

Rozdział I. Wprowadzenie do problematyki kompetencji

§ 1. Pojęcie kompetencji

Termin „kompetencja” jest wieloznaczny. Oznacza wiedzę, umiejętności, postawę, funkcję czy władzę¹. Ta wieloznaczność obecna jest też w prawie, gdy mówi się zarówno o kompetencjach organów państwa, jak i kompetencjach zawodowych². W Konstytucji kompetencja określa sytuację podmiotu czy organu uprawnionego do wykonywania władzy politycznej (zob. art. 90 ust. 1, art. 189 Konst). Pojęcie kompetencji jest też stosowane w nauce prawa dla oznaczenia sytuacji prawnej jednostek, przy czym w zakresie takich pojęć jak: uprawnienie, kompetencja, właściwość, wolność czy zdolność prawna nie ma ujednolicenia i te terminy najczęściej nie służą do określenia jakiejś prostej sytuacji, lecz sytuacji złożonych³. W nauce prawa znajdujemy wobec tego różne teorie nt. kompetencji, które są niekiedy budowane na potrzeby poszczególnych dogmatyk prawa – każda z tych teorii zwraca uwagę na pewien aspekt funkcjonowania kompetencji, ale w kontekście jakiejś sytuacji podmiotowej⁴. Ogólnie można zauważyć, że kompetencja wiąże się ze wskazaniem podmiotu o autorytecie deontycznym czy epistemologicznym⁵, przy czym wskazywanie autorytetu deontycznego, który ma władzę i może wydawać polecenia, siłą rzeczy należy do państwa i prawa. Na gruncie prawa rozumie się przez kompe-

¹ Zob. np. Słownik (red. M. Szymczak), t. I, s. 977.

² Por. m.in. KompetGminU oraz rozp. Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 6.8.2013 r. w sprawie wysokości opłat za czynności administracyjne związane z wykonywaniem przewozu drogowego oraz za egzaminowanie i wydanie certyfikatu kompetencji zawodowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 916).

³ Tak Z. Ziemiński, O aparaturze pojęciowej, s. 32.

⁴ I tak np. J. Zimmermann wyróżnia na gruncie prawa administracyjnego trzy ujęcia kompetencji, tj. jako zdolności czy możliwości działania, upoważnienia i uprawnienia (J. Zimmermann, Aksjomaty, s. 163 i n.).

⁵ Na temat autorytetu zob. J.M. Bocheński, Co to jest autorytet?, w: Logika i filozofia (tł. J. Parys), s. 251.

tencję niekiedy samą abstrakcyjnie pojmowaną zdolność (moc) działania, wykonywania władzy politycznej, mówi się też o specyficznej modalności normatywnej⁶, a niekiedy kompetencją nazywa się samo wyrażone w normach prawa czy wynikające z norm prawa upoważnienie do działania.

Na płaszczyźnie rozważań nad modalnościami prawnymi, tzn. sytuacjami prawnymi związanymi z kompetencją, wyodrębniły się dwa podejścia⁷. Pierwsze zakłada, że kompetencja wiąże się z sytuacją prawną podmiotu (podmiotu posiadającego kompetencję), ale utrzymuje, iż ta sytuacja wynika z obowiązywania w systemie prawa normy, która skierowana jest do podmiotu podporządkowanego kompetencji, a więc podmiotu, któremu nakazano podporządkowanie się rezultatowi czynności konwencjonalnych ze strony podmiotu posiadającego kompetencję. W tym ujęciu kompetencję sprowadza się do tzw. pochodnej modalności prawnej – pochodnej z tego względu, że kwalifikacja zachowania jakiegoś podmiotu następuje ze względu na zachowanie innego podmiotu, który jest bezpośrednim adresatem nakazu czy zakazu⁸. W tym obszarze za najbardziej dopracowaną uznawana jest koncepcja *Z. Ziemińskiego*, przy czym – jak się dostrzega – ta koncepcja traktuje kompetencję szeroko, uznając, że może ona przysługiwać zarówno organowi państwa, jak i osobie fizycznej⁹. Drugi kierunek powstał jako krytyczna reakcja na ten pogląd i zgodnie z nim, nie można sprowadzać kompetencji do nakazu czy zakazu podmiotu poddanego skutkom działania podmiotu kompetentnego, bo w ten sposób w pewnym sensie „nie docenia się” sytuacji podmiotu dysponującego kompetencją. Ten drugi kierunek nie sprowadza kompetencji do wypowiedzi dyrektywnej nakazującej podmiotom reagować na czynność kogoś innego, lecz kładzie nacisk na możliwości działania podmiotu kompetentnego, podkreślając to, że z kompetencją wiąże się wypowiedź prawna o charakterze tzw. reguły konstytutywnej czy reguły sensu, która pewnym czynnościom psychofizycznym podmiotu kompetentnego nadaje szczególne znaczenie, szczególny skutek prawny¹⁰. Jeszcze inaczej mówiąc, wysoce reprezentatywna koncepcja *Z. Ziemińskiego* wiąże kompetencję z pochodną sytuacją prawną jednostki, a więc z nakazem reagowania komuś (jednostce lub grupie) na działanie pod-

⁶ Szerzej np. *M. Kamiński*, Mechanizm i granice weryfikacji, s. 44.

⁷ Te dwa podejścia wyróżnia np. *W. Jedlecka*, Wstęp, w: *Kompetencja ze stanowiska teorii* (red. *W. Jedlecka*), s. 7.

⁸ Zob. *S. Wronkowska*, w: *A. Redelbach*, *S. Wronkowska*, *Z. Ziemiński*, *Zarys teorii*, s. 143.

⁹ *W. Jedlecka*, Wstęp, w: *Kompetencja ze stanowiska teorii* (red. *W. Jedlecka*), s. 8.

