

Mateusz Kowalewski

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: mateusz.kowalewski.us@gmail.com
ORCID: 0000-0003-0996-8432



Spór o właściwość a spór kompetencyjny w postępowaniu administracyjnym

ABSTRAKT

Przez spór o właściwość lub spór kompetencyjny należy rozumieć sytuację, w której przynajmniej dwa organy administracji publicznej – jednocześnie – uważają się za właściwe do prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia konkretnej sprawy (spór pozytywny) lub też każdy z nich uważa się za niewłaściwy do jej załatwienia (spór negatywny). W postępowaniu administracyjnym Ustawodawca dokonał rozróżnienia, dzieląc je na spory o właściwość i spory kompetencyjne. Artykuł 2 § 1 k.p.a. stanowi o sporach o właściwość, wskazując jedynie w § 2, że spory kompetencyjne między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej rozstrzyga sąd administracyjny. Jako uzupełnienie tego zagadnienia w postępowaniu administracyjnym, służy przepis art. 4 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym. Lakoniczność regulacji sporów w postępowaniu administracyjnym wywołuje rozbieżności w doktrynie oraz nieporozumienia na linii organów administracji publicznej. Celem niniejszego artykułu jest próba rozstrzygnięcia czym jest właściwość w postępowaniu administracyjnym oraz wskazanie różnic i podobieństw między sporem o właściwość a sporem kompetencyjnym. Jako metodę badawczą przyjęto analizę materiału normatywnego prawa polskiego, oraz stanowiska przedstawicieli doktryny. Przedmiotem analizy jest również orzecznictwo sądów administracyjnych, dotyczące głównie interpretacji zagadnienia odnoszącego się do sporów w postępowaniu administracyjnym. Przegląd literatury poświęcony przedmiotowi sporu w postępowaniu administracyjnym, pozwala na stwierdzenie, że pojęcia „właściwość” używa się przeważnie zamiennie z terminem „kompetencja”. Za przyjęciem powyższego stanowiska przemawia to, że ustawodawca, dokonując rozróżnienia między sporami o właściwość a sporami kompetencyjnymi, nie wprowadza w tekście ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, odrębnych trybów ich rozpoznawania. Zarówno jedno, jak i drugie kojarzone jest z sytuacją rozbieżności poglądów organów administracji publicznej co do tego, który z nich ma umocowanie w przepisach prawa do działania w sprawie, w określonej przez te przepisy formie działania. Jedynym kryterium różniącym wymienione spory jest rodzaj podmiotów w nich uczestniczących, natomiast ich istota nie ulega zmianie. Przyczyną powstawania sporów jest sytuacja nienadążania norm prawa materialnego i procesowego za normami ustrojowymi. Zjawiska te występują szczególnie w okresie przemian ustrojowych państwa, gdy nowe jednostki organizacyjne wykonują zadania i kompetencje jednostek przekształconych lub zniesionych, a także, gdy zbyt często dokonuje się ustawowego przenoszenia uprawnień do sprawowania orzecznictwa administracyjnego, co wywołuje tzw. właściwość lokalną danego organu administracyjnego.

SŁOWA KLUCZOWE

postępowanie administracyjne, spór o właściwość, spór kompetencyjny, prawo administracyjne

A dispute over jurisdiction and a dispute over competence in administrative proceedings

ABSTRACT

A dispute over competence or a dispute over jurisdiction should be understood as a situation in which at least two public administration bodies simultaneously consider themselves competent to conduct the proceedings and resolve a specific case (positive dispute) or each of them is considered inappropriate to settle it (negative dispute). In the administrative proceedings, the legislator made a distinction between those into disputes over jurisdiction and disputes over competences. Article 2 § 1 of the Code of Administrative Procedure creates a catalog for disputes over jurisdiction, distinguishing only in § 2 that disputes over the competences between the authorities of local government units and government administration bodies are settled by the administrative court, there is no more mention of the disputes in the Code of Administrative Procedure. Art. 4 of the Act on Proceedings Before Administrative Courts serves as a provision. The laconic regulation of disputes in administrative proceedings causes disputes in the doctrine and misunderstandings on the line of public administration bodies. The purpose of this article is to try to answer questions such as: what is jurisdiction in administrative proceedings? What is the difference between a dispute over jurisdiction and a dispute over competences? Are these significant differences? Is the not very extensive regulation of disputes troublesome for both public administration bodies and administrative courts? The research method is based on the analysis of the normative material of Polish law and the position of the representatives of the doctrine. The subject of the analysis is also the jurisprudence of administrative courts, mainly concerning the interpretation of the issue relating to disputes in administrative proceedings. When reviewing the literature on the subject of the dispute in administrative proceedings, the term "jurisdiction" is usually used interchangeably with the term "competence". The above position is supported by the fact that the legislator, while distinguishing the disputes in question, does not introduce separate procedures for recognizing them under the Act Law on Proceedings before Administrative Courts. Both are associated with a situation of divergent views of public administration bodies as to which of them is empowered under the provisions of law to act in the case, in the form of action specified by these provisions. The only criterion that distinguishes these disputes is the type of entities involved in them, and the essence of these disputes is the same. The cause of disputes is the situation of non-compliance with the norms of substantive and procedural law with the norms of the political system. These phenomena occur especially in the period of systemic transformations of the state, when new organizational units perform the tasks and competences of transformed or abolished units, and when too often the statutory transfer of powers to exercise administrative judgments is carried out, which causes the so-called local property of the administrative authority concerned.

