

ORGAN W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM ZARYS PROBLEMU

W postępowaniu administracyjnym pozycję dominującą zajmują dwa podmioty: organ administracji publicznej oraz strona (strony) postępowania. Pierwszy z nich jest powołany do prowadzenia postępowania administracyjnego, którego celem jest rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej,¹ drugi natomiast jest adresatem tego rozstrzygnięcia. Wynika zatem z tego, iż pozycja prawna tych podmiotów w postępowaniu administracyjnym nie jest jednakowa. Organ administracji jest uprawniony do jednostronnej i władczej konkretyzacji normy administracyjnego prawa materialnego, strona natomiast ma zagwarantowane prawo czynnego udziału w tym postępowaniu i ochrony swego interesu prawnego. Nie istnieje zatem możliwość prowadzenia postępowania bez udziału strony. Natomiast cechą wspólną tych podmiotów jest to, iż obydwa mogą inicjować wszczęcie postępowania administracyjnego, co oznacza, że postępowanie to może być wszczęte zarówno z urzędu jak i na wniosek strony. Art. 62 k.p.a.² dopuszcza nawet możliwość wszczęcia postępowania z urzędu w sprawie, w której wymagany jest wniosek strony. W takim jednak przypadku warunkiem kontynuowania tak wszczętego postępowania jest uzyskanie zgody strony. W przypadku braku takiej zgody, tak wszczęte postępowanie należy niezwłocznie umorzyć.

Celem postępowania administracyjnego jest rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej, chyba, że przepisy KPA stanowią inaczej (art. 104 KPA). Treść tego przepisu wskazuje na decyzję administracyjną jako podstawową formę rozstrzygania spraw, zaznacza jednocześnie, iż sprawy te mogą być załatwiane w innej formie, np. ugody. W tym ujęciu decyzja będzie traktowana jako szczególna postać aktu administracyjnego, gdyż – jak się podkreśla w literaturze – pojęcie „decyzja”, „odpowiada w zasadzie pojęciu aktu administracyjnego”.³

Tak więc decyzja administracyjna jest kwalifikowanym aktem administracyjnym.⁴ Cechą charakterystyczną takiego aktu jest jego zewnętrzny charakter, władczość oraz podwójna konkretność: konkretny adresat i konkretna sytuacja, którą ten akt rozstrzyga, określając prawa lub obowiązki

1 R. Hauser, J. Skoczylas w: Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 315.

2 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1076 z późn. zm.).

3 J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 92.

4 J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 290.

jego adresata. Aktem administracyjnym zatem będzie każde władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracyjnego określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie.⁵ Do elementów konstytutywnych pojęcia aktu administracyjnego należy zaliczyć zatem te z nich, które stanowią, że jest to zewnętrzne, władcze rozstrzygnięcie organu administracji publicznej o prawach lub obowiązkach prawnych konkretnych podmiotów w sprawie indywidualnej. Zabezpieczeniem wykonania ustanowionych w akcie administracyjnym obowiązków jest sankcjonowanie środkami egzekucji administracyjnej. Nie każdy jednak akt administracyjny będzie uznany za decyzję administracyjną w rozumieniu KPA. Decyzjami nazwane będą tylko te akty, które wydawane są w trybie KPA i odpowiadają wymogom, co do ich formy, określonym w art. 107 KPA. Wynika z tego, iż „każda decyzja jest aktem administracyjnym, ale nie każdy akt administracyjny jest decyzją; może być np. postanowieniem”⁶.

Wśród warunków prawidłowości decyzji administracyjnej wymienia się tradycyjnie trzy: akt taki musi być wydany przez właściwy (uprawniony do tego) organ, musi być wydany na podstawie prawa materialnego (przepisu powszechnie obowiązującego) oraz musi być wydany we właściwym trybie, uregulowanym w KPA oraz innych przepisach szczególnych⁷. Każdej decyzji spełniającej powyższe warunki przysługuje zatem domniemanie prawidłowości, co oznacza, że do chwili wykazania jej ewentualnych wad spełnia ona te warunki i wywołuje skutki prawne. Innymi słowy decyzja prawidłowa ta taka, która nie jest dotknięta jakąkolwiek wadą.⁸ Jak z powyższego widać, ustalenie który organ jest właściwy do prowadzenia postępowania administracyjnego w danej sprawie, należy do podstawowych warunków prawidłowości decyzji.