¹⁰ Na temat reguł sensu zob. *Z. Ziemiński*, w: *A. Redelbach*, *S. Wronkowska*, *Z. Ziemiński*, *Zarys teorii*, s. 78 i n.

miotu kompetentnego. Po przeciwnej stronie stoją tzw. niepredyktywne koncepcje kompetencji, w których oddziela się sytuację prawną upoważnienia od sytuacji prawnej obowiązku i wychodzi z założenia „pierwotności” upoważnienia do działania wobec obowiązku reagowania na te działania. Zwolennicy drugiej koncepcji sprzeciwiają się temu, by niejako redukować kompetencję do obowiązku prawnego, stojąc na stanowisku, że właśnie powinno się dostrzegać różne rodzaje czy funkcje wypowiedzi normatywnych. Wydaje się, że ten „spór” można w gruncie rzeczy sprowadzić do problemu rozumienia prawa. Jeśli prawo sprowadzimy do zdań kategorycznych, że coś jest nakazane albo zakazane, lub do sytuacji, że coś jest nakazane czy zakazane, do dwóch modalności prawnych, to kompetencję można rozumieć – jak tego chcą przedstawiciele predyktywnej koncepcji – w ten sposób, że podmiot kompetentny niejako uruchamia zakaz czy nakaz prawny, nakaz skierowany do kogoś, kto jest „prawdziwym” adresatem kompetencji. U podstaw koncepcji predyktywnych leży bowiem założenie, że za normę prawną może uchodzić jedynie taka wypowiedź czy wyrażenie, które wyrażają nakaz czy zakaz, inne wypowiedzi prawa są zaś niejako „redukowane”¹¹. U podstaw koncepcji niepredyktywnych leży inne podejście, w którym nie chce się redukować prawa do kategorycznych nakazów i zakazów albo do dwóch podstawowych modalności prawnych, że coś jest nakazane lub zakazane. W tych koncepcjach dostrzega się też inne modalności w prawie, że coś może być dozwolone, do czegoś można być upoważnionym. Stoi się na stanowisku, że nie można do stanowczych dyrektyw nakazu czy zakazu redukować wszystkich standardów regulacji czynności dokonywania i rozpoznawania sensu w ramach konwencjonalnego układu¹². W tym modelu podkreśla się związek dwóch wypowiedzi w przypadku kompetencji, z których jedna jest dyrektywą postępowania, a druga regułą konstytutywną (regułą sensu).

Niezależnie od powyższego, przedstawiciele obu kierunków wiążą kompetencję z czynnością konwencjonalną, przyjmując, że kompetencja polega na pewnych wyraźnie ustanowionych lub ukształtowanych zwyczajowo regułach, które pewnym czynnościom psychofizycznym lub czynnościom kon-

¹¹ Szerzej *M. Matczak*, *Kompetencja organu*, s. 87 i n. Z kolei *A. Bator* uważa, że pośród protoplastów takiego myślenia są *J. Austin* (prawo rozumiane jako rozkaz prawodawcy), ale przede wszystkim *H. Kelsen*, który w kwestii kompetencji zdawał się najsilniej uzasadniać myśl, że kompetencja jest pochodną obowiązku (*A. Bator*, *Kompetencja*, s. 135).

¹² Zob. rozumienie reguły kompetencyjnej przez *A. Batora* – *ibidem*, s. 59 i n.

wencjonalnym prostszym nadają nowy sens społeczny¹³. I tak np. Z. Ziemiński mówi o: „swoistym rodzaju wypowiedzi o charakterze dyrektywnym, a mianowicie reguł dotyczących sensu czynności konwencjonalnych oraz reguł dotyczących sposobu dokonywania czynności konwencjonalnych”, dodając zarazem, że owe reguły rodzą istotne problemy z punktu widzenia nauk prawnych¹⁴. Przedstawiciele obu kierunków wiążą kompetencję z nadawaniem czynnościom psychofizycznym lub ich wytworom nowego, doniosłego sensu społecznego, sensu prawnego. Nie budzi więc wątpliwości konwencjonalny charakter sytuacji kompetencyjnej, lecz przedstawiciele koncepcji predyktywnych swoją uwagę koncentrują jakby na obowiązku wynikającym z dokonania czynności konwencjonalnych, a dla przedstawicieli koncepcji niepredyktywnych interesująca jest konwencja, która pozwala na nadawanie i rozpoznawanie nowego sensu prawnego czynności. U tych ostatnich dostrzega się tzw. pragmalingwistyczne podejście, nawiązujące do filozofii języka opartych na pracach J.L. Austina i J. Searle’a, które w wypowiedziach prawnych dostrzega pewne wytwory społeczeństwa, przy pomocy których dokonuje się czynności kulturowych. W ramach tego podejścia zwraca się uwagę na pragmatyczne relacje między językiem i jego użytkownikami, na kontekst użycia języka i kwestię tzw. fortunności (ważności) wypowiedzi¹⁵.

Koncepcje predyktywne są proste i przekonujące, ale idąc tropem koncepcji niepredyktywnych można poczynić dalsze obserwacje. Za krytyka predyktywnych koncepcji uchodzi m.in. L.A. Hart, którego przedmiotem szczególnego zainteresowania były normy upoważniające do działania (ang. *power conferring rules*)¹⁶. Według H.L.A. Harta oprócz funkcjonujących w społeczeństwach reguł podstawowych czy pierwotnych, na podstawie których podmioty są zobowiązane do czynienia jednych rzeczy i powstrzymywania się od innych, naturalnie niezależnie od ich woli, są też tzw. reguły wtórne, których funkcja

¹³ Co do pojęcia czynności konwencjonalnej zob. Z. Ziemiński, w: A. Redelbach, S. Wróńska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii*, s. 78.

¹⁴ Na te dwie reguły dotyczące czynności konwencjonalnych zwraca uwagę Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe*, s. 134. Dodać można, że A. Bator kategoryjalną odrębność zachowań (wytworów) prostych, wyłącznie psychofizycznych i zachowań (wytworów) konwencjonalnych uznaje za rudymentalną przesłankę integracji nauk prawnych oraz innych wokół pojęcia kompetencji – A. Bator, *Kompetencja*, s. 103.

¹⁵ Na temat teorii aktów mowy J. Austina, którą rozwinął J. Searle, zob. np. E. Coreth, P. Ehlen, G. Haefner, F. Ricken, *Filozofia*, s. 178 i n.; J. Stelmach, R. Sarkowicz, *Filozofia prawa*, s. 25 i n.

