sprawie biegu, czy istnieje materialny przedmiot zaskarżenia, bez poprzestania na samych tylko twierdzeniach skarżącego. Koncepcje te syntetycznie i trafnie relacjonuje K. Małyś-Ptak, *Kontrola działalności...*, s. 201–213.

<sup>30</sup> Droga sądowa w sprawach cywilnych otwiera się zwykle już wówczas, gdy – zgodnie z aktualnie powszechnie przyjętym formalnym sposobem pojmowania sprawy cywilnej – osoba inicjująca postępowanie stwierdzi, że powstał spór w takim stosunku prawnym, o którym mowa w art. 1 k.p.c. Zob. J. Gudowski, *Wpływ Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na pojęcie dopuszczalności drogi sądowej* [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego*, red. T. Ereciński, K. Weitz, Warszawa 2010, s. 410 i nn.

<sup>31</sup> Pomijam pozostałe przesłanki dopuszczalności zaskarżenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Czy podjęcie w powyższych okolicznościach przez sąd administracyjny decyzji (formalnie, procesowo – postanowienia) o swojej niewłaściwości (formalnie, procesowo – o odrzuceniu skargi) powinno być równoznaczne z otwarciem drogi sądowej przed sądem powszechnym, na której sąd powszechny miałby ocenić legalność działania zaskarżonego wcześniej do sądu administracyjnego i – stosownie do wyniku tej oceny – wyeliminować je z obrotu prawnego? Nie jest to oczywiście możliwe.

Jeżeli nawet norma zawarta w art. 199<sup>1</sup> k.p.c. zostanie uznana za wystarczającą do otwarcia drogi postępowania przed sądem powszechnym, w przypadku gdy sąd administracyjny odrzucił skierowaną do niego skargę na działanie (bezczywność) administracji, to z pewnością z przepisu tego nie wynika norma, która by, po pierwsze, zwalniała sąd powszechny z konieczności zweryfikowania statusu podmiotu mającego być przeciwnikiem skarżącego pod kątem tego, czy przysługuje mu zdolność sądowa<sup>32</sup>, a po drugie – nie wynika z niego także norma kompetencyjna, która by upoważniała sąd powszechny do wydania w stosunku do zaskarżonego działania takiego orzeczenia, jakie władny jest wydać sąd administracyjny na podstawie art. 145–151 p.p.s.a.

Z powyższych względów nie jest możliwe, żeby sprawę, w której sąd administracyjny odrzucił skargę (*verba legis* – uznał się za niewłaściwy w sprawie), rozpoznał sąd powszechny. Z tych samych względów nie jest możliwe, by sprawę, w której sąd powszechny uznał się za niewłaściwy, rozpoznał sąd administracyjny, zgodnie z art. 58 § 4 p.p.s.a.<sup>33</sup> Obowiązki art. 199<sup>1</sup> k.p.c. nie może zatem oznaczać, że każda osoba,

---

cyjnym, gdyż odrzucenie skargi przez sąd administracyjny z uwagi na to, że nie zostały one spełnione, nie może być równoznaczne ze stwierdzeniem przez sąd administracyjny swojej niewłaściwości w sprawie i otwierać drogi postępowania przed sądem powszechnym. Zob. też P. Razowski, *Niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2015, s. 49–67.

<sup>32</sup> Artykuł 63 k.p.c.; organy administrujące takiej zdolności nie mają, chyba że na mocy szczególnego przepisu zostanie im ona przyznana, co następuje zwykle z oznaczeniem charakteru lub celu postępowania, w którym mogą wystąpić, np. art. 189<sup>1</sup> k.p.c. Norma z art. 199<sup>1</sup> k.p.c. nie jest normą kompetencyjną adresowaną do organów administracji, z której organy te bezpośrednio mogłyby wywodzić swoje uprawnienie do działania przed sądem powszechnym, lecz normą adresowaną do sądu, ustalającą na rzecz sądu kompetencje do rozpoznania sprawy, także niecywilnej. Z takiej normy co najwyżej pośrednio (trochę z braku innego wyjścia) można wywodzić, że sąd musi zaakceptować organ administracji jako stronę w sporze. Szerzej o szczególnej zdolności sądowej organów zob. M. Dziurda, *Szczególna zdolność sądowa*, Warszawa 2019, s. 148–201 oraz s. 231–241.