Pozycję prawną organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym wyznacza wiele przepisów, wśród których zasadnicze znaczenia ma art. 1 pkt 1 i 2 KPA. Przepisy te wyznaczają tzw. podmiotowy zakres stosowania KPA w obrębie tych przepisów można wyróżnić dwie podstawowe grupy organów: organy administracji publicznej oraz inne organy państwowe i inne podmioty, gdy z mocy prawa lub na podstawie porozumień są one uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych. w obrębie tej

5 M. Wierzbowski, A. Wiktorowska w: Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowski, Warszawa 1996, s. 181.

6 E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne*, Toruń 2003, s. 138.

7 E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2002, s. 178.

8 B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 24 i 37; J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, s. 30.

pierwszej grupy można natomiast wyróżnić organy administracji rządowej (państwowej) oraz organy jednostek samorządu terytorialnego.

Zdefiniowanie pojęcia „organ administracyjny”, stanowiło od dawna przedmiot zainteresowań nauki prawa administracyjnego. Badania w tym zakresie prowadzono równoległe z badaniami nad istotą administracji państwowej (publicznej), jak również prawa administracyjnego. Z tego też względu stworzenie syntetycznej definicji organu administracji państwowej napotykało na szereg trudności o rozmiarach, które wręcz uniemożliwiały jej stworzenie. Szczególne znaczenie miał tutaj spór dotyczący przedmiotowego i podmiotowego ujmowania administracji, co znacznie hamowało rozwój problematyki organu administracyjnego.⁹ Z czasem przyjęto jednak w doktrynie prawa administracyjnego względnie jednolitą koncepcję organu administracyjnego, wedle której organem administracji państwowej przyjęto nazywać osobę (lub grupę osób, dla organów kolegialnych) znajdującą się w strukturze organizacyjnej państwa, powołaną w celu realizacji norm prawa administracyjnego w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji.¹⁰ Przyjęcie takiej konstrukcji pojęcia organu nie zażegnało sporów w tej dziedzinie, zatem w celu uniknięcia trudności w zdefiniowaniu pojęcia organu administracyjnego zaczęto też ujmować to pojęcie w znaczeniu funkcjonalnym, jako „organ administrujący”, na co składały się podmioty o zróżnicowanym charakterze, które z mocy prawa zostały powołane do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej.¹¹ Należy podkreślić, iż problematyka zdefiniowania organu administracji państwowej (publicznej) odżyła wraz z reaktywowaniem instytucji samorządu terytorialnego, bowiem w języku prawnym zaczęto stosować coraz szerzej pojęcia „administracja publiczna”, „administracja rządowa”, czy „administracja samorządu terytorialnego”, skutkiem czego dało się zaobserwować w literaturze, powstałej zwłaszcza po 1990 r., zjawisko wyraźnego odchylenia od stosowanego dotąd pojęcia „organy administracji państwowej” na rzecz pojęcia szerszego - „organy administracji publicznej”, stosowanego w okresie międzywojennym i krótko po wojnie. Z chwilą zatem reaktywowania samorządu terytorialnego problematyka stosowanej niegdyś terminologii powróciła na nowo, a swoistym uwieńczeniem zachodzących zmian było wprowadzenie w 1995 r. do języka prawnego legalnej definicji „organu

9 T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji w: System prawa administracyjnego*, red. J. Starościana t. 1, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977; s. 36 i nast.

10 J. Boć w: J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne - zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 57.

11 B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 1999, s. 73 i nast.

administracji publicznej”, którą zawierał art. 20 ust. 2 z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.¹² Wedle niego organami administracji publicznej były „naczelne i centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy w zakresie, w jakim zostały powołane z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej”. Z treści tego przepisu wynika, iż nawiązywał on do znanych już wcześniej w doktrynie pojęć takich jak „organ administrujący” czy „organ administracji”, a więc do pojęcia organu administracyjnego w znaczeniu funkcjonalnym. W tym znaczeniu organem administracji jest „każdy podmiot, któremu ustawa przyznaje kompetencje z zakresu prawa administracyjnego, niezależnie od tego, czy stanowi część struktury państwa, czy innego podmiotu przeciwstawianego państwu (gminy albo organizacji społecznej)”.¹³