¹⁶ Jak wskazują J. Stelmach i R. Sarkowicz, L.A. Hart skonstruował swoją teorię również w opozycji do poglądów J. Austina (J. Stelmach, R. Sarkowicz, *Filozofia prawa*, s. 36). Na temat L.A. Harta zob. też M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie*, s. 186 i n.

jest inna – określają bowiem sposoby, za pomocą których reguły pierwotne mogą być konkluzywnie stwierdzone, wprowadzane, eliminowane, różnicowane, a fakty ich naruszenia wystarczająco ustalone¹⁷. Reguły te nie nakładają żadnych obowiązków, ale określają zazwyczaj pewne procedury lub przyznają określonym podmiotom władzę i uprawnienia. Wyróżnione zostały przy tym trzy grupy takich reguł wtórnych, „lekarstw” na niepewność, stateczność i nieskuteczność systemu reguł pierwotnych. Wtórne reguły uznania (rozpoznawania) służą wyeliminowaniu niepewności, określają cechę reguły pierwotnej stanowiącą potwierdzenie, że dana reguła została uznana i obowiązuje. Wtórne reguły zmiany określają cechę skutecznej zmiany czy uchylenia reguły pierwotnej. Natomiast wtórne reguły orzekania (rozstrzygania) zapobiegają nieskuteczności tzw. rozproszonego nacisku społecznego przez upoważnienie do orzekania *in concreto* o naruszeniu reguły pierwotnej¹⁸. Na gruncie tej teorii kompetencji należy poszukiwać pośród reguł wtórnych. Różnice między regułami pierwotnymi oraz wtórnymi w tej teorii nie sprowadzają się do odmiennej tylko funkcji, lecz dotyczą też sposobu działania, gdyż regułami pierwotnymi reguluje się zachowania sprowadzające się do działań i zmian fizycznych, reguły wtórne zaś „nakładają” kompetencje publiczne lub możliwości prawne, a więc „nie sprowadzają się tylko i wyłącznie do ruchów i zmian fizycznych, ale prowadzą do stworzenia lub zmiany obowiązków czy powinności”¹⁹. Na uwagę zasługuje koncepcja G. von Wrighta, odnosząca się do tzw. norm wyższego stopnia (ang. *norms of higher order*)²⁰. Normy pierwszego stopnia regulują zachowania ludzkie i są wyrażane głównie przy pomocy nakazów i zakazów, a normy wyższego rzędu regulują stanowienie norm. W tej koncepcji normy kompetencyjne można sytuować właśnie pośród norm wyższego rzędu, przy użyciu których organ władczy hierarchicznie wyższy udziela organowi władczemu hierarchicznie niższemu zezwolenia, w wyniku czego ten ostatni może, lecz nie musi, ustanowić określoną normę pierwszego stopnia. Możliwość ustanowienia normy pierwszego stopnia nazywana jest „kompetencją, by na mocy normy, działać jako prawodawca” i przy pomocy kompetencji następuje delegowanie władzy (ang. *delegation of power*)²¹, wiele norm kompetencyjnych ma zaś tworzyć „łańcuch podporządkowania” (ang. *chain of subordination*),

¹⁷ H.L.A. Hart, *Pojęcie prawa*, s. 134.

¹⁸ *Ibidem*, s. 135–137.

¹⁹ *Ibidem*, s. 117.

²⁰ J. Stelmach zalicza G.H. von Wrighta do przedstawicieli „twardej analityki” (J. Stelmach, w: J. Stelmach, R. Sarkowicz, *Filozofia prawa*, s. 141).

²¹ G.H. von Wright, *Norm*, s. 192.

który łączy najwyższy hierarchicznie podmiot stanowiący normy z podmiotami niższych szczebli. Warto również zwrócić uwagę na tzw. czystą teorię prawa *H. Kelsena*, który kompetencję wiąże z udzielaniem jednostkom przez porządek prawny „władzy prawa”, polegającej na tworzeniu czy uczestnictwie w tworzeniu normy prawnej. *H. Kelsen* zauważa, że tradycyjna teoria w pewnych sytuacjach udzielenia przedmiotowej władzy prawa (mocy prawa) mówi o zdolności do działania ze skutkiem prawnym, a w innych o „właściwości” i „kompetencji”, przy czym to ostatnie odnosi się w szczególności do funkcji sądów i organów administracji²². Konstatuje, że o ile w rachubę wchodzi funkcja, która polega na wykonywaniu udzielonej przez porządek prawny władzy prawa, o tyle zawężenie pojęcia kompetencji do funkcji pewnych organów państwowych nie jest usprawiedliwione, a zatem to nie „treść funkcji”, ale inne względy muszą decydować o kompetencji²³. W końcu stwierdza, że decydująca jest potrzeba zarachowania pewnych funkcji prawa na rzecz wybranych, kwalifikowanych jednostek, których zachowania są „zarachowywane wspólnocie prawa”. W tym kontekście *H. Kelsen* zauważa, że tylko względnie scentralizowane wspólnoty określane są jako wspólnoty „zorganizowane” i stąd wynika potrzeba zarachowania pewnych funkcji w ramach danej wspólnoty prawnej. Konkluduje, że właśnie z tych względów w prawniczym zwyczaju nie każda jednostka, która wykonuje udzieloną władzę prawa, jest określona mianem organu wspólnoty prawnej, i uzasadnione staje się zawężanie pojęcia kompetencji pod względem podmiotowym²⁴. Mówiąc krótko, *H. Kelsen* wiąże kompetencję z „zarachowaniem” wspólnocie względnie scentralizowanych funkcji, które nie mogą być realizowane przez dowolny podmiot prawa²⁵.

Z powyższych rozważań wynikają pewne zastane intuicje związane z kompetencją. Wiąże się ona z czynnościami konwencjonalnymi i to takimi, które w ramach danej wspólnoty nie są ogólnie dostępne²⁶. Dodać można, że do-

²² *H. Kelsen*, *Czysta teoria*, s. 242–243.

²³ Podobną uwagę formułuje *J. Nowacki*, w: *J. Nowacki, Z. Tabor*, Wstęp, s. 35.