<sup>33</sup> Specyficzne rozwiązanie ustawodawca przewidział dla spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z art. 464 k.p.c. odrzucenie pozwu w tych sprawach nie może nastąpić z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, gdy do rozpoznania sprawy właściwy jest inny organ. W tym wypadku sąd przekazuje mu sprawę, a jeśli ten inny organ uprzednio uznał się za niewłaściwy, to sąd rozpoznaje sprawę; B. Adamiak [w:] *eadem*, *Glosa do postanowienia WSA w Gliwicach z 20.01.2005 r., IV SAB/GI 23/04*, OSP 2006, z. 7–8, poz. 84, twierdzi, że postanowienie o przekazaniu sprawy wydane na podstawie art. 464 § 1 k.p.c. tym różni się od postanowienia o odrzuceniu pozwu (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.), iż wiąże sąd administracyjny nie tylko w zakresie właściwości (art. 58 § 4 p.p.s.a.), lecz także w zakresie obowiązku rozpoznania sprawy niezależnie od wystąpienia innych przesłanek dopuszczalności skargi. Postępowanie sądowoadministracyjne jest wówczas kontynuacją rozpoznania sprawy przekazanej postanowieniem sądu powszechnego. Datą wszczęcia postępowania w sprawie powodującej zawisłość sporu jest data wszczęcia postępowania przed sądem powszechnym. Złożenie skargi do sądu administracyjnego w sprawie będącej przedmiotem postanowienia o przekazaniu powoduje jej niedopuszczalność z powodu zawisłości sporu (art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a.).

której skarga do sądu administracyjnego została odrzucona z uwagi na cechy przedmiotu zaskarżenia, jest uprawniona do zainicjowania postępowania przed sądem powszechnym w celu uzyskania – odmówionego jej na drodze sądownoadministracyjnej – rozstrzygnięcia oceniającego legalność działania organu administracji.

Przyjęte przez ustawodawcę w art. 199<sup>1</sup> k.p.c. rozwiązanie o tyle odpowiada konstytucyjnej zasadzie domniemania kompetencji w zakresie wymiaru sprawiedliwości na rzecz sądów powszechnych, że jeżeli organ administracji i sąd administracyjny stwierdzą, iż nie istnieją podstawy do prowadzenia w sprawie postępowania administracyjnego i w konsekwencji także sądownoadministracyjnego lub tylko sądownoadministracyjnego, to nad problemem osoby zabiegającej o udzielenie jej ochrony prawnej będzie musiał pochylić się sąd powszechny, na rzecz którego przemawia domniemanie z art. 177 Konstytucji RP. Nie oznacza to jednak, że może on rozstrzygnąć tę samą lub choćby taką samą sprawę, której rozstrzygnięcia odmówił sąd administracyjny.

Zrealizowanie prawa do sądu polega na rozpatrzeniu przez sąd przedstawionej mu sprawy, na wydaniu rozstrzygnięcia w sporze o prawo, przez co dochodzi do udzielenia zabiegającemu o nią ochrony prawnej w takiej postaci, na jaką pozwalają stosowane przez sąd przepisy o postępowaniu. Inicjujący postępowanie cywilne musi sformułować żądanie w ramach wybranego modelu ochrony prawnej, z której chce skorzystać. Domaga się on świadczenia, ustalenia prawa lub stosunku prawnego albo ukształtowania prawa lub stosunku prawnego. Zgłasza zatem żądania, których nie może zgłosić przed sądem administracyjnym.

Powyższa zasada obowiązuje w postępowaniu w sprawie cywilnej w rozumieniu ustalonym w art. 1 k.p.c., ale też – w braku normy zwalniającej z jej zachowania – w sytuacji, w której sąd powszechny miałby przyjąć dopuszczalność drogi sądowej w sprawie „niecywilnej”, kierując się unormowaniem z art. 199<sup>1</sup> k.p.c. i koniecznością zrealizowania prawa do sądu osoby żądającej przeprowadzenia postępowania. Zasada ta musi być zachowana także wówczas, gdy konieczność rozpoznania sprawy przez sąd powszechny nie będzie uzasadniana przez żądającego wszczęcia postępowania z odwołaniem się do art. 199<sup>1</sup> k.p.c., lecz do art. 77 Konstytucji RP.