Kodeks postępowania administracyjnego w brzmieniu uchwalonym w 1960 r. nie definiował pojęcia organu administracji państwowej, choć w art. 13 i 14, określając organy wyższego stopnia i organy naczelne, pośrednio wskazywał o jakich organach administracji państwowej (innych podmiotach) w tych przepisach jest mowa. Także w art. 187 wskazywał jaki jest zakres podmiotowy stosowania KPA z kolei nowelizacja KPA, dokonana w 1980 r.¹⁴ zawierała już częściowe definicje legalne, zawarte w art. 5 § 2 pkt 3 i 4. Choć przepisy te nie definiowały samego pojęcia „organ administracji państwowej”, to znacznie rozszerzały zakres ujmowania organów administracji państwowej, poprzez przyznanie tej funkcji także innym podmiotom uprawnionym do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego. Kolejna natomiast nowelizacja KPA, dokonana w 1990 r. przynosi w tym zakresie zmiany dalej idące. W art. 5 § 2 KPA, zawarte są już legalne definicje zarówno organów administracji państwowej, jak i organów samorządu terytorialnego. Tak więc w ujęciu kodeksowym „organy administracji państwowej” to naczelne i centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego, a także organy państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych, organizacji zawodowych, samorządowych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych uprawnionych do stosowania KPA. Pod pojęciem ministra rozumiano także „urzędy centralne i inne równorzędne organy, a także kierowników tych urzędów i organów”. Z uwagi na to, iż samorząd terytorialny istniał wówczas na poziomie gminy, pojęcie samorządu terytorialnego

12 Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.

13 M. Wierzbowski, A. Wiktorowska w: *Prawo administracyjne*, s. 48.

14 Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8).

obejmowało organy gmin, ich związków lub kolegia odwoławcze przy sejmikach samorządowych. Te ostatnie sprawowały funkcje organu wyższego stopnia w stosunku do organów gmin w zakresie zadań własnych, z tym że w 1994 r. przekształcono je w samorządowe kolegia odwoławcze.¹⁵

Reforma ustroju państwa z 1998 r. przyniosła ostateczny kształt treści przepisów art. 5 KPA. Przede wszystkim po raz pierwszy użyto sformułowania „organ administracji publicznej”, co związane było z ostatecznym ukształtowaniem się dualistycznego systemu administracji terenowej. Nowelizacja doprowadziła także do stworzenia legalnej definicji organów administracji publicznej na potrzeby stosowania kodeksu. Tak więc zgodnie z art. 5 § 2 pkt 3 KPA pod tym pojęciem rozumie się ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy i podmioty, które na podstawie przepisów prawa lub (zawartych na podstawie przepisów prawa) porozumień, są uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych.

Jak z powyższego widać, kodeksowa definicja organu administracji publicznej nawiązuje zatem wyraźnie do definicji zawartej w cytowanej wyżej ustawie o NSA, z tą tylko różnicą, że w miejsce słowa „organ naczelny” posługuje się pojęciem „minister”. Należy przy tym podkreślić, iż pojęcie „organ naczelny” nie jest pojęciem konstytucyjnym i to - jak się wydaje - legło u podstaw zmiany treści art. 5 § 2 pkt 3 KPA, który do dnia 31 grudnia 1998 r. posługiwał się w tym przepisie pojęciem „organu naczelnego”. Terminologię tę stosuje nadal art. 18 KPA, a także niektóre ustawy szczególne.¹⁶

W skład kodeksowego pojęcia ministra wchodzi Prezes i wiceprezesi Rady Ministrów, pełniących funkcję ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów admi-

15 Zob. ustawę z dnia 12 października 1994r. (Dz. U. z 2001r. Nr 79, poz. 856 z późn. zm.).

16 Por. np. art. 12, ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 z późn. zm.), art. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. Nr 10, poz. 56 z późn. zm.), art. 1 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494 z późn. zm.), art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 listopada 2000r. - Prawo atomowe (Dz. U. z 2004r. Nr 161, poz. 1689 z późn. zm.), art. 36 ust. 3 pkt 2, lit. d ustawy z dnia 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004r. Nr 39, poz. 353 z późn. zm.), art. 38 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2003r. Nr 153, poz. 1502 z późn. zm.), czy art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze (Dz. U. Nr 130, poz. 1112 z późn. zm.).

nistracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych.

Pozycję prawną Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów reguluje Konstytucja w art. 148-149 oraz ustawa z dnia 8 sierpnia 1996r. o Radzie Ministrów,¹⁷ a także ustawa z dnia 4 września 1997r. o działach administracji rządowej.¹⁸ Jest on także organem prowadzącym postępowanie administracyjne, do niego służy bowiem odwołanie od decyzji podejmowanych w sprawach urzędników służby cywilnej, określonych ustawą z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej.¹⁹ Z kolei ministra kierującego określonym działem administracji rządowej określa się jako ministra właściwego do spraw oznaczonych nazwą danego działu. Ustalenie szczegółowego zakresu działania ministra kierującego określonym działem następuje w formie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów na zasadach określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów z wyjątkami uregulowanymi w ustawie o działach administracji rządowej. Odpowiednimi działami administracji rządowej mogą także kierować wiceprezesi Rady Ministrów.