²⁴ *H. Kelsen*, *Czysta teoria*, s. 242–247.

²⁵ *Ibidem*, s. 252–253.

²⁶ *Z. Ziemiński* zauważa, iż przy szerokim rozumieniu terminu „czynność prawna” można przyjąć, że „określonemu podmiotowi przysługuje w określonych okolicznościach kompetencja prawna (w szerokim znaczeniu) do dokonania w pewien sposób danej czynności prawnej, jeśli w takich okolicznościach czynność konwencjonalna tego podmiotu dokonana w wyznaczony sposób staje się, ze względu na reguły zakładane w danym systemie prawnym, faktem prawotwórczym (czy uchylającym normę prawną) lub faktem aktualizującym (czy też dezaktualizującym) czyjeś obowiązki wyznaczone przez obowiązującą normę prawną”. Dodaje jednak, że w literaturze takie

strzeżę się „kategorialną” odrębność zachowań (wytworów) prostych, wyłączanie psychofizycznych, oraz zachowań (wytworów) konwencjonalnych²⁷. Swistość normy kompetencyjnej ma polegać na tym, że elementem zakresu jej zastosowania jest dokonanie przez podmiot uzyskujący kompetencję takich czynności, którym mocą reguł przypisuje się charakter danej czynności konwencjonalnej²⁸. Słuszny jest pogląd *J. Zimmermanna*, że kompetencję trzeba odnieść do konkretnego działania, bo tylko konkretne działanie może być „ważne” lub „nieważne”, przy czym zgodzić się też trzeba, że przedmiotem kompetencji może być jedno działanie organu państwa, jak i rozłożony w czasie ciąg działań²⁹. Wydaje się, że pod tym względem w sposób wyjątkowy na sprawę patrzy *M. Matczak*, który zauważa, że przedmiotem kompetencji są zarówno czynności konwencjonalne, jak i czynności faktyczne, choć zarazem dodaje, że czynności konwencjonalne stanowią „podstawowy” przedmiot kompetencji i że czynności faktyczne są przedmiotem kompetencji, o ile są związane bezpośrednio z czynnościami prawnymi³⁰. Na gruncie orzecznictwa kompetencje również wiąże się z konkretną czynnością lub czynnościami. I tak w wyr. TK z 26.6.2013 r., K 33/12, wyjaśniono, że chociaż termin „kompetencja” może być różnie rozumiany, to we właściwym znaczeniu jest to skonkretyzowane upoważnienie do bliżej określonego działania, na które składają się pewne elementy przyjmowane przez większość przedstawicieli prawa publicznego oraz przez orzecznictwo sądowe, do których należą: a) istota kompetencji, czyli zdolność, możność działania, upoważnienie do działania; b) podmiot kompetencji, czyli przede wszystkim organ władzy publicznej, który ową możność, zdolność posiada; c) przedmiot kompetencji, czyli akt (czynność, zbiór czynności prawnych, ciąg działań). Dodano jednak, że chociaż akt może mieć bardzo zróżnicowane formy, dotyczyć stanowienia lub stosowania prawa oraz polegać na podejmowaniu działań faktycznych, to upoważnienie do dokonania aktu (czynności) „powiązane jest z określeniem warunków jego ważności”³¹. Podobnie na kompetencję patrzy SN – w głośnej uchw. z 23.1.2020 r., BSA-I-4110-1/20, wyjaśnił, że kompetencję konstytucyjnego organu państwa

pojęcie kompetencji jest ograniczane do takich przypadków, w których podmiotem uzyskującym jest organ państwa, a nie jakaś osoba fizyczna – *Z. Ziemiński*, *Kompetencja*, s. 29.

²⁷ Zob. np. *A. Bator*, *Integracja prawoznawstwa*, w: *Kompetencja ze stanowiska teorii* (red. *W. Jedlecka*), s. 27; *tenże*, *Kompetencja, passim*.

²⁸ *Z. Ziemiński*, *Problemy podstawowe*, s. 162.

²⁹ *J. Zimmermann*, *Aksjomaty*, s. 168–170.

³⁰ *M. Matczak*, *Kompetencja*, w: *SystemPrAdm*, t. 1, 2010, s. 370–371, Nb 28.

³¹ Wyr. TK z 26.6.2013 r., K 33/12, OTK-A 2013, Nr 5, poz. 63, pkt III.6.5.2.

stanowi „upoważnienie takiego organu przez ustrojodawcę lub ustawodawcę do działania o sprecyzowanych przez prawo następstwach prawnych w przedmiotowo określonej sferze”, przy czym podjęcie tego działania może być obowiązkiem prawnym lub uprawnieniem danego organu³².

W dość powszechnym przekonaniu kompetencję wiąże się z prawem publicznym oraz władzą publiczną, a więc służy ona przypisaniu różnych funkcji państwa w ramach danej wspólnoty prawa. I tak np. Z. Ziemiński mówi wprost, że według zastanych intuicji znaczeniowych termin „kompetencja” używany jest zazwyczaj tylko w odniesieniu do organów państwa lub co najmniej jakiejś osoby prawnej prawa publicznego³³. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie mówieniu o kompetencji na gruncie prawa prywatnego, jeśli rozumie się ją jako sytuację prawną wyznaczoną przez obowiązujące prawo poprzez wskazanie podmiotu, sposobu jego działania oraz skutku prawnego tych działań³⁴. Niemniej jest pewna skłonność do „zawłaszczania” kompetencji przez prawo publiczne i są podnoszone sprzeciwy, by wprowadzać to pojęcie na grunt prawa prywatnego³⁵. Wyrażane są opinie, że mówienie o kompetencji w obszarze prawa cywilnego może być „szkodliwe”, bo odczytywanie norm prawa prywatnego ma dokonywać się w kontekście innego „zaplecza aksjologicznego”³⁶. Mówiąc inaczej, jest potrzeba, by opisywać szczególną sytuację organów aparatu państwowego oraz sytuację zależności w warunkach sprawowania władzy politycznej i do tego celu wykorzystuje się kompetencję. Wiąże się to z kolei z tym, że według obowiązujących założeń ideologicznych działanie organów państwowych nie opiera się na koncepcji przyrodzonych, niezbywalnych praw, lecz ma być oparte na prawie przedmiotowym. Z kolei jeśli wykonywanie władzy publicznej opiera się na kompetencji, to jest oczywiste, że system prawa opiera się na pewnych ciągach kompetencji, tzn. składają się na niego normy generalne i indywidualne powiązane więziami kompetencyjnymi, więziami pozamerytorycznymi, nazywanymi też dynamicznymi³⁷.