Specyfika prawa do sądu polega i na tym, że służy ono ochronie pozostałych praw i wolności, a to oznacza, że może być jednocześnie ujmowane w kategoriach instytucjonalnej ich gwarancji<sup>34</sup> oraz jako szczegółowa zasada państwa prawa<sup>35</sup>. W art. 77

---

Sąd administracyjny nie jest jednak w stanie wykonać w takiej sprawie innych uprawnień orzeczniczych, jak tylko te przewidziane dla niego w art. 145 lub art. 151 p.p.s.a.; orzeknie zatem inaczej, niż uczyniłby to sąd powszechny po rozpoznaniu sprawy.

<sup>34</sup> Z. Resich, *System organów ochrony prawnej w aspekcie prawnoporównawczym*, Warszawa 1979, s. 17; *idem*, *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1985, s. 23–25; *idem* [w:] *System prawa procesowego cywilnego*, t. 2, red. *idem*, Wrocław 1987, s. 13–19; H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka (studium na tle polskiego prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego materialnego i procesowego)* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich ochrona sądowa*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 197; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu...*, s. 89–95; A. Wróbel, *Tezy referatu* [w:] *Konstytucja RP w praktyce. Biuro RPO*, Warszawa 1999, s. 212, 220.

<sup>35</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu...*, s. 89. O innych aspektach prawa do sądu, tj. 1) prawie dostępu do sądu, 2) prawie do odpowiednio ukształtowanego procesu i 3) prawie do uzyskania wy-

ust. 2 Konstytucji RP, zakazującym zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw, ustawodawca położył nacisk nie tyle na przedmiot sporu rozstrzyganego przed sądem, ile na wartość, której ochronie ma służyć postępowanie sądowe. Bezpośrednie zastosowanie tego przepisu wymagałoby opowiedzenia się za dopuszczalnością drogi sądowej z uwagi na charakter zarzutu zgłoszonego w piśmie inicjującym postępowanie, gdyż jego zasadność może być zweryfikowana tylko w toku postępowania sądowego. Obowiązanie art. 77 ust. 2 Konstytucji RP powinno oznaczać, że droga postępowania przed sądami, jeśli nie administracyjnymi, to ostatecznie powszechnymi, musi być otwarta w celu uzyskania ochrony praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie<sup>36</sup>. Problem w tym, że przedmiot spraw rozpoznawanych w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym oraz w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie jest opisywany przez bezpośrednio odwołanie się do praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie oraz zagrażających im stanów faktycznych, i nawet odwołanie się w piśmie wszczynającym postępowanie do wartości, jaką jest takie prawo lub taka wolność, nie zwalnia w obu postępowaniach z obowiązku spełnienia wymagań warunkujących dopuszczalność ich wszczęcia i przeprowadzenia; są nimi w postępowaniu cywilnym – wskazanie na oczekiwaną formę ochrony prawnej oraz okoliczności faktyczne, które to oczekiwanie uzasadniają (żądanie pozwu lub wniosku), a w postępowaniu sądownoadministracyjnym – oznaczenie działania administracji, którego legalność jest przez skarżącego kwestionowana. O tym, do naruszenia jakich praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie doszło, dotyczących osoby, której żądanie przeprowadzenia postępowania sądowego nie zostało uwzględnione, dowiadujemy się zwykle dopiero z jej skargi konstytucyjnej.

## **5. Czy możliwe jest zastąpienie ochrony prawnej udzielanej przez sądy administracyjne ochroną udzielaną przez sądy powszechne i odwrotnie?**

Wyznaczenie przesłanek dopuszczalności drogi postępowania sądownoadministracyjnego przez wskazanie w art. 3 § 2 p.p.s.a. na formy działania administracji publicznej, które podlegają sądowej kontroli, musi powodować, że pewne jej działania pozostaną poza zakresem właściwości sądów administracyjnych. Taka sytuacja okazuje się problematyczna z punktu widzenia standardów konstytucyjnych, gdy dotyczy sporu mającego cechy sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a sądy administracyjne nie dopatrzą się w działaniu, którego legalność zostanie zakwestionowana, cech określonych w art. 3 § 2 p.p.s.a. W orzecnictwie SN i sądów powszechnych ustalony jest pogląd, że sąd powszechny powinien udzielić ochrony prawnej zabiegającej

---

roku sądowego, szerzej w uzasadnieniach wyroków TK z: 16.03.1999 r., SK 19/98, OTK 1999/3, poz. 36; 13.05.2002 r., SK 32/01, OTKA 1999/3, poz. 31; 24.10.2007 r., SK 7/06, OTKA 2007/9, poz. 108.