W kodeksowy zakres pojęcia minister wchodzi także organy centralne. Brzmienie art. 5 § 2 pkt 4 KPA wskazuje raczej na „kierowników centralnych urzędów administracji rządowej”, niemniej różnica sformułowań nie ma tutaj istotnego znaczenia. Cechą szczególną organów centralnych jest to, że podobnie jak organy naczelne (ministrowie), ich właściwość miejscowa rozciąga się na terytorium całego kraju, oraz że niektóre z nich są także organami wyższego stopnia w stosunku do organów terenowych, np. Główny Inspektor Ochrony Środowiska w stosunku do wojewódzkich inspektorów, czy Prezes Wyższego Urzędu Górniczego w stosunku do dyrektorów okręgowych urzędów górniczych. Należy podkreślić także, że decyzje organów centralnych podejmowane w sprawach indywidualnych są ostateczne w rozumieniu przepisów KPA, chyba że ustawa uprawnienie takie przyznaje ministrowi kierującemu określonym działem administracji rządowej. Centralne organy ze względu na swe usytuowanie w strukturze administracji publicznej można podzielić na trzy grupy: na podporządkowane lub nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów, poszczególnych ministrów oraz Sejm.

Art. 5 § 2 pkt 4 pod pojęciem „ministra” obejmuje również „kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych”. Wyodrębnienie ich jest wysoce utrudnione, z powodu braku zdefiniowania ich w ustawach

17 Dz. U. z 2003r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.

18 Dz. U. z 2003r. Nr 159, poz. 1548 z późn. zm.

19 Dz. U. z 1999r. Nr 49, poz. 483 z późn. zm.

szczególnych. Analiza obowiązującego prawodawstwa nie wskazuje, by taką cechę przydano jakiemuś organowi. W. Chróścielewski dopatruje się cech tych podmiotów wśród takich organów jak Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji czy Prezes Narodowego Banku Polskiego, niemniej nie opowiada się jednoznacznie za zaliczeniem ich do tej kategorii organów.²⁰ Wydaje się zatem, iż używając takiej terminologii ustawodawca zabezpieczył sobie raczej potencjalną możliwość stosowania KPA w przyszłości. Z drugiej jednak strony istnienie szeregu podmiotów oznaczonych jako państwowe osoby prawne, np. Urząd Dozoru Technicznego działający na podstawie ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym,²¹ trudno jednoznacznie zaliczyć do tej grupy organów, choć niewątpliwie organ tej osoby prawnej (prezes) wykonuje funkcje organu administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym.

Kolejną grupą organów wykonujących orzecznictwo administracyjne w trybie KPA są organy terenowe. Zgodnie z dualistyczną strukturą tych organów, występują w nich zarówno organy administracji rządowej, jak i organy samorządu terytorialnego. Wśród terenowych organów rządowych KPA wymienia wojewodów oraz działające w imieniu wojewody lub własnym imie organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolej).

Pozycję ustrojową organów rządowych reguluje przede wszystkim ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie²² oraz inne ustawy szczególne (działowe) zwłaszcza w odniesieniu do organów administracji niezespolej. Zgodnie z art. 7 ustawy o administracji rządowej wojewoda jest organem administracji publicznej uprawnionym do wydawania decyzji administracyjnych, jest także organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym, jeżeli ustawy szczególne tak stanowią. Jako zwierzchnik tej administracji wojewoda kieruje nią i koordynuje jej działalność, zapewnia warunki do skutecznego jej działania oraz ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania. Wojewoda jest także organem zespolej administracji rządowej w województwie, a w przypadkach określonych w ustawach (w szczególności w zakresie wydawania indywidualnych aktów administracyjnych), organem tym jest kierownik zespolej służby, inspekcji lub straży wojewódzkiej. Wykaz organów administracji zespolej zawierała początkowo usta-

20 W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 52-54.

21 Dz.U. Nr 122, poz. 1321 z późn. zm.

22 Dz. U. z 2001r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.

wa z 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną²³, obecnie wykaz też został zmieniony w wyniku nowego ustawodawstwa. Organami tymi są m.in. wojewódzcy inspektorzy: inspekcji farmaceutycznej, inspekcji geodezyjno-kartograficznej, handlowej, inspekcji ochrony środowiska, kurator oświaty, komendant wojewódzki policji itp. Organami wyższego stopnia w tych przypadkach są właściwe centralne organy administracji rządowej, np. Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Główny Geodeta Kraju itd. lub rzeczowo właściwi ministrowie. Należy dodać, że art. 24 ustawy o administracji rządowej w województwie przewiduje także domniemanie kompetencji na rzecz wojewody w sprawach z zakresu administracji rządowej w każdym przypadku, gdy przepis ustawy szczególnej tego nie określa inaczej.