³² Uchw. SN z 23.1.2020 r., BSA-I-4110-1/20, OSNC 2020, Nr 4, poz. 34, s. 14.

³³ Z. Ziemiński, O aparaturze pojęciowej, s. 41. Podobnie: W. Góralczyk jr, Zasada kompetencyjności, s. 83–84; uchw. TK z 10.5.1994 r., W 7/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 23, pkt 3; T. Prześlowski, Wybrane zagadnienia prawoznawstwa, s. 66.

³⁴ Tak J. Kaczor, Prywatnoprawny kontekst, w: Kompetencja ze stanowiska teorii (red. W. Jedleka), s. 140.

³⁵ Zob. A. Bator, Integracja prawoznawstwa, w: Kompetencja ze stanowiska teorii (red. W. Jedleka), s. 23 i przytoczone tam poglądy doktryny.

³⁶ A. Szpunar, Udzielenie pełnomocnictwa, s. 19–20.

³⁷ Szerzej S. Wronkowska, w: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys teorii, s. 227 i n.

W przypadku kompetencji chodzi o możliwość wykorzystania władzy politycznej, wykorzystania materialnych i osobowych zasobów danej wspólnoty, możliwość po prostu ekskluzywnego działania w ramach danej wspólnoty. Można przyjąć w ujęciu *J. Austina*, że w sytuacji kompetencji mamy do czynienia ze szczególnego rodzaju aktami illokucyjnymi, którymi wyposaża się wybrane jednostki w szczególne możliwości sprawcze³⁸. Jeśli u podstaw kompetencji leży przekazanie władzy politycznej oraz ograniczonych zasobów wspólnoty wybranym jednostkom, to oczywiście jest, że kompetencja polega na czynnościach, aktach czy wytworach konwencjonalnych, ponieważ korzystanie z tych szczególnych możliwości czy zasobów musi być po pierwsze, rozpoznawalne w ramach danej wspólnoty, a po drugie – trwałe. W interesie wspólnoty jest, by do kwestionowania sytuacji związanych z realizacją kompetencji uprawniony był zasadniczo ten, który udzielił kompetencji, lub podmiot specjalnie do tego powołany, a nie ktokolwiek; w przeciwnym razie traci sens powierzenie władzy politycznej oraz zasobów wspólnoty jakiemuś podmiotowi czy podmiotom. Te dwa warunki są niezbędne, jeśli działanie danej wspólnoty czy organizacji państwowej ma być sprawne. Z kolei tego rodzaju szczególne możliwości, jeśli nie mają być jakimś przywilejem, wymagają uzasadnienia tetycznego i z tym również można wiązać kompetencję. Można zatem zredukować kompetencję do pewnej podstawy prawnej działania (tytułu prawnego) podmiotów czy organów władzy publicznej³⁹. Wydaje się zarazem, że trudno narzucić jakiś określony sposób ujęcia w prawie tak rozumianej podstawy prawnej, a więc można liczyć się z tym – co przyznano w powołanym wyr. TK z 26.6.2013 r., K 33/12 – że punktem odniesienia będą: czynności, zbiór czynności prawnych czy ciąg działań⁴⁰. W każdym razie musi być jasno określony podmiot kompetencji, a same czynności objęte kompetencją tak określone, aby dana społeczność mogła rozpoznać, że użyto władzy, zasobów wspólnoty politycznej dla realizacji jakiś celów. W prawoznawstwie wyjaśnia się, że rządzenie, czyli korzystanie z „przywileju” władzy wymaga powszechnie akceptowanego (mocnego) uzasadnienia, a więc wydaje się, że w ramach prawa, które jest środkiem legitymizacji władzy, szczególną rolę odgrywają

³⁸ Na temat performatywów i illokucji szerzej *R. Sarkowicz*, w: *R. Sarkowicz, J. Stelmach*, Teoria prawa, Kraków 1998, s. 46 i n.

³⁹ Takiej konceptualizacji kompetencji dokonuje np. *A. Bator*, który zauważa, że ten szczególny tytuł wymagany od podmiotów prawa publicznego wypada jakoś nazwać, a pojęcie kompetencji wydaje się tu najbardziej stosowne – *A. Bator*, Integracja prawoznawstwa, w: *Kompetencja ze stanowiska teorii* (red. *W. Jedlecka*), s. 23.

⁴⁰ Wyr. TK z 26.6.2013 r., K 33/12, OTK-A 2013, Nr 5, poz. 63, pkt III.6.5.2.

przepisy kompetencyjne. Interesująca jest pod tym względem uwaga *K. Paleckiego*, że władza polityczna zawsze stoi przed koniecznością uzasadniania, legitymizowania sprawowanej władzy i jednocześnie podmioty władzy stoją przed niebezpieczeństwem tzw. błędnego koła w legitymizacji władzy politycznej, ratunkiem jest zaś właśnie zachowanie względnej niezależności systemu prawa od instytucji władzy politycznej⁴¹. Można uznać, że elementem zachowania tej niezależności jest wyodrębnienie przepisów kompetencyjnych i samego pojęcia kompetencji. Decydenci sprawujący władzę polityczną mogą się zmieniać, mogą zmieniać się decyzje polityczne, ale jasny i trwały ma być pewien układ kompetencyjny, który zapewnia przyzwolenie społeczne na sprawowanie władzy. Jeśli kompetencja wiąże się z wykonywaniem władzy politycznej i wykorzystaniem ograniczonych z natury rzeczy zasobów danej wspólnoty politycznej, to z drugiej strony jest jasne, że poza obszarem kompetencji mogą pozostać czynności, które nie polegają na stosowaniu przymusu państwowego, które nikogo nie „obciążają” i zarazem nie polegają na wykorzystaniu ograniczonych zasobów wspólnych.