<sup>36</sup> Zob. A. Wasilewski, *Sądowa kontrola administracji a problem prawa do sądu* [w:] *Księga pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 344.

o nią osobie, która takiej ochrony nie uzyskała na drodze sądowoadministracyjnej, gdy sprawa będąca przedmiotem postępowania ma cechy sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, choćby nie była sprawą cywilną<sup>37</sup>. To stanowisko jest uzasadniane mającym podstawę w art. 177 Konstytucji RP domniemaniem kompetencji w zakresie wymiaru sprawiedliwości na rzecz sądów powszechnych oraz potrzebą zapewnienia przez wymiar sprawiedliwości realizacji i ochrony praw podmiotowych zagwarantowanych konstytucyjnie pomimo niedoskonałości systemu przepisów niższej rangi, wyznaczających poszczególne drogi sądowej ochrony prawnej.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 21 maja 2002 r. (III CK 53/02, OSNC 2003, nr 2, poz. 31) SN wskazał, że może się zdarzyć, iż sprawa przedstawiona do rozstrzygnięcia przez sąd powszechny nie będzie sprawą cywilną ani w ujęciu materialnym, ani formalnym, ani też nie będzie sprawą toczącą się według przepisów kodeksu postępowania karnego, ale jednocześnie ustawodawca nie przewidzi do jej rozpoznania właściwości sądu administracyjnego; wówczas, zgodnie z art. 177 Konstytucji RP, sprawę tę – mimo niedostatków unormowań prawnoprocesowych – rozpozna sąd powszechny w postępowaniu cywilnym. W takiej sprawie – „niecywilnej” z natury lub z woli ustawodawcy, ale niebędącej także sprawą karną – poszczególne instytucje procesu cywilnego będą, w zależności od przedmiotu i charakteru żądania oraz konfiguracji podmiotowej, stosowane wprost, inne odpowiednio, a jeszcze inne przy wykorzystaniu analogii.

O modyfikacjach sposobu udzielania ochrony prawnej przez sądy powszechne w takich przypadkach należy jednak wypowiadać się z dużą powściągliwością. Warunkiem udzielenia przez sąd powszechny ochrony w sprawie niebędącej sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c. jest bowiem nie tylko to, żeby spór, w jakim wszczynający postępowanie pozostaje z podmiotem wykonującym zadania z zakresu administracji publicznej, miał cechy sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, lecz także to, żeby ochrona, z której może skorzystać według zasad właściwych dla procedury cywilnej, była efektywna, a zatem mogła wywrzeć oczekiwany przez tę osobę wpływ na jej sytuację prawną lub zapewnić rzeczywistą ochronę jej zagrożonego lub naruszonego prawa podmiotowego<sup>38</sup>.

Z prawa do sądu wynika obowiązek organu władzy publicznej będącego sądem zastosowania określonej procedury sądowej i rozpatrzenia według niej sprawy. Osoby poszukujące ochrony przed sądem powszechnym w postępowaniu prowadzonym na podstawie kodeksu postępowania cywilnego, zobowiązane do zachowania określonych w tej procedurze wymagań m.in. odnośnie do formy i treści pisma wszczynającego postępowanie, w tym co do obowiązku określenia rodzaju ochrony prawnej, o którą zabiegają, dostosowują zgłaszane żądania do form, w jakich sąd powszechny władny jest jej udzielić, a zatem domagają się zasądzenia świadczenia, ustalenia prawa

<sup>37</sup> Por. np. postanowienie SN z 19.12.2003 r., III CK 319/03, OSNC 2005, nr 5, poz. 31.

<sup>38</sup> Zob. wyrok SN z 13.10.2017 r., I CSK 20/17, LEX nr 2401832, wydany w sprawie, w której powodowie poszukiwali ochrony sądowej – po odrzuceniu ich skarg złożonych na drodze sądowoadministracyjnej – w związku z wynikami konkursów w postępowaniach o przyznanie specjalizacji medycznej i dążyli do uzyskania dyplomów potwierdzających uzyskanie tej specjalizacji.

lub stosunku prawnego albo ukształtowania prawa lub stosunku prawnego<sup>39</sup>. Należy przy tym uwzględnić, że funkcją prawa do sądu nie jest zapewnienie poszukującemu ochrony prawnej korzystnego wyniku w sporze, lecz samo tylko poddanie sprawy rozpoznaniu przez sąd, podczas gdy o treści udzielonej mu ochrony rozstrzygają właściwe przepisy prawa materialnego<sup>40</sup>.