Pozycję prawną organów administracji niezespołonej wyznaczają przepisy ustaw szczególnych²⁴, a ich wykaz zawiera załącznik do cytowanej ustawy o administracji rządowej w województwie. Wśród tych organów wymienić można organy administracji celnej, skarbowej, górniczej, morskiej, sanitarnej itp. Organami wyższego stopnia będą dla nich odpowiednie organy stopnia wojewódzkiego lub organy centralne.

Drugą grupę organów terenowych stanowią organy jednostek samorządu terytorialnego. Definicja tych organów w wyniku reformy z 1998 r. uległa znaczącemu poszerzeniu. Dotychczas pod tym pojęciem rozumiano organy gmin, organy związków gmin lub samorządowe kolegia odwoławcze. Obecnie (zgodnie z art. 5 § 2 pkt 6 KPA) tym pojęciem ustawa określa organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze, wskazując jednocześnie, iż są to organy jednostek samorządu terytorialnego. W kontekście art. 1 pkt 1 i 2 KPA organy te, mając umocowanie w materialnym prawie administracyjnym, będą mogły wydawać decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych.

Analizowany przepis ujmuje pojęcie organów samorządu terytorialnego bardzo szeroko, nie zważając na to, iż wśród nich znajdują się organy nie uprawnione w zasadzie do wydawania decyzji administracyjnych, jak np. organy stanowiące tych samorządów. Organy te mogą być jednak zaliczone do grupy organów wykonujących orzecznictwo administracyjne,

²³ Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.

²⁴ Zob. np. ustawę z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 1998r. Nr 90, poz. 575 z późn. zm.)

pod warunkiem, że uprawnienie do działania w tym zakresie wynikać będzie z przepisów ustaw szczególnych²⁵. Z treści natomiast przepisów ustrojowych wynika, iż organami uprawnionymi do wykonywania tych funkcji są przede wszystkim monokratyczne organy tego samorządu (którymi są przewodniczący zarządów poszczególnych jednostek samorządu) oraz – jako wyjątek od zasady – organy wykonawcze tych samorządów, którymi są ich zarządy, funkcjonujące w systemie kolegialnym²⁶. Jedyny wyjątek od tej zasady ma miejsce w gminie, gdzie na mocy przepisów ustawy z 22 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta²⁷, w skutek likwidacji zarządu, organem wykonawczym w gminie jest organ monokratyczny.

Art. 5 § 2 pkt 6 KPA wymienia wśród organów jednostek samorządu terytorialnego, także kierowników służb, inspekcji i straży, działających w imieniu monokratycznych organów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten budzi także wątpliwości, bowiem organy służb inspekcji i straży nie występują na szczeblu gminy, z wyjątkiem gmin (miast) stanowiących powiat miejski, a omawiany przepis wskazuje na taką możliwość. Obok nich w skład tej powiatowej administracji zespolonej wchodzi starostwo oraz powiatowe jednostki organizacyjne. Zwierzchnikiem tych służb jest starosta (prezydent miasta na prawach powiatu). Są to jednak organy administracji rządowej, a kluczowe znaczenie dla określenia rządowego ich charakteru ma regulacja zawarta w art. 2 pkt 5 ustawy o administracji rządowej w województwie stanowiąca, iż administrację rządową na obszarze województwa wykonują m.in. „działający pod zwierzchnictwem starosty kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach”.

Organami samorządu terytorialnego uprawnionymi do stosowania przepisów KPA, są także organy związków komunalnych (związków powiatów), co wynika z art. 1 pkt 2 KPA w związku z art. 5 § 2 pkt 6 KPA. Na mocy tych przepisów, organy związków komunalnych (związków powiatów) są zaliczane do organów samorządu terytorialnego, mogą zatem wydawać decyzje administracyjne, postanowienia i zaświadczenia oraz podejmować inne czynności procesowe na zasadach określonych w przepisach tego kodek-

25 Cz. Martysz, *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000, s. 71 i nast.

26 Zob. art. 39 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 38 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) oraz art. 46 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

27 Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.).

su²⁸. Istotą związków samorządowych jest to, że są tworzone przez gminy lub powiaty w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Związek tworzą więc (poprzez podjęcie stosownych uchwał) rady gmin (powiatów) zainteresowane utworzeniem związku. Związek jest osobą prawną odrębną od gminy i powiatu, a osobowość tę nabywa po zarejestrowaniu i ogłoszeniu jego statutu. Związek działa poprzez swoje organy: stanowiący, którym jest zgromadzenia związku oraz wykonawczy - zarząd związku. Na czele zarządu stoi jego przewodniczący.