KEYWORDS

administrative proceedings, property dispute, a dispute over powers, the administrative law

Wprowadzenie

Artykuł 166 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ stanowi, że spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne. W literaturze wskazuje się, że z zawartej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego oraz z prawa do sądu, gwarantowanego przez art. 77 ust. 2

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Konstytucji wynika, że podstawową funkcją sądów administracyjnych jest ochrona praw jednostki. Artykuł 184 Konstytucji wskazuje natomiast, że jest to ochrona praworządności. Niemniej jednak należy przyjąć, że ochrona praw i wolności jednostki oraz kontrola legalności działania administracji powinny być traktowane jako równorzędne funkcje sądownictwa administracyjnego².

W przypadku kwestii sporów w postępowaniu administracyjnym, ustawodawca dokonał rozróżnienia, dzieląc je na spory o właściwość i spory kompetencyjne. Artykuł 2 § 1 k.p.a.³ odnosi się do sporu o właściwość, wskazując jedynie w § 2 że, spory kompetencyjne między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej rozstrzyga sąd administracyjny. Uzupełnieniem kwestii sporów w postępowaniu administracyjnym, jest przepis art. 4 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym⁴, który uzyskał następujące brzmienie, iż: „sądy administracyjne rozstrzygają spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej”. W tekście artykułu przeprowadzono rozważania nad sporami, skupiając się głównie na postępowaniu administracyjnym ogólnym (nieraz w celu sformułowania definicji wychodząc poza obszar postępowania ogólnego).

Zdaniem autora w krajowym porządku prawnym, w odniesieniu do sporów o właściwość występuje luka prawna. Trafny wydaje się pogląd, że na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, nie sposób ustalić mechanizmu wszczęcia sporu o właściwość, reguł postępowania przed organem właściwym do rozstrzygnięcia sporu, a w szczególności reguł o udziale przedstawicieli organów pozostających w sporze oraz o zasadach i trybie rozstrzygnięcia sporu oraz o jego skutkach prawnych⁵.

Analizując materiały naukowe powiązane z tematem artykułu, zauważono tendencję do nierozróżniania tych dwóch pojęć lub traktowania ich jako synonimy. Organy administracji publicznej, także niekiedy mają z tym problem, składając wniosek o rozstrzygnięcie sporu o właściwość, gdy ten jest sporem kompetencyjnym⁶ bądź gdy jedna ze stron nie jest organem administracji publicznej⁷, a więc nie może być mowy o sporze w rozumieniu k.p.a.

W niniejszym artykule dokonano rozróżnienia i wskazano podobieństwa między sporami o właściwość oraz sporami kompetencyjnymi. Rozróżnienie to zostało wprowadzone z dniem 1 stycznia 2004 r. z mocy art. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę Prawo o postępowaniu

2 P. Przybysz, *Sądowa kontrola administracji w Polsce*, (w:) *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020 (baza danych Legalis).

3 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735).

4 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r., Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2019 r., poz. 2325).

5 K. Klonowski, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, art. 22 (LEX).

6 Zob. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2005 r. II OW 59/05, LEX nr 190278.

7 Postanowienie NSA z dnia 30 maja 2019 r., II GW 15/19, LEX nr 2676627.

przed sądami administracyjnymi⁸. Wcześniej przepisy Kodeksu stanowiły wyłącznie o sporach o właściwość⁹. Zakres przedmiotowy sporów o właściwość został dostrzeżony i opisany w literaturze przedmiotu, jak i orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Poglądy NSA w tej kwestii ewoluują. Problematyka sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych rzadko jest przedmiotem zainteresowania doktryny, mimo częstego występowania takich sporów w praktyce¹⁰.

Celem niniejszego artykułu jest próba wskazania czym jest właściwość w postępowaniu administracyjnym oraz wskazanie różnic i podobieństw między sporem o właściwość a sporem kompetencyjnym oraz analiza tych sporów w postępowaniu administracyjnym z uwzględnieniem aktów prawnych i orzecznictwa sądów administracyjnych. Całość artykułu została dopełniona poglądami przedstawicieli doktryny.

Pojęcie właściwości w postępowaniu administracyjnym

Właściwość organu administracji publicznej to zdolność prawna do rozpoznawania i rozstrzygania określonego rodzaju spraw w postępowaniu administracyjnym. Właściwość organu można podzielić na właściwość rzeczową oraz miejscową. Przez właściwość rzeczową rozumie się w postępowaniu administracyjnym, upoważnienie i zobowiązanie określonego organu lub rodzaju organów do załatwiania określonej kategorii spraw administracyjnych. Ścisłej ujmując – spraw indywidualnych określonego rodzaju¹¹. Co istotne, w postępowaniu administracyjnym nie obowiązuje funkcjonująca w postępowaniu cywilnym, zasada *perpetuatio fori*, zgodnie z którą sąd właściwy w chwili wszczęcia postępowania pozostaje właściwy do jego zakończenia. Oznacza to, że jeżeli przepisy o właściwość organu zmieniają się w toku postępowania, to organ ten powinien zastosować się do zmiany, chyba że przepisy intertemporalne stanowią inaczej¹². Naruszenie każdego rodzaju właściwości przez organ administracji przy wydawaniu decyzji administracyjnej powoduje jej nieważność, bez względu na trafność merytorycznego rozstrzygnięcia. Przepisy o właściwości mają charakter bezwzględnie obowiązujący, a organy z urzędu muszą przestrzegać swojej właściwości¹³. Cechą właściwości rzeczowej jest zdolność prawna organu administracji publicznej do rozpoznawania i załatwiania spraw indywidualnych danego rodzaju. Właściwość organów administracji do wydania decyzji w określonej sprawie może, co do zasady, wynikać z przyjętej metody wykładni prawa, ale powinna być określona wprost w przepisach prawa

8 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. (Dz.U. z 2002 r., nr 153, poz. 1271).