Rozstrzygnięcie przez sąd powszechny o żądaniu osoby, która w sprawie „niecywilnej” domaga się ochrony w formie zasądzenia świadczenia, nie nastęrcza takich problemów, które można by nazwać problemami nie do rozwiązania. Okoliczność, że – jak przyjął TK w wyroku z dnia 10 lipca 2000 r. (SK 12/99, OTK ZU 2000, z. 5, poz. 143) – z przepisów prawa publicznego mogą wynikać takie stosunki prawne, których istota jest zbliżona do stosunków cywilnoprawnych, nie oznacza, że są to stosunki cywilnoprawne i że można opisywać ich właściwości wprost, z odwołaniem się do cywilnej siatki pojęciowej i cywilnych konstrukcji określających np. dopuszczalność potrącenia, przelewania wierzytelności, wymagalność świadczeń, przedawnienie roszczeń o ich spełnienie wraz z konsekwencjami przedawnienia polegającymi na przekształceniu zobowiązania w naturalne. Rozpoznając sprawy, w których drogę postępowania przed sądem powszechnym stosuje się na zasadzie z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 177 Konstytucji RP, sąd powszechny jest zobowiązany zastosować w tych sprawach właściwe im prawo materialne, a zatem prawo publiczne, nie zaś przepisy prawa cywilnego. Sądy powszechne nie są wprawdzie wyspecjalizowane w ich wykładaniu i stosowaniu, lecz nie oznacza to, że nie są w stanie poradzić sobie z ich wykładnią i prawidłowo zastosować, w przypadku gdy w tych przepisach miałyby znajdować się podstawa do żądanego w postępowaniu przed tymi sądami świadczenia. Istotne jest jednak, by właściwie oceniły nie tylko formę ochrony prawnej, o zastosowanie której zabiega strona, lecz także materialnoprawny charakter jej podstaw. Żądania zasądzenia od podmiotów administrujących świadczeń pieniężnych, niepodlegających jednak ustaleniu i wypłaceniu na podstawie decyzji administracyjnej, lecz innych niż decyzje aktów indywidualnych lub czynności są najczęściej dochodzonymi przed sądami powszechnymi<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> O znaczeniu żądania pozwu z punktu widzenia możliwości zakwalifikowania zgłoszonego w nim powództwa do konkretnej kategorii zob. E. Wengerek, *Powództwo o ustalenie*, RPiE 1959, nr 1, s. 4–5.

<sup>40</sup> Z. Resich, *Istota procesu cywilnego...*, s. 36; zob. też wyroki TK z: 16.03.1999 r., SK 19/98, OTK 1999, z. 3, poz. 36; 2.04.2001 r., SK 10/00, OTK 2001, z. 3, poz. 52; 12.03.2002 r., P 9/01, OTK-A 2002, z. 2, poz. 14; 20.09.2006 r., SK 63/05, OTK-A 2006, z. 8, poz. 108.

<sup>41</sup> Już w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym ustawodawca uczynił przedmiotem zaskarżenia do sądu administracyjnego inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa (art. 16 ust. 1 pkt 4). Działania administracji o takich cechach są przedmiotem sądowej kontroli także na podstawie art. 3 § 1 pkt 4 p.p.s.a. Zidentyfikowanie przewidzianych w prawie materialnym działań administracji publicznej mieszczących się w tej kategorii stwarza w praktyce najpoważniejsze trudności, zwłaszcza że sądy administracyjne powściągliwie przypisują działaniom administracji cechy warunkujące takie zakwalifikowanie. Przykładowo, przez długi czas sądy administracyjne nie wypracowały też stanowiska co do dopuszczalności drogi postępowania sądownoadministracyjnego w sprawach ze skargą na odmowę zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu albo odmowę wypłacenia dotacji oświatowej przez zobowiązane do tego organy jednostek samorządu terytorialnego. To skłaniało strony do zgłaszania żądań zasądzenia tych świadczeń na drodze postępowania przed sądem