Organy związków mają również prawo do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie określonym w statucie związku. Uwaga powyższa odnosi się przede wszystkim do pozycji przewodniczącego zarządu związku powiatów, co wynika z treści art. 65 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, który określając cele związku powiatów, wymienia wspólne wykonywanie zadań publicznych w tym wydawanie decyzji administracyjnych. Do związku powiatów stosuje się także art. 38 tej ustawy, co oznacza, iż decyzje te wydaje przewodniczący zarządu związku (organ monokratyczny), który podobnie jak starosta, może także upoważnić inne osoby do wykonywania tych czynności w jego imieniu. Po zniesieniu natomiast art. 70 ust. 4 i 5 ustawy o samorządzie gminnym stanowiącego, że do przewodniczącego zarządu związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wójta lub burmistrza, powstaje niejasna sytuacja, czy przewodniczący zarządu związku komunalnego może wydawać takie decyzje. Wydaje się jednak, iż sprawy te można uregulować w statucie związku gminnego.

Podmiotowy zakres stosowania KPA obejmuje także samorządowe kolegia odwoławcze. Są to organy wyższego stopnia w stosunku do organów samorządu terytorialnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 17, pkt 1 KPA). Należy podkreślić, że początkowo regulacja prawna dotycząca kolegiów ograniczała się do stwierdzenia, że działają one przy sejmikach samorządowych, orzekają w składach trzyosobowych, a liczbę członków określał sejmik. Cytowana wyżej ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, dokonała wielu zmian w zakresie organizacji i funkcjonowania kolegiów, a także w zakresie finansowania ich działalności. O tym ostatnim rozstrzygał art. 3 ustawy stanowiąc, iż samorządowe kolegia odwoławcze są państwowymi jednostkami budżetowymi. Stwierdzić też należy, iż ta forma finansowania kolegiów całkowicie je uniezależniła zarówno od sejmiku samorządowego, jak i od gmin, z których składek ich działalność dotąd była finansowana. Jak się podkreśla

28 J. Borkowski, Związki komunalne w postępowaniu administracyjnym, w: *Przegląd Prawa i Administracji, Związki komunalne w Polsce i w państwach Europy Zachodniej*, pod red. A. Błasia, t. 35, Wrocław 1996, s. 37-45), L. Kieres, *Ustrój i zadania celowych związków gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 3, s. 9.

w literaturze, nie zmienia to faktu, iż kolegia były i są organami samorządu terytorialnego, a sposób ich finansowania ma tutaj znaczenie drugorzędne²⁹. Fakt ten jednak, w połączeniu z trybem powoływania członków kolegium przez Prezesa Rady Ministrów, a także składania temu organowi corocznej informacji o działalności kolegium, nie pozwala chyba na tak kategoryczne stanowisko, gdyż posiadają one także cechy organu administracji rządowej.

Z procesowego punktu widzenia kolegia stały się więc organami wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego, a podstawowym (choć nie jedynym) ich zadaniem jest rozpatrywanie odwołań od wydawanych przez nich decyzji administracyjnych. Należy przy tym zauważyć, że samo pojęcie „kolegium odwoławcze” rozumiane było i jest dwójako: w ujęciu szerokim jako instytucja (organ) w szczególny sposób zorganizowana, składająca się z członków etatowych i pozaetatowych. W ujęciu drugim, węższym, „kolegium odwoławcze” rozumiane jest jako konkretny, 3-osobowy zespół orzekający w konkretnej sprawie. W tym też znaczeniu mówi o kolegium KPA, bowiem w indywidualnej sprawie organem orzekającym nie jest całe kolegium (wszyscy jego członkowie), ale konkretny trzyosobowy zespół³⁰.

Do kręgu organów samorządu terytorialnego należy także zaliczyć, mimo że art. 5 § 2 pkt 6 KPA tego wyraźnie nie czyni, organy jednostek pomocniczych w gminie i organy jednostek organizacyjnych tego samorządu na poszczególnych jego szczeblach. Nie mają one samoistnych uprawnień do prowadzenia orzecznictwa administracyjnego, niemniej mogą go nabyć, np. w trybie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym lub na podstawie ustaw szczególnych.