Sposób ujęcia kompetencji, zakres pozostawionej swobody w związku z kompetencją, określoność przepisów kompetencyjnych zależy – jak się wydaje – od obowiązującej ideologii stosowania prawa. Tak zwana ideologia statyczna, która za podstawowe wartości uznaje: stałość prawa, pewność prawną i bezpieczeństwo prawne, postulować będzie ściśle określenie kompetencji, a tzw. ideologia dynamiczna, która widzi potrzebę ciągłego „dostosowywania litery prawa do życia”, będzie przyzwalającą patrzyła na ogólniejsze określenie kompetencji⁴². Podobnie *Z. Leoński* zauważa, że w organizacjach społecznych działają stale tendencje i siły konserwatywne oraz postępowe; dla tych pierwszych istotne będą: stałość, formalizm, biurokracja, te drugie zaś dążą do zmian (niekiedy rewolucyjnych) i niekiedy nie przykładają właściwej miary do jakichś wartości⁴³. Z pewnością dla sposobu ujęcia kompetencji w prawie znaczenie mają względy funkcjonalne, tzn. może być tak, że dla osiągnięcia określonego celu sprawowania władzy politycznej operatywniejszym rozwiązaniem, dającym większą sprawność, będzie ogólniejsze określenie kompetencji czy też wprowadzenie kompetencji z norm ogólniejszych (swoboda podmiotu kompetentnego). Przykładowo *Z. Leoński* zwraca uwagę, że zbytnie sformalizowanie

⁴¹ *K. Palecki*, Prawoznawstwo, s. 195–196.

⁴² Na temat ideologii stosowania prawa zob. np. *M. Zirk-Sadowski*, w: *SystemPrAdm*, t. 4, 2012, s. 175 i n.

⁴³ *Z. Leoński*, *Nauka administracji*, s. 151–152.

administracji publicznej jest szkodliwe i że jednym z podstawowych problemów jest to, jak daleko ma sięgać ingerencja prawodawcy w działalność administracji państwowej lub publicznej⁴⁴. Widać to dobrze w przepisach konstytucyjnych o stanach nadzwyczajnych, gdy to „wyjście” poza zwykłe środki konstytucyjne polega m.in. na przyznaniu szczególnych i rozległych kompetencji organom państwa (zob. np. art. 234 Konst). W takim ujęciu pragmatycznym można wyróżnić dwa sposoby mówienia o kompetencji – tzw. kontekst relacji pionowej, w którym chodzi o relację między podmiotem wyposażonym w kompetencję oraz podmiotem, który musi na tę kompetencję reagować, oraz tzw. kontekst relacji poziomej, który odnosi się do relacji podmiotów kompetentnych, które w związku z kompetencjami też są porządkowane⁴⁵. Relacje poziome w związku z kompetencjami też muszą być regulowane, tj. muszą być rozdzielone kompetencje poszczególnych organów państwa, jeżeli państwo ma działać sprawnie i muszą być określone metody rozstrzygania sporów kompetencyjnych. Kluczowe jest, w jaki sposób są te sprawy regulowane, bo np. jeśli kompetencje TK do rozwiązywania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa określa Sejm RP w wymiarze proceduralnym, to wtedy w wymiarze funkcjonalnym w gruncie rzeczy Sejm RP staje się podmiotem decydującym o kompetencjach konstytucyjnych organów państwa (zob. art. 197 w zw. z art. 189 Konst).

Z przepisów prawa musi wynikać reguła dotycząca sposobu dokonywania czynności konwencjonalnej oraz reguła określająca sens tej czynności, aby można było zidentyfikować kompetencję. Jak wyjaśnia Z. Ziemiński, normę kompetencyjną można rozbić redakcyjnie na dwie wypowiedzi. Jedna to wypowiedź, która określa, jak należy wykonywać czynność konwencjonalną, a więc ta wypowiedź daje do zrozumienia, że czynności, które zostaną wykonane w inny sposób, pozostają bez znaczenia prawnego. Drugi rodzaj wypowiedzi to norma określająca sposób, w jaki należy reagować na czynności konwencjonalne właściwie wykonane; skutki dokonania aktu czy czynności konwencjonalnej nazywa się też materialnym odniesieniem czynności⁴⁶. Mówiąc inaczej, mamy do czynienia z określeniem zachowania uznawanym za dokonanie czynności prawnie doniosłej, czyli z tzw. regułą sensu⁴⁷, stanowiącą regułę

⁴⁴ *Ibidem*, s. 46.

⁴⁵ Na te dwa „konteksty używania kompetencji” zwraca uwagę zwłaszcza M. Matczak, Kompetencja, w: *SystemPrAdm*, t. 1, 2010, s. 361, Nb 1 i n.

⁴⁶ Z. Ziemiński, Problemy podstawowe, s. 169; *tenże*, w: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii*, s. 78; *tenże*, O aparaturze pojęciowej, s. 41.

⁴⁷ Nazywana też regułą kompetencyjną – zob. np. M. Matczak, Kompetencja organu, s. 130 i n.