9 P. M. Przybysz, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2021, art. 22. (LEX).

10 K. Defecińska-Tomczak, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 14 grudnia 2005 r.*, II OW 60/05, OSP 2007, nr 7–8, s. 80.

11 A. Wróbel, (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, 2021, art. 20 (LEX).

12 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 marca 2018 r., II GW 72/17, LEX nr 2495253.

13 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2008 r., IV SA/Wa 2455/07, LEX nr 479295.

normujących daną problematykę¹⁴. W sprawach, w których właściwość organu orzekającego nie wynika w sposób oczywisty z przepisów prawa, na organie orzekającym ciąży bezwzględny obowiązek przedstawienia w decyzji szczegółowych ustaleń, wskazujących na jego właściwość w sprawie. Braki ustaleń w tym zakresie nie mogą być uzupełnione przez NSA¹⁵. Zgodnie z art. 19 k.p.a., organ administracji publicznej jest obowiązany do przestrzegania z urzędu swojej właściwości w całym toku postępowania administracyjnego. Powyższa zasada obowiązuje we wszystkich rodzajach postępowania administracyjnego, a zatem w postępowaniu przed organami I instancji, postępowaniu odwoławczym oraz w postępowaniach nadzwyczajnych, a także na wszystkich etapach tych postępowań¹⁶. Przepis art. 20 k.p.a. zawiera tylko odesłanie do przepisów „o zakresie działania organu”, który powinien być ustalany na podstawie norm prawa materialnego, a konkretnie norm kompetencyjnych. Wydaje się, że nie można do tego wykorzystać norm ustrojowych, gdyż te nie mogą być podstawą do uruchamiania jurysdykcyjnych postępowań administracyjnych i wydawania decyzji administracyjnych. Określenie „o zakresie działania organu” wywołuje również pewne konotacje z normami zadaniowymi – te także nie mogą być samodzielną podstawą wydawania decyzji. Można natomiast pomocniczo korzystać z tych norm przy ustalaniu właściwości organu¹⁷. Przede wszystkim jednak, normy kompetencyjne stanowią bazę do ustalania właściwości rzeczowej organów administracji publicznej. Przepisy, które zawierają te normy, mają charakter bezwzględnie obowiązujący¹⁸. Jak wskazywano wyżej, normy te powinny wynikać z przepisów w randze ustawy, należy przy tym oczekiwać, że będą określać właściwość rzeczową w sposób wyraźny, tzn. bez potrzeby dokonywania zabiegów interpretacyjnych. Jedynie w przypadku niespełnienia tego wymogu przez ustawodawcę, pomocniczo do wykładni norm kompetencyjnych w zakresie ustalania właściwości rzeczowej, zalecane jest sięgnięcie do norm zadaniowych, a w trzeciej kolejności do norm ustrojowych¹⁹.

Następnym rodzajem właściwości organu w postępowaniu administracyjnym jest właściwość miejscowa. Przez pojęcie właściwości miejscowej organu administracji publicznej rozumiemy jego zdolność do realizacji swej właściwości rzeczowej na ściśle określonym terenie. Z reguły jest nim obszar tej jednostki podziału terytorialnego państwa, która stanowi bazę terytorialną tego organu²⁰. Reguły ustalania właściwości miejscowej określono w art. 21, przy czym mogą być one zmieniane w przepisach szczególnych. Podstawowe reguły określania właściwości miejscowej zawarto w § 1, natomiast reguły pomocnicze, stosowane wtedy, gdy zawodzą podstawowe, umieszczono w § 2 tego przepisu. Reguły pomocni-

14 Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2012 r., I OSK 538/11, LEX nr 1113273).

15 Wyrok NSA z dnia 13 lutego 1996 r., IV SA 270/94, (w:) J. Rychlik, *Orzecznictwo aplikanta, Kodeks postępowania administracyjnego*, wyd. 8, Warszawa 2020, s. 74.

16 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 czerwca 2010 r., III SA/GI 365/10, (w:) J. Rychlik, op cit, s. 75.

17 K. Klonowski, op. cit., art. 20.

18 Wyrok NSA z dnia 13 lutego 1996 r., IV SA 270/94, (w:) J. Rychlik, op. cit., s. 74.

19 K. Klonowski, op. cit., art. 20.

20 W. Chróścielewski, (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2019, art. 21 (LEX).

cze należy stosować w kolejności przyjętej w tym przepisie (tzn. według miejsca zdarzenia, a w razie braku tego miejsca albo niemożliwości jego ustalenia przyjmuje się właściwość odpowiedniego organu dla obszaru dzielnicy Śródmieście w m.st. Warszawa)²¹.