Prowadzenie ogólnego postępowania administracyjnego może być powierzone także innym podmiotom niż organy administracji publicznej *sensu stricto*, o ile uprawnienie do tego nabędą w drodze porozumienia, albo wynikać to będzie bezpośrednio z przepisu prawa. Przykładem tych podmiotów mogą być (coraz liczniejsze) organy samorządu zawodowego, np. samorządu rolniczego³¹, samorządu radcowskiego orzekające w sprawie przyjęcia na aplikację radcowską na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 1982r. o radcach prawnych³² oraz organy samorządu notarialnego w sprawach przyjęcia na aplikację notarialną na podstawie ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo

29 J. P. Tarno, *Samorządowe kolegia odwoławcze*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 30.

30 Cz. Martysz, *Samorządowe kolegia odwoławcze w systemie ochrony praw obywateli w Polsce* w: *Humanistyczne zeszyty naukowe*, pod red. A. Bisztyga, Katowice 1996, s. 51.

31 Zob. art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1995r. o izbach rolniczych, (Dz. U. z 2002 Nr 101, poz. 927 z późn. zm.).

32 Dz. U. z 2002r. Nr 123, poz. 1059 z późn. zm.

o notariacie³³. Organami takimi są także powiatowe komisje lekarskie do spraw orzekania o zdolności do służby wojskowej powołane na podstawie art. 26 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej³⁴. Do kategorii podmiotów uprawnionych do wydawania decyzji administracyjnych w orzecznictwie sądowym zaliczono także prezesa sądu wojewódzkiego rozstrzygającego w sprawie ustanowienia tłumacza przysięgłego,³⁵ jak też w sprawie potwierdzenia niektórych uprawnień kombatanckich.³⁶

Jak z powyższego widać, podmiotowy zakres stosowania KPA wykracza daleko poza organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym i nie ma charakteru zamkniętego. Bez względu jednak na ich miejsce w strukturze organów państwa, gdy z mocy prawa czy wskutek zawartego porozumienia będzie im powierzzone wydawanie decyzji administracyjnych, podmioty te będą pełniły funkcje organów administracji publicznej w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 KPA, będą więc organami w znaczeniu funkcjonalnym.

Na zakończenie należy podkreślić, że choć obowiązujące przepisy wprowadzają (jako zasadę) wydawanie decyzji administracyjnych przez właściwe organy administracji publicznej nie oznacza wcale, iż kompetencje te wykonują oni osobiście. Zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa czy art. 268a KPA organy te mogą upoważnić swoich zastępców oraz innych pracowników urzędu do wydawania takich decyzji w ich imieniu. W powiecie uprawnienie takie mogą otrzymać także członkowie zarządu, kierownicy jednostek organizacyjnych oraz pracownicy powiatowych służb, inspekcji i straży. Zaznaczyć trzeba, iż w tym względzie organy te mają całkowitą swobodę działania i nie są skrepowane żadnymi ograniczeniami. Komu udzielią stosownego upoważnienia, na jaki okres i w jakich sprawach, zależy wyłącznie od nich. Zauważyć jednak trzeba, iż cytowane wyżej przepisy wprowadzają jednak określone ograniczenia podmiotowe. Z tego względu np. wójt lub burmistrz nie może udzielić upoważnienia do wydawania decyzji swemu zastępcy, który nie jest pracownikiem urzędu i pełni swą funkcję nieetatowo. Ustawy ustrojowe wprowadzają więc zasadę wyłączności³⁷ organów monokratycznych do udzielania

33 Dz. U. z 2002r. Nr 42, poz. 369.

34 Dz. U. z 2002r. Nr 21, poz. 205.

35 Uchwała 7 sędziów SN z dnia 29 kwietnia 1992 r., (III AZP 3/92, OSNC 1992, Nr 10, poz. 172).

36 Uchwała NSA z dnia 12 października 1998 r., (OPS 6/98, ONSA 1999, Nr 1, poz. 3, z glosą W. Czerwińskiego, „Prokuratura i Prawo” 1999, Nr 7-8, poz. 87).

37 Por. wyroki NSA: z dnia 11 września 1992 r., (IV SA 404/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 50) oraz z dnia 13 sierpnia 1996 r., (SA/Rz 706/96, OSS 1997, nr 1, poz. 10).

takich upoważnień, a jedynym ograniczeniem tej wyłączności jest uprawnienie rady gminy do powierzenia orzecznictwa administracyjnego kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych czy organom wykonawczym jednostek pomocniczych (art. 39 ust. 4 ustawy). W takiej sytuacji wójt lub burmistrz nie może zatem upoważnić kogokolwiek do wydawania decyzji administracyjnych, bo sam takich uprawnień nie posiada.