walidacyjną, mocą której pewnym czynnościom psychofizycznym czy prostszym czynnościom konwencjonalnym nadaje się nowy sens prawny⁴⁸. Z kolei regułę sensu można postrzegać w kategoriach dyrektywy celowościowej, określającej, co trzeba zrobić, by pewne akty czy czynności traktowane były jako istotne. Z kolei czynności psychofizyczne lub prostsze czynności konwencjonalne, które leżą u podstaw danej czynności konwencjonalnej, można określić mianem substratu materialnego, który nabiera nowego znaczenia społecznego w związku z realizacją reguły sensu przez podmiot kompetentny. Naturalnie występują różne warunki w prawie, które określają warunki realizacji reguły dokonywania czynności konwencjonalnej, np. J. Zimmermann wyjaśnia, że normy kompetencyjne upoważniają do działania w określonych kategoriach spraw, na określonym obszarze i na określonym szczeblu czy w określonej instancji, w związku z czym funkcjonują pojęcia właściwości rzeczowej, miejscowej i funkcjonalnej⁴⁹. Dodać można, że ewentualna wadliwość postępowania podmiotu kompetentnego jest stopniowalna, bo oprócz sytuacji, gdy nieprawidłowo przeprowadzona czynność konwencjonalna jest całkowicie nieważna, może też być tak, że nienależycie realizowana czynność konwencjonalna spowoduje inne niż zamierzone skutki. Na gruncie ogólnej teorii prawa wyróżnia się również: podmiotowe, proceduralne i substancjalne warunki realizacji kompetencji (mówi się o spełnianiu warunków *procedural* lub *substantial competence*), z których ma wynikać, przez kogo, w jaki sposób, w jakich okolicznościach i jaką treść ma mieć akt wykonania kompetencji⁵⁰. Z substancjalnych warunków kompetencji wynika, jakim warunkom pod względem treści ma odpowiadać wykonanie kompetencji, a konsekwencją tego jest wymóg zgodności treściowej między normą kompetencyjną czy kompetencją a samym aktem wykonania kompetencji. M. Kamiński wyjaśnia, że substancjalne (treściowe) warunki wykonania kompetencji niejako „łączą się” z treścią norm prawa materialnego, które są aktualizowane lub konkretyzowane w wyniku użycia kompetencji⁵¹. Wiadomo, że prawa tradycyjnie dzieli się na: ustrojowe (strukturalno-organizacyjne), dotyczące struktur aparatu państwa, materialne, określające prawa i obowiązki podmiotów zewnętrznych względem aparatu państwa, proceduralne (formalne), które regulują sposób realizacji norm ma-

⁴⁸ Jak zauważa Z. Ziemiński, reguły walidacyjne systemu wiążą się z kwestiami odpowiednich kompetencji organu wydającego dane przepisy, przekroczenia granic udzielonego upoważnienia prawodawczego – zob. Z. Ziemiński, Tworzenie, s. 49.

⁴⁹ J. Zimmermann, Prawo administracyjne, s. 41.

⁵⁰ A. Bator, Kompetencja, s. 67; M. Matczak, Kompetencja organu, s. 174 i n.

⁵¹ Za A. Batorem tak M. Kamiński, Mechanizm i granice weryfikacji, s. 51.

terialnych przez organy aparatu państwa. Podstawy kompetencyjne znajdujemy w różnego rodzaju normach, a zarazem jedna kompetencja może być ujęta we wszystkich tych normach, np. w orzecznictwie funkcjonuje pojęcie „podstawy prawnej ostatecznego rozstrzygnięcia”, obejmujące całokształt przepisów prawa (norm) stosowanych w sprawie, czyli: przepisy prawa materialnego, regulacje dotyczące procedury oraz przepisy ustrojowe, które tworzą dany organ władzy publicznej i wyposażają go w odpowiednie kompetencje⁵².

Jest oczywiste, że w liberalno-demokratycznym modelu państwa udzielenie kompetencji nie może też prowadzić do uprzywilejowania kogokolwiek, ale ma służyć wspólnocie, społeczeństwu czy zapewnieniu sprawnego funkcjonowania państwa. Ten celowy charakter kompetencji powoduje, że korzystanie z kompetencji (realizacja czynności przez kompetentny podmiot) przybiera postać obowiązku⁵³. Można przyjąć, że kompetencja czy normy kompetencyjne są jednymi ze środków zaprowadzenia i utrwalania porządku społecznego. Wyjaśnia się w nauce, że „instrumenty porządkujące idealnie” społeczną aktywność ludzi są zróżnicowane i układają się w *continuum*, od tych najsłabszych, najmniej przymuszających, aż do tych najsilniejszych, jednoznacznych treściowo i związanych z silnym przeżywaniem powinności określonego działania lub poczuciem zagrożenia sankcją⁵⁴. Kompetencja jest raczej środkiem tego silniejszego oddziaływania i to również na podmioty, które zostaną wyposażone w uprawnienia kompetencyjne, bo w modelu liberalno-demokratycznego państwa te podmioty mają obowiązek odpowiedniego użycia kompetencji. W koncepcjach predykatywnych siłą rzeczy większą wagę przykładą się do zidentyfikowania skutków wykonania kompetencji po stronie podmiotu podległego kompetencji, czyli do ustanowienia bądź zaktualizowania obowiązku prawnego podmiotu podległego kompetencji⁵⁵. Następstwa realizacji kompetencji dotyczą jednak nie tylko podmiotu podległego kompetencji, ale też podmiotu kompetentnego, bo ten drugi wywiązuje się w ten sposób ze swoich obowiązków, zadań czy funkcji. Na temat samego obowiązku „czynienia użytku” z kompetencji funkcjonują rozmaite poglądy. Zdaniem jednych taki obowiązek wiąże się wyraźnie z kompetencją czy wypływa z normy kompetencyjnej, inni zaś wywodzą go z normy zadaniowej, celowej czy planowej związanej

⁵² Zob. np. wyr. TK z 12.4.2012 r., SK 30/10, OTK-A 2012, Nr 4, poz. 39, pkt III.1.2.

⁵³ Zwłaszcza w teorii prawa administracyjnego akcentuje się, że organ państwa ma obowiązek czynić użytek z przyznanej mu kompetencji (J. Zimmermann, Aksjomaty, s. 117).

⁵⁴ K. Palecki, Prawoznawstwo, s. 46.