Spór o właściwość w postępowaniu administracyjnym

Zgodnie z art. 22 § 1 k.p.a. wewnętrzne spory o właściwość, czyli spory pomiędzy organami administracji publicznej należącymi do tej samej części systemu administracji publicznej rozstrzygają:

- 1) między organami jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem przypadków określonych w art. 22 pkt 2–4 k.p.a. – wspólny dla nich organ wyższego stopnia, a w razie braku takiego organu – sąd administracyjny;
- 2) między kierownikami służb, inspekcji i straży administracji zespolonej tego samego powiatu, działających w imieniu własnym lub w imieniu starosty – starosta;
- 3) między organami administracji zespolonej w jednym województwie nie wymienionymi w art. 22 pkt 2 k.p.a. – wojewoda;
- 4) między organami jednostek samorządu terytorialnego w różnych województwach w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej – minister właściwy do spraw administracji publicznej;
- 5) między wojewodami oraz organami administracji zespolonej w różnych województwach – minister właściwy do spraw administracji publicznej;
- 6) między wojewodą a organami administracji niezespolonej – minister właściwy do spraw administracji publicznej po porozumieniu z organem sprawującym nadzór nad organem pozostającym w sporze z wojewodą;
- 7) między organami administracji publicznej innymi niż wymienione w art. 22 pkt 1–4, 6 i 7 k.p.a. – wspólny dla nich organ wyższego stopnia, a w razie braku takiego organu – minister właściwy do spraw administracji publicznej;
- 8) między organami administracji publicznej, gdy jednym z nich jest minister – Prezes Rady Ministrów.

Przez spór o właściwość należy rozumieć sytuację, w której przynajmniej dwa organy administracji publicznej jednocześnie uważają się za właściwe do prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia konkretnej sprawy lub też każdy z nich uważa się za niewłaściwy do jej załatwienia, przy czym jest to związane ze sprawą z zakresu administracji publicznej, załatwianą przez organ administracji w drodze aktu administracyjnego²². Aby powstał spór o właściwość pomiędzy organami administracji publicznej, muszą wystąpić łącznie następujące przesłanki: 1) co najmniej dwa organy uznają się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy administracyjnej (spór pozytywny) albo też żaden z organów nie uznaje swojej właściwości w danej sprawie (spór negatywny); 2) spór o właściwość musi być

²¹ K. Klonowski, op. cit., art. 20.

²² A. Wróbel, M. Jaśkowska, op. cit., art. 20.

związany z postępowaniem w konkretnej sprawie indywidualnej, należącej do właściwości organów administracji publicznej i rozstrzyganej w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych; 3) organy administracji publicznej muszą uznać się jednocześnie za właściwe lub niewłaściwe do rozpatrzenia tej samej sprawy rozstrzyganej w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych albo sprawy załatwianej milcząco²³. Spór o właściwość powstaje wówczas, gdy mamy do czynienia z jedną i tą samą sprawą administracyjną, gdy pojawia się tożsamość przedmiotu sprawy, stron oraz podstawy prawnej.

Spór może powstać w postępowaniu zwykłym, a więc w I instancji bądź w wyższej instancji, oraz w postępowaniu nadzwyczajnym. Spory te mogą powstawać również na tle właściwości: rzeczowej, funkcjonalnej, miejscowej, instancyjnej²⁴.

Organy pozostające w sporze o właściwość są stronami sporu. Nie występuje w tych sporach żadna kategoria stron „swoistych” czy „nieswoistych”. Spór o właściwość powstaje bowiem w sytuacji zaistnienia rozbieżności poglądów organów administracji publicznej, co do ich właściwości – jest to więc spór między tymi organami. O ile w art. 22 § 3 k.p.a. ustawodawca użył pojęcia „organ pozostający w sporze”, o tyle już art. 19 § 2 Ordynacji podatkowej²⁵ stanowi wprost o wniosku „organu będącego stroną sporu”. Nie jest stroną sporu o właściwość jednostka, choćby kwestionowała właściwość organu, a spór odnosił się do sprawy indywidualnej załatwianej w postępowaniu administracyjnym, w którym ma ona status strony. Jednostka może być jedynie uczestnikiem postępowania przed NSA, prowadzonego w celu rozstrzygnięcia sporu o właściwość uczestnikami takiego postępowania są, rzecz jasna, także organy będące stronami sporu²⁶.

Podział na spory o właściwość i spory kompetencyjne jest związany z pozycją organów pozostających w sporze. Przy sporze o właściwość chodzi wyłącznie o podział właściwości między organami należącymi do tego samego systemu ustrojowego (tzw. spory w poziomie), natomiast drugi typ sporu dotyczy rozdzielania kompetencji między różnymi systemami ustrojowymi administracji²⁷. Jak wspomniano wcześniej, spór taki powstaje w sytuacji zaistnienia rozbieżności poglądów, co do zakresu działania poszczególnych organów administracji publicznej i może przybrać postać sporu negatywnego, gdy żaden z uczestniczących w sporze nie uznaje swojej właściwości w sprawie, jak również sporu pozytywnego, gdy wszystkie organy uczestniczące w sporze uznają swoją właściwość do załatwienia określonej sprawy administracyjnej. W obu wypadkach powstają negatywne następstwa zarówno dla stron, jak i dla porządku prawnego. W wypadku sporu negatywnego (który występuje znacznie częściej) strony nie mogą uzyskać, w przewidzianej prawem formie, określonego uprawnienia. Natomiast w wypadku postępowania, w którym uczestniczą strony o spornych interesach nie mogą uzyskać nałożenia określonego obowiązku na jedną ze stron i przekazania uprawnienia drugiej stronie. Z kolei w przypadku sporu pozytywnego, kilka

23 P. Drebnkowski, *Pisma, postanowienia, decyzje i odwołania z zakresu postępowania administracyjnego z objaśnieniami*, Warszawa 2020, s. 4.