Trzeba jednak podkreślić, iż z chwilą udzielenia takiego upoważnienia organ administracji publicznej nie traci swych kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych.³⁸ Wydanie (ściślej - podpisanie) decyzji osobiście przez te organy w sprawach, w których upoważnili oni do wydania decyzji swych zastępców, czy pracowników urzędów, nie będzie stanowić naruszenia przepisów o ich właściwości. Nie zachodzi zatem tutaj sytuacja analogiczna do tej, jaka ma miejsce w przypadku zawarcia porozumienia w sprawie przeniesienia kompetencji orzeczniczych np. pomiędzy wojewodą a wójtem. W omawianym tutaj przypadku mamy do czynienia nie z przeniesieniem kompetencji, ale z instytucją pełnomocnictwa administracyjnego do działania w imieniu organu upoważniającego. Bez względu więc na to, kto będzie wydawał decyzje w zakresie upoważnienia udzielonego np. przez wójta, działać on będzie na jego rachunek i na jego odpowiedzialność, co ma ten skutek, że wójt jest związany decyzjami wydanymi z jego upoważnienia. Innymi słowy mamy tu do czynienia jedynie z dekoncentracją jego uprawnień.³⁹ Jedyną natomiast wskazówką potwierdzającą wydanie decyzji z upoważnienia wójta lub burmistrza w samej treści decyzji, będzie podpis pod decyzją upoważnionego urzędnika z klauzulą „z upoważnienia wójta”. Oznacza ona jednocześnie, iż urzędnik ten działa „dla wójta” a nie „zamiast wójta”. Nie ulega więc w takim przypadku zmianie oznaczenie organu wydającego decyzję, którym pozostaje zawsze wójt lub burmistrz, a nie konkretny pracownik czy „urząd gminy”⁴⁰. Uwaga ta odnosi się także do innych organów administracyjnych.

Na tym tle pojawiła się w literaturze nowa koncepcja organu administracji publicznej, krytycznie odnosząca się do zasady dekoncentracji uprawnień

38 J. Borkowski w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 909-911.

39 B. Adamiak, *Tok instancji przed organami samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 9, s. 4.

40 W praktyce funkcjonuje jednak błędna praktyka polegająca na oznaczaniu decyzji pieczęcią „Urząd Gminy w... Urząd Miasta w...”, lub „Urząd Miasta i Gminy w ...”. Praktyka wskazująca na „urząd” jako organ wydający decyzję wynika ze złej tradycji oznaczania organów administracyjnych, jak również z niewłaściwie zredagowanej instrukcji kancelaryjnych (por. np. zał. nr 5 pkt 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu, (Dz. U. Nr 160, poz. 1074 z późn. zm.).

orzeczniczych. Wedle niej, to nie organy wydają decyzje administracyjne, ale urzędnicy działający w ich imieniu, stąd „To tradycyjne ujęcie działania urzędników administracji publicznej w imieniu organu należałoby zmienić przyjmując, że dany urząd administracji publicznej jest korporacją urzędników, kierowanych wprowadzić przez organ, ale z przypisanym określonym kategoriom urzędników zakresem działania”⁴¹. Koncepcja ta nawiązuje do rozwiązań istniejących w wymiarze sprawiedliwości, gdzie kompetencje orzecznicze przyznane są sądowni, ale wykonują ją poszczególni sędziowie. Zdaniem Autorki, przyjęcie tej koncepcji „sprzyjałoby podniesieniu jakości i sprawności wykonywania administracji publicznej. Podniosłoby też poczucie odpowiedzialności za podejmowane działanie, które nie występuje, gdy urzędnik jest tylko wykonującym kompetencje należące do organu administracji publicznej w jego imieniu i na jego odpowiedzialność”⁴².

Nie ulega wątpliwości, że koncepcja ta wymaga w przyszłości szczegółowej analizy. Przyjmując jej zalety, nie można także nie zauważać wad, jakie posiada, bowiem organizacja systemu wymiaru sprawiedliwości w Polsce jest daleka od ideału. Tak czy inaczej problematyka ta z pewnością wywoła szeroką dyskusję w doktrynie prawa administracyjnego.

41 B. Adamiak, *Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej w: Jednostka, państwo, administracja- nowy wymiar*, pod red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 16.

42 Tamże, s. 17.