Problemy niemożliwe do rozwiązania powstają już jednak wówczas, gdy wszczynający postępowanie w sprawie „niecywilnej” żąda zastosowania na jego rzecz innych form ochrony. Ukształtowanie stosunku publicznoprawnego przez sąd powszechny wymagałoby wyraźnej normy upoważniającej sąd powszechny do takiego działania. W postępowaniu sądowoadministracyjnym art. 145–150 p.p.s.a. pozwalają sądowi znosić skutki oświadczeń woli organów administracji będących zaskarżonymi do sądu aktami lub też skutki podjętych przez administrację czynności, a w postępowaniach cywilnych – odrębnych pozwalają na to art. 477<sup>14</sup> § 1–3, art. 479<sup>31a</sup>, art. 479<sup>53</sup>, art. 479<sup>64</sup>, art. 479<sup>75</sup>, art. 479<sup>86</sup> k.p.c. Jeżeli ustawodawca nie ustali dla sądu powszechnego stosownych norm kompetencyjnych, to ten nie jest władny dokonywać zmiany lub zniesienia skutków aktu administracyjnego. Może co najwyżej wypowiadać się o skutkach, jakie z jego wydania mają wynikać, a związanie tylko ustawą (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP) pozwala mu na ewentualne pomijanie niektórych takich skutków, lecz jedynie w charakterze przesłanki rozstrzygnięcia, gdy ma to znaczenie dla oceny żądania odnoszącego się do skutków, jakie mogło wywołać działanie administracji<sup>42</sup>.

Kompetencja sądu powszechnego do ustalenia prawa lub stosunku prawnego ma ogólną podstawę w art. 189 k.p.c. Jedyłą przesłanką materialnoprawną, którą musi legitymować się dochodzący ochrony w takiej postaci, jest interes prawny w żądanym ustaleniu. Trzeba jednak podkreślić, że ta jedyna przesłanka może dotyczyć stosunków cywilnoprawnych, w których ustalenie prawa lub faktu prawotwórczego przez sąd powszechny ma deklaracyjny charakter, odnosi się do tego, co w łączącym strony stosunku prawnym jest konsekwencją własnych działań i zaniechań jego stron. Przedmiotem ustalenia przez sąd powszechny nie mogą być niewykonane przez administrację kompetencje ani stany, na które – w świetle prawa administracyjnego – powinny zareagować organy administracji, stosując którąś z oddanych do ich kompetencji form działania.

## Podsumowanie

Spory kompetencyjne pozytywne i negatywne między sądami powszechnymi i administracyjnymi mają wymiar konstytucyjny z uwagi na ich związek z realizacją prawa do sądu. Negatywny spór kompetencyjny grozi tym, że sprawa w ogóle przez sąd nie zostanie rozpoznana, a spór pozytywny – tym, że sprawę rozpozna sąd, który nie był właściwy,

---

powszechnym, a sądy powszechne do poszukiwania jakiegokolwiek cywilnej podstawy do oceny podanego pod jego osąd stosunku prawnego (zwrot nienależnego świadczenia w pierwszym przypadku, odszkodowanie – w drugim).

<sup>42</sup> Osobie zarzucającej, że – w omówionym układzie kompetencji sądów, po odrzuceniu jej skargi na działanie administracji przez sąd administracyjny – nie pozostaje nic innego, jak tylko podjęcie próby wzruszenia postanowienia sądu administracyjnego odrzucającego skargę albo skarga konstytucyjna, lecz odwołująca się do zarzutu niekonstytucyjności (sprzeczności z art. 45 ust. 1) art. 3 § 2 p.p.s.a., jeżeli jest wykładany w sposób wykluczający dopuszczalność skargi na pewien akt lub czynność organu administracji publicznej.



gdy tymczasem w ujęciu konstytucyjnym prawo do sądu to prawo żądania, by konkretną sprawę określonego podmiotu rozpoznał nie jakikolwiek sąd, lecz „właściwy”. Oba przypadki są równoznaczne z naruszeniem art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Stosowanie art. 66 § 4 k.p.a. (oraz art. 171 § 4 o.p.), jak również art. 58 § 4 p.p.s.a. może zapobiegać wyłącznie negatywnym sporom kompetencyjnym. Mechanizmu rozstrzygnięcia pozytywnych sporów kompetencyjnych ustawodawca w ogóle nie przewidział. Zlikwidowaniu skutków tych sporów w postępowaniu sądownoadministracyjnym może posłużyć wykorzystanie środka przewidzianego w art. 172 p.p.s.a., a w postępowaniu cywilnym – skargi nadzwyczajnej lub środka uregulowanego w art. 96 u. SN.