24 Tamże, s. 4.

25 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540).

26 K. Defecińska-Tomczak, op. cit., s. 80.

27 K. Klonowski, op. cit., s. 206.

organów mogłoby prowadzić postępowanie administracyjne w tej samej sprawie, w której mogłoby dojść do jej rozstrzygnięcia kilkoma decyzjami, o tej samej lub różniącej się treści. Wywoływałyoby to także problemy z wykonaniem takich decyzji. Spór o właściwość toczy się może zarówno przed organami I instancji, jak i w trakcie postępowania odwoławczego. Spór taki może powstać również w wypadku postępowań mających na celu wzruszenie decyzji ostatecznych. Instytucja sporu o właściwość ma właśnie zapobiec tym sytuacjom²⁸. Chodzi więc o niedopuszczenie, by w obrocie prawnym pojawiły się i funkcjonowały dwa skuteczne rozstrzygnięcia podjęte w tej samej sprawie. Stan taki bowiem byłby sprzeczny z interesami stron, klóciłby się z podstawowymi prakseologicznymi zasadami organizacji pracy organów administracji publicznej oraz powodowałby stan niedopuszczalny z punktu widzenia zasad funkcjonowania państwa prawnego, w którym każdy organ powinien podejmować działania tylko w zakresie określonego dla niego przepisami prawnymi zakresu kompetencji²⁹.

Istotną cechą sporu o właściwość jest to, że musi dotyczyć indywidualnej sprawy i tylko takiej, która jest załatwiana decyzją podlegającą sądowi administracyjnemu³⁰. Przy definiowaniu sporu o właściwość warto odwołać się do poglądów K. Defecińskiej, która uznała, że jest to obiektywnie istniejąca sytuacja, w której zachodzi rozbieżność oceny organów administracji publicznej w aspekcie ich zdolności do rozpoznania i rozstrzygnięcia określonej sprawy administracyjnej³¹. W odniesieniu do spraw, które nie zostały uznane za spory o właściwość, można podać przykład związany z zastosowaniem instytucji wyłączenia pracownika lub organu od udziału w postępowaniu w sprawie. NSA wskazał, że wynikła pomiędzy organami, na tym tle, różnica poglądów nie świadczy o sporze kompetencyjnym ani o sporze o właściwość w rozumieniu przepisów art. 22 k.p.a. oraz art. 4 p.p.s.a.³². Artykuł 4 p.p.s.a. ustala kognicję sądów administracyjnych do rozstrzygania sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych. Sam przepis rozróżnia obydwa rodzaje sporów, ich normatywne rozgraniczenie wyraźnie akcentuje odrębność obu rodzajów sporów rozstrzyganych przez sądy administracyjne. Podmiotami sporów o właściwość, o których mowa w art. 4 p.p.s.a., są organy jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast podmiotami sporów kompetencyjnych są z jednej strony – organy jednostek samorządu terytorialnego lub samorządowe kolegia odwoławcze, a z drugiej – organy administracji rządowej wszystkich szczebli³³. Jest to jedna z charakterystycznych różnic, które pojawiają się pomiędzy tymi sporami.

28 C. Martysz, (w:) G. Łaszczyca, A. Matan, C. Martysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–103*, wyd. III, Warszawa 2010, art. 22 (LEX).

29 T. Woś, (w:) H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2016, art. 4 (LEX).

30 Postanowienie NSA z 2 czerwca 2015 r., II OW 211/14, LEX nr 1712728.

31 K. Defecińska, *Spory o właściwość organu administracji publicznej*, Warszawa 2000, s. 52.

32 K. Klonowski, op. cit., s. 206.

33 A. Kabat, (w:) B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VIII, Warszawa 2020, art. 4. s. 74.

Zjawisko powstawania sporów uzewnętrznia się szczególnie głęboko w wypadku istnienia rozbudowanego systemu organów administracyjnych, inflacji i niedoskonałości tworzonego prawa, a także szerokiej możliwości pozaustawowego przenoszenia uprawnień do prowadzenia postępowania administracyjnego między poszczególnymi organami administracji publicznej, na przykład na podstawie porozumień³⁴. Przyczyną powstawania sporów może być sytuacja nienadążania norm prawa materialnego i procesowego za normami ustrojowymi. Zjawiska takie występują szczególnie w okresie przemian ustrojowych państwa, kiedy nowe jednostki organizacyjne wykonują zadania i kompetencje jednostek przekształconych lub zniesionych, a także wówczas, gdy zbyt często dokonuje się ustawowego przenoszenia uprawnień do sprawowania orzecznictwa administracyjnego, co wywołuje tzw. właściwość lokalną danego organu administracyjnego. Jej istota sprowadza się do tego, że zakres faktycznie wykonywanych zadań i kompetencji jest różny od zakresu właściwości określonego w sposób normatywny, wskutek nabycia lub utraty tych kompetencji na podstawie porozumień lub upoważnień innych organów³⁵.