⁵⁵ Z. Ziemiński, O aparaturze pojęciowej, s. 40.

z kompetencją⁵⁶. Wiele zależy od tego, czy przyjmuje się założenia predyktywnej czy niepredyktywnej koncepcji kompetencji⁵⁷. W każdym razie celowy i „sprawczy” charakter kompetencji wiąże ją z zadaniami, celami czy funkcjami podmiotów kompetentnych i prowadzi do wniosku o „instrumentalny” charakter kompetencji w stosunku do tych zadań czy funkcji⁵⁸. Skoro u podstaw kompetencji leży jakiś cel czy konieczność sprostania jakiemuś zadaniu, to można postawić pytanie o rolę więzi treściowej, bo między normami prawa występują powiązania treściowe i funkcjonalne. Zdaniem S. Wronkowskiej kompetencje są w mniejszym lub większym stopniu ukierunkowywane treściowo, zakres udzielanych kompetencji jest zaś wyznaczany pozytywnie (przez wskazanie dziedzin czy spraw przekazywanych do normowania) oraz negatywnie (przez wymaganie, by stanowione normy były zgodne merytorycznie z normami wyższego rzędu)⁵⁹. Z kolei L. Leszczyński mówi o mniejszym znaczeniu argumentu z aksjologii prawnej oraz o ograniczonym znaczeniu „dookreślenia” funkcjonalnego w rekonstrukcji normy kompetencyjnej ze względu na wymóg stosunkowo największej „określoności” normy kompetencyjnej⁶⁰. Zarazem autor ten dopuszcza rekonstruowanie upoważnienia do konkretnego działania na podstawie założeń aksjologicznych, związanych ze sferą rzeczywistości, do której kompetencja ma się odnosić⁶¹.

Różne są sposoby czy formy działania podmiotów kompetentnych. Można z łatwością wyróżnić kompetencję prawodawczą, która polega na tworzeniu czy stanowieniu norm prawnych, oraz kompetencję polegającą na stosowaniu prawa⁶². Przedmiotowe (substancjalne) warunki wykonania kompetencji są w takich przypadkach różne. Podmiot kompetencji prawodawczej jest w sytuacji, w której wydaje akt w ogólnym zarysie określony w prawie, w swo-

⁵⁶ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty*, s. 165–166.

⁵⁷ Szerzej nt. różnych koncepcji obowiązku czynienia użytku z kompetencji M. Oles, *Fakultatywne działania*, s. 57 i n.

⁵⁸ Zob. opinie S. Wronkowskiej i P. Winczorka w wyr. TK z 28.6.2000 r., K 25/99, OTK 2000, Nr 5, poz. 141, pkt II, akapit 22.

Z. Ziemiński, *O aparaturze pojęciowej*, s. 41.

⁵⁹ S. Wronkowska, w: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii*, s. 229–230.

⁶⁰ L. Leszczyński, w: *SystemPrAdm*, t. 4, 2012, s. 256, 298.

⁶¹ *Ibidem*, s. 256–257.

⁶² W gruncie rzeczy każde wykorzystanie kompetencji jest stosowaniem prawa w podstawowym znaczeniu, przy czym o stosowaniu prawa mówi się w odniesieniu do działalności państwa i jego organów, a względem innych podmiotów mówi się raczej o „wykonywaniu prawa” czy „czynieniu użytku z prawa” – zob. Z. Ziemiński, w: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii*, s. 251.

jej działalności jest „twórczy” i realizacja kompetencji prawodawczej wybiega w przyszłość, bo musi polegać na ocenach i dokonywać rozstrzygnięć preferencyjnych⁶³. Inna jest co do zasady sytuacja w warunkach stosowania prawa, bo w konkretnej sytuacji faktycznej dokonuje się rozstrzygnięcia, przetwarzając normę ogólną w konkretną, co nazywa się subsumpcją. Zakłada się zresztą, że prawo ma składać się z norm ogólnych⁶⁴, a stosowanie prawa ma polegać właśnie na tym, że na podstawie normy ogólnej zostają określone skutki prawne zaistnienia jakiegoś faktu⁶⁵. W przypadku stosowania prawa przedmiotowe (substancjalne) warunki wykonania kompetencji wynikają z samego prawa i podmiot kompetentny w mniejszym stopniu odpowiada za samą treść swojego rozstrzygnięcia, bo z reguły może wydać decyzję o określonej treści, lecz z drugiej strony – jak można łatwo zauważyć – „wchodzi” jego odpowiedzialność za poczynienie właściwych ustaleń faktycznych.

Z koncepcji państwa praworządnego wypływa idea „związania” kompetencjami organów państwa oraz przestrzegania kompetencji określonych w prawie przez organy państwa. Praworządność, o czym będzie mowa w rozdz. II, może być rozmaicie rozumiana, lecz zasadniczo dotyczy sposobu funkcjonowania państwa i zakłada działanie organów państwa w granicach prawa (przestrzeganie prawa) oraz na podstawie prawa, tę podstawę prawną niekiedy zaś utożsamia się z kompetencją⁶⁶. Słusznie zatem zauważa się, że kompetencja „[...] jest pojęciem odnoszącym się do podmiotowych i przedmiotowych granic ingerencji podmiotów administrujących w stosunki społeczne [...]”⁶⁷. Pod tym względem kompetencja pełni funkcję zbieżną z określeniem zadań, celów, właściwości, zakresu działania organów państwa, ale u podstaw kompetencji zdaje się leżeć nie ukierunkowanie działania, lecz potrzeba precyzyjnego określenia dozwolonego działania, jego form i skutków. Jeśli chodzi o stosunek kompetencji do celów czy zadań, to S. Wronkowska wyjaśnia, że chociaż w szczegółowych naukach prawnych toczą się spory co do sposobu pojmo-

⁶³ Na osobliwość normy udzielającej kompetencji prawodawczej zwraca uwagę – Z. Ziemiński, O aparaturze pojęciowej, s. 42.

⁶⁴ Na temat pojęcia normy ogólnej szerzej L. Morawski, Wstęp, s. 61.

⁶⁵ O pojęciu stosowania prawa: J. Nowacki, Z. Tobor, Wstęp, s. 200. Jest to tzw. decyzyjny model stosowania prawa, który jest podstawowy, bo rekonstruuje się również model funkcjonalny stosowania prawa oraz tzw. model informacyjny.

⁶⁶ Praworządność formalna oznacza właśnie taki stan rzeczy, w którym organy państwa, podejmując czynności w imieniu państwa, działają na podstawie norm przyznających im do takich właśnie czynności kompetencje – tak Z. Ziemiński, Problemy podstawowe, s. 476.

⁶⁷ Z. Niewiadomski, w: Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, Prawo administracyjne, s. 87.