Formy ochrony prawnej udzielanej *de lege lata* przez sądy powszechne i administracyjne są na tyle różne, że postępowań przed tymi sądami nie można traktować jako zamienne, do czego prowadzi stosowanie art. 199<sup>1</sup> k.p.c., art. 66 § 4 k.p.a. (oraz art. 171 § 4 o.p.), jak również art. 58 § 4 p.p.s.a. Odmowa udzielenia skarżącemu ochrony prawnej przez sąd administracyjny (odrzućcie skargi) i przyjęcie sprawy dotyczącej władczych działań administracji (lub szerzej – działań w formach niecywilnych według stosowanych w nauce prawa administracyjnego klasyfikacji) do rozstrzygnięcia przez sąd powszechny, czy to z uwagi na art. 199<sup>1</sup> k.p.c., czy art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, zwykle nie daje zainteresowanemu gwarancji, że będzie ochroną optymalną ze względu na charakter sprawy. To samo dotyczy przypadku, w którym sąd administracyjny miałby rozpoznać – z uwagi na zastosowanie art. 58 § 4 p.p.s.a. – sprawę, w której sąd powszechny błędnie odrzucił pozew (wniosek).

## Literatura

- Adamiak B., *Glosa do postanowienia WSA w Gliwicach z 20.01.2005 r., IV SAB/GI 23/04*, OSP 2006, z. 7–8, poz. 84.
- Adamiak B., *Rozgraniczenie właściwości sądów w polskim systemie prawnym [w:] Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.
- Czeszejko-Sochacki Z., *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, PiP 1999, z. 9.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. (Ogólna charakterystyka)*, PiP 1997, z. 11–12.
- Frączek W., *Trybunał Państwa w Austrii i Trybunał Kompetencyjny w II Rzeczypospolitej (1925–39). Studium prawnoporównawcze*, rozprawa doktorska, Kraków 2014, Archiwum UJ.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 175 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011.
- Grzegorzczak P., Weitz K. [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Gudowski J., *Wpływ Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na pojęcie dopuszczalności drogi sądowej [w:] Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego*, red. T. Ereciński, K. Weitz, Warszawa 2010.

- Hauser R., *Rozstrzygnięcie sporów o właściwość między sądami administracyjnymi a powszechnymi* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011.
- Józefowicz A., *Problem rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych*, PL 2004, nr 4.
- Kmieciak Z., *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz*, KRL 2015, nr 2.
- Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, red. T. Erciński, J. Gudowski, J. Iwulski, Warszawa 2002.
- Kubiak A., *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006.
- Langrod J.S., *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928.
- Lewicka R., *Realizacja prawa do sądu a spory kompetencyjne w świetle nowych regulacji prawnych*, PiP 2004, z. 11.
- Łętowski J., *Sądy powszechne i praworządność w administracji*, Wrocław 1967.
- Małysa-Ptak K., *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Warszawa 2019.
- Mądrzak H., *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka (studium na tle polskiego prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego materialnego i procesowego)* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich ochrona sądowa*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997.
- Piątek W., Skoczylas A., *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, PiP 2019, z. 1.
- Razowski P., *Niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2015.
- Resich Z. [w:] *System prawa procesowego cywilnego*, t. 2, red. Z. Resich, Wrocław 1987.
- Resich Z., *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1985.
- Resich Z., *System organów ochrony prawnej w aspekcie prawno-porównawczym*, Warszawa 1979.
- Romańska M., *Komentarz do art. 58 § 4 [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Warszawa 2016.
- Sanetra W., *Spór o spory kompetencyjne*, PS 2003, nr 9.
- Sokolewicz W., *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej* [w:] *Konstytucja: Ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999.
- Szafrańska W., *Zasady wyrokowania w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Studium prawno-porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*, Warszawa 2018.
- Wasilewski A., *Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym (de lege lata i de lege ferenda)*, PiP 2000, z. 8.
- Wasilewski A., *Sądowa kontrola administracji a problem prawa do sądu* [w:] *Księga pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.
- Wasilewski A., *Spory kompetencyjne – problem wymagający uregulowania*, PS 2007, nr 11–12.
- Wengerek E., *Powództwo o ustalenie*, RPIE 1959, nr 1.
- Woś T., *Komentarz do art. 3 [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Warszawa 2016.
- Wróbel A., *Glosa do trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 1998 r. (K 36/97) – konstytucyjna wyłączność sądu, z dnia 16 marca 1999 r. (SK 19/98) – prawo do sądu, z dnia 8 grudnia 1998 r. (K 41/97) – dwuinstancyjność postępowania sądowego*, Prz. Sejm. 2000, z. 1.