Spór kompetencyjny w postępowaniu administracyjnym

Przystępując do analizy sporu kompetencyjnego należy najpierw zdefiniować czym jest kompetencja. Zdaniem S. Wronkowskiej:

Kompetencja jest sytuacją prawną najtrudniejszą do precyzyjnego wyrażenia w przepisach prawa. Zależnie od przyjmowanej w danym systemie prawnym koncepcji źródeł prawa wyznaczana jest przez normy prawa stanowionego, normy prawa zwyczajowego czy precedensy prawotwórcze i polega na tym, że normy te upoważniają określony podmiot do dokonywania czy jednorazowego dokonania określonej czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie z określonym skutkiem prawnym. Wyznaczenie sytuacji prawnej określonej jako kompetencja (upoważnienie) wymaga więc wskazania podmiotu tę kompetencję uzyskującego, określenia rodzaju czynności konwencjonalnej, do dokonania której się go upoważnia, i sposobu jej dokonania (reguł dokonywania danej czynności, trybu, procedury) oraz prawnych konsekwencji, jakie związane są z dokonaniem danej czynności³⁶.

Warto zaznaczyć, że kompetencje przyznawane różnym organom i instytucjom władzy publicznej są tu zazwyczaj powiązane z obowiązkiem czynienia z nich użytku. Biorąc pod uwagę, że określone role i zadania do spełnienia wyznacza instytucjom prawa publicznego prawodawca i że przyznawane im kompetencje są narzędziami, w które je wyposaża i z których mają korzystać zadania te realizując, w prawie publicznym dopuszczalne jest przyjęcie,

34 C. Martysz, op. cit., art. 22.

35 Tamże, art. 22.

36 Zob. S. Wronkowska-Jaśkiewicz, *Kilka uwag o sporze kompetencyjnym między Sejmem RP i Sądem Najwyższym oraz Prezydentem RP i Sądem Najwyższym*, *Palestra* 2020, nr 5, s. 49. Pobrane z: <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/5-2020/artukul/kilka-uwag-o-sporze-kompetencyjnym-miedzy-sejmem-rp-i-sadem-najwyzszym-oraz-prezydentem-rp-i-sadem-najwyzszym> (7.09.2021).

że jeśli obowiązek uczynienia użytku z kompetencji nie jest wyrażony dosłownie, to posiada on charakter instrumentalny³⁷.

Pojęcie sporu kompetencyjnego nie doczekało się dotąd w polskim prawie legalnej definicji. We współczesnej doktrynie spór kompetencyjny rozumiany jest bardzo szeroko – jako każdy przypadek rozbieżności poglądów co do zakresu działania organów państwa, który podlega ocenie powołanego przez prawo organu rozstrzygającego³⁸. Zgodnie z art. 22 § 2 k.p.a., spór kompetencyjny powstaje między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej (np. między wójtem gminy A a wojewodą B). Warunkiem wydania przez Naczelnny Sąd Administracyjny merytorycznego orzeczenia w przedmiocie sporu kompetencyjnego jest istnienie sporu prawnego, którego podmiotem z jednej strony jest organ jednostki samorządu terytorialnego lub samorządowe kolegium odwoławcze, a z drugiej – organ administracji rządowej³⁹. Spory kompetencyjne określa się jako spory zewnętrzne, dotyczące podmiotów z różnych elementów budowy systemu ustrojowego administracji publicznej⁴⁰.

Pozostałe spory między organami administracji publicznej mają charakter sporów o właściwość. Wyodrębnienie tego przepisu w art. 4 p.p.s.a. wydaje się być realizacją postanowień art. 165 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Również spór o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego niemającymi wspólnego dla nich organu wyższego stopnia jest, zgodnie z art. 22 § 1 pkt 1, sporem rozstrzyganym przez sąd administracyjny. Dotyczy to przede wszystkim sporów między marszałkami województw albo zarządami województw bądź samorządowymi kolegiami odwoławczymi. Wszystkie pozostałe spory o właściwość rozstrzygają, wspólne dla organów pozostających w sporze, organy wyższego stopnia w rozumieniu art. 17⁴¹.

Istotne, dla sporu kompetencyjnego, jest istnienie toczącego się postępowania administracyjnego, na którego tle powstał dany spór lub żądanie wszczęcia takiego postępowania. W przypadku sporów negatywnych, postępowanie takie powinno być już wszczęte za pomocą wniosku złożonego przez uprawnioną stronę bądź też innego podmiotu, który przypisuje sobie taką cechę. Sytuacja taka zachodzi również wówczas, gdy organ dokona wszczęcia postępowania z urzędu, a następnie powziąwszy wątpliwości co do swojej właściwości, wda się w spór kompetencyjny z innym organem. Spór taki nie będzie miał miejsca, gdy nie toczy się jeszcze postępowanie administracyjne lub gdy toczące się uprzednio postępowanie zostało umorzone, a decyzja umarzająca stała się ostateczna⁴². W sporze kompetencyjnym, o rozstrzygnięcie, którego organy administracji publicznej zwracają się

37 Tamże, s. 50.

38 M. Pyziak, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych na ziemiach polskich. Od Rady Stanu Księstwa Warszawskiego do współczesności*, 2010, s. 236.

39 Postanowienie NSA z 17 kwietnia 2008 r., I OW 6/08, LEX nr 479132.

40 B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2012, s. 126.

41 K. Klonowski, op. cit., s. 207.

42 T. Woś, op. cit., art. 4.

do Naczelnego Sądu Administracyjnego, musi być zgoda pomiędzy tymi organami co do przedmiotu tego sporu, nie może więc być rozbieżności, co do ustaleń stanu faktycznego⁴³.

Trudno mówić o sporze kompetencyjnym lub o sporze o właściwość w sytuacji, gdy na przykład dwa organy odnoszą się w rzeczywistości do dwóch różnych spraw, chociaż dotyczących tej samej skargi (wniosku), z których jedna jest w jakimś zakresie przedmiotem postępowania prowadzonego przez jeden organ, a druga – przez drugi organ. Taki spór kompetencyjny należy ocenić jako pozorny, gdyż nie ma tu rozbieżności stanowisk w zakresie kompetencji tych organów, a istnieje rozbieżność poglądów co do istoty sprawy. Dopóki zatem nie nastąpi między organami uzgodnienie stanowisk co do tej istoty, co oznacza przede wszystkim dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego, określenie przedmiotu sprawy oraz ustalenie jakie przepisy mają zastosowanie w sprawie, nie można mówić o sporze kompetencyjnym⁴⁴. Kolejną cechą charakterystyczną dla sporów w postępowaniu administracyjnym jest to, że ich rozstrzygnięcie oparto na zasadzie skargowości. Oznacza to, że wszczęcie takiego postępowania może nastąpić tylko na wniosek uprawnionego podmiotu, nigdy zaś z urzędu⁴⁵.

Podmioty uprawnione do złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu powstałego na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego, a więc zarówno sporu o właściwość, jak i sporu kompetencyjnego, określono w art. 22 § 3 pkt 1–5 k.p.a. Ustawodawca uznał, że może być to: strona; organ jednostki samorządu terytorialnego lub inny organ administracji publicznej, pozostające w sporze; minister właściwy do spraw administracji publicznej; minister właściwy do spraw sprawiedliwości, Prokurator Generalny; Rzecznik Praw Obywatelskich.

Jak już wcześniej wskazano na niwie prawa administracyjnego można odróżnić pojęcie kompetencji i właściwości. W płaszczyźnie normatywnej w sposób najbardziej ogólny można określić kompetencję jako szczególny stosunek prawny łączący określony organ z wykonywanymi przez niego zadaniami. Zasadniczymi elementami tworzącymi w sferze prawa pojęcie kompetencji są sytuacje, gdy: dotyczy ona wyraźnie ustalonych organów lub innych jednostek administrujących; dotyczy wykonania zadań o charakterze publicznym; musi być wyraźnie ustanowiona przez konkretne przepisy prawa; ustala nieprzekraczalny zakres działania wskazanych organów; stanowi upoważnienie do podejmowania konkretnych aktów lub innych działań; powoduje objęcie konkretnych zadań odpowiedzialnością organu (jego pracowników)⁴⁶. Kompetencją organu objęta jest cała sfera jego działalności, a nie tylko wydawanie aktów. Od ogólnego pojęcia kompetencji odróżnić należy węższy zakresowo pojęcie właściwości. Ma ono proceduralny charakter i oznacza kompetencję do wydawania rozstrzygnięć władczych w konkretnym postępowaniu⁴⁷. Przy takim założeniu istnieje zasadność w odróżnianiu sporu kompetencyjnego od sporu o właściwość.

43 Postanowienie NSA z 14 marca 2008 r., II OW 1/08, LEX nr 485819.

44 Postanowienie NSA z dnia 19 czerwca 2012 r., II OW 61/12, LEX nr 1334184.

45 Postanowienie NSA z dnia 14 grudnia 2005 r., II OW 60/05, OSP 2007/7-8/80, s. 488.

46 L. Żukowski, Głosa do postanowienia NSA z dnia 16 lutego 2004 r., OW 2/04, OSP 2005, nr 1, s. 13.

47 Tamże, s. 13.

Podsumowanie

Reasumując, należy podkreślić, że zarówno spory kompetencyjne, jak i spory o właściwość w świetle art. 4 w związku z art. 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a. oraz art. 22 k.p.a., zachodzą wtedy, gdy w danej sprawie organy zainteresowane za pomocą wszelkich dostępnych metod wykładni prawa, biorąc pod uwagę wszystkie obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa, uznają, że nie są w stanie jednoznacznie ustalić, który z nich jest właściwy do jej rozpoznania. Różnica między nimi związana jest z pozycją ustrojową organów władzy publicznej uczestniczących w sporze. Spory o właściwość zachodzą między organami należącymi do tego samego systemu administracji publicznej lub sądownictwa, stąd też nazywane są sporami wewnętrznymi, zaś spory kompetencyjne toczą się między organami z różnych systemów i określane są mianem sporów zewnętrznych. Sprawa, której dotyczy spór, musi więc być sprawą załatwianą w postępowaniu regulowanym procedurą administracyjną, czyli musi być rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej art. 1 pkt. 1 k.p.a. Sam jej charakter publicznoprawny nie jest więc wystarczający, aby powstały spór mógł być rozpatrywany w omawianym trybie.