- Wróbel A., *Tezy referatu [w:] Konstytucja RP w praktyce. Biuro RPO*, Warszawa 1999.
- Wyrzykowski M., *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983.
- Zieliński A., *Zakres przedmiotowy kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP 1984, nr 4.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013
- Zimmermann J., *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego [w:] Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.

## Streszczenie

*Marta Romańska*

### **Formy ochrony prawnej udzielanej przez sądy powszechne i administracyjne oraz wybrane problemy negatywnych sporów kompetencyjnych między tymi sądami**

Równoległe działanie wielu sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości wymaga jasnego rozdzielania pomiędzy nimi zadań, by nie powstawały problemy ze wskazaniem, który sąd powinien rozpoznać sprawę. Jeśli to wymaganie nie jest spełnione, to między sądami dochodzi do sporów kompetencyjnych. Spór kompetencyjny może też zaistnieć między organami zaliczonymi do różnych segmentów władzy – do władzy sądowniczej i wykonawczej, a w jej ramach – administracji. Jest to spowodowane tym, że istnieją zadania z zakresu ochrony prawnej, co do których ustawodawca podejmuje decyzje o przypisaniu ich sądom lub organom administracji, kierując się nie zawsze jasnymi przesłankami.

Decyzja podjęta przez prawodawcę w momencie uchwalenia Konstytucji RP co do tego, jakie sądy mają być w Polsce zorganizowane i jakie sprawy mają pozostawać w zakresie ich kognicji, uwzględniła, ukształtowany w długim procesie historycznym, model podziału zadań między sądy powszechne i administracyjne. Z czasem opis tych zadań uległ pewnym przemianom, lecz nie zmieniły się ich zasadnicze postacie i formy, w jakich poszczególne sądy sprawują wymiar sprawiedliwości.

W opracowaniu wskazano płaszczyzny, na których obecnie mogą ujawnić się spory kompetencyjne między sądami powszechnymi i sądami administracyjnymi oraz organami administracji.

W prawo do sądu jest wpisane założenie, że sprawę powinien rozpoznać nie jakikolwiek organ realizujący zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości, lecz organ „właściwy”, czyli ze względu na stosowaną procedurę, przygotowanie i uprawnienia orzecznicze zdolny do możliwie najlepszego zabezpieczenia praw osoby poszukującej ochrony. W opracowaniu poszukiwano odpowiedzi na pytanie, czy system prawny zabezpiecza instrumenty rozstrzygania sporów kompetencyjnych oraz czy zastosowanie mechanizmów rozstrzygania sporów kompetencyjnych, jeżeli zostały przewidziane, prowadzi do sytuacji, w której ochrona prawna zostanie udzielona zabiegającemu o nią przez sąd właściwy.

**Słowa kluczowe:** władza sądownicza; władza wykonawcza; spór kompetencyjny; wymiar sprawiedliwości; ochrona prawna.

## Summary

*Marta Romańska*

### **Forms of Legal Protection Granted by Common and Administrative Courts and Selected Problems of Negative Competence Disputes between These Courts**

The parallel operation of many courts that administer justice requires a clear division of tasks between them so that there are no problems with indicating which court should examine particular matters. Unless this requirement is met, competence disputes arise between courts. Conflict of competence may also arise between bodies classified as belonging to different powers – the judiciary and the executive, in particular administration – due to the fact that there are tasks in the field of legal protection which the legislator decides to assign either to courts or administrative agencies for reasons which are not always clear.

The decision made by the legislator at the time of enacting of the Constitution of the Republic of Poland as to which courts were to be organized in Poland and what matters were to remain within their jurisdiction, took into account the model of division of tasks between common and administrative courts that has been developed over a long historical process. Over time, the description of these tasks has undergone some changes, but their basic forms as well as the forms in which individual courts administer justice remain unchanged.

The paper indicates the areas where disputes over powers may nowadays occur between common and administrative courts as well as some administrative bodies.

The right to a fair trial entails an assumption that a particular case should not be examined by an authority that performs its tasks in the field of justice – rather, it should be examined by a “competent” authority whose powers are specific for the procedure concerned, preparation and judicature, which can ensure the best possible protection of the rights of the person seeking protection. The study has been focused on finding the answer to the question whether the legal system secures instruments for resolving conflicts of competence and whether the application of mechanisms for resolving competence disputes, where actually provided, leads to a situation in which legal protection of a person seeking it is granted by a competent court.

**Keywords:** judicial authority; executive; conflict of competence; administration of justice; legal protection.