Dodatkowo wyróżnia się spory negatywny oraz pozytywny. Pierwszy z nich polega na tym, że żaden z organów nie uważa się za właściwy do rozpatrzenia danej sprawy. Z kolei przy sporze pozytywnym dwa lub więcej organy uznają się za właściwe jej rozpatrzenia. Opieranie się na sztywnym rozróżnieniu pojęć właściwości i kompetencji, odnoszonym do sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych między organami administracji publicznej, jest więc zawodne, tym bardziej że w literaturze poświęconej przedmiotowi sporu w postępowaniu administracyjnym, pojęcia „właściwość” używa się przeważnie zamiennie z terminem „kompetencja”. Trzeba jednak pamiętać, że określenia te występują albo w znaczeniu ogólnym, albo w znaczeniu szczególnym dla poszczególnych elementów kompetencji. W tym kontekście odrębnym zagadnieniem jest kompetencja gminy jako korporacji wyposażonej w osobowość prawną, czym innym zaś kompetencja jej organów. Inne znaczenie ma właściwość określona w prawie materialnym, a inne znaczenie ma właściwość w prawie formalnym. Spór o właściwość i spór kompetencyjny w obrębie administracji publicznej sensu largo jest tym samym. Za przyjęciem powyższego stanowiska przemawia również to, że ustawodawca dokonując odróżnienia omawianych sporów, nie wprowadza na płaszczyźnie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi odrębnych trybów do ich rozpoznawania. Zarówno jedno, jak i drugie jest przecież kojarzone z sytuacją rozbieżności poglądów organów administracji publicznej co do tego, który z nich ma umocowanie na podstawie przepisów prawa do działania w sprawie, w określonej przez te przepisy formie działania. Jedynym kryterium rozróżniającym wymienione spory jest rodzaj podmiotów w nich uczestniczących, istota zaś tych sporów jest taka sama. W podsumowaniu rozważań należy uznać, że w przypadku wskazanych sporów występuje więcej podobieństw niż różnic.

Bibliografia

Literatura

- Adamiak B., (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2012, s. 126.
- Chróścielewski W., (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2019, art. 21 (LEX).
- Defecińska K., *Spory o właściwość organu administracji publicznej*, Warszawa 2000.
- Defecińska-Tomczak K., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 14 grudnia 2005 r.*, II OW 60/05, OSP 2007, nr 7–8, s. 80.
- Drembkowski P., *Pisma, postanowienia, decyzje i odwołania z zakresu postępowania administracyjnego z objaśnieniami*, Warszawa 2020.
- Kabat A., (w:) B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VIII, Warszawa 2020.
- Klonowski K., (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019 (LEX).
- Martysz C., (w:) G. Łaszczycza, A. Matan, C. Martysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1–103*, wyd. III, Warszawa 2010 (LEX).
- Przybyś P., *Sądowa kontrola administracji w Polsce*, (w:) *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020 (Legalis).
- Przybyś P.M., (w:), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, 2021 (LEX).
- Pyziak M., *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych na ziemiach polskich. Od Rady Stanu Księstwa Warszawskiego do współczesności*, 2010.
- Woś T., (w:) H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2016 (LEX).
- Wronkowska-Jaśkiewicz S., *Kilka uwag o sporze kompetencyjnym między Sejmem RP i Sądem Najwyższym oraz Prezydentem RP i Sądem Najwyższym*, *Palestra* 2020, nr 5. Pobrane z: <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/5-2020/arttykul/kilka-uwag-o-sporze-kompetencyjnym-miedzy-sejmem-rp-i-sadem-najwyzszym-oraz-prezydentem-rp-i-sadem-najwyzszym> (7.09.2021).
- Wróbel A., (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2021 (LEX).
- Żukowski L., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 16 lutego 2004 r.*, OW 2/04, OSP 2005, nr 1.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r., Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. (Dz.U. z 2002 r., nr 153, poz. 1271).

Orzecznictwo

Postanowienie NSA z dnia 14 grudnia 2005 r., II OW 60/05, OSP 2007/7-8/80.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2005 r., II OW 59/05, LEX nr 190278.

Postanowienie NSA z 14 marca 2008 r., II OW 1/08, LEX nr 485819.

Postanowienie NSA z 17 kwietnia 2008 r., I OW 6/08, LEX nr 479132.

Postanowienie NSA z 2 czerwca 2015 r., II OW 211/14, LEX nr 1712728.

Postanowienie NSA z dnia 19 czerwca 2012 r., II OW 61/12, LEX nr 1334184.

Postanowienie NSA z dnia 30 maja 2019 r., II GW 15/19, LEX nr 2676627.

Wyrok NSA z dnia 23 marca 2018 r., II GW 72/17, LEX nr 2495253.

Wyrok NSA z dnia 13 lutego 1996 r., IV SA 270/94, (w:) J. Rychlik, *Orzecznictwo aplikanta, Kodeks postępowania administracyjnego*, wyd. 8, Warszawa 2020.

Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2012 r., I OSK 538/11, LEX nr 1113273.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 czerwca 2010 r., III SA/GI 365/10, (w:) J. Rychlik, *Orzecznictwo aplikanta, Kodeks postępowania administracyjnego*, wyd. 8, Warszawa 2020.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2008 r., IV SA/Wa 2455/07, LEX nr 479295.

CYTOWANIE

M. Kowalewski, *Spór o właściwość a spór kompetencyjny w postępowaniu administracyjnym*, *Studia Administracyjne* 2(14)/2021, 17–30, DOI: 10.18276/sa.2021.14